



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE ADMINISTRAÇÃO
SEGEF/SERVIÇO DE LEGISLAÇÃO DE PESSOAL

Informação nº 354/2021 - Seleg

Brasília-DF, 19 de abril de 2021

Processo nº 00600-00002490/2021-43-e

Interessado (a): ASSECON

Assunto: Licença-prêmio em pecúnia

Ementa: Inclusão das parcelas do abono de permanência e do auxílio-alimentação na base de cálculo da licença-prêmio convertida em pecúnia. LC nº 952/19. Discussão administrativa em outros Processos do Tribunal. Processo nº 26.262/2017-e. ARE nº 946.410. Processo nº 9.100/2020-e. Indeferimento da inclusão do auxílio-alimentação na base de cálculo. Decisão nº 50/2020-AD. Processo nº 1.478/2020-e. Aplicabilidade do Decreto distrital nº 40.208/19 no TCDF. Sobrestamento por determinação da Presidência (e-DOC 4E551919). Novo requerimento. Assecon. Fatos posteriores recorrentes e substanciais para o prosseguimento dos estudos. Possibilidade de superação do entendimento. Manifestação Plenária. RITCDF. Considerações.

Senhor Chefe,

Tratam os autos de requerimento apresentado pela Associação dos Servidores do Tribunal de Contas do Distrito Federal – Assecon (peça 1), por meio do qual a interessada pleiteia, em favor dos servidores da Corte, como pedido principal, a inclusão das parcelas do abono de permanência e do auxílio-alimentação na base de cálculo da licença-prêmio convertida em pecúnia após a vigência da Lei Complementar nº 952/19, tendo como fundamento o Decreto distrital nº 40.208/19 e algumas orientações jurisprudenciais favoráveis à pretensão.

2. No requerimento, em suma, a parte interessada contextualizou a LC nº 952/19, esclarecendo suas principais modificações acerca do extinto benefício da conversão da licença-prêmio em pecúnia e, sobretudo, destacando as suas regras de transição para os servidores ainda no curso do quinquênio contemporaneamente à publicação da norma à época.

3. Como a referida LC autorizou a conversão em pecúnia de até um mês da licença-prêmio em cada exercício após a integralização do quinquênio, a Associação apresentou o requerimento de peça 1 com vistas à inclusão das parcelas do abono de permanência e do auxílio-alimentação na base de cálculo do benefício. A interessada solicitou, outrossim, a “apuração da relação de servidores que obtiveram o pagamento da conversão de licença-prêmio em pecúnia sem a inclusão do auxílio-alimentação e do abono de permanência na composição da base de cálculo mensal da licença, após a vigência da Lei Complementar nº 952/2019, para a devida correção”.

4. Na fundamentação do pedido, a Assecon citou o disposto no art. 7º, incisos II e III, do Decreto distrital nº 40.208/19, que diz:

*Art. 7º Compõem a base de cálculo mensal da licença-prêmio, seja para fruição ou conversão em pecúnia, a totalidade do subsídio e/ou as seguintes parcelas remuneratórias, conforme o caso:
[...]*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE ADMINISTRAÇÃO
SEGE/ SERVIÇO DE LEGISLAÇÃO DE PESSOAL

- II - vantagens permanentes relativas ao cargo efetivo, inclusive o abono de permanência;*
III - vantagem pessoal;
-

5. Em reforço à argumentação, mencionou algumas passagens jurisprudenciais do STJ favoráveis ao pleito, em especial o REsp 1795795¹, o REsp 1576363², o REsp 1640841³ e o AgInt no Agravo em REsp 475.822⁴. Mencionou, por fim, o posicionamento do TJDFT no Processo nº 0712607-17.2019.8.07.0018.

6. De início, é importante anotar que, a partir de sua vigência, em 17.07.2019, a LC nº 952/19 extinguiu a licença-prêmio por assiduidade e deu lugar à chamada licença-servidor. Em tópicos, as alterações promovidas na LC nº 840/11 pela referida LC foram as seguintes:

- a) alteração do §2º do art. 25 apenas para substituir o termo “licença-prêmio por assiduidade” por “licença-servidor”;
- b) alteração do inciso VIII do art. 101 para substituir o termo “licença-prêmio por assiduidade” por “licença-servidor”;
- c) alteração do inciso V do art. 130 apenas para substituir o termo “prêmio por assiduidade” por “servidor”;
- d) alteração do nome da Seção VI do Capítulo III para substituir “DA LICENÇA-PRÊMIO POR ASSIDUIDADE” por “DA LICENÇA-SERVIDOR”;
- e) alteração substancial do art. 139, nestes moldes:
 - e.1) ao substituir a licença-prêmio por assiduidade pela licença-servidor, foi incluído o direito de o servidor beneficiado pela nova licença não sofrer prejuízo em seus rendimentos do cargo em comissão ou da função de confiança porventura ocupado (art. 139, *caput*);
 - e.2) instituiu expressamente a vedação de acumular-se períodos de licença-servidor e de conversão em pecúnia

1

<https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=201900319599&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>

2

<https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=201503262139&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>

3

<https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?termo=1640841&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&chkordem=DESC&chkMorto=MORTO>

4

<https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=201400377222&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE ADMINISTRAÇÃO
SEGE/ SERVIÇO DE LEGISLAÇÃO DE PESSOAL

desse benefício, exceto nos casos de falecimento do servidor e de aposentadoria compulsória ou por invalidez (art. 139, §1º, c/c art. 142);

e.3) manutenção da vedação de mais de 1/3 da lotação da unidade administração do órgão gozar simultaneamente a licença-servidor, igual à previsão da extinta licença-prêmio (art. 139, §2º);

e.4) introduziu a regra de ser a própria Administração responsável por definir o período de gozo da licença-servidor. O prazo para definição do período é de 120 dias contados da data do requerimento ou da data do retorno do servidor à atividade, quando estiver de licença ou afastamento considerado efetivo exercício. Ultrapassado esse prazo de 120 dias sem definição pela Administração, a licença iniciará automaticamente a partir do 121º dia, hipótese em que não será necessário observar a vedação do 1/3 da lotação da unidade (art. 139, §§ 3º, 4º e 5º).

f) alteração do *caput* do art. 140 apenas para substituir o termo “licença-prêmio” por “licença-servidor”;

g) supressão do art. 141, com remanejamento do seu texto para o §2º do art. 139;

h) alteração do art. 142 para dispor que os períodos de licença-servidor adquiridos e eventualmente não gozados serão convertidos apenas no caso de falecimento do servidor ou no de aposentadoria compulsória ou por invalidez. No caso de falecimento, o saldo apurado será repassado aos beneficiários de pensão civil ou aos sucessores habilitados, ainda que não judicialmente;

i) inclusão da possibilidade de também os pais iniciarem o usufruto da licença-servidor logo após o término da licença-paternidade (art. 143, *caput*). Quanto a essa previsão, destaque-se que o Parágrafo único do art. 143 não foi mexido pela LC nº 952/19, permanecendo garantido, pelo menos na leitura literal do dispositivo, apenas às mães o direito ao gozo da licença-prêmio cujo período aquisitivo tenha sido completado 10 dias antes do término da licença-maternidade. Neste caso, para a regulamentação em curso, tendo em vista a vedação de a norma regulamentadora extrapolar a norma regulamentada, não será possível estender a mesma garantia do Parágrafo único do art. 143 aos pais, uma vez que esse dispositivo não foi alterado pela LC nº 952/19;

j) alteração do Parágrafo único do art. 146 para excluir a expressão “e conversão da licença-prêmio em pecúnia”;

k) alteração da alínea “c” do inciso III do art. 165 apenas para substituir o termo “prêmio por assiduidade” por “servidor”;

7. Além de modificar consideravelmente a LC nº 840/11, a LC nº 952/19



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE ADMINISTRAÇÃO
SEGEF/SERVIÇO DE LEGISLAÇÃO DE PESSOAL

ainda discorreu sobre os servidores que já têm adquirido o direito a períodos de licença-prêmio por assiduidade e os que venham integralizar o quinquênio em andamento na data da publicação da nova norma, garantindo-lhes o direito de gozar a licença ou de converter todos os períodos em pecúnia no momento da aposentadoria. A norma em comento também resguardou que, nesses casos, as regras anteriores da LC nº 840/11 são perfeitamente aplicáveis. Garantiu, outrossim, o pagamento de conversão em pecúnia de licença-prêmio reconhecida administrativamente. Por último, conferiu ao governador, à Presidência da Câmara Legislativa do DF e à Presidência do TCDF a competência para autorizarem a conversão de 1 mês de licença-prêmio por ano em favor dos servidores que assim desejarem, observada a disponibilidade orçamentária.

8. No que tange à inclusão de algumas parcelas pecuniárias à base de cálculo do benefício da conversão em pecúnia, este Tribunal já foi chamado a apreciar algumas demandas em sede administrativa interna, das quais podem-se citar, como exemplo, as que foram objeto dos Processos nº 26.262/2017-e, nº 9.100/2020-e e nº 1.478/2020-e.

9. No Processo nº 26.262/2017-e, estão sendo realizados estudos especiais sobre a possibilidade de serem incluídas as parcelas de férias indenizadas e de abono de permanência na base de cálculo das licenças-prêmios convertidas em pecúnia. Os autos estão sobrestados atualmente até o deslinde do ARE 946.410 no STF, por força do Despacho da Presidência de e-DOC 2BADD614-e.

10. No Processo nº 9.100/2020-e, foi levado a exame do Plenário requerimento para inclusão das parcelas do auxílio-alimentação e do reembolso do Programa Pró-Saúde na conversão em pecúnia. O pleito restou indeferido pelo Plenário, por força da Decisão nº 50/2020-AD.

11. No Processo nº 1.478/2020-e, enfim, o respectivo interessado apresentou requerimento para inclusão das parcelas do abono de permanência na conversão, com fundamento exatamente no Decreto distrital nº 40.208/19. Os autos também estão sobrestados atualmente, no aguardo do desfecho do Processo nº 26.262/2017-e, conforme Despacho da Presidência de e-DOC 4E551919.

12. A partir dos principais pontos da argumentação da interessada, *in casu*, assim como considerando o pleito principal por ela requerido, verifica-se que os três Processos acima dão orientação de como o assunto, além de não ser novo, está sendo tratado internamente pelo Tribunal atualmente. Em síntese, o Processo nº 26.262/2017-e pode ser tomado como exemplo quanto ao exame da inclusão do abono de permanência na base de cálculo da conversão em pecúnia. O Processo nº 9.100/2020-e pode ser observado quanto ao exame da inclusão da parcela do auxílio-alimentação. O Processo nº 1.478/2020-e, por último, pode ser observado quanto à aplicabilidade do Decreto distrital nº 40.208/19 aos servidores desta Corte.

DA NÃO INCLUSÃO DO AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO NA BASE DA CONVERSÃO EM PECÚNIA

13. Primeiramente, antes de enfrentar a questão do abono de permanência, adiante-se que não se enxergam razões juridicamente apropriadas para se considerar o auxílio-alimentação na base de cálculo.

14. Durante a instrução dos autos nº 9.100/2020-e, este Serviço deu destaque ao caráter essencialmente indenizatório do benefício e esclareceu, com base na



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE ADMINISTRAÇÃO
SEGEF/SERVIÇO DE LEGISLAÇÃO DE PESSOAL

legislação de regência, a inviabilidade de ser computado para cálculo de qualquer outra vantagem pecuniária. A instrução teve substrato no art. 103, incisos I e III, da LC nº 840/11 e no art. 5º, inciso I, da Resolução nº 133/01. Eis os seguintes trechos da Informação nº 285/2020 – Seleg (e-DOC 30035DD6):

.....
11. *A tese aqui delineada encontra fundamento na redação do art. 103 da LC nº 840/11, segundo a qual as verbas indenizatórias não podem, por exemplo, ser incorporadas à remuneração e ao subsídio, tampouco ser computadas para cálculo de qualquer outra vantagem pecuniária. Eis o dispositivo:*

Art. 103. O valor das indenizações não pode ser:
I – incorporado à remuneração ou ao subsídio;
II – computado na base de cálculo para fins de incidência de imposto de renda ou de contribuição para a previdência social, ressalvadas as disposições em contrário na legislação federal;
III – computado para cálculo de qualquer outra vantagem pecuniária.

12. *O art. 5º, I, da Resolução nº 133/01 expressamente dispõe que o auxílio-alimentação, inclusive, não será “incorporado ao vencimento, remuneração, proventos, pensão ou considerado vantagem para quaisquer efeitos”:*

Art. 5º O auxílio-alimentação não será, em hipótese alguma:
I - incorporado ao vencimento, remuneração, proventos, pensão ou considerado vantagem para quaisquer efeitos;

13. *Vê-se, pois, que a interpretação legalista, ortodoxa, literal e exauriente dos arts. 68, 101 e 142 da LC nº 840/11 vai de encontro ao disposto no art. 103 da mesma Lei, já que as verbas indenizatórias, apesar de estarem literalmente elencadas como integrantes da remuneração do servidor (art. 68), não podem ser incorporadas, nem computadas para cálculo de qualquer outra vantagem (art. 103, I e III). A saída juridicamente apropriada seria mesmo adotar uma interpretação lógico-sistemática dos dispositivos, a qual, neste contexto, levaria à indução de que verbas indenizatórias não podem compor a base de cálculo da licença-prêmio convertida em pecúnia, no entender deste Serviço, uma vez que não se incorporam à remuneração e não servem como base para qualquer outro benefício.*

.....
15. Já em sede decisória, o Relator do Processo nº 9.100/2020-e, nobre Conselheiro Paulo Tadeu Vale da Silva, atual Presidente da Corte, igualmente orientou seu entendimento no sentido de ser inviável a inclusão do auxílio-alimentação na base de cálculo da conversão em pecúnia (e-DOC 850FFDAA). Pela sua relevância, eis também trechos do Voto que conduziu a Decisão nº 50/2020-AD:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE ADMINISTRAÇÃO
SEGEF/SERVIÇO DE LEGISLAÇÃO DE PESSOAL

No que tange às dirigidas ao primeiro pedido - inclusão das rubricas auxílio-alimentação e auxílio-saúde (reembolso do Pró-Saúde) na base de cálculo da licença-prêmio convertida em pecúnia -, em que pese às fortes razões apresentadas pelo recorrente, que reflete o entendimento do STJ sobre a matéria⁵, elas, no meu entendimento, não devem, ao menos de pronto, prosperar. Vejamos.

Repiso, de início, as ótimas considerações levadas a efeito pelo Seleg, que se utilizou da interpretação lógico-sistemática para apreciar o caso, concluindo ser incabível a inclusão do auxílio-alimentação e do reembolso do Pró-Saúde na base de cálculo da conversão em pecúnia da licença-prêmio, a saber:

- Tais parcelas são transitórias, de natureza indenizatória, não devendo, por isso, ser incorporadas à composição da remuneração para fins de licença-prêmio em pecúnia;*
- O art. 103 da LC nº 840/11 proíbe que verbas indenizatórias sejam incorporadas à remuneração e ao subsídio ou que sejam computadas para cálculo de qualquer outra vantagem pecuniária;*
- O art. 5º, I, da Resolução nº 133/01 proíbe, em qualquer hipótese, que o auxílio alimentação seja “incorporado ao vencimento, remuneração, proventos, pensão ou considerado vantagem para quaisquer efeitos”;*
- “A interpretação legalista, ortodoxa, literal e exauriente dos arts. 68, 101 e 142 da LC nº 840/11 vai de encontro ao disposto no art. 103 da mesma Lei, já que as verbas indenizatórias, apesar de estarem literalmente elencadas como integrantes da remuneração do servidor (art. 68), não podem ser incorporadas, nem computadas para cálculo de qualquer outra vantagem (art. 103, I e III).”*

Em linha de convergência com essas argumentações, devo rememorar que o entendimento desta Corte de Contas, ao longo dos anos, parece ter-se cristalizado com estas premissas: 1) as parcelas de natureza transitória ou indenizatória não devem entrar na base do cálculo de licenças-prêmio convertidas em pecúnia; 2) o teto constitucional há de ser observado. São exemplos do que acabo de afirmar as decisões proferidas nos Processos 3451/1425, 7376/1426, 12895/1627, 11814/1428 e 32165/1729.

*Veja-se, a propósito, como, nos autos do Processo 11814/14, o Conselheiro Inácio Magalhães Filho enfrentou questão que, mutatis mutandis, encaixa-se ao discutido neste feito:
[...]*

⁵ Diversas decisões do STJ (sejam monocráticas ou colegiadas) permitem, de fato, que todas as parcelas permanentes que componham a remuneração do servidor, notadamente as rubricas auxílio-alimentação e o auxílio-saúde, devem ser incluídas na base de cálculo da conversão da licença-prêmio em pecúnia.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE ADMINISTRAÇÃO
SEGEF/SERVIÇO DE LEGISLAÇÃO DE PESSOAL

Afora tudo isso, convém destacar que, em situação similar à apresentada pelo ora recorrente, o Tribunal achou por bem sobrestar a análise da apreciação do recurso então interposto pelo servidor Cristovan Alvares Cabral, conforme se pode notar da Decisão nº 38/2018, exarada no Processo nº 15645/2013, abaixo transcrita:
[...]

Sendo essa a realidade, parece-me que as razões quanto ao primeiro pedido formulado inicialmente devem ser consideradas improcedentes.

.....

16. Ademais, o inciso III do art. 7º do Decreto nº 40.208/19 estatui que as vantagens pessoais estão entre as parcelas a serem consideradas na base de cálculo mensal da licença-prêmio. De acordo com a LC nº 840/11, as vantagens pessoais se subdividem em adicional por tempo de serviço, adicional de qualificação e vantagens pessoais nominalmente identificáveis (Seção VI do Capítulo I do Título IV). O auxílio-alimentação, por seu turno, está previsto expressamente como vantagem de caráter indenizatório, contido na Seção IX do Capítulo I do Título IV. As vantagens pessoais e as vantagens indenizatórias, portanto, estão inseridas em Seções distintas do Capítulo I do Título IV. Como visto, o Decreto nº 40.208/19 não faz referência a parcelas indenizatórias. Sobre esse ponto, igualmente se afigura importante colacionar o seguinte trecho do Voto que conduziu a Decisão nº 50/2020-AD (e-DOC 850FFDAA):

.....
Recentemente, regulamentando a questão no âmbito do Poder Executivo, o Governador do Distrito Federal fez publicar o Decreto nº 40.208/2019, o qual não prevê, para a base de cálculo da licença-prêmio convertida em pecúnia, nem a inclusão do auxílio-alimentação nem a do auxílio-saúde.

.....

17. Assim sendo, na trilha do entendimento firmado no referido Voto, este Serviço sustenta, no momento, a tese pela inviabilidade da inclusão do auxílio-alimentação na base de cálculo da conversão em pecúnia das licenças-prêmios não gozadas, tendo em vista a natureza essencialmente indenizatória do benefício, nos termos definidos pela LC nº 840/11, bem como considerando o disposto no art. 103, incisos I e III, da LC nº 840/11 e no art. 5º, inciso I, da Resolução nº 133/01. Mantém-se, desse modo, o posicionamento defendido no curso da instrução do Processo nº 9.100/2020-e, notadamente no e-DOC 30035DD6.

**DA INCLUSÃO DA PARCELA DO ABONO DE PERMANÊNCIA NA BASE DE
CÁLCULO DA LICENÇA-PRÊMIO CONVERTIDA EM PECÚNIA**

18. Com dito acima, no âmbito do Processo nº 26.262/2017-e, estão sendo realizados estudos especiais sobre a possibilidade de serem incluídas as parcelas de férias indenizadas e de abono de permanência na base de cálculo das licenças-prêmios convertidas em pecúnia. Nos autos, este Serviço se posicionou pela impossibilidade de inclusão dessas parcelas, por não se tratar de vantagens permanentes que compõem a remuneração dos servidores, conforme interpretação lógico-sistemática da LC nº 840/11. Nesse contexto, transcreve-se o seguinte excerto da Informação nº 1127/2017 – Seleg (e-DOC B08648C2):

.....



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE ADMINISTRAÇÃO
SEGE/ SERVIÇO DE LEGISLAÇÃO DE PESSOAL

13. *Adotando uma interpretação literal dos dispositivos, é possível encontrar a mesma indução lógica pela qual o pleito foi apresentado. Explica-se: se o cálculo da licença-prêmio em pecúnia possui a remuneração do servidor como base, se as vantagens de cunho indenizatório compõem a referida remuneração e se o abono de permanência e as férias indenizadas são vantagens indenizatórias, é lógico concluir que o requerimento em exame merece prosperar.*

14. *Contudo, em matéria de interpretação legislativa, entende-se que a interpretação literal é a técnica que pode reproduzir com menor fidelidade a intenção real da norma. Apesar de, como regra geral, toda interpretação legislativa partir da interpretação literal, a interpretação lógico-sistemática apresenta-se como o método interpretativo que mais se alinha ao alcance do objetivo da lei, sobretudo no caso em exame.*

[...]

16. *É consabido que, antes da vigência da LC nº 840/11, o regime jurídico ao qual os servidores públicos distritais estavam vinculados era o da Lei federal nº 8112/90. A Lei nº 197/91, em seu art. 5º, recepcionou a Lei federal até que fosse editada lei distrital regulamentando o serviço público civil dos servidores do DF. Eis o art. 5º da Lei nº 197/91:*

Art. 5º - A partir de 01 de janeiro de 1992, aos servidores da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Distrito Federal aplicar-se-ão, no que couber, as disposições da Lei Federal nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 e legislação complementar, até a aprovação do Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos do Distrito Federal pela Câmara Legislativa.

17. *Em relação à licença-prêmio, em que pese não mais existir essa figura na esfera federal, a redação original da Lei nº 8112/90 assim dispunha em seu art. 87:*

Art. 87. Após cada quinquênio ininterrupto de exercício, o servidor fará jus a 3 (três) meses de licença, a título de prêmio por assiduidade, com a remuneração do cargo efetivo.

.....
§ 2º Os períodos de licença-prêmio já adquiridos e não gozados pelo servidor que vier a falecer serão convertidos em pecúnia, em favor de seus beneficiários da pensão.

18. *Embora esse dispositivo tenha sido alterado pela Lei nº 9.527/97, que substituiu a licença-prêmio pela licença para capacitação, verifica-se que aquela também deveria ser calculada pela remuneração do cargo efetivo do servidor, nos moldes da LC nº 840/11.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE ADMINISTRAÇÃO
SEGEF/SERVIÇO DE LEGISLAÇÃO DE PESSOAL

19. O art. 41 da Lei nº 8112/90, por sua vez, com redação inalterada, conceitua remuneração como sendo a parcela composta pelo vencimento do cargo, acrescida das vantagens pecuniárias permanentes, nestes termos:

Art. 41. Remuneração é o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei.

20. A partir dessa redação é que se pode discutir a possibilidade ou não de inclusão do abono de permanência e das férias indenizadas no cálculo das licenças-prêmio convertidas em pecúnia. Na esfera federal, o ponto cerne da questão também seria definir se essas parcelas seriam vantagens permanentes ou não.

[...]

34. Na LC nº 840/11, art. 68, ao inovar na redação do dispositivo que define as parcelas componentes da remuneração, entende-se que o legislador distrital criou certa inconsistência na definição das parcelas, distanciando-se da norma inspiradora, a Lei nº 8112/90.

35. É sobre esse ponto em que se enxerga a necessidade de aplicar a interpretação lógico-sistemática ao texto do art. 68 da LC nº 840/11. No entender deste Serviço, incluir as parcelas indenizatórias no cálculo das licenças-prêmio não se insere na verdadeira intenção do legislador. Pela Lei nº 8112/90, cujo texto inspirou a redação da LC nº 840/11, apenas o vencimento e as vantagens permanentes compõem a remuneração, o que enseja o correto entendimento que somente essas parcelas devem compor o cálculo das licenças-prêmio. Deve-se entender desse modo também na esfera distrital, mostrando-se mais coerente concluir que, para o cálculo da licença-prêmio em pecúnia paga por este Tribunal, a remuneração a ser considerada é composta somente pelo vencimento do cargo do servidor, acrescido das vantagens permanentes. Isso reflete uma interpretação harmônica entre as normas federal e distrital.

36. Adotando-se somente a literalidade do art. 68 da LC nº 840/11, todas as parcelas nele previstas deveriam compor a base de cálculo da licença-prêmio em pecúnia, o que não seria plausível, pois, por exemplo, também as parcelas referentes a diárias, passagens, transporte, alimentação, auxílio-creche ou escolar e auxílio-fardamento, que são vantagens indenizatórias (art. 101), entrariam na base de cálculo da licença-prêmio, o que padeceria de razoabilidade.

37. A exegese que se pretende obter no caso em exame orienta-se no sentido que o abono de permanência e as férias indenizadas, ao contrário do argumentado no requerimento de peça nº 1, não podem integrar a base de cálculo das licenças-prêmio convertidas em pecúnia, pois são parcelas eminentemente indenizatórias, com caráter nitidamente transitório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE ADMINISTRAÇÃO
SEGE/ SERVIÇO DE LEGISLAÇÃO DE PESSOAL

38. *Desse modo, a metodologia de cálculo vigente, conforme apontado pelo Sepag (peça nº 4), é a que se coaduna com o espírito da norma legal, constando, no cálculo das licenças-prêmio, apenas as parcelas de natureza permanente, não se inserindo, nesse conceito, por notórias razões, as parcelas indenizatórias, tais como as férias indenizáveis e o abono de permanência.*

.....

19. Itere-se que, atualmente, o Processo nº 26.262/2017-e está sobrestado no aguardo de decisão definitiva a ser proferida no ARE nº 946.410 pelo STF. O Agravo foi substituído para julgamento de tema de repercussão geral em 15.10.2018 pelo RE nº 1.167.842, concluso ao Relator, Ministro Gilmar Mendes, desde 17.12.2020, conforme consulta realizada nesta data⁶.

20. Nesta oportunidade, malgrado este Serviço tenha se posicionado pela impossibilidade também de se incluírem as parcelas do abono de permanência na base de cálculo da conversão em pecúnia da licença-prêmio, de acordo com as razões expostas, não se podem afastar, para a presente análise, as importantes manifestações de defesa da inclusão dessa parcela não só trazidas no requerimento de peça 1, mas verificadas em todo o decorrer da discussão da matéria neste Tribunal e no Poder Judiciário. Quer-se dizer, por conseguinte, que parece ser este o momento de poder reavaliar o entendimento até então sustentado, sobretudo de modo a se evitar o engessamento do direito administrativo e o seu desnecessário distanciamento dos provimentos judiciais. A medida reveste-se, na prática, do uso legítimo da técnica do *overruling* na seara administrativa, uma vez que o raciocínio trilhado até o momento sobre o abono de permanência, de modo geral, parece estar em desacordo com os precedentes decisórios jurisprudenciais, inclusive de natureza administrativa.

21. Nesse contexto, em primeiro lugar, cabe citar o Parecer nº 645/2018 – PRCON/PGDF⁷, lançado no Processo nº 00052-00014712/2018-19, devidamente aprovado em 17.08.2018. Eis a Ementa:

Ementa: Inclusão do abono de permanência na base de cálculo da licença-prêmio indenizada. Entendimento do Superior Tribunal de Justiça. Natureza jurídica de verba permanente.

22. No desenrolar da matéria discutida, atinente à possibilidade de haver a incidência da parcela referente ao abono de permanência na base de cálculo da licença prêmio indenizada, a PGDF manifestou entendimento expresso favorável ao pleito, usando como amparo o entendimento do STJ sobre a natureza permanente do abono de permanência, assim como a legislação federal até então aplicável (Lei nº 8.112/90).

23. De fato, verifica-se que o posicionamento majoritário e recorrente do STJ acerca do assunto é favorável à inclusão da parcela do abono de permanência na base de cálculo, como defendido no requerimento de peça 1 e em outros Processos em curso neste Tribunal.

⁶ <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5564187>

⁷ http://www.economia.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/11/PARECER-645_2018-PRCON-LPA-e-Abono-de-Perman%C3%Aancia.pdf



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE ADMINISTRAÇÃO
SEGE/ SERVIÇO DE LEGISLAÇÃO DE PESSOAL

24. Ainda que se tenha defendido em outras oportunidades que as decisões do STJ não dispõem de carga vinculante à Administração Pública, notório é que, especialmente após a vigência do Novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/15), elas merecem melhor atenção pela Alta Direção. Quer-se dizer que, a partir do CPC/2015, é inegável que foram criados mecanismos de recrudescimento da força vinculante das decisões jurisdicionais, sobretudo de acordo com a redação do art. 927, incisos I a V:

Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão:

I - as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade;

II - os enunciados de súmula vinculante;

III - os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos;

IV - os enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional e do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional;

V - a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados.

25. Desses dispositivos, os incisos I e II trazem orientações que devem necessariamente ser observados pela Administração Pública, uma vez que tratam sobre as decisões do STF em sede de controle concentrado de constitucionalidade e sobre os enunciados de súmula vinculante⁸. Os demais incisos, III ao V, por sua vez, embora, segundo o *caput*, se dirijam expressamente aos juízes e Tribunais, configuram, para a Administração Pública, notória força persuasiva relevante (*persuasive force*), de modo que, ainda que não vinculantes, podem ser mais bem observados pela Administração quando no exame do caso prático. Isso, em vez de vulnerar a separação de Poderes, na verdade, dá proeminência a uma aplicação lógica e coerente dos preceitos normativos. Ou seja, tomando como exemplo o inciso III do art. 927 do CPC, em havendo acórdão em julgamento de recursos especial repetitivo, passa a existir para a Administração uma força persuasiva precedente importante. Na esfera jurisdicional, a título informativo, esse acórdão traduziria força vinculante obrigatória (*binding force*), de acordo com o *caput* do mencionado art. 927.

26. Trazendo essa sistemática para a presente a análise, é importante informar que STJ chegou a receber a possibilidade da incidência do abono de permanência em serviço na base de cálculo da licença-prêmio não gozada convertida em pecúnia como assunto de natureza Repetitiva, na forma do Tema 914⁹. Em seguida, porém, o assunto foi retirado do rito dos Repetitivos, conforme o REsp 1.489.267/RS e o REsp 1.489.930/RS.

⁸ “[...] como a súmula vincula também à administração pública, sua vinculatividade é maior do que a prevista no CPC, que se refere apenas aos juízes e tribunais, aliás, está característica é comum também as ações de controle de constitucionalidade concentrado” (ZANETI JR., 2016, p. 369).

⁹ https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE ADMINISTRAÇÃO
SEGEF/SERVIÇO DE LEGISLAÇÃO DE PESSOAL

27. De todo modo, pelo exposto, não se pode ignorar que o STJ reiteradamente tem considerado o abono de permanência parcela permanente integrante do cálculo da licença-prêmio em pecúnia. Portanto, assim como o fez a PGDF no Parecer nº 645/2018 – PRCON/PGDF, imagina-se que também o TCDF possa caminhar no mesmo sentido.

28. O próprio STJ já reconheceu, sob o rito dos Repetitivos (Tema 424¹⁰), que se sujeitam à incidência do Imposto de Renda os rendimentos recebidos a título de abono de permanência, dando ensejo à interpretação que essa verba é mesmo remuneratória.

29. O TJDF, no julgamento do MS nº 0717629-47.2018.8.07.0000, transitado em julgado em 16.09.2020, também autorizou a inclusão do abono de permanência no cálculo do terço constitucional de férias, nos termos da Ementa¹¹ a seguir reproduzida:

MANDADO DE SEGURANÇA. SINDIRETA. ABONO DE PERMANÊNCIA. VERBA DE NATUREZA REMUNERATÓRIA. CÔMPUTO NO CÁLCULO DO TERÇO DE FÉRIAS. DIREITO LÍQUIDO E CERTO.

1. O abono de permanência, consoante entendimento firmado pelo colendo STJ, ao julgar o REsp 1.192.556/PE, sob o rito dos recursos repetitivos, é verba que ostenta natureza remuneratória, de forma que os servidores substituídos ostentam direito líquido e certo ao seu cômputo no cálculo do terço constitucional de férias. 2. Ordem concedida.

30. Dando sequência ao exame, como argumentado no Processo nº 1.478/2020-e e, agora, no requerimento em análise, o Decreto distrital nº 40.208/19 expressamente estabelece, em seu art. 1º, *caput*, que suas normas se aplicam restritamente aos servidores da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo do Distrito Federal, nestes moldes:

Art. 1º Este Decreto estabelece normas regulamentares para a concessão dos benefícios de licença-servidor, de que tratam os artigos 139 e seguintes da [Lei Complementar nº 840, de 23 de dezembro de 2011](#), com redação dada pela Lei Complementar nº 952, de 16 de julho de 2019, bem como de licença-prêmio, de que tratam os artigos 2º, 3º, 4º, 5º e 6º, também da Lei Complementar nº 952, de 2019, aos servidores da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo do Distrito Federal.

[...]

31. No exame do Processo nº 1.478/2020-e, este Serviço deu ênfase ao fato de o Decreto em questão se restringir aos servidores do Poder Executivo. Assim se posicionou este Serviço à época (e-DOC 517F0B3C):

.....
8. Com relação ao Decreto nº 40.208/19, não obstante a norma regulamente a legislação estatutária distrital, impõe-se observar que

¹⁰ https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?&l=1&i=424&tt=T

¹¹ Os efeitos do *Writ* são objeto do Processo nº 38699/2018-e neste Tribunal de Contas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE ADMINISTRAÇÃO
SEGEF/SERVIÇO DE LEGISLAÇÃO DE PESSOAL

seus efeitos se irradiam exclusivamente sobre o Poder Executivo, por vontade do próprio legislador, na forma prescrita pelo art. 1º, que diz:

[...]

9. *Desse modo, verifica-se que os preceitos do Decreto aplicam-se, em um primeiro momento, aos servidores da administração do Poder Executivo.*

32. Além do art. 1º, *caput*, o art. 16 expressamente delimita as regras do respectivo ato normativo aos servidores do Poder Executivo do DF, deste modo:

Art. 16. O pagamento da indenização de Licença Prêmio por Assiduidade aos servidores da Administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo do Distrito Federal, de que trata o art. 142, da Lei Complementar nº 840/2011, obedecerá às disposições deste Decreto.

33. Neste momento, porém, é razoável repisar o entendimento subsidiário já discutido no mesmo Processo nº 1.478/2020-e, qual seja: em tese, nada impede a aplicação do Decreto distrital nº 40.208/19 no âmbito do TCDF caso haja expressa autorização Plenária nesse sentido. Aquém de vulnerar a independência funcional desta Corte, a extensão de alguns dispositivos do Decreto em comento encontra amparo nas regras de integração normativa, principalmente tendo em vista a ausência de regulamentação da matéria internamente. Demais disso, o Poder Executivo distrital detém reserva de administração para dispor sobre o regime jurídico dos servidores distritais, nos moldes previstos pelo art. 71, §1º, inciso II, da LODF¹². Todavia, isso nada impacta, como dito, a independência constitucional do TCDF para tratar de assuntos *interna corporis* relativos à gestão de pessoal.

34. O respeito à isonomia e à impessoalidade¹³ também auxiliam a defesa dessa tese aqui encampada, sobretudo considerando que, conforme argumentado pelo respectivo interessado do Processo nº 1.478/2020-e (e-DOC 0441FC58), Procuradores, Auditores-Tributários, Médicos e demais agentes públicos do DF vêm recebendo a conversão em pecúnia com a inclusão do abono de permanência na base de cálculo.

¹² Art. 71. A iniciativa das leis complementares e ordinárias, observada a forma e os casos previstos nesta Lei Orgânica, cabe:

[...]

§ 1º Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal a iniciativa das leis que disponham sobre:

[...]

II - servidores públicos do Distrito Federal, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

¹³ O princípio da impessoalidade está literalmente elencado como um dos princípios constitucionais aos quais a Administração Pública do DF deve obediência, nos termos do art. 19, *caput*, da LODF:

Art. 19. A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos poderes do Distrito Federal obedece aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, motivação, participação popular, transparência, eficiência e interesse público, e também ao seguinte:
[...]



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE ADMINISTRAÇÃO
SEGEF/SERVIÇO DE LEGISLAÇÃO DE PESSOAL

35. Logo, a superação do entendimento até então traçado sobre as verbas que compõem a base de cálculo da conversão em pecúnia da licença-prêmio não gozada, no entendimento deste Serviço, pode ser a melhor medida a ser tomada em sede Plenária nestes autos. A propósito, a possibilidade de manifestação do Plenário encontra respaldo no art. 14, inciso II, do Regimento Interno do TCDF, aprovado pela Resolução nº 296/16, segundo o qual compete ao Plenário apreciar questões administrativas relevantes. O art. 16, inciso II, também do RITCDF ainda faculta ao Presidente, quando considerar relevante alguma questão administrativa, relatar ou sortear relator para submetê-la ao Plenário. Eis os dispositivos:

Art. 14. Compete ainda ao Plenário:

[...]

II - apreciar questões administrativas de caráter relevante;

.....

Art. 16. Compete ao Presidente:

[...]

XI - decidir as questões administrativas ou, quando considerá-las relevantes, relatar ou sortear relator para submetê-las ao Plenário, nos termos do art. 120 deste Regimento, resguardada a competência da Corregedoria;

36. Sobre o sobrestamento do Processo nº 26.262/2017-e até o desfecho do ARE nº 946.410, na forma do Despacho da Presidência de e-DOC 2BADD614, outrossim, não se enxerga a determinação como obstativa ao exame ora em andamento, tendo em conta, como observado, a superveniência de vários fatos relevantes, recorrentes e substanciais sobre a matéria, os quais estão aptos a habilitar o prosseguimento dos estudos no entendimento deste Serviço.

37. Com relação ao marco temporal de eventual novo entendimento sobre a base de cálculo da conversão em pecúnia da licença-prêmio, veja-se o que dispõe o art. 23 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/42):

Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

38. A partir dessa redação, considerando eventual decisão administrativa favorável ao pleito, ainda que parcialmente, entende-se necessário sim haver uma espécie de modulação temporal dos efeitos financeiros, principalmente em atenção ao interesse público (*prospective overruling*). Nesse contexto, vislumbra-se, *in casu*, três cenários passíveis de acolhimento. O primeiro deles é a data de aprovação do Parecer nº 645/2018 – PRCON/PGDF (17.08.2018). O segundo é a data da vigência da LC nº 952/19 (17.07.2019). O terceiro é a data da vigência do Decreto distrital nº 40.208/19 (30.10.19).

39. Na ocasião, este Serviço sugere a adoção da data da aprovação do Parecer nº 645/2018 – PRCON/PGDF, por representar o momento em que o órgão de representação judicial do DF se manifestou sobre a possibilidade jurídica real de se incluir o abono de permanência na base de cálculo da conversão em pecúnia da licença-



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE ADMINISTRAÇÃO
SEGE/ SERVIÇO DE LEGISLAÇÃO DE PESSOAL

prêmio. Nesse sentido, veja-se que o Decreto distrital nº 40.208/19, por exemplo, não inovou no cenário jurídico ao elencar essa verba em seu art. 7º, inciso II.

40. Enfim, sobre os efeitos financeiros, à luz do item II.1.c da Decisão 3715/2020, lançada no Processo nº 00600-00003379/2020-93-e, por ser o assunto atinente ao pagamento de verba de caráter indenizatório¹⁴, em havendo manifestação favorável à inclusão do abono de permanência, não se verifica empecilho quanto à LC nº 173/20, para os beneficiários que preencheram o quinquênio até 27.05.2020. Assim diz o item II.1.c da Decisão nº 3715/2020:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: [...] II – considerando a necessidade de dar fiel cumprimento à LC nº 173/2020, ao menos até que sobrevenha o julgamento das ADIs 6447 e 6450, em trâmite no Supremo Tribunal Federal, que tratam da constitucionalidade dos artigos 7º e 8º da mencionada lei complementar, em especial quanto à sua aplicabilidade nos demais Poderes e entes federativos, incluindo o Distrito Federal, responder ao consulente o que se segue: 1) relativamente ao inciso I do artigo 8º da LC nº 173/2020: [...] c) não estão proibidas as concessões de vantagens de caráter indenizatório, assistencial, periódico ou eventual, além daquelas relativas às peculiaridades do trabalho, em especial as de envergadura constitucional; [...]

41. Ante o exposto, em atenção aos pedidos formulados pela Associação dos Servidores do Tribunal de Contas do Distrito Federal – Assecon (peça 1), sugere-se o seu conhecimento pela Administração e:

I – com relação à inclusão das parcelas do abono de permanência na base de cálculo da conversão em pecúnia da licença-prêmio, o prosseguimento do feito para avaliação superior quanto à viabilidade de submeter o assunto à apreciação da Alta Administração do Tribunal, notadamente com vistas a apreciar a possibilidade de extensão do art. 7º, inciso II, do Decreto distrital nº 40.208/19 aos servidores do TCDF, mantendo este Serviço posicionamento favorável ao pleito, neste momento, tendo em vista a superveniência de diversos fatos relevantes, recorrentes e substanciais sobre a matéria, a exemplo do Parecer nº 645/2018 – PRCON/PGDF, do trânsito em julgado do MS nº 0717629-47.2018.8.07.0000 no TJDF e de manifestações decisórias do STJ, os quais estão aptos a habilitar o prosseguimento dos estudos sobre o tema;

II – quanto à inclusão das parcelas de auxílio-alimentação na base de cálculo da conversão em pecúnia da licença-prêmio, o indeferimento do pleito, uma vez que essas parcelas não podem servir como base de cálculo para qualquer outro benefício, com fulcro no art. 103, incisos I e III, da LC nº 840/11, c/c o art. 5º, inciso I, da Resolução nº 133/01, bem como considerando a *ratio decidendi* do Voto condutor da Decisão nº 50/2020-AD (e-DOC 850FFDAA), lançada no Processo nº 9.100/2020-e, oportunidade em que se reitera a manifestação sobre o assunto expendida na Informação nº 285/2020 – Seleg (e-DOC 30035DD6);

III – como consequência do item I, em sendo deferida a inclusão das parcelas do abono de permanência na base de cálculo, o acolhimento da data da

¹⁴ Com sabido, essa é a natureza jurídica da licença-prêmio convertida em pecúnia.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE ADMINISTRAÇÃO
SEGE/ SERVIÇO DE LEGISLAÇÃO DE PESSOAL

aprovação do Parecer nº 645/2018 – PRCON/PGDF como marco temporal do entendimento;

IV – em seguida, nos termos do requerimento da interessada, a autorização para a apuração da relação de servidores que obtiveram o pagamento da conversão de licença-prêmio em pecúnia sem a inclusão do abono de permanência na composição da base de cálculo mensal da licença após a data da aprovação do Parecer nº 645/2018 – PRCON/PGDF, para a devida correção.

À superior consideração,

Assinado eletronicamente
Yuri Novais Pimenta Nunes
Analista de Administração Pública

De acordo. À Segep.

Assinado eletronicamente
Paulo César Carneiro
Chefe do Serviço de Legislação de Pessoal