



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

Processo nº: 00600-00006953/2023-16-e (b).

Origem: Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF.

Assunto: Consulta.

Ementa: Consulta formulada pelo Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal. Inclusão do auxílio-alimentação e do abono de permanência na base de cálculo da indenização referente ao Programa de Aposentadoria Incentivada, instituído por meio da Resolução CLDF nº 324/2020. Possibilidade (peças 1 a 3).

. A Secretaria de Fiscalização de Pessoal-SEDFIPE sugere ao Tribunal que: *“I. conheça 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. esclareça ao consulente que: a) o auxílio-alimentação e o abono de permanência não integram a base de cálculo das parcelas de que tratam os incisos I e II do artigo 2º da Resolução CLDF nº 324/2020, referente à indenização paga aos servidores da Carreira Legislativa que aderirem ao Programa de Aposentadoria Incentivada – PAI; b) o item anterior não implica no reconhecimento da conformidade e/ou regularidade do programa, perquirida no Processo nº 00600-00009032/2022-16-e; III. dê ciência da decisão que vier a ser proferida no presente feito à Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF; IV. autorize o arquivamento destes autos”* (peça 6).

. O Ministério Público de Contas opinou em sentido convergente com a Unidade Técnica, que se alinha ao posicionamento do TJDFT no tocante à matéria agitada na consulta (peça 10).

. O Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios apreciou o assunto versado na presente consulta. Processo nº 0703663-55.2021.8.07.0018-TJDFT. Impossibilidade de inclusão das parcelas auxílio alimentação e abono de permanência na base de cálculo da indenização paga aos servidores da CLDF que aderirem ao Programa de Aposentadoria Incentivada (PAI). Trânsito em julgado em 18.04.2022.

. **VOTO.** Acolhimento da sugestão ofertada pela unidade técnica, com ajustes. Observância do precedente jurisprudencial mencionado. Ciência da decisão à Câmara Legislativa do Distrito Federal. Devolução dos autos à SEFIPE para arquivamento.

RELATÓRIO



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

Trata o processo de consulta formulada pelo Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal, via Ofício nº 353/2023-GMD, acerca da possibilidade jurídica de inclusão do auxílio-alimentação e do abono de permanência na base de cálculo da indenização decorrente da adesão de seus servidores ao Programa de Aposentadoria Incentivada (PAI), instituído por meio da Resolução nº 324/2020-CLDF.

Da extensa e minudente instrução formulada pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal-SEFIPOE, tenho por necessário reproduzir o que segue:

“18. *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.*

19. *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 consulta.*

20. *Preliminarmente, registra-se que diversos aspectos do Programa de Aposentadoria Incentivada – PAI, atinentes, entre outros, à vantajosidade e conformidade com o ordenamento jurídico do programa, estão sendo analisados no Processo nº 00600-00009032/2022-16-e, conforme Decisão nº 5.220/2022 (item VI.b).*

21. *Assim, nos presentes autos se analisa exclusivamente a inclusão do auxílio-alimentação e do abono de permanência na base de cálculo das parcelas de que tratam os incisos I e II do artigo 2º da Resolução CLDF nº 324/2020, referente ao PAI, o que não implica no reconhecimento de sua regularidade, perquirida no mencionado Processo nº 00600-00009032/2022-16-e.*

22. *Quanto ao objeto da consulta, o Programa de Aposentadoria Incentivada – PAI para os servidores da Carreira Legislativa da Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF foi instituído pela Resolução CLDF nº 324/2020, que, em seu artigo 2º, disciplinou a forma de indenização a ser paga aos servidores que aderirem ao programa, nos seguintes termos:*

Art. 2º Aos servidores da Carreira Legislativa que aderirem ao PAI, é concedida indenização composta por 1 ou mais das seguintes parcelas:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

a. - pagamento de parcela que pode variar de 5% a 25% da última remuneração mensal para cada ano ou fração de tempo de serviço na Carreira Legislativa;

b. - pagamento de parcela que pode variar de 5% a 25% da última remuneração mensal, para cada ano ou fração de tempo faltante até completar a idade para aposentadoria compulsória;

c. - pagamento de valor correspondente ao do auxílio-alimentação, limitado a 2 anos;

d. - pagamento prioritário da conversão de eventuais períodos de licença-prêmio em pecúnia.

§ 1º Os percentuais de que tratam os incisos I e II, e a quantidade de parcelas do inciso III serão estabelecidos por ato da Mesa Diretora, observando-se a disponibilidade orçamentária e financeira e a meta a ser atingida pelo programa.

§ 2º A disponibilidade orçamentária para contemplar o PAI será feita por meio de ato do presidente.

§ 3º As parcelas recebidas no PAI têm caráter indenizatório.

*§ 4º Considera-se como **remuneração mensal**, para cálculo da indenização, a **remuneração bruta recebida referente ao cargo efetivo no mês de adesão ao PAI**, observado o limite fixado como teto remuneratório.*

§ 5º Na contagem do tempo de serviço na Carreira Legislativa e do tempo faltante para a aposentadoria compulsória, considera-se a fração de ano.

§ 6º Eventuais progressões ou adicionais adquiridos posteriormente à adesão ao PAI não são computados para efeito do cálculo da indenização.

§ 7º A indenização não se incorpora, para nenhum efeito, ao provento de aposentadoria nem interfere no seu cálculo.

§ 8º A indenização prevista pela soma dos valores calculados com base nos incisos I a III não pode



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

exceder ao óctuplo da remuneração mensal bruta do servidor ao tempo de sua adesão ao PAI.

23. *Logo, o desate da questão posta nos autos requer a definição do conceito de “remuneração bruta recebida referente ao cargo efetivo no mês de adesão ao PAI”, a fim de se perquirir a base de cálculo da indenização disposta nos incisos I e II do artigo 2º da Resolução CLDF nº 324/2020.*

24. *A despeito do entendimento da Procuradoria-Geral da CLDF, esposado no Parecer-PG nº 176/2023-NPRAD (e-doc 5579806D, peça 3), no sentido de que “o conceito de remuneração bruta é tratado pelo Direito Financeiro e está expressamente previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101/2000)”, a mencionada lei trata do conceito de despesa bruta com pessoal, que não se confunde propriamente com o conceito de remuneração bruta, registrado, em âmbito distrital, no artigo 68 da LC nº 840/2011, in verbis:*

Art. 68. A remuneração é constituída de parcelas e compreende:

I - os vencimentos, que se compõem:

a) do vencimento básico;

b) das vantagens permanentes relativas ao cargo;

II - as vantagens relativas às peculiaridades de trabalho;

III - as vantagens pessoais;

IV - as vantagens de natureza periódica ou eventual;

V - as vantagens de caráter indenizatório.

25. *Dessa forma, entende-se que a questão não é saber se auxílio alimentação e abono de permanência são vantagens remuneratórias ou indenizatórias, mas se compõem o conceito de “remuneração bruta recebida referente ao cargo efetivo no mês de adesão ao PAI”.*

26. *Nesse sentido, aparentemente a celeuma que deu origem à presente consulta surgiu a partir da fixação do entendimento jurisprudencial, acolhida administrativamente por este Tribunal (Decisão Administrativa nº 48/2021) e pela CLDF (Ato da Mesa Diretora nº 41/2022), e refletida na Decisão TCDF nº 491/2023, no sentido de que o abono de*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

permanência e o auxílio-alimentação devem compor a base de cálculo da conversão em pecúnia da licença prêmio, em razão de se tratarem de verbas de caráter permanente que compõem a remuneração do servidor (precedentes no âmbito do STJ: STJ, REsp 1.640.841/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/04/2017; AgRg no REsp 1.480.864/RS, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 21/09/2016; 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; precedentes do âmbito do TJDFT: 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; TJDFT, RIC 0734627-37.2021.8.07.0016, Acórdão 1387856, Segunda Turma Recursal, Relator ARNALDO CORRÊA SILVA, Publicado no DJE : 01/12/2021; TJDFT, RIC 0737304-74.2020.8.07.0016, Acórdão 1313623, Terceira Turma Recursal, Relator ASIEL HENRIQUE DE SOUSA, Publicado no DJE : 12/02/2021).

27. Ocorre que a conversão em pecúnia da licença-prêmio e a indenização referente ao PAI são direitos distintos, com objetivos diversos e que não possuem a mesma base de cálculo, a despeito de ambas se utilizarem do conceito de remuneração.

28. 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 original¹, 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**”.

29. 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”.

30. 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**, entendeu-se que deveria ter como referência os valores que efetivamente seriam auferidos **na ativa**.

¹ 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 RENATO RAINHA

31. *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, sob pena de enriquecimento sem causa do Estado, portanto incluindo abono de permanência e auxílio-alimentação, enquanto **verbas de natureza permanente recebidas em atividade**, conforme entendimento jurisprudencial mencionado.*

32. *Por outro lado, o PAI tem como objetivo “incentivar a aposentadoria dos servidores efetivos da Carreira Legislativa da Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF”, nos termos do artigo 1º da Resolução CLDF nº 324/2020, e, apesar de ter como base de cálculo da respectiva indenização a remuneração bruta do servidor, essa refere-se ao mês de adesão ao PAI, equivalendo “ao mesmo valor considerado para efeitos de proventos”, conforme asseverado pelo Setor de Legislação de Pessoal da CLDF, por meio do Parecer nº 56/2023-SLP (e-doc E2644169, peça 2), que o de permanência e auxílio-alimentação uma vez que não incorporáveis aos proventos de aposentadoria.*

33. *Observe-se que o inciso III do artigo 2º da Resolução CLDF nº 324/2020 prevê, expressamente, como parcela autônoma da indenização referente ao PAI, pagamento de valor correspondente ao do auxílio-alimentação, limitado a 2 anos, o que, a rigor, exclui a mencionada verba da base de cálculo das parcelas dispostas nos incisos I e II do mesmo dispositivo, sob pena de se computar duplamente, na mesma indenização, o citado auxílio.*

34. *Por sua vez, quanto ao abono de permanência, constata-se que a mens legis da indigitada resolução, disposta em seu artigo 1º, é incentivar a aposentadoria, o que se encontra em conflito direto com o objetivo do abono de permanência, previsto na Lei nº 10.887/2004, que é incentivar a permanência do servidor na ativa.*

35. *Significa dizer que a inclusão do abono de permanência na base de cálculo de indenização referente a programa que incentiva a aposentadoria contraria a Lei nº 10.887/2004, que prevê o abono de permanência como ferramenta de estímulo a não aposentação.*

36. *Diante do conflito aparente de normas, deve ser aplicado, no presente caso, o critério hierárquico, mantendo-se as disposições previstas na Lei nº 10.887/2004, lei ordinária em sentido formal, aprovada pelo Poder Legislativo, em detrimento da Resolução CLDF nº 324/2020, ato emanado pelo Mesa Diretora da CLDF de cunho eminentemente administrativo, razão pela qual permanece o condicionamento legal de pagamento do abono de permanência apenas aos servidores que, cumprindo os requisitos para se inativarem, optem por não fazê-lo,*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

desnaturando a inclusão da mencionada verba na base de cálculo da indenização devida em caso de adesão ao Programa de Aposentadoria Incentivada.

37. Nesse sentido, destaca-se que o TJDF enfrentou a questão posta nos presentes autos, em sede de mandado de segurança, tendo denegado a ordem, nos seguintes termos:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO DA CAMARA LEGISLATIVA DO DF. APOSENTADORIA PELO PROGRAMA DE APOSENTADORIA INCENTIVADA - PAI. CÁLCULO DA INDENIZAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA. ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. ABONO DE PERMANÊNCIA. IMPOSSIBILIDADE. ABONO DE PERMANENCIA E AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO. INCLUSÃO NOS CÁLCULOS DA CONVERSÃO DE LICENÇA PRÊMIO EM PECÚNIA. POSSIBILIDADE.

1. O mandado de segurança é cabível quando destinado à tutela imediata de lesões a direitos líquidos e certos não reparáveis pelas outras vias disponíveis de tutela jurisdicional. Não pode servir como substitutivo de ação de cobrança.

2. No presente caso, o mandamus tem por objeto a determinação à **"autoridade coatora que inclua, na remuneração do impetrante, os valores correspondentes ao Abono de Permanência e o auxílio alimentação, para fins de base de cálculos do pagamento das indenizações do Plano de Aposentadoria Incentivada, inclusive na base de cálculo da licença prêmio convertida em pecúnia"**. Não se trata de impetração em que se almeja a condenação direta da impetrada a promover o pagamento de valores, o que violaria o disposto nos enunciados nº 269 e nº 271, do Supremo Tribunal Federal. O propósito da presente ação é repelir a suposta ilegalidade contida no ato administrativo que resultou na **exclusão de valores dos seus cálculos do Programa de Aposentadoria Incentivada - PAI** e da conversão em pecúnia de licença-prêmio não gozada.

3. As antinomias aparentes são conflitos de normas que podem ser solucionados por meio dos critérios hierárquico, cronológico e da especialidade. **Na hipótese, a solução do conflito aparente de normas se resolve pelo critério hierárquico.** A Lei n. 10.887/2004, que regulamenta o abono de permanência, se reveste de hierárquica normativa superior ao Ato da Mesa Diretora n. 14/2021. Trata-se de lei ordinária



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

aprovada por processo legislativo formal previsto na Constituição Federal, com participação do legislativo. Por sua vez, o ato da mesa diretora da Câmara Legislativa do DF em exame cuida de deliberações de natureza administrativa tomadas pela maioria de seus membros, previstas nos artigos 39 e seguintes do seu Regimento Interno.

4. Em síntese, o critério hierárquico soluciona a antinomia aparente em exame: o condicionamento legal de pagamento do abono à permanência em atividade do servidor prevalece sobre o ato da Mesa Diretora da CLDF, que estabelece regras para o cálculo da indenização devida em caso de adesão ao Programa de Aposentadoria Incentivada.

5. A conversão da licença prêmio em pecúnia, na forma prevista nos art. 87, § 2º, da Lei n. 8.112/90, e art. 142, da Lei Complementar 840/2011, assegura que os mesmos valores devidos na licença prêmio devem orientar o cálculo da conversão em pecúnia. O auxílio alimentação, portanto, deve ser incluído neste cálculo. Precedentes.

6. Remessa oficial e recursos de apelação da autoridade coatora e do DISTRITO FEDERAL conhecidos. Preliminar rejeitada. No mérito, providos. Recurso de apelação do impetrante conhecido e provido. Sentença reformada. Segurança concedida em parte.

(TJDFT, Acórdão 1398394, MS nº 0703663-55.2021.8.07.0018, 6ª Turma Cível, Relator Leonardo Roscoe Bessa, julgado em 02/02/2022, DJE 21/02/2022)

38. Na ocasião, o Juízo de origem (4ª Vara de Fazenda Pública do Distrito Federal) havia concedido, em parte, a segurança para determinar apenas a “inclusão do abono de permanência na base de cálculo da indenização do Programa de Aposentadoria Incentivada – PAI, em observância a regra do art. 2º, III, do AMD n. 14/2021 da CLDF”.

39. Quanto ao auxílio-alimentação, assim se manifestou o Juízo a quo:

*Dessa forma, muito embora o § 6º indique que a base de cálculo é a remuneração bruta, **a eventual inclusão do auxílio alimentação nesse cálculo implicará em evidente bis in idem, na medida em que o AMD n. 14/2021 da CLDF já possui previsão do pagamento dessa indenização por critério em separado.***



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

*Registre-se que, caso se adotasse o argumento sustentado pelo impetrante, ocorreria a **situação irregular de o servidor receber por 12 meses o auxílio-alimentação e mais o mesmo valor dessa rubrica incluída na base de cálculo da remuneração, o que denota sua evidente duplicidade e deve ser afastado ante a ilegalidade latente.***

Com isso, a concessão parcial da segurança é medida que se impõe, para que ocorra a inclusão do abono de permanência na base de cálculo da indenização do Programa de Aposentadoria Incentivada - PAI, em observância a regra do art. 2º, III, do AMD n. 14/2021 da CLDF.

40. Na sequência, quando da análise do reexame necessário, foi reformada a sentença, a fim de **denegar a segurança quanto ao pedido de inclusão dos valores correspondentes ao abono de permanência no pagamento das indenizações do Plano de Aposentadoria Incentivada.**

41. Quanto ao ponto, impende colacionar excerto do voto condutor do referido acórdão:

A lei estabelece que o abono de permanência só é devido ao servidor que, embora complete as exigências para aposentadoria voluntária, opte por permanecer em atividade. Ao se aposentar, portanto, esse benefício deixa de ser devido.

Há um conflito entre normas infraconstitucionais. O ato da mesa diretora prevê que todas as parcelas que integram a remuneração devem ser consideradas no cálculo da indenização de incentivo à adesão ao PAI, o que inclui o abono de permanência. Por outro lado, a lei que trata do abono de permanência esclarece que este benefício só é devido aqueles que estão em atividade.

As antinomias aparentes, conforme a doutrina, são conflitos de normas que podem ser solucionados por meio dos critérios hierárquico, cronológico e da especialidade.

Na hipótese, a solução do conflito aparente de normas se resolve pelo critério hierárquico. A Lei n. 10.887/2004, que regulamenta o abono de permanência, se reveste de hierárquica normativa superior ao Ato da Mesa Diretora n. 14/2021. Trata-se de lei ordinária



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

aprovada por processo legislativo formal previsto na Constituição Federal, com participação do legislativo. Por sua vez, o ato da mesa diretora da Câmara Legislativa do DF em exame cuida de deliberações de natureza administrativa tomadas pela maioria de seus membros, previstas nos artigos 39 e seguintes do seu Regimento Interno.

Em síntese, o critério hierárquico soluciona a antinomia aparente em exame: o condicionamento legal de pagamento do abono à permanência em atividade do servidor prevalece sobre o ato da Mesa Diretora da CLDF, que estabelece regras para o cálculo da indenização devida em caso de adesão ao Programa de Aposentadoria Incentivada.

Com estas razões, impõe-se a reforma da sentença para que seja negada a segurança quanto ao pedido de inclusão do abono de permanência, recebido pelo impetrante antes da sua aposentação, no cálculo da indenização devida por ocasião da adesão ao Programa de Aposentadoria Incentivada.

42. *Portanto, assiste razão à Procuradoria-Geral da CLDF (Parecer-PG nº 176/2023-NPRAD - e-doc 5579806D, peça 3) quanto ao bis in idem na inclusão do auxílio-alimentação na referida base de cálculo da indenização do PAI referente aos incisos I e II do artigo 2º da Resolução CLDF nº 324/2020, em razão de sua previsão expressa no inciso III do mesmo dispositivo; além da ilegalidade da inclusão na base de cálculo de programa de incentivo a aposentadoria de verba que tem como objetivo exatamente o contrário, manter o servidor na ativa.*

43. *Dessa forma, entende-se que o auxílio-alimentação e o abono de permanência não integram a base de cálculo das parcelas de que tratam os incisos I e II do artigo 2º da Resolução CLDF nº 324/2020, referente à indenização paga aos servidores da Carreira Legislativa que aderirem ao Programa de Aposentadoria Incentivada – PAI.*

44. *Pelo exposto, sugere-se ao e. Tribunal:*

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) *o auxílio-alimentação e o abono de permanência não integram a base de cálculo das parcelas de que tratam os incisos I e II do artigo 2º da Resolução CLDF nº 324/2020, referente à indenização paga aos*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

servidores da Carreira Legislativa que aderirem ao Programa de Aposentadoria Incentivada – PAI;

b) o item anterior não implica no reconhecimento da conformidade e/ou regularidade do programa, perquirida no Processo nº 00600-00009032/2022-16-e;

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.”

O representante do Ministério Público de Contas que oficiou nos autos, Procurador **Danilo Moraes dos Santos**, opinou nos seguintes termos:

*“18. Ab initio, registro que meu posicionamento é **divergente** daquele registrado na instrução promovida pela Unidade Instrutiva, notadamente quanto à admissibilidade, considerando que a consulta formulada não reúne os requisitos para ser conhecida pelo e. Tribunal, especificamente quanto a não versar acerca de caso concreto.*

19. Na espécie, nota-se que os documentos carreados aos autos pela CLDF dão conta de que a controvérsia surgiu de requerimento administrativo postulado por servidora específica para revisão dos cálculos dos valores indenizatórios, de modo que não há como se cogitar da possibilidade de se tratar de direito em tese.

20. Desse modo, a sugestão deste representante ministerial é no sentido de que se deixe de conhecer da consulta em comento, pelo não atendimento dos requisitos previstos no art. 264 do RI/TCDF.

*21. De todo modo, caso outro seja o entendimento do e. Plenário, antecipo que meu posicionamento, quanto ao mérito, é convergente com aquele trazido pelo corpo instrutivo, **pela impossibilidade de que as parcelas de auxílio-alimentação e de abono de permanência sejam computadas no cálculo dos valores relacionados aos incisos I e II, do art. 2º, da Resolução CLDF nº 324/2020.***

22. Os motivos para tanto foram suficientemente externados na instrução promovida pela unidade técnica e são por mim acolhidos.

23. Quanto ao auxílio-alimentação, o seu pagamento é tratado de maneira individualizada, no inciso III, do já referido dispositivo, afastando a sua incidência para fins de cálculo das parcelas contempladas nos incisos I e II. O abono de permanência, por seu turno, é benefício inegavelmente incompatível com o objetivo de um programa de incentivo à aposentadoria, sendo, portanto, inaplicável no contexto ora debatido.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

24. *Diante do exposto, sem mais delongas, o Ministério Público de Contas do Distrito Federal, em convergência com a Unidade Técnica, que se alinha ao posicionamento do e. TJDF quanto à matéria, sugere ao e. Plenário o acolhimento das sugestões constantes da Informação nº 43/2023 – Difipe2.”*

É o relatório.

VOTO

Como evidenciou a unidade técnica, na presente consulta o Sr. Presidente da CLDF, Deputado **WELLINGTON LUIZ**, em razão de requerimento formulado por servidora inativa daquela Casa das Leis, perquire da possibilidade jurídica da inclusão das parcelas auxílio-alimentação e abono de permanência na base de cálculo da indenização decorrente da adesão ao Programa de Aposentadoria Incentivada (PAI), instituído por meio da Resolução CLDF nº 324/2020.

Em abordagem objetiva, constato que a matéria em pauta foi apreciada pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios que, nos autos do Processo nº 0703663-55.2021.8.07.0018, prolatou o acórdão a seguir reproduzido, que transitou em julgado em **18.04.2022**.

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO DA CAMARA LEGISLATIVA DO DF. APOSENTADORIA PELO PROGRAMA DE APOSENTADORIA INCENTIVADA - PAI. CÁLCULO DA INDENIZAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA. ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. ABONO DE PERMANÊNCIA. IMPOSSIBILIDADE. ABONO DE PERMANENCIA E AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO. INCLUSÃO NOS CÁLCULOS DA CONVERSÃO DE LICENÇA PRÊMIO EM PECÚNIA. POSSIBILIDADE.

1. *O mandado de segurança é cabível quando destinado à tutela imediata de lesões a direitos líquidos e certos não reparáveis pelas outras vias disponíveis de tutela jurisdicional. Não pode servir como substitutivo de ação de cobrança.*

2. *No presente caso, o mandamus tem por objeto a determinação à “**autoridade coatora que inclua, na remuneração do impetrante, os valores correspondentes ao Abono de Permanência e o auxílio alimentação, para fins de base de cálculos do pagamento das indenizações do Plano de Aposentadoria Incentivada**, inclusive na base de cálculo da licença prêmio convertida em pecúnia”.* Não se trata de impetração em que se almeja a condenação direta da impetrada a promover o pagamento de valores, o que violaria o disposto nos enunciados nº 269 e nº 271, do Supremo Tribunal Federal. O propósito da presente ação é repelir a suposta ilegalidade contida no ato administrativo que resultou na **exclusão de valores dos seus cálculos do Programa de**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

Aposentadoria Incentivada - PAI e da conversão em pecúnia de licença-prêmio não gozada.

3. As antinomias aparentes são conflitos de normas que podem ser solucionados por meio dos critérios hierárquico, cronológico e da especialidade. **Na hipótese, a solução do conflito aparente de normas se resolve pelo critério hierárquico.** A Lei n. 10.887/2004, que regulamenta o abono de permanência, se reveste de hierárquica normativa superior ao Ato da Mesa Diretora n. 14/2021. Trata-se de lei ordinária aprovada por processo legislativo formal previsto na Constituição Federal, com participação do legislativo. Por sua vez, o ato da mesa diretora da Câmara Legislativa do DF em exame cuida de deliberações de natureza administrativa tomadas pela maioria de seus membros, previstas nos artigos 39 e seguintes do seu Regimento Interno.

4. Em síntese, o critério hierárquico soluciona a antinomia aparente em exame: o condicionamento legal de pagamento do abono à permanência em atividade do servidor prevalece sobre o ato da Mesa Diretora da CLDF, que estabelece regras para o cálculo da indenização devida em caso de adesão ao Programa de Aposentadoria Incentivada.

5. A conversão da licença prêmio em pecúnia, na forma prevista nos art. 87, § 2º, da Lei n. 8.112/90, e art. 142, da Lei Complementar 840/2011, assegura que os mesmos valores devidos na licença prêmio devem orientar o cálculo da conversão em pecúnia. O auxílio alimentação, portanto, deve ser incluído neste cálculo. Precedentes.

6. Remessa oficial e recursos de apelação da autoridade coatora e do DISTRITO FEDERAL conhecidos. Preliminar rejeitada. No mérito, providos. Recurso de apelação do impetrante conhecido e provido. Sentença reformada. Segurança concedida em parte.

(TJDFT, Acórdão 1398394, 6ª Turma Cível, Relator Leonardo Roscoe Bessa, julgado em 02/02/2022, DJE 21/02/2022)

Na primeira instância, o Juízo da 4ª Vara de Fazenda Pública do Distrito Federal entendeu ser devida a inclusão do abono de permanência, mas não a do auxílio-alimentação na base de cálculo da indenização decorrente da adesão do servidor ao PAI. Destaco da sentença o que segue:

“Trata-se de mandado de segurança impetrado por JONILSON BASÍLIO DA SILVA em face da DIRETORA DE RECURSOS HUMANOS DA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL – CLDF, em que pretende seja determinada inclusão na base de cálculo da indenização do Programa de Aposentadoria Incentivada – PAI e na conversão em pecúnia de licença-prêmio não gozada, dos valores correspondentes ao abono de permanência e auxílio-alimentação.

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

*Contudo, no caso em análise, a inclusão do **abono de permanência e do auxílio-alimentação** na base de cálculo da indenização do Programa de Aposentadoria Incentivada – PAI demandam **tratamento distinto**.*

No que se refere ao abono de permanência, este deverá integrar a base de cálculo da indenização a ser paga ao impetrante, tendo em vista ser uma vantagem permanente e não eventual, de caráter remuneratório, e não indenizatório, porque corresponde a uma contraprestação pelo fato de o servidor, mesmo em condições de se aposentar, continuar no serviço ativo. Inclusive este é o entendimento pacífico do c. STJ sobre a referida rubrica:

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. 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 feita 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 tendo reunido as condições para a 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

Ministro Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 16.12.2014.

7. Recurso Especial não provido.

(REsp 1795795/PR, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/09/2019, DJe 11/10/2019)

*Não obstante aquele feito tratar-se de conversão de licença-prêmio em pecúnia, o entendimento firmado é aplicável ao presente **mandamus**, no sentido de que **o abono de permanência deve compor a remuneração total dos servidores distritais, inclusive para fins de pagamento de indenização do PAI.***

*Já no que se refere ao **auxílio-alimentação**, este deve ser apreciado de forma distinta. Isto porque o Ato da Mesa Diretora n. 14/2011, da Câmara Legislativa do Distrito Federal, que regulamenta o Programa de Aposentadoria Incentivada – PAI para os servidores da Carreira Legislativa da CLDF, prescreve o seguinte sobre a indenização em caso de adesão pelo servidor:*

"(...) Art. 2º A indenização de incentivo à adesão ao PAI será calculada e paga considerando as seguintes premissas:

I - para cada ano ou fração de tempo de serviço na Carreira Legislativa, desde a entrada em exercício, o equivalente a vinte por cento da última remuneração;

II - para cada ano ou fração de tempo faltante até a data da aposentadoria compulsória, o equivalente a dez por cento da última remuneração;

III - o valor equivalente ao último auxílio-alimentação, a ser pago por doze meses, após a aposentadoria;

IV - o pagamento prioritário da conversão de eventuais períodos de licença-prêmio em pecúnia.

§ 1º Em qualquer caso, a indenização prevista pela soma dos valores calculados com base nos incisos I a III não poderá exceder ao óctuplo da remuneração mensal bruta do servidor ao tempo de sua adesão ao Programa.

§ 2º A indenização de que trata este artigo não se incorpora, para nenhum efeito, aos proventos de aposentadoria, nem interfere no seu cálculo, assim como não compõe margem de cálculo consignável ou para qualquer outro efeito.

(...)

*§ 6º **Considera-se como remuneração mensal, para cálculo da indenização, a remuneração bruta recebida no mês de adesão ao PAI, observado o limite fixado como teto remuneratório. (...)***



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

Da leitura do § 6º do art. 2º do referido ato normativo, vislumbra-se claramente que, para o cálculo da indenização, considera-se como remuneração mensal a remuneração bruta recebida no mês de adesão ao PAI, observado o limite fixado como teto remuneratório, o que incluiria o auxílio-alimentação.

Entretanto, o art. 2º, III, do AMD n. 14/2021 da CLDF é expresso ao prever que, em caso de adesão ao PAI, o pagamento do auxílio-alimentação ocorrerá por apenas 12 meses após a aposentadoria, utilizando como referência o valor do último auxílio.

*Dessa forma, muito embora o § 6º indique que a base de cálculo é a remuneração bruta, **a eventual inclusão do auxílio alimentação nesse cálculo implicará em evidente bis in idem**, na medida em que o AMD n. 14/2021 da CLDF já possui previsão do pagamento dessa indenização por critério em separado.*

*Registre-se que, caso se adotasse o argumento sustentado pelo impetrante, **ocorreria a situação irregular de o servidor receber por 12 meses o auxílio-alimentação e mais o mesmo valor dessa rubrica incluída na base de cálculo da remuneração**, o que denota sua evidente duplicidade e deve ser afastado ante a ilegalidade latente.*

*Com isso, a **concessão parcial da segurança** é medida que se impõe, para que ocorra a **inclusão do abono de permanência na base de cálculo da indenização do Programa de Aposentadoria Incentivada – PAI**, em observância a regra do art. 2º, III, do AMD n. 14/2021 da CLDF.*

Vale observar que, embora o impetrante tenha incluído no pedido que as parcelas de abono de permanência e auxílio-alimentação também sejam incluídas na base de cálculo da indenização de licença prêmio não gozada e convertida em pecúnia, é certo que não consta pedido do servidor para esse pagamento. Logo, não houve análise da Administração a respeito desse assunto, de modo que não cabe o deferimento da ordem para essa finalidade.

DISPOSITIVO

*Pelo exposto, **JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE** o pedido para conceder em parte a segurança, de modo a determinar a **inclusão do abono de permanência na base de cálculo da indenização do Programa de Aposentadoria Incentivada – PAI**, em observância a regra do art. 2º, III, do AMD n. 14/2021 da CLDF.” (destaquei)*

Em sede de apelação, a 6ª Turma Cível do e. TJDF reformou a sentença em tela, para também excluir o abono de permanência da base de cálculo da referida indenização. Eis o que consta do voto condutor do acórdão em tela:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

“A Lei Complementar Distrital n. 840/2011, que dispõe sobre o regime jurídicos dos servidores públicos civis do Distrito Federal, das autarquias e das fundações públicas distritais, esclarece os limites conceituais do termo “remuneração”, verbis:

“Art. 66. A retribuição pecuniária pelo exercício de cargo público é fixada em lei, sob a forma de subsídio ou remuneração mensal. (...) Art. 68. A remuneração é constituída de parcelas e compreende: I - os vencimentos, que se compõem: a) do vencimento básico; b) das vantagens permanentes relativas ao cargo; II - as vantagens relativas às peculiaridades de trabalho; III - as vantagens pessoais; IV - as vantagens de natureza periódica ou eventual; V - 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, ou relativos a férias, adicional de férias ou conversão de licença-prêmio em pecúnia. VIII - créditos decorrentes de demissão, exoneração e aposentadoria relativos a férias ou adicional de férias ou conversão de licença-servidor em pecúnia. (...)”.

*Ao considerar que o abono de permanência é compreendido como verba indenizatória, a análise das duas normas acima destacadas pode levar à equivocada conclusão de que tal benefício deve integrar o cálculo da indenização de incentivo à adesão ao PAI. Ocorre que a questão envolve não apenas tais normas, mas também a **Lei n. 10.887/2004**, que regulamenta o abono de permanência. Referida norma assim dispõe:*

*“Art. 7º O servidor ocupante de cargo efetivo que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecidas na alínea a do inciso III do § 1º do art. 40 da Constituição Federal, no § 5º do art. 2º ou no § 1º do art. 3º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, e que **opte por permanecer em atividade** fará jus a abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no inciso II do § 1º do art. 40 da Constituição Federal.”*

*A lei estabelece que o abono de permanência **só é devido ao servidor que, embora complete as exigências para aposentadoria voluntária, opte por permanecer em atividade**. Ao se aposentar, portanto, esse benefício deixa de ser devido.*

Há um conflito entre normas infraconstitucionais. O ato da mesa diretora prevê que todas as parcelas que integram a remuneração devem ser



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

consideras no cálculo da indenização de incentivo à adesão ao PAI, o que inclui o abono de permanência. Por outro lado, a lei que trata do abono de permanência esclarece que este benefício só é devido aqueles que estão em atividade.

As antinomias aparentes, conforme a doutrina, são conflitos de normas que podem ser solucionados por meio dos critérios hierárquico, cronológico e da especialidade.

Na hipótese, a solução do conflito aparente de normas se resolve pelo critério hierárquico. A Lei n. 10.887/2004, que regulamenta o abono de permanência, se reveste de hierárquica normativa superior ao Ato da Mesa Diretora n. 14/2021. Trata-se de lei ordinária aprovada por processo legislativo formal previsto na Constituição Federal, com participação do legislativo. Por sua vez, o ato da mesa diretora da Câmara Legislativa do DF em exame cuida de deliberações de natureza administrativa tomadas pela maioria de seus membros, previstas nos artigos 39 e seguintes do seu Regimento Interno.

Em síntese, o critério hierárquico soluciona a antinomia aparente em exame: o condicionamento legal de pagamento do abono à permanência em atividade do servidor prevalece sobre o ato da Mesa Diretora da CLDF, que estabelece regras para o cálculo da indenização devida em caso de adesão ao Programa de Aposentadoria Incentivada.

*Com estas razões, impõe-se a reforma da sentença para que seja **negada a segurança quanto ao pedido de inclusão do abono de permanência, recebido pelo impetrante antes da sua aposentação, no cálculo da indenização devida por ocasião da adesão ao Programa de Aposentadoria Incentivada.***” (destaquei)

Como salientei em parágrafo transato, a decisão em tela transitou em julgado para o impetrante e o Distrito Federal em 18.04.2022, inexistindo impedimento a que seja aplicada aos servidores que tenham se desligado da CLDF, via Programa de Aposentadoria Incentivada (PAI). Portanto, não vislumbro possibilidade jurídica de dar tratamento diverso à matéria em pauta.

Destarte, acolhendo os termos da instrução e do parecer ministerial, VOTO no sentido de que o e. Plenário:

I - conheça 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 de Contas;

II - esclareça à consulente que:

a) o auxílio-alimentação e o abono de permanência não integram a base de cálculo da indenização paga aos servidores da Carreira Legislativa que aderirem ao Programa de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

Aposentadoria Incentivada (PAI), instituído por meio da Resolução nº 324/2020-CLDF;

b) o item anterior não implica no reconhecimento da conformidade e/ou regularidade do referido programa, o que está sendo apreciado no Processo nº 00600-00009032/2022-16-e;

III - oriente à CLDF a observar o que deflui do acórdão nº 1398394, proferido pelo egrégio Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios-TJDFT nos autos do processo nº 0703663-55.2021.8.07.0018, que transitou em julgado em 18.04.2022, por ter abordado o objeto da presente consulta;

IV - dê ciência do teor desta decisão à Câmara Legislativa do Distrito Federal;

V - autorize a devolução dos autos à SEFIPE para arquivamento.

Sala das Sessões, em 16 de agosto de 2023.

ANTONIO RENATO ALVES RAINHA
Conselheiro-Relator