



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

Processo nº: 00600-00010972/2022-58-e

Jurisdicionada: Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF

Assunto: Consulta

Ementa: Consulta formulada pelo presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF acerca da necessidade de observância do teto remuneratório constitucional quanto à base de cálculo de cada mês da conversão em pecúnia da licença-prêmio e do adicional de férias, considerando-se a natureza de cada verba inclusa na base de cálculo, sobretudo o abono de permanência e o auxílio-alimentação. Pedido de habilitação e cópia dos autos, efetuado pelo Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo e do Tribunal de Contas do Distrito Federal – Sindical. Despacho Singular nº 388/2022-GCMA: postergação da análise do pedido do Sindical. **Nesta fase:** análise de admissibilidade e de mérito da consulta e dos pedidos do Sindical. **Unidade Técnica** sugere ao Tribunal que: a) tome conhecimento da consulta; b) esclareça à consulente que: 1- independentemente da natureza das verbas que a compõem, deve-se aplicar o teto remuneratório à base de cálculo do adicional de férias, excetuando-se apenas o abono pecuniário, conforme disposto no art. 91, § 3º, da LC nº 840/11; e 2- para fins de conversão em pecúnia da licença-prêmio não gozada, deve-se aplicar o teto remuneratório constitucional sobre a base de cálculo mensal, excetuando-se de tal cômputo as verbas indenizatórias previstas em lei, nos termos do art. 37, § 11, da CRFB, do art. 19, § 4º, da LODF e dos arts. 70, § 2º, e 101 da LC nº 840/11; e c) autorize o arquivamento dos autos. **Voto convergente, com ligeiro ajuste nos esclarecimentos à consulente. Conhecimento dos documentos encaminhados pelo Sindical, mas indeferimento do seu ingresso nos autos, visto que o mesmo se daria na condição de “amicus curiae” e não parte interessada, dada a natureza do processo de consulta, considerando já se contar, no processo, com manifestação suficiente ao esclarecimento da matéria, permitindo, desde logo, a incursão no mérito da consulta.**

RELATÓRIO

Cuidam os autos de consulta formulada pelo presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF acerca da necessidade de observância do teto remuneratório constitucional quanto à base de cálculo de cada mês da conversão em pecúnia da licença-prêmio e do adicional de férias, considerando-se a natureza de cada verba inclusa na base de cálculo, sobretudo o abono de permanência e o auxílio-alimentação (peças 1 e 2).

Posteriormente, foram juntados ao presente feito, às peças 5/7, documentos oriundos do Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo e do Tribunal de Contas do Distrito Federal – Sindical, mediante os quais solicita a habilitação nos autos de seu representante legal e vista do processo.

Por meio do Despacho Singular nº 388/2022-GCMA, foi postergada a



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

análise desses pedidos (peça 10).

Nesta fase, encontram-se em exame, pois, a admissibilidade e o mérito da aludida consulta, bem como as solicitações efetuadas pelo Sindical.

Em seu trabalho, a Secretaria de Fiscalização de Pessoal/TCDF – SEFIPE, mediante a Informação nº 62/2022-2ª DIFIPE (peças 11 e 12), apresenta, inicialmente, as considerações efetuadas pela consulente, a saber:

“2. Por meio do Ofício nº 359/2022-GMD (e-doc BCB9E978, peça 1), afirma o consulente que aquela Casa “editou o Ato da Mesa Diretora nº 41, de 2022, autorizando a inclusão do abono de permanência e do auxílio-alimentação na base de cálculo da conversão em pecúnia de períodos de licença-prêmio por assiduidade, bem como a inclusão do abono de permanência na base de cálculo do terço constitucional de férias, seguindo a Decisão Administrativa nº 48, de 2021, desse Tribunal”.

3. Entretanto, sua área de pessoal “levantou questão em relação à aplicação do teto remuneratório constitucional na base de cálculo utilizada na apuração dos valores a serem pagos, o que tem gerado diversos questionamentos”.

4. Por meio do Parecer-PG n.º 318/2022-NPRAD (e-doc B9E9AE66, peça 2), a Procuradoria-Geral da Presidência da CLDF esclarece que não se analisa a “juridicidade da inclusão do abono de permanência e do auxílio alimentação nas bases de cálculo da conversão da licença prêmio em pecúnia e do terço constitucional de férias”, autorizada internamente neste Tribunal por meio da Decisão Administrativa nº 48/2021, pelo Poder Judiciário por meio do Acórdão proferido pelo TJDF no julgamento do MS nº 0717629-47.2018.8.07.0000 e das Apelações no MS nº 0703663-55.2021.8.07.0018, e pelo Poder Executivo por meio do Decreto nº 40.208/2019 do GDF.

5. Tampouco se controverte nos autos sobre a “não aplicabilidade do teto remuneratório à verba a ser paga em razão da conversão em pecúnia da licença prêmio por assiduidade e à verba referente ao adicional de 1/3 de férias”, conforme jurisprudência pacífica do Superior Tribunal de Justiça.

6. Registra que a questão a ser dirimida seria saber se, “dado que verbas indenizatórias de acordo com a Lei Complementar nº 840/2011, como auxílio alimentação e abono de permanência, quando efetivamente pagas ao servidor não sofrem redução pelo teto, quando computadas na base de cálculo da licença prêmio e do adicional de férias, devem somar-se às demais verbas sofrendo redução pelo teto”.

7. Assevera que por meio da Decisão nº 3.520/2015, este Tribunal, bem como o STF nos precedentes que fundamentaram a referida decisão, “tão somente se manifestou no sentido de que o teto constitucional se aplica no cômputo da base de cálculo da licença prêmio por assiduidade. Isto é, ambas as Cortes não desceram a minúcias para analisar a natureza de cada verba que compõe a base de cálculo, mas sim analisou-se a questão em termos mais gerais”.

8. Defende que “não se trata de escolher entre aplicar o teto constitucional a toda e qualquer verba que componha a base de cálculo, independentemente da sua natureza, ou isentar do teto constitucional toda e qualquer verba que componha a base de cálculo, independentemente da sua natureza”.

9. Argumenta que a “aplicação do teto remuneratório não afasta as exceções constitucional e legalmente previstas, de modo que a limitação remuneratória deve incidir apenas sobre as verbas nas quais incidiria no momento em que o servidor estivesse a ser remunerado na ativa”.

10. Quanto à natureza das verbas, registra que “a Lei Complementar nº 840/2011 determina que o auxílio alimentação e o abono de permanência têm natureza indenizatória, não incidindo sobre elas o teto remuneratório”, nos termos dos artigos



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

70, § 2º, e 101, incisos II e VII, da LC nº 840/2011.

11. Entretanto, apesar de o auxílio-alimentação não desafiar maiores controvérsias, informa que o STJ possui entendimento, fixado em julgamento de recursos repetitivos, no sentido de que o abono de permanência teria natureza remuneratória (REsp nº 1.192.556/PE).

12. Além disso, “os precedentes do STJ que fixaram o entendimento no sentido de que o abono de permanência deve constituir a base de cálculo da conversão em pecúnia da licença prêmio, se basearam na afirmação de que se trataria de uma verba de caráter permanente que compõe a remuneração do servidor (STJ: REsp 1.640.841/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/04/2017)”.

13. Traz à baila, por outro lado, doutrina e julgados das Turmas Recursais do TJDFT “no sentido de que, quando da inclusão do auxílio alimentação e também do abono de permanência na base de cálculo da conversão em pecúnia da licença prêmio, não deve incidir o teto remuneratório constitucional, uma vez que ambas as verbas teriam natureza indenizatória, de acordo com a Lei Complementar nº 840/2011”.

14. Assim, conclui que “deve-se observar, mês a mês, a mesma remuneração líquida que o servidor receberia caso recebesse as parcelas na ativa; portanto, nos termos da consulta feita no MEMORANDO Nº 65/2022-SEPAG, a cada mês deve-se aplicar o teto constitucional à remuneração regularmente glosável e, depois, somar as não regularmente glosáveis”.

15. Especificamente quanto ao auxílio-alimentação e ao abono de permanência, conclui que o primeiro ostenta natureza indenizatória, não se submetendo ao teto remuneratório, enquanto o segundo “teria natureza remuneratória, submetendo-se à aplicação do teto remuneratório quando da sua inclusão na base de cálculo da conversão da licença prêmio em pecúnia e do adicional de férias”.

16. Por fim, sugere o encaminhamento da matéria ao TCDF, por meio de consulta.”

Em seguida, faz análise da admissibilidade da consulta, como se segue:

“18. O conhecimento de consulta pelo TCDF condiciona-se ao disposto no art. 264 do RI/TCDF, a seguir:

Art. 264. Em caso de dúvida na aplicação de disposição legal ou regulamentar, em matéria de sua competência, o Tribunal decidirá sobre consultas que lhe forem formuladas pelo Presidente da Câmara Legislativa, Governador do Distrito Federal, por Secretário de Governo ou autoridade equivalente, bem como por dirigente de órgão relativamente autônomo ou entidade da administração indireta, incluídas as fundações.

§ 1º As consultas deverão versar direito em tese, indicar com precisão seu objeto e ser acompanhadas de parecer técnico-jurídico da Administração.

§ 2º A resposta à consulta terá caráter normativo e constituirá prejudgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto.

§ 3º A decisão sobre processo de consulta somente será tomada se presentes na sessão pelo menos cinco Conselheiros, incluindo o Presidente e Auditores convocados.

19. Verifica-se que a presente consulta foi formulada por autoridade competente, indica com precisão seu objeto, versa sobre direito em tese e está acompanhada de parecer técnico-jurídico da Administração.

20. Dessa forma, consideram-se cumpridos os pressupostos de admissibilidade previstos no artigo 264 do Regimento Interno deste Tribunal (Resolução nº 296, de 15 de setembro de 2016), razão pela qual se passa a analisar o mérito da presente consulta.”

Na sequência, quanto ao mérito, tece os seguintes apontamentos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

“21. O cerne da controvérsia que deu origem à presente consulta reside em saber a forma de aplicação do teto remuneratório constitucional à base de cálculo da conversão em pecúnia da licença-prêmio e do adicional de férias, se de acordo com a natureza de cada verba inclusa na base de cálculo, em especial do abono de permanência e do auxílio-alimentação.

22. Quanto à base de cálculo do adicional de férias, o artigo 91, § 3º, da LC nº 840/2011¹, que trata de forma específica sobre o tema, é peremptório ao registrar que a mesma não pode ser superior ao teto de remuneração ou subsídio, salvo em relação ao abono pecuniário, única exceção prevista em lei.

23. Logo, independentemente da natureza das verbas que a compõem, deve-se aplicar o teto remuneratório à base de cálculo do adicional de férias excetuando-se apenas o abono pecuniário, tendo em vista o princípio da legalidade, o critério da especialidade e tendo em vista que o dispositivo legal mencionado encontra-se plenamente vigente, a despeito de eventual discussão quanto a sua contrariedade ao artigo 37, § 11, da CRFB e ao artigo 19, § 4º, da LODE, incabível nos presentes autos.

24. Com relação à base de cálculo da conversão em pecúnia da licença-prêmio, estabelecia o artigo 139 da LC nº 840/2011, em sua redação original², que “após cada quinquênio ininterrupto de exercício, o servidor efetivo faz jus a três meses de licença-prêmio por assiduidade, sem prejuízo da remuneração ou subsídio do cargo efetivo”.

25. Na sequência, seu artigo 142 disciplinava que “os períodos de licença-prêmio adquiridos e não gozados são convertidos em pecúnia, quando o servidor for aposentado”.

26. Logo, diante da ausência de disciplina legal específica quanto ao tema e considerando que a conversão em pecúnia da licença-prêmio visa à recomposição do patrimônio do servidor diante de uma supressão de direito, em razão do não gozo do benefício previsto durante a atividade, entende-se que deve ter como referência os valores que efetivamente seriam auferidos na ativa.

27. Ademais o artigo 37, § 11, da CRFB e o artigo 70, § 2º, da LC nº 840/2011 preveem, para efeito do limite remuneratório constitucional (artigo 37, inciso XI, da CRFB), a exclusão das parcelas de caráter indenizatório previstas em lei, sem qualquer ressalva.

28. Assim, os períodos de licença-prêmio a serem convertidos em pecúnia devem levar em consideração a remuneração ou subsídio do cargo efetivo a que faria jus o servidor se houvesse gozado a licença, portanto aplicando-se o teto remuneratório constitucional como se na ativa estivesse, ou seja, excetuando-se de tal cômputo as verbas indenizatórias previstas em lei, nos termos do artigo 37, § 11, da CRFB e do artigo 70, § 2º, da LC nº 840/2011, sob pena de enriquecimento sem causa do Estado.

29. Portanto, necessário avaliar a natureza jurídica, se remuneratória ou indenizatória, do auxílio-alimentação e do abono de permanência para fins de aplicação do teto remuneratório distrital, nos termos da legislação de regência (LC nº 840/2011).

30. De fato, conforme trazido à baila pelo consulente, os precedentes do STJ que fixaram o entendimento no sentido de que o abono de permanência deve constituir a base de cálculo da conversão em pecúnia da licença prêmio basearam-se na

¹ Art. 91. Independentemente de solicitação, é pago ao servidor, por ocasião das férias, um adicional correspondente a um terço da remuneração ou subsídio do mês em que as férias forem iniciadas. § 1º No caso de o servidor efetivo exercer função de confiança ou cargo em comissão, a respectiva vantagem é considerada no cálculo do adicional de que trata este artigo, observada a proporcionalidade de que trata o art. 121, § 1º. § 2º O adicional de férias incide sobre o valor do abono pecuniário. § 3º A base para o cálculo do adicional de férias não pode ser superior ao teto de remuneração ou subsídio, salvo em relação ao abono pecuniário.

² Redação posteriormente alterada pelo art. 139 da Lei Complementar nº 952/2019, que extinguiu a licença-prêmio por assiduidade e instituiu a licença-servidor, permitindo sua conversão em pecúnia apenas nos casos de falecimento do servidor ou quando este for aposentado compulsoriamente ou por invalidez.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

afirmação de que se trataria de verba de caráter permanente que compõe a remuneração do servidor, conforme precedente exemplificativo elencado pelo próprio consulente:

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. EMBARGOS À EXECUÇÃO DE SENTENÇA. LICENÇA-PRÊMIO NÃO GOZADA. CONVERSÃO EM PECÚNIA CONCEDIDA NO TÍTULO JUDICIAL. BASE DE CÁLCULO. REMUNERAÇÃO. INCLUSÃO DO ABONO DE PERMANÊNCIA. 1. Tendo o título executivo estabelecido que a conversão em espécie de licenças-prêmio não gozadas seria feito com base na remuneração do servidor, o abono de permanência deve integrar a base de cálculo. 2. O abono de permanência em serviço consiste em prestação pecuniária devida àqueles servidores que, mesmo reunidas as condições para aposentadoria, optam por continuar trabalhando, conforme arts. 40, § 19, da CF; 3º, § 1º, da EC 41/2003; e 7º da Lei 10.887/2004. 3. Segundo o art. 41 da Lei 8.112/1990, remuneração "é o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei". 4. O abono de permanência é indubitavelmente vantagem pecuniária permanente, pois essa contraprestação se incorpora ao patrimônio jurídico do servidor de forma irreversível ao ocorrer a reunião das condições para a aposentadoria, associada à continuidade do labor. Não é, portanto, possível atribuir eventualidade ao pagamento da citada vantagem, pois somente com o implemento da aposentadoria ela cessará. 5. O STJ, sob o regime do art. 543-C do CPC e da Resolução STJ 8/2008, já se manifestou sobre a natureza jurídica do abono de permanência para fins tributários, de forma a assentar o seu caráter remuneratório. A propósito: EDcl no REsp 1.192.556/PE, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, DJe 17.11.2010. 6. "Por ser uma vantagem pecuniária não eventual e componente da remuneração do servidor, o abono de permanência deve compor a base de cálculo da licença-prêmio indenizada." (AgRg no REsp 1.480.864/RS, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 21/09/2016). No mesmo sentido, REsp 1.607.588/RS, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 13/9/2016; REsp 1.479.938/RS, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 4.12.2014; e REsp 1.491.286/RS, Rel. Ministro Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 16.12.2014. 7. Recurso Especial não provido. (STJ, REsp 1.640.841/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/04/2017) (grifos nossos)

31. O fundamento central para a inclusão do abono de permanência na base de cálculo da conversão em pecúnia da licença-prêmio seria o seu caráter permanente, diante do conceito de remuneração estampado na legislação de regência (Lei nº 8.112/1990).

32. O mesmo fundamento foi utilizado para permitir a inclusão, na citada base de cálculo, do auxílio-alimentação e da saúde suplementar de servidor público federal:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO. INCLUSÃO DO ABONO DE PERMANÊNCIA E DO AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO NA BASE DE CÁLCULO DA REMUNERAÇÃO PARA FINS DE CONCESSÃO DE LICENÇA-PRÊMIO. AGRAVO INTERNO DO DISTRITO FEDERAL DESPROVIDO. 1. O acórdão recorrido encontra-se em consonância com o entendimento adotado por esta Corte de que as rubricas que compõem a remuneração do Servidor deverão ser incluídas na base de cálculo da conversão da licença-prêmio em pecúnia, dentre elas o auxílio-alimentação, o abono de permanência e a saúde suplementar. Nesse sentido: REsp. 1.489.904/RS, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 25.11.2014, DJe 4.12.2014. 2. Agravo Interno do DISTRITO FEDERAL desprovido. (STJ, AgInt no AREsp 475.822/DF, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJE 19/12/2018) (grifos nossos)

33. Outrossim, no REsp nº 1.192.556/PE, julgado sob a sistemática dos recursos repetitivos então prevista no artigo 543-C do CPC/1973, o STJ fixou o entendimento quanto à incidência do imposto de renda sobre o abono de permanência diante da legislação tributária federal, uma vez que compete à União legislar instituir e legislar acerca do referido tributo (art. 153, inciso III, da CRFB), e diante da ausência de lei que autorize considerar o abono de permanência como rendimento isento.

34. Segue ementa do acórdão:

TRIBUTÁRIO. RECURSO ESPECIAL. ABONO DE PERMANÊNCIA. INCIDÊNCIA DE IMPOSTO DE RENDA. 1. Sujeitam-se incidência do Imposto de Renda os rendimentos



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

recebidos a título de abono de permanência a que se referem o § 19 do art. 40 da Constituição Federal, o § 5º do art. 2º e o § 1º do art. 3º da Emenda Constitucional 41/2003, e o art. 7º da Lei 10.887/2004. Não há lei que autorize considerar o abono de permanência como rendimento isento. 2. Recurso especial provido. (STJ, REsp 1.192.556/PE, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 25/08/2010) (grifos nossos)

35. Na sequência, no julgamento que rejeitou os respectivos embargos de declaração, a Primeira Seção do STJ esclareceu que “o abono de permanência possui, pois, natureza remuneratória por conferir acréscimo patrimonial ao beneficiário e configura fato gerador do imposto de renda, nos termos do artigo 43 do Código Tributário Nacional”.

36. Observa-se, assim, que a despeito de haver entendimento do STJ quanto à natureza remuneratória do abono de permanência para fins de imposto de renda, o citado entendimento possui como supedâneo a legislação tributária federal e a Lei nº 8.112/1990, que rege os servidores públicos federais e não prevê expressamente a natureza jurídica da referida vantagem ou mesmo a incidência ou não do teto remuneratório sobre a referida parcela.

37. Ao contrário, a LC nº 840/2011, que rege os servidores públicos distritais, além de elencar as vantagens de caráter indenizatório como componentes da remuneração (artigo 68), prevê expressamente a natureza jurídica indenizatória tanto do auxílio-alimentação (artigo 101, inciso III) quanto do abono de permanência (artigo 101, inciso VII), excluindo-os do cômputo do teto remuneratório (artigo 70, § 2º):

Art. 70. A remuneração ou o subsídio dos ocupantes de cargos e funções públicos da administração direta, autárquica e fundacional, incluídos os cargos preenchidos por mandato eletivo, e os proventos, as pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não podem exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Desembargadores do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. [...]

§ 2º Excluem-se do valor do teto de remuneração o décimo terceiro salário, o adiantamento de férias, o adicional de férias, o auxílio-natalidade, o auxílio pré-escolar e as vantagens de caráter indenizatório. ----- Art. 101. Tem caráter indenizatório o valor das parcelas relativas a: I – diária e passagem para viagem; II – transporte; III – alimentação; IV – creche ou escola; V – fardamento; VI – conversão de férias ou de parte delas em pecúnia; VII – abono de permanência; VIII - créditos decorrentes de demissão, exoneração e aposentadoria relativos a férias ou adicional de férias ou conversão de licença--servidor em pecúnia.

38. Assim, apesar de ser possível a incidência de imposto de renda sobre as vantagens de caráter indenizatório estabelecidas na legislação distrital, conforme dispuser a legislação federal (artigo 103, inciso II, da LC nº 840/2011³), a elas não se aplica o teto remuneratório, por força do artigo 70, § 2º, da LC nº 840/2011.

39. Logo, sendo o auxílio-alimentação e o abono de permanência parcelas com caráter indenizatório às quais não se aplica o teto remuneratório por força de lei, da CRFB (artigo 37, § 11) e da LODF (artigo 19, § 4º), entende-se que a tais vantagens tampouco se aplica o teto remuneratório quando componentes da base de cálculo da conversão em pecúnia da licença-prêmio não gozada, tendo em vista, ainda, a ausência de disposição específica quanto ao tema na LC nº 840/2011.

40. Cumpre colacionar ementa de decisões recentes das Turmas Recursais do TJDFT sobre o assunto em tela:

JUIZADOS ESPECIAIS DA FAZENDA PÚBLICA. DIREITO ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO CIVIL. VIABILIDADE DE INCLUSÃO DE ABONO PERMANÊNCIA E AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO NA BASE DE CÁLCULO DA CONVERSÃO EM PECÚNIA DE LICENÇA PRÊMIO NÃO GOZADA. RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO. 1. Trata-se de Ação de Conhecimento, referente à incorporação de parcelas de abono permanência e auxílio-alimentação à base de cálculo para conversão das licenças-prêmios por assiduidade em pecúnia. A sentença foi procedente

³ Art. 103. O valor das indenizações não pode ser: [...] 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;

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

condenando o Distrito Federal ao pagamento de R\$ 66.000,00 (sessenta e seis mil reais). 2. O Distrito Federal apresentou recurso inominado requerendo o provimento do recurso para a improcedência dos pedidos iniciais. Alega que o auxílio-alimentação e o abono de permanência não podem ser considerados remuneratórios para fins de inclusão na base de cálculo da licença-prêmio em pecúnia, mas indenizatórios para exclusão do teto remuneratório. Defende que a remuneração tomada como base de cálculo para a licença prêmio em pecúnia deve observar o teto constitucional. Subsidiariamente, requereu que o valor da condenação seja a quantia histórica de R\$ 56.295,40, referente a 10 meses de licença prêmio convertida em pecúnia. Contrarrazões apresentadas. 3. A sentença não merece qualquer reforma. O entendimento consolidado no STJ e no TJDFT é no sentido de que os valores atinentes ao abono de permanência, o auxílio-alimentação deverão ser incluídos na base de cálculo da conversão da licença-prêmio em pecúnia, uma vez que compõem a remuneração do servidor civil (Precedentes no âmbito do STJ : AgInt no AREsp 475822/DF, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJE 19/12/2018; REsp 1576363/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 08/05/2018, DJe 19/11/2018. Precedentes na 2ª Turma Recursal, Acórdão n.1174499, DJE: 03/06/2019;e, 3ª Turma Recursal, âmbito do TJDFT Acórdão n.1152933, DJE: 08/03/2019). 4. A licença-prêmio convertida em pecúnia, o abono permanência e o auxílio alimentação (art. 101, III e VIII, da Lei Complementar nº 840/11) têm caráter indenizatório, inexistindo falar em limitação da indenização ao teto remuneratório. Isso é o que consta na própria Lei Complementar nº 840/2011, art. 70, § 2º, que ora se destaca: "§ 2º Excluem-se do valor do teto de remuneração o décimo terceiro salário, o adiantamento de férias, o adicional de férias, o auxílio-natalidade, o auxílio pré-escolar e as vantagens de caráter indenizatório." 5. Precedente: (Acórdão 1313623, 07373047420208070016, Relator: ASIEL HENRIQUE DE SOUSA, Terceira Turma Recursal, data de julgamento: 3/2/2021, publicado no DJE: 12/2/2021. Pág.: Sem Página Cadastrada.). [...] 7. RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO. Sentença mantida por seus próprios fundamentos [...] (TJDFT, RIC 0734627-37.2021.8.07.0016, Acórdão 1387856, Segunda Turma Recursal, Relator ARNALDO CORRÊA SILVA, Publicado no DJE : 01/12/2021) (grifos nossos) ----- ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO APOSENTADO – LICENÇA PRÊMIO NÃO GOZADA – CONVERSÃO EM PECÚNIA – POSSIBILIDADE. BASE DE CÁLCULO – INCLUSÃO DO AUXÍLIOALIMENTAÇÃO. TETO REMUNERATÓRIO CONSTITUCIONAL – NÃO INCIDÊNCIA, NA SITUAÇÃO DOS AUTOS. RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO. 1. Nos termos do art. 142 da Lei Complementar 840/11, na redação vigente por ocasião da aposentadoria da autora, "os períodos de licença-prêmio adquiridos e não gozados são convertidos em pecúnia, quando o servidor for aposentado". De acordo com a jurisprudência deste Tribunal, a base de cálculo para a conversão será o valor referente à última remuneração do servidor antes da aposentadoria. 2. De outro giro, o Superior Tribunal de Justiça firmou seu entendimento no sentido de que as rubricas que compõem a remuneração do Servidor deverão ser incluídas na base de cálculo da conversão da licença-prêmio em pecúnia, dentre elas o auxílio-alimentação, o abono de permanência e a auxílio saúde (AgInt no AREsp 475822 / DF, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJE 19/12/2018). Ainda nesse sentido, os precedentes: REsp 1607588 / RS, Rel. Min. Herman Benjamin, Terceira Turma, DJE 13/09/2016 e REsp 1479938 / RS, Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJE 04/12/2014. 3. Dado o caráter indenizatório, tanto da licença-prêmio convertida em pecúnia quanto do auxílio alimentação (art. 101, III e VIII, da Lei Complementar nº 840/11), não há se falar em limitação da indenização ao teto remuneratório, a obstar o pagamento da diferença apurada, referente à parcela de auxílio alimentação. A explicitar ainda mais esta assertiva, o art. 70, § 2º, da LC 840/2011, o exclui expressamente, assim: "§ 2º Excluem-se do valor do teto de remuneração o décimo terceiro salário, o adiantamento de férias, o adicional de férias, o auxílio-natalidade, o auxílio pré-escolar e as vantagens de caráter indenizatório." 4. Portanto, não merece reparo a sentença que julgou procedente o pedido. Do cotejo da letra da lei acima transcrita, bem como dos precedentes jurisprudenciais oriundos do STJ a respeito do tema, com a realidade fática apresentada, é de se concluir que não assiste razão ao recorrente, uma vez que na base de cálculo para a conversão da licença não gozada em pecúnia deve ser incluído auxílio-alimentação, por se tratar de vantagem pecuniária permanente. .5. RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO [...] (TJDFT, RIC 0737304-74.2020.8.07.0016, Acórdão 1313623, Terceira Turma Recursal, Relator ASIEL HENRIQUE DE SOUSA, Publicado no DJE : 12/02/2021) (grifos nossos) ----- JUIZADO ESPECIAL. FAZENDA PÚBLICA. DIREITO CONSTITUCIONAL. LICENÇA PREMIO CONVERTIDA EM PECÚNIA. AUXILIO ALIMENTAÇÃO E ABONO PERMANÊNCIA. VERBAS NÃO INCIDENTES NA BASE DE CÁLCULO. NÃO INCIDÊNCIA DO TETO CONSTITUCIONAL SOBRE VERBAS DE NATUREZA INDENIZATÓRIA. RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO. I. Trata-se de recurso inominado interposto pelo Distrito Federal contra a sentença que o condenou ao pagamento de R\$ 36.008,20, referente às parcelas de auxílio alimentação e de abono permanência não incluídas na licença-prêmio convertida em pecúnia. Em suas razões recursais, o Distrito Federal sustenta que a não inclusão das referidas rubricas se deu em razão da obediência ao teto remuneratório constitucional. II. Recurso próprio, tempestivo e isento de preparo (Decreto-Lei 500/69). Contrarrazões apresentadas (ID 30720069). III. A Lei Complementar 840/2011 dispõe em seu artigo 101 que o auxílio alimentação (inciso III) e o abono permanência (inciso VII) se caracterizam como verbas de natureza indenizatória, ademais, o referido texto normativo assegura que o seu montante

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

deve ser excluído do teto de remuneração do servidor (artigo 70, §2º). Outrossim, a Constituição Federal garante, em seu artigo 37, §11, que não serão computadas para efeito dos limites remuneratórios constitucionais as parcelas de caráter indenizatório. IV. O STF já se debruçou acerca a matéria objeto dos presentes autos, tendo se posicionado no sentido de que o teto remuneratório constitucional, previsto no artigo 37, XI, da CRFB/88, incide sobre a base de cálculo de verba remuneratória e não sobre a totalidade do valor devido (SS 5011/SP-AgR, Relator Min. Ricardo Lewandowski (Presidente), Tribunal Pleno, DJe: 01.10.2015; DD 4404/SP-AgR, Relator Min. Ricardo Lewandowski (Presidente), Tribunal Pleno, DJe: 19.09.2016). Assim, tem-se que a incidência do teto constitucional diz respeito ao conjunto de verbas remuneratórias que serão consideradas na base de cálculo, mas não em relação ao devido, de modo que as verbas de quantum natureza indenizatória não se englobam neste redutor constitucional. V. Isto posto, infere-se da inteligência do conjunto jurisprudencial e legislativo que o redutor salarial aplicável à remuneração do servidor público não atinge verbas de natureza indenizatória, devendo estas serem consideradas quando da apuração do valor final devido, à título de licença-prêmio convertida em pecúnia, sob pena de estar permitindo que a Administração Pública se locuplete ilicitamente às custas do servidor público, que, mediante impossibilidade de gozo do benefício previsto durante sua atividade, seria compelido a perceber montante inferior ao devido na inatividade, em contrassenso com disposições constitucionais e infralegais. VI. Por fim, mantém-se incólume a r. sentença nos seus estritos termos. VII. RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO. [...] (TJDFT, RIC 0737894-17.2021.8.07.0016, Acórdão 1391675, Primeira Turma Recursal, Relator FLÁVIO FERNANDO ALMEIDA DA FONSECA, Publicado no DJE : 25/12/2021) (grifos nossos)

41. Ademais, cumpre destacar que o CNJ, nas Resoluções nº 13 e 14, ambas de 21/03/2006, dispôs, respectivamente, sobre a aplicação do teto remuneratório constitucional e do subsídio mensal dos membros da magistratura e sobre a aplicação do teto remuneratório constitucional para os servidores do Poder Judiciário e para a magistratura dos Estados que não adotam o subsídio.

42. Em ambas as resoluções se excluiu da incidência do teto remuneratório constitucional, entre outras verbas, o abono de permanência (artigo 8º, inciso IV, da Resolução CNJ nº 13/2006 e artigo 4º, inciso IV, da Resolução CNJ nº 14/2006). 43. Dessa forma, entende-se que o teto remuneratório não deve incidir sobre auxílio-alimentação e abono de permanência quando integrantes da base de cálculo da conversão em pecúnia da licença-prêmio, tendo em vista interpretação sistemática dos artigos 70, § 2º, e 101, incisos III e VII, da LC nº 840/2011 e o contido no artigo 37, § 11, da CRFB.”

E sugere, assim, ao eg. Plenário:

“I. conhecer da consulta formulada pelo Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF, posto que satisfaz os pressupostos de admissibilidade previstos no artigo 264 do Regimento Interno deste Tribunal;

II. esclarecer ao consulente que:

a) independentemente da natureza das verbas que a compõem, deve-se aplicar o teto remuneratório à base de cálculo do adicional de férias excetuando-se apenas o abono pecuniário, conforme disposto no artigo 91, § 3º, da LC nº 840/2011;

b) para fins de conversão em pecúnia da licença-prêmio não gozada, deve-se aplicar o teto remuneratório constitucional sobre a base de cálculo mensal, excetuando-se de tal cômputo as verbas indenizatórias previstas em lei, nos termos do artigo 37, § 11, da CRFB, do artigo 19, § 4º, da LODF e dos artigos 70, § 2º, e 101 da LC nº 840/2011;

III. dar ciência da decisão que vier a ser proferida no presente feito à Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF;

IV. autorizar o arquivamento dos autos.”

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

VOTO

Cuidam os autos de consulta formulada pelo presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF acerca da necessidade de observância do teto remuneratório constitucional quanto à base de cálculo de cada mês da conversão em pecúnia da licença-prêmio e do adicional de férias, considerando-se a natureza de cada verba inclusa na base de cálculo, sobretudo o abono de permanência e o auxílio-alimentação (peças 1 e 2).

Posteriormente, foram juntados ao presente feito, às peças 5/7, documentos oriundos do Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo e do Tribunal de Contas do Distrito Federal – Sindical, mediante os quais solicita a habilitação nos autos de seu representante legal e vista do processo.

Por meio do Despacho Singular nº 388/2022-GCMA, foi postergada a análise desses pedidos (peça 10).

Nesta fase, encontram-se em exame, pois, a admissibilidade e o mérito da aludida consulta, bem como as solicitações efetuadas pelo Sindical.

Começo pela admissibilidade e mérito da consulta.

Inicialmente, cabe apresentar o conteúdo da peça encaminhada pela consulente, valendo-me, para tanto, com a devida licença, do resumo efetuado pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal/TCDF – SEFIPE, mediante a Informação nº 62/2022-2ª DIFIPE (peças 11 e 12), em sua análise, a saber:

“2. Por meio do Ofício nº 359/2022-GMD (e-doc BCB9E978, peça 1), afirma o consulente que aquela Casa “editou o Ato da Mesa Diretora nº 41, de 2022, autorizando a inclusão do abono de permanência e do auxílio-alimentação na base de cálculo da conversão em pecúnia de períodos de licença-prêmio por assiduidade, bem como a inclusão do abono de permanência na base de cálculo do terço constitucional de férias, seguindo a Decisão Administrativa nº 48, de 2021, desse Tribunal”.

3. Entretanto, sua área de pessoal “levantou questão em relação à aplicação do teto remuneratório constitucional na base de cálculo utilizada na apuração dos valores a serem pagos, o que tem gerado diversos questionamentos”.

4. Por meio do Parecer-PG n.º 318/2022-NPRAD (e-doc B9E9AE66, peça 2), a Procuradoria-Geral da Presidência da CLDF esclarece que não se analisa a “juridicidade da inclusão do abono de permanência e do auxílio alimentação nas bases de cálculo da conversão da licença prêmio em pecúnia e do terço constitucional de férias”, autorizada internamente neste Tribunal por meio da Decisão Administrativa nº 48/2021, pelo Poder Judiciário por meio do Acórdão proferido pelo TJDF no julgamento do MS nº 0717629-47.2018.8.07.0000 e das Apelações no MS nº 0703663-55.2021.8.07.0018, e pelo Poder Executivo por meio do Decreto nº 40.208/2019 do GDF.

5. Tampouco se controverte nos autos sobre a “não aplicabilidade do teto remuneratório à verba a ser paga em razão da conversão em pecúnia da licença prêmio por assiduidade e à verba referente ao adicional de 1/3 de férias”, conforme jurisprudência pacífica do Superior Tribunal de Justiça.

6. Registra que a questão a ser dirimida seria saber se, “dado que verbas indenizatórias de acordo com a Lei Complementar nº 840/2011, como auxílio alimentação e abono de permanência, quando efetivamente pagas ao servidor não sofrem redução pelo teto, quando computadas na base de cálculo da licença prêmio e do adicional de férias, devem somar-se às demais verbas sofrendo redução pelo teto”.

7. Assevera que por meio da Decisão nº 3.520/2015, este Tribunal, bem como o STF



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

nos precedentes que fundamentaram a referida decisão, “tão somente se manifestou no sentido de que o teto constitucional se aplica no cômputo da base de cálculo da licença prêmio por assiduidade. Isto é, ambas as Cortes não desceram a minúcias para analisar a natureza de cada verba que compõe a base de cálculo, mas sim analisou-se a questão em termos mais gerais”.

8. Defende que “não se trata de escolher entre aplicar o teto constitucional a toda e qualquer verba que componha a base de cálculo, independentemente da sua natureza, ou isentar do teto constitucional toda e qualquer verba que componha a base de cálculo, independentemente da sua natureza”.

9. Argumenta que a “aplicação do teto remuneratório não afasta as exceções constitucional e legalmente previstas, de modo que a limitação remuneratória deve incidir apenas sobre as verbas nas quais incidiria no momento em que o servidor estivesse a ser remunerado na ativa”.

10. Quanto à natureza das verbas, registra que “a Lei Complementar nº 840/2011 determina que o auxílio alimentação e o abono de permanência têm natureza indenizatória, não incidindo sobre elas o teto remuneratório”, nos termos dos artigos 70, § 2º, e 101, incisos II e VII, da LC nº 840/2011.

11. Entretanto, apesar de o auxílio-alimentação não desafiar maiores controvérsias, informa que o STJ possui entendimento, fixado em julgamento de recursos repetitivos, no sentido de que o abono de permanência teria natureza remuneratória (REsp nº 1.192.556/PE).

12. Além disso, “os precedentes do STJ que fixaram o entendimento no sentido de que o abono de permanência deve constituir a base de cálculo da conversão em pecúnia da licença prêmio, se basearam na afirmação de que se trataria de uma verba de caráter permanente que compõe a remuneração do servidor (STJ: REsp 1.640.841/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/04/2017)”.

13. Traz à baila, por outro lado, doutrina e julgados das Turmas Recursais do TJDFT “no sentido de que, quando da inclusão do auxílio alimentação e também do abono de permanência na base de cálculo da conversão em pecúnia da licença prêmio, não deve incidir o teto remuneratório constitucional, uma vez que ambas as verbas teriam natureza indenizatória, de acordo com a Lei Complementar nº 840/2011”.

14. Assim, conclui que “deve-se observar, mês a mês, a mesma remuneração líquida que o servidor receberia caso recebesse as parcelas na ativa; portanto, nos termos da consulta feita no MEMORANDO Nº 65/2022-SEPAG, a cada mês deve-se aplicar o teto constitucional à remuneração regularmente glosável e, depois, somar as não regularmente glosáveis”.

15. Especificamente quanto ao auxílio-alimentação e ao abono de permanência, conclui que o primeiro ostenta natureza indenizatória, não se submetendo ao teto remuneratório, enquanto o segundo “teria natureza remuneratória, submetendo-se à aplicação do teto remuneratório quando da sua inclusão na base de cálculo da conversão da licença prêmio em pecúnia e do adicional de férias”.

Após compulsar o que desse resumo consta, em conformidade com a Unidade Técnica, tenho que a consulta deve ser conhecida pelo Tribunal, por ter preenchido os pressupostos de admissibilidade previstos no art. 264⁴ do RI/TCDF, ou seja, foi formulada por autoridade competente, indica com precisão seu objeto, versa sobre direito em tese e está acompanhada de parecer técnico-jurídico da

⁴ Art. 264. Em caso de dúvida na aplicação de disposição legal ou regulamentar, em matéria de sua competência, o Tribunal decidirá sobre consultas que lhe forem formuladas pelo Presidente da Câmara Legislativa, Governador do Distrito Federal, por Secretário de Governo ou autoridade equivalente, bem como por dirigente de órgão relativamente autônomo ou entidade da administração indireta, incluídas as fundações



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

Administração.

Partindo para o exame de mérito da consulta, destaco, logo de início, que também me alinho ao entendimento da Unidade Técnica, motivo por que adoto a respectiva análise realizada (parágrafos 22 a 43 da instrução, transcritos no relatório) como razão de decidir.

Inobstante isso, entendo pertinente deixar registrado, no presente voto, as considerações lançadas que reputo principais acerca da consulta.

Relativamente ao primeiro assunto da consulta, a respeito da base de cálculo do adicional de férias, o art. 91, § 3º, da LC nº 840/11 (Nota de Rodapé – NR 1) trata de forma específica sobre a questão, dizendo que ela não pode ser superior ao teto de remuneração ou subsídio, não valendo isso para o abono pecuniário.

Isso leva à compreensão de que, independentemente da natureza das verbas que compõem a remuneração, o teto remuneratório deve ser aplicado na base de cálculo do adicional de férias, e não na do abono pecuniário, de acordo com o disposto no aludido dispositivo legal, situação essa que não se confunde com o disposto no art. 37, § 11⁵, da CF e nos arts. 19, § 4º, e 19, § 4º, 70, § 2º, e 101 da LODF⁶, que falam sobre as parcelas que devem ser excluídas do teto remuneratório, dentre elas, as citadas, e não sobre a base de cálculo dessas indicadas.

Quanto ao segundo assunto da consulta, acerca da base de cálculo da conversão em pecúnia da licença-prêmio não gozada, cabe assinalar, inicialmente, que tal licença estava prevista no art. 139 da LC nº 840/11⁷, tendo sido extinta pela LC nº 952/19, que instituiu, em seu lugar, a licença-servidor, por meio de nova redação dada a esse art. 139 da LC nº 840/11.

A licença-prêmio, como também a licença-servidor, quando convertidas em pecúnia (a licença-prêmio pode ser convertida em pecúnia pelo servidor na ativa, enquanto a licença-servidor somente pode ser convertida em pecúnia nos casos de falecimento do servidor ou quando ele for aposentado compulsoriamente ou por invalidez), devem ser calculadas com base na remuneração ou subsídio do cargo efetivo a que faria jus o servidor se tivesse gozado a licença, a teor do disposto no referido art. 139 da LC nº 840/11 (NR 7), aplicando-se, portanto, e normalmente, o teto remuneratório constitucional como se na ativa estivesse, cujo cômputo não devem ser consideradas as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei, conforme os arts. 37, § 11, da CF e 70, § 2º, da LC nº 840/11 (NR 5 e 6), sob pena de enriquecimento sem causa do estado.

É preciso saber, pois, a natureza jurídica das parcelas que compõem a remuneração (remuneratória ou indenizatória), em especial, para o presente estudo, o auxílio-alimentação e o abono de permanência, que foram objeto de

⁵ CF: art. 37, § 11: Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei.

⁶ LODF: art. 19, § 4º: § 4º Para efeito do limite remuneratório de que trata o inciso XI, não serão computadas as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei; art. 70, § 2º: § 2º Excluem-se do valor do teto de remuneração o décimo terceiro salário, o adiantamento de férias, o adicional de férias, o auxílio-natalidade, o auxílio pré-escolar e as vantagens de caráter indenizatório; e art. 101: Art. 101. Tem caráter indenizatório o valor das parcelas relativas a: I – diária e passagem para viagem; II – transporte; III – alimentação; IV – creche ou escola; V – fardamento; VI – conversão de férias ou de parte delas em pecúnia; VII – abono de permanência; VIII - créditos decorrentes de demissão, exoneração e aposentadoria relativos a férias ou adicional de férias ou conversão de licença-servidor em pecúnia.

⁷ Art. 139 – Após cada quinquênio ininterrupto de exercício, o servidor efetivo faz jus a três meses de licença-prêmio por assiduidade, sem prejuízo da remuneração ou subsídio do cargo efetivo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

questionamento mais direto pela consulente, para fins de aplicação do teto remuneratório constitucional, e, conseqüentemente, se poder chegar ao valor da conversão em pecúnia da licença-prêmio não gozada.

De acordo com a informação trazida pela consulente, há precedentes do STJ que reconhecem o caráter remuneratório ou permanente das mencionadas parcelas, ocasionando que fiquem sujeitas ao teto remuneratório (decisões do STJ indicadas nos parágrafos 30 e 32 da instrução, transcritos no relatório).

Acrescente-se que, no REsp nº 1.192.556/PE, julgado sob a sistemática dos recursos repetitivos, então prevista no art. 543-C do CPC/1973, o STJ fixou entendimento quanto à incidência de imposto de renda sobre o abono de permanência, por competir à União legislar sobre e instituir o referido tributo (art. 153, inciso III, da CRFB) e inexistir lei federal que considere o abono de permanência como rendimento isento (ementa do acórdão do STJ indicada no parágrafo 34 da instrução, transcrito no relatório).

Ainda que o STJ entenda que o abono de permanência tenha natureza remuneratória e se sujeite ao imposto de renda, ressalte-se que esse entendimento possui como supedâneo a legislação tributária federal e a Lei nº 8.112/90, que rege os servidores públicos federais e não prevê expressamente a natureza jurídica da referida vantagem ou mesmo a incidência ou não do teto remuneratório sobre essa parcela.

Diversamente, a LC nº 840/11, que rege os servidores públicos distritais, além de elencar as vantagens de caráter indenizatório como componentes da remuneração (art. 68), prevê expressamente a natureza jurídica indenizatória tanto do auxílio-alimentação (art. 101, inciso III) (NR 6) quanto do abono de permanência (art. 101, inciso VII) (NR 6), excluindo-os do cômputo do teto remuneratório (art. 70, § 2º) (NR 6).

A teor do disposto no art. 103, inciso II⁸, da LC nº 840/11, até se mostra possível a incidência de imposto de renda, ou de contribuição previdenciária, sobre as vantagens de natureza indenizatória (havendo disposição contrária na legislação federal), mas elas não se submetem ao teto remuneratório, conforme o art. 70, § 2º, daquela lei.

Vê-se, logo, que, sendo o auxílio-alimentação e o abono de permanência parcelas com caráter indenizatório, sobre as quais não se aplica o teto remuneratório por força da CRFB (art. 37, § 11) e da LODF (art. 19, § 4º), tais parcelas não estão submetidas ao teto remuneratório, devendo integrar a base de cálculo da conversão em pecúnia da licença-prêmio, haja vista, ainda, a ausência de disposição específica quanto ao tema na LC nº 840/11.

Consigne-se que o entendimento adotado se encontra em consonância com os recentes julgados do TJDF (ementas de acórdãos do TJDF indicadas no parágrafo 40 da instrução, transcrito no relatório).

Adicionalmente, saliente-se, nesse mesmo aspecto, que o Conselho Nacional de Justiça – CNJ, em suas Resoluções nº 13 e 14, de 21.03.06, dispôs, respectivamente, sobre a aplicação do teto remuneratório constitucional e do subsídio mensal dos membros da magistratura e sobre a aplicação do teto remuneratório

⁸ Art. 103 – O valor das indenizações não pode ser: [...] 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;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

constitucional para os servidores do Poder Judiciário e para a magistratura dos Estados que não adotam o subsídio, excluindo da incidência do teto remuneratório constitucional, entre outras verbas, o abono de permanência (art. 8º, inciso IV, da Resolução CNJ nº 13/2006 e art. 4º, inciso IV, da Resolução CNJ nº 14/2006).

Em suma, o teto remuneratório não deve incidir sobre o auxílio-alimentação e o abono de permanência quando integrantes da base de cálculo da conversão em pecúnia da licença-prêmio, em face da interpretação sistemática dos arts. 70, § 2º, e 101, incisos III e VII, da LC nº 840/11 e do contido no art. 37, § 11, da CF.

Finalizando, pois, o exame de mérito da consulta, acolho a sugestão efetuada pela Unidade Instrutiva, com pequeno ajuste, no sentido de esclarecer à consulente que:

“a) independentemente da natureza das verbas que a compõem, deve-se aplicar o teto remuneratório à base de cálculo do adicional de férias excetuando-se apenas o abono pecuniário, conforme disposto no artigo 91, § 3º, da LC nº 840/2011;

b) para fins de conversão em pecúnia da licença-prêmio não gozada, deve-se aplicar o teto remuneratório constitucional sobre a base de cálculo mensal, excetuando-se de tal cômputo as verbas indenizatórias previstas em lei (como o auxílio-alimentação e o abono de permanência, p. ex.), nos termos do artigo 37, § 11, da CRFB, do artigo 19, § 4º, da LODF e dos artigos 70, § 2º, e 101 da LC nº 840/11”.

Dirijo-me, agora, para o exame da segunda questão objeto dos autos, qual seja, a solicitação realizada pelo Sindical para habilitação no feito e vista do mesmo.

Seria possível o deferimento dos pedidos do aludido sindicato, com a ressalva de que sua habilitação no feito deveria ocorrer na condição de “amicus curiae” (amigo da corte), pois, no caso em exame, em que se discute, em tese, a observância do teto remuneratório constitucional quanto à base de cálculo de cada mês da conversão em pecúnia da licença-prêmio e do adicional de férias, considerando-se a natureza de cada verba inclusa na base de cálculo, sobretudo o abono de permanência e o auxílio-alimentação, não há haveria situação concreta que atraia o imediato interesse daquela entidade.

Vou desenvolver melhor essa ideia adiante.

Parte interessada e amigo da corte são categorias jurídico-processuais distintas.

A figura da parte interessada está prevista no art. 119º do RI/TCDF.

A figura processual do interessado ostenta a qualidade de parte e, logo, possui legitimidade para interposição de recursos em processos de controle externo.

⁹ Art. 119 – A habilitação de interessado em processo será efetivada mediante o deferimento, pelo relator, de pedido de ingresso formulado por escrito e devidamente fundamentado. § 1º O interessado deverá demonstrar em seu pedido, de forma clara e objetiva, razão legítima para intervir no processo. § 2º O relator indeferirá o pedido que não preencher os requisitos do parágrafo anterior. § 3º É facultado ao interessado, na mesma oportunidade em que solicitar sua habilitação em processo, requerer a juntada de documentos e manifestar a intenção de exercitar alguma faculdade processual. § 4º Ao deferir o ingresso de interessado no processo, o relator fixará prazo de até quinze dias, contado da ciência do requerente, para o exercício das prerrogativas processuais previstas neste Regimento, caso o interessado já não as tenha exercido.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

Por sua vez, o amigo da corte está previsto no art. 138 do Código de Processo Civil, de aplicação subsidiária neste TCDF¹⁰, trazendo o seguinte regramento:

“Art. 138. O juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação.”

O Tribunal tem admitido o ingresso de entidades na condição de “amicus curiae”, a exemplo dos seguintes julgados:

Decisão n.º 1.177/17:

“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...) II. admitir a participação da Associação de Voluntários Pesquisadores e Portadores de Coagulopatias – AJUDE-C e da Associação e Casa dos Hemofílicos do Distrito Federal como amicus curiae, com fundamento no art. 298 do RI/TCDF, c/c art. 138 do CPC, autorizando a apresentação de manifestação escrita, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência desta decisão, conferindo-lhe os poderes devidos, inclusive quanto à possibilidade de opor embargos de declaração e de realizar sustentação oral; III. comunicar a Associação de Voluntários Pesquisadores e Portadores de Coagulopatias – AJUDE-C e a Associação e Casa dos Hemofílicos do Distrito Federal sobre suas admissões, na qualidade de amicus curiae, para que, ao abrigo do princípio da verdade material e tendo em vista o potencial alcance de seus associados pela futura decisão plenária, colabore com o deslinde dos autos; (...).”

Decisão n.º 5.205/18:

“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, com o qual concorda o Revisor, Conselheiro INÁCIO MAGALHÃES FILHO, decidiu: (...) IV – admitir a Associação de Engenheiros do Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal - Assender como amicus curiae, com fundamento no art. 298 do Regimento Interno do TCDF, c/c o art. 138 do Código de Processo Civil, autorizando a apresentação de manifestação escrita, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência desta decisão, conferindo-lhe os poderes devidos, que incluem a possibilidade de opor embargos de declaração e de realizar sustentação oral, mas excluem a de manejar os demais recursos; (...).”

O “amicus curiae” não é parte e não tem legitimidade para interposição de recursos, com exceção da oposição de embargos de declaração (art. 138, §1º, do CPC¹¹), diferindo, portanto, da figura do interessado¹².

Tratando-se de processo de consulta, o rol de legitimados para formulá-la está restrito aos dirigentes dos órgãos/entidades relacionados no art. 264 do RI/TCDF (NR 4), sendo certo que o pronunciamento do Tribunal, que soluciona controvérsia a respeito de dúvida na aplicação de dispositivos legais e

¹⁰ Art. 298 – Aplicam-se subsidiariamente no Tribunal as disposições das normas processuais em vigor, no que couber.

¹¹ Art. 138. (...) § 1º A intervenção de que trata o caput não implica alteração de competência nem autoriza a interposição de recursos, ressalvadas a oposição de embargos de declaração e a hipótese do § 3º.”

¹² Nesse sentido tem decidido o Tribunal de Contas da União – TCU: “Amicus curiae e ‘parte interessada’ são categorias jurídico-processuais distintas. O ‘amigo da corte’ não é parte e não tem legitimidade para interposição de recursos, ao contrário do interessado (arts. 144 e 146 do Regimento Interno do TCU), em processos de controle externo.” (Acórdão n.º 2.881/13-Plenário, Rel. Min. Weder de Oliveira)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

regulamentares, tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto.

Assim, considerando que tal decisão não se firma em fato ou caso concreto, a atuação de entidade representativa em processos dessa natureza se volta a contribuir para o aperfeiçoamento da tese a ser definida, em caráter geral, para aplicação pelos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública do DF, mas não para a definição e defesa de interesses subjetivos específicos, próprios das partes.

Essa me parece ser uma das principais razões para a existência de um rol limitado e taxativo de pessoas legitimadas a formularem consultas ao Tribunal.

Sendo assim, tenho que a atuação do Sindical na condição de parte interessada poderia levar ao exercício de prerrogativas próprias de partes do processo, permitindo, por vias transversas, um alargamento do rol de legitimados para provocar a atuação do TCDF em processos dessa natureza.

Nessa ordem de ideias, ao sopesar as funções institucionais do Sindical com a natureza do processo de consulta, depreendo que não busque trazer casos concretos, mas elementos de natureza geral, colaboradores com o regular desfecho processual, circunstância que, no meu entender, indica que a sua admissão como “amicus curiae” se mostraria mais adequada para a solução das questões formuladas pela CLDF nesta via estreita da consulta.

Demonstrada, assim, que seria adequado se admitir o ingresso da entidade como “amicus curiae”, em ordem com a relevância da matéria e a especificidade do tema objeto da demanda (art. 138 do CPC), trato, a seguir, das prerrogativas que lhe seriam atribuídas nessa condição.

A entidade solicitou a concessão de vista integral dos autos.

Anote-se, de pronto, que, uma vez que o ingresso de entidade na condição de “amicus curiae” não lhe assegura posição equivalente à de parte, não possuiria legitimidade para a interposição de recursos, admitida, porém, em regra, a oposição de embargos de declaração, na forma definida no art. 138, §1º, do CPC.

Todavia, na discussão do Processo nº 00600-00009856/2020-24, que contou com abalizada declaração de voto apresentada em sessão pelo eminente Conselheiro Inácio Magalhães Filho, acabou prevalecendo em plenário, conforme a Decisão nº 956/21¹³, o entendimento de que não é possível o “amicus curiae” opor embargos de declaração em processo abstrato, tal como o de consulta, em analogia com a jurisprudência do STF.

Com efeito, de acordo com o que foi consignado por Sua Excelência, admitir que o “amicus curiae” possa manejar declaratórios em processos desse jaez, de natureza objetiva, subverte a própria natureza da consulta, que sequer admite a existência de partes, eis que o STF, em processos de caráter abstrato, cuja natureza, frise-se, é similar à consulta, a exemplo da ação direta de inconstitucionalidade, não admite que o “amicus curiae” possa manejar embargos de declaração.

Veja-se nesse sentido o seguinte julgado apresentado pelo eminente

¹³ [...] II – deferir à Associação das Defensoras e dos Defensores Públicos do Distrito Federal – Adep/DF o ingresso nos autos como “amicus curiae”, nos termos do art. 298 do RI/TCDF, c/c o art. 138 do CPC, assegurando-lhe os poderes devidos, incluindo vista dos autos e apresentação de manifestação escrita; [...]



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

Conselheiro¹⁴:

“EMENTA: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AUSÊNCIA DE LEGITIMIDADE RECURSAL DE AMICUS CURIAE NA OPOSIÇÃO DE ACLARATÓRIOS. PRECEDENTES. NÃO CONHECIMENTO. 1. A jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL consolidou-se no sentido de que amicus curiae não possui legitimidade para interpor recursos em sede de controle abstrato de constitucionalidade. Precedentes. 2. Embargos de Declaração não conhecidos.”

Portanto, no caso em apreço, incide a impossibilidade de o “amicus curiae” opor embargos de declaração em processo abstrato, tal como o de consulta, em analogia com a jurisprudência do STF.

Lembre-se, ainda, que mesmo ao consulente não é assegurado o combate amplo, pela via recursal, de deliberações adotadas em processo de consulta.

Também, registro que não é possível, em sede de consulta, a realização de sustentação oral, por força do óbice do art. 136, § 7º, do RI/TCDF.

Dessa forma, se fosse admitido o ingresso do Sindical na condição de “amicus curiae”, deveriam ser conferidos ao mesmo os poderes devidos, ou seja, vista dos autos e apresentação de manifestação escrita.

Contudo, penso, inobstante o exposto, que, no presente caso, não cabe deferir o pedido efetuado pelo Sindical para habilitação no feito (mesmo na condição de “amicus curiae”) e vista do mesmo.

Isso porque a habilitação do Sindical como “amicus curiae” e a sua vista do processo não terão qualquer tipo de efeito prático, uma vez que os autos já se encontram na fase de mérito, contando com manifestação suficiente ao esclarecimento da matéria, e que não é possível àquele sindicato a oposição de recurso, mas apenas vista dos autos, situação essa que, após a publicação de decisão de mérito, poderia obter normalmente, além do que é uma faculdade do relator o deferimento ou não do pedido efetuado pela entidade sindical.

Diante de todo o exposto, acompanhando os termos da instrução, com pequeno ajuste, VOTO no sentido de que o egrégio Plenário:

I – tome conhecimento:

- a) da consulta formulada pelo Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF, posto que satisfaz os pressupostos de admissibilidade previstos no art. 264 do Regimento Interno deste Tribunal;
- b) dos documentos de peças 5/7, oriundos do Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo e do Tribunal de Contas do Distrito Federal – Sindical;

II – esclareça à consulente que:

- a) independentemente da natureza das verbas que a compõem, deve-se aplicar o teto remuneratório à base de cálculo do adicional de férias, excetuando-se apenas o abono pecuniário, conforme disposto

¹⁴ STF - EMB .DECL. NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.938 DISTRITO FEDERAL. Relator: MIN. ALEXANDRE DE MORAES. Plenário, Sessão Virtual de 1.11.2019 a 8.11.2019.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

no art. 91, § 3º, da LC nº 840/11;

b) para fins de conversão em pecúnia da licença-prêmio não gozada, deve-se aplicar o teto remuneratório constitucional sobre a base de cálculo mensal, excetuando-se de tal cômputo as verbas indenizatórias previstas em lei (como o auxílio-alimentação e o abono de permanência, p. ex.), nos termos do art. 37, § 11, da CRFB, do art. 19, § 4º, da LODF e dos arts. 70, § 2º, e 101 da LC nº 840/2011;

III – indefira o ingresso do Sindical nos autos, visto que o mesmo se daria na condição de “amicus curiae” e não parte interessada, dada a natureza do processo de consulta, considerando já se contar, no processo, com manifestação suficiente ao esclarecimento da matéria, permitindo, desde logo, a incursão no mérito da consulta;

IV – dê ciência desta decisão à CLDF e ao Sindical;

V – autorize o arquivamento dos autos.

Brasília, em 15 de fevereiro de 2023.

MANOEL DE ANDRADE

Relator