



Pesquisa nº 02/2021

Distinção entre verbas indenizatórias e remuneratórias.

Prezado (a) Senhor (a),

Atendendo à solicitação de pesquisa de V.S^a. listamos abaixo as decisões que mais se aproximam do tema solicitado. Ressaltamos que o resultado não é exaustivo, visto que a pesquisa é realizada por meio de termos selecionados. Outras decisões deste Tribunal, incluindo as decisões e processos citados nos relatórios, votos e decisões podem ser obtidas por meio de realização de pesquisa textual no seguinte endereço eletrônico: <https://busca.tc.df.gov.br>.

Pelos *links* incluídos nos cabeçalhos abaixo também é possível acessar o inteiro teor dos respectivos documentos (Processo/Decisão/Relatório-Voto, dentre outras peças dos autos).

Colocamo-nos à disposição para quaisquer outras informações que se fizerem necessárias.

→ Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF

[Decisão TCDF nº 36/2019. Processo nº 17424/2019.](#)

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu:[...] II – autorizar a adoção dos procedimentos sugeridos pelo Serviço de Legislação de Pessoal deste Tribunal, aplicando-se à Licença-Prêmio por Assiduidade convertida em pecúnia o disposto nas Decisões n.ºs [18/2003](#) – AD, [6.963/2007](#) e [5.239/2010](#), reiterada pela Decisão n.º [4.483/2018](#).

[Relatório/voto.](#)

Trata-se nesta oportunidade de estudo elaborado pelo Serviço de Legislação de Pessoal – Seleg/TCDF, sugerindo procedimentos para aplicação da [LC n.º 952/2019](#), a qual, alterando a [LC n.º 840/2011](#), instituiu a Licença-Servidor em lugar da Licença-Prêmio por Assiduidade - LPA, bem como dispôs sobre a possibilidade de o servidor integralizar o quinquênio de LPA em andamento e, em atividade, perceber em pecúnia, a cada ano, até um mês da referida licença-prêmio.

[...]

41. Aplicam-se aos períodos de licença-prêmio todos os critérios, regimentos, disposições, direitos e vedações previstos no regime anterior da LC nº 840/11, **inclusive quanto à natureza indenizatória, à aplicação do teto remuneratório por mês indenizado**, bem como à contagem como efetivo exercício dos períodos usufruídos.

[...]

52. Os valores decorrentes da conversão em pecúnia serão divulgados no Portal da Transparência do Tribunal, **em conjunto com as demais parcelas de natureza indenizatória**.

[...]

64. Sobre a segunda questão levantada no Parágrafo 54, verifica-se que, adotando-se somente a literalidade do art. 68 da LC nº 840/11, todas as parcelas nele previstas deveriam compor a base de cálculo da licença-prêmio em pecúnia, o que não seria plausível, pois, por exemplo, **também as parcelas referentes a diárias, passagens, transporte, alimentação, auxílio-creche ou escolar e**



Pesquisa nº 02/2021

Distinção entre verbas indenizatórias e remuneratórias.

auxílio fardamento, que são vantagens indenizatórias (art. 101), entrariam na base de cálculo da licença-prêmio, o que padeceria de razoabilidade.

65. A exegese que se pretende obter no caso em exame orienta-se no sentido que parcelas indenizatórias não podem integrar a base de cálculo das licenças-prêmio convertidas em pecúnia, pois são parcelas com caráter nitidamente transitório.

66. Desse modo, a metodologia de cálculo vigente é a que se coaduna com o espírito da norma legal, sendo necessário aguardar o desfecho decisivo a ser prolatado no Recurso Extraordinário com Agravo nº 946.410, em tramitação no STF. **Como acréscimo, destaque-se que as parcelas indenizatórias não podem ser consideradas vantagens para quaisquer efeitos.**

[...]

6. Todavia, ao mesmo tempo, a **SECOF lembra que em seu art. 4º a [Lei Complementar nº 952/2019](#) manteve a natureza indenizatória desta parcela, verbis:**

“Art. 4º Aplicam-se aos períodos de licença-prêmio de que tratam os arts. 2º e 3º todos os critérios, regramentos, disposições, direitos e vedações previstos no regime anterior da Lei Complementar nº 840, de 2011, **inclusive quanto à natureza indenizatória, à aplicação do teto remuneratório por mês indenizado**, bem como à contagem como efetivo exercício dos períodos usufruídos.” (destacamos)

7. Neste mesmo sentido, a SECOF ressalta que ao analisar divergência entre as disposições do MDF e entendimento firmado por este Tribunal acerca da contabilização ou não das despesas com abono pecuniário de férias e com abono de permanência, para fins de apuração dos limites fixados nos arts. 19 e 20 da [LRF](#), o Plenário desta Corte, por meio da [Decisão nº 4.483/2018](#), exarada em sede de controle externo, ratificou as [Decisões nºs 18/2003](#) – AD, [6.963/2007](#) e [5.239/2010](#), **no sentido de que referidas despesas não devem ser computadas nas despesas totais com pessoal, por possuírem natureza indenizatória.**

[...]

VOTO

[...]

Ainda assim, **considero oportuno trazer à baila informações adicionais sobre a característica indenizatória da Licença-Prêmio e, por conseguinte, responder a questão levantada pela [Secom/TCDF](#):** “(...) quanto à possível exclusão, na Despesa Total com Pessoal do Relatório de Gestão Fiscal, da despesa de Licença-Prêmio por Assiduidade para servidores ativos.”

[...]

“TRIBUTÁRIO E ADMINISTRATIVO. IMPOSTO DE RENDA. NÃO INCIDÊNCIA SOBRE LICENÇA-PRÊMIO NÃO FRUÍDA. VERBA INDENIZATÓRIA. SÚMULA 136, STJ. NÃO FRUÍDA A LICENÇA AINDA QUE EM DECORRÊNCIA DE PEDIDO DA PARTE, **TAL NÃO AFASTA NATUREZA INDENIZATÓRIA DA VERBA, DESCABENDO A INCIDÊNCIA DE IMPOSTO DE RENDA NA FONTE, CONSOANTE ENTENDIMENTO MANIFESTADO PELO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA NA SÚMULA 136.** [...]. (APELAÇÃO CÍVEL Nº 70053795472, VIGÉSIMA PRIMEIRA CÂMARA CÍVEL, TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RS, RELATOR: ARMÍNIO JOSÉ ABREU LIMDA DA ROSA. JULGADO EM 24/04/2013).

[...]

Como se constata dos julgados colacionados, no âmbito judicial e dos tribunais de contas dos estados, **reside ampla corrente firmada no sentido de considerar de cunho indenizatório a licença-prêmio**, qualquer que seja o motivo da não fruição, em plena sintonia ao que está sendo defendido por este relator.

Sobre o tema “remuneração”, abordado no artigo 18 da [LRF](#), o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE/MG, ao analisar Consulta no Processo n.º 797154, na Sessão de 07.04.2010, por intermédio de seu Pleno, assentou que:

[...]

Nos dois dispositivos, destaquei a palavra ‘remuneração’, pois entendo estar aí o ponto a ser esclarecido por este Tribunal. Pergunto-me: no contexto a ‘remuneração’ deve ser entendida como compreensiva do valor pago ao público pelo não-goza das férias prêmio?



Pesquisa nº 02/2021

Distinção entre verbas indenizatórias e remuneratórias.

Entendo que não, pelas razões que passo a expor. A depender da norma de regência e das circunstâncias do caso concreto, é possível a conversão da licença-prêmio em pecúnia. Cito, a propósito, o magistério de LOPES MEIRELLES: ‘A licença pecuniária conversível integralmente em dinheiro é uma vantagem anômala, **porque não se enquadra nem como adicional de tempo de serviço, nem como adicional de função, nem como gratificação. Abandonada a sua finalidade higiênica, passou ela a ser um prêmio, mas um prêmio condicionado a certo tempo de serviço efetivo**, e a determinadas condições de exercício do cargo - assiduidade e disciplina – pelo funcionário pretendente à sua obtenção. Transcorrido o tempo e satisfeitas as condições de trabalho exigidas pela lei, erigi-se a licença-prêmio em direito subjetivo do servidor à percepção do montante equivalente aos vencimentos correspondentes ao período em que poderia ficar afastado do cargo.’ (Direito Administrativo Brasileiro. 13ª ed. Atualizada, São Paulo. Ed. Revistas dos Tribunais, 1987, pp. 409-410) Com arrimo nessa lição, entendo que o agente público, na hipótese de conversão de licença-prêmio em pecúnia, recebe ‘montante equivalente aos vencimentos correspondentes ao período em que poderia ficar afastado do cargo’. Destaco: percebe ‘montante equivalente aos vencimentos’; e não os vencimentos propriamente ditos. A confirmar tal entendimento, as palavras de YUSSEF SAID CAHALI, batendo-se pela não-incidência do percentual fixado a título de alimentos sobre os valores percebidos pelo trabalhador em razão da conversão, em pecúnia, de férias ou licença-prêmio: **‘Possibilitada, eventualmente, a conversão das férias ou de licença-prêmio em pecúnia, desde que não representa vantagem permanente, mas simples vantagem anômala, que não se enquadra no adicional por tempo de serviço, nem pode ser considerada como vencimento ou remuneração a importância recebida não se colaciona na base de cálculo dos vencimentos...’** (Dos Alimentos, 5ª ed. Revista, atualizada e ampliada, São Paulo, Ed. Revista dos tribunais, 2006, p. 536) **Em verdade, ‘o direito, aí, tem natureza indenizatória.** E encontra fundamento em princípio jurídico do mais elevado plano, assim o que veda enriquecimento sem causa, estabelecido á custa do patrimônio ou do trabalho de outrem.’ (TJSP, 8ª Câmara civil, Ap. 68.155-1, re. Des. Arthur de Godoy, Unânime, j. 12.12.1985, RT 606/89) Para os fins da presente análise, o que importa é que o valor em causa não tem natureza remuneratória, não é remuneração.” (grifos do original)

[...]

Com efeito, a licença-prêmio convertida em pecúnia pela não fruição, seja pela conversão no curso da relação funcional do servidor público com a Administração, pela simples opção do servidor ou pela impossibilidade de gozo da licença em face da necessidade do serviço, ou após o rompimento do vínculo laboral, pela aposentadoria, exoneração ou pelo falecimento, **não configura remuneração, mas indenização.** Opera-se o ressarcimento pela não fruição de um direito, e não do pagamento de salário ou recompensa pela prestação de um serviço.

[...]

[Decisão TCDF nº 4483/2018. Processo nº 40419/2017.](#)

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: [...] II – considerar parcialmente procedente a exordial, mantendo o entendimento desta Corte de Contas sobre a matéria, consignado na Decisão Administrativa [n.º 18/2003](#) e nas Decisões nºs [6.963/2007](#) e [5.239/2010](#);

[Relatório/voto.](#)

Cuidam os autos de representação formulada pelo Secretário-Geral de Administração do TCDF, acerca de suposta divergência entre entendimento constante de decisões do Tribunal de Contas do DF1 e



Pesquisa nº 02/2021

Distinção entre verbas indenizatórias e remuneratórias.

aquele registrado no vigente Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, editado pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, especialmente no tocante às deduções relativas ao abono pecuniário e ao abono de permanência, sugerindo avaliação para fins de alinhamento, ou não, entre o posicionamento do Tribunal e o referido manual, com possível impacto na elaboração dos correspondentes Relatórios de Gestão Fiscal – RGFs dos poderes e órgãos do Distrito Federal, consoante disposto nos arts. 19 e 20 da LRF, além da Defensoria Pública do DF, órgão agraciado com autonomia administrativa e financeira após a edição da Lei Fiscal ([e-DOC 83833901-c](#)).

[...]

9. A Representação em análise defende o ponto de vista de que o Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional, seja em sua 6ª edição ou em sua 8ª edição (vigente para o exercício de 2018), **“mantém a impossibilidade de dedução” do abono pecuniário e do abono de permanência, por serem despesas de caráter remuneratório e sugere que se “reavalie as decisões prolatadas anteriormente à vigência da nova edição do MDF, decidindo pela alteração ou pela manutenção de seus conteúdos”.**

10. Em relação ao abono pecuniário, **alega que o “manual afirma explicitamente que somente serão consideradas espécies indenizatórias aquelas decorrentes da perda de condição de servidor ou empregado” e que esse abono é uma despesa de espécie remuneratória, “pois tem caráter remuneratório e permanente”, não podendo ser deduzido.**

[...]

12. A jurisprudência atual do TCDF **orienta que as parcelas indenizatórias abono pecuniário (férias) e de permanência sejam deduzidas para fins de apuração da despesa com pessoal para a LRF.**

13. Dessa forma, **no âmbito distrital, essas parcelas (indenizatórias) devem ser contabilizadas na despesa bruta com pessoal e, posteriormente, deduzidas para apuração da despesa líquida**, que será confrontada à receita corrente líquida para o cálculo do percentual.

[...]

17. A doutrina e jurisprudência acerca da matéria adotam dois posicionamentos, em relação ao tratamento das despesas de natureza indenizatória, em função de óticas diferenciadas na interpretação da LRF, especificamente dos arts. 18 e 19, transcritos em seus trechos de interesse: **“Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.**

[...]

18. O primeiro ponto de vista considera que as despesas de caráter indenizatório são aquelas previstas no inc. I do art. 49 da [Lei nº 8.112/90](#), portanto fazem parte das “vantagens” percebidas pelo servidor e estão inseridas no conceito de despesa total com pessoal, previsto no art. 18 da [LRF](#), que deve incluir “quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens”. 19. **Dessa forma, as “vantagens” devem ser computadas para fins da Lei Fiscal e as únicas verbas indenizatórias passíveis de exclusão são as relacionadas a indenização por demissão e com programas de incentivos à demissão voluntária**, conforme inciso I do § 1º do art. 19 da LRF, já transcritas.



Pesquisa nº 02/2021

Distinção entre verbas indenizatórias e remuneratórias.

[...]

20. Outro ponto de vista entende que quaisquer parcelas de natureza indenizatória, por não se incorporarem ao vencimento, não devem ser computadas para fins de apuração dos limites da LRF, por não serem de natureza remuneratória.

[...]

33. O STJ, entretanto, promoveu alteração da jurisprudência em relação ao abono de permanência, que foi acolhida pelo TCDF ([Decisão nº 8/2017](#)). **Em síntese, aquela Corte de Justiça passou a considerar esse abono como despesa de natureza remuneratória, sujeito à incidência de imposto de renda, por conferir acréscimo patrimonial ao beneficiário.** Transcreve-se a ementa do AgRg no Ag 1.203.675/PE, 2ª Turma, do Relator Min. Humberto Martins (publicado no DJe de 10.3.2010), que sintetiza essa nova orientação:

[...]

20. Prima facie, no entendimento deste MPC/DF, o conceito de despesa com pessoal definido pela LRF para fins de verificação do cumprimento dos limites por ela estipulados tão somente abrange as verbas de natureza remuneratória, eis que a expressão “quaisquer espécies remuneratórias” remete à ideia de remuneração, restando excluídas, por conseguinte, aquelas consideradas de caráter indenizatório.

[...]

22. Conforme destacado pelo Representante e pelo Corpo Instrutivo, o MDF da STN – 8ª edição⁹ –, que estabelece alguns parâmetros para a padronização dos demonstrativos fiscais nos três níveis de governo, também exclui as parcelas de natureza indenizatória da contabilização da despesa bruta com pessoal, consoante se depreende dos seguintes trechos:

“Não se considera despesa bruta com pessoal os pagamentos de natureza indenizatória, que têm como característica compensar dano ou ressarcir gasto do servidor público, em função do seu ofício, e os benefícios assistenciais. (...)

Não devem ser consideradas, no cálculo da despesa bruta com pessoal, as espécies indenizatórias, tais como ajuda de custo, diárias, auxílio-transporte, auxílio-moradia e auxílio-alimentação. **As despesas indenizatórias são aquelas cujo recebimento possui caráter eventual e transitório, em que o Poder Público é obrigado a oferecer contraprestação por despesas extraordinárias não abrangidas pela remuneração mensal e realizadas no interesse do serviço**, razão pela qual as indenizações não se incorporam ao vencimento ou provento para qualquer efeito. Também não se incluem nessa linha despesas de caráter assistencial, tais como auxílio-funeral, auxílio-creche ou assistência pré-escolar, auxílio-natalidade, assistência à saúde e outros assemelhados definidos na legislação própria de cada Ente da Federação.” (Grifos acrescidos).

[...]

29. Outrora, o entendimento jurisprudencial dos Tribunais Superiores havia se consolidado no sentido de reconhecer a natureza indenizatória de parcelas que não se enquadram nessa concepção dita tradicional, segundo a qual, como dito alhures, somente assumiriam caráter indenizatório as verbas destinadas a ressarcir o servidor por gastos realizados em razão da função.

[...]

31. Mais recentemente, o c. Superior Tribunal de Justiça, **no que se refere ao abono de permanência, restringiu o escopo da interpretação dada anteriormente, considerando, como remuneratória, a referida despesa, conforme consignado pelo Corpo Instrutivo na Informação nº 18/2018-NAGF:**

[...]



Pesquisa nº 02/2021

Distinção entre verbas indenizatórias e remuneratórias.

41. Noutro giro, entretanto, segundo o posicionamento adotado no MDF da STN – 8ª edição, **seria qualificada como indenizatória, e, portanto, não sujeita à contabilização como despesa com pessoal, a verba paga na oportunidade da ruptura do vínculo jurídico-funcional do servidor com a Administração**, ao passo que assumiria feição de espécie remuneratória a mesma verba quando paga a servidores ainda em atividade. É o que se infere do seguinte trecho:

“Para fins de dedução da despesa bruta, a indenização por férias e por licença prêmio não gozadas somente será considerada espécie indenizatória em caso de demissão e será registrada no elemento de despesa 94 – Indenizações e Restituições Trabalhistas 395 e será incluída em Pessoal Ativo para posterior exclusão em ‘Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária’. A despesa decorrente de indenização por férias e por licença prêmio não gozadas para servidores em exercício é espécie remuneratória, devendo integrar a despesa com Pessoal Ativo e ser registrada no elemento de despesa 11 - Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil, pois tem caráter remuneratório e permanente, não podendo, dessa forma, ser deduzida.” (Grifos acrescidos).

[...]

49. Na visão deste Parquet, portanto, **a natureza jurídica do abono de permanência está mais próxima da remuneratória do que da indenizatória, pois representa incremento remuneratório concedido a servidores em condições de se aposentar com o propósito de incentivá los a permanecer em atividade até o advento da inativação compulsória**, inexistindo, na hipótese, qualquer perda ou supressão de direito que confira à sobredita vantagem econômica feição de indenização.

[...]

55. Neste sentido, considerada as vertentes expostas acima, **o MPC/DF entende que as despesas com pagamento de abono de permanência, por deterem natureza remuneratória, devem ser contabilizadas como despesa total com pessoal para fins de verificação do cumprimento dos limites previstos nos arts. 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal**, em conformidade, inclusive, com o determinado pelo MDF da STN. Lado outro, no que concerne ao abono pecuniário, tendo em vista sua natureza indenizatória, premente é sua exclusão do mencionado cálculo, ao abrigo do que preceitua o art. 18 da [LRF](#)” (grifos originais)

[...]

VOTO

[...]

Quanto ao abono pecuniário, defendeu o Parquet que, como a indenização por férias não gozadas, seja qual for a situação, **visa compensar financeiramente o servidor pela privação de um direito que não mais poderá ser exercido na sua forma específica, a rubrica deve ser considerada de cunho indenizatório**, ainda que paga a servidores em atividade, e malgrado o entendimento contrário da STN. Pontuou, ainda, estar expressamente prevista na Lei Complementar n.º 840/2011 a natureza indenizatória do abono relativo à conversão de um terço de férias em pecúnia.

[...]

Assim, extrai-se que, **se de caráter remuneratório, a despesa deve compor o somatório de gastos que será cotejado com o limite legal**, ficando de fora do cálculo as despesas de natureza indenizatória, posto que estas representam reparação ou recomposição patrimonial, frente a supressão de direito ou vantagem do servidor.

[...]



Pesquisa nº 02/2021

Distinção entre verbas indenizatórias e remuneratórias.

Em outra frente, **cumprе anotar que o exame empreendido pelo STJ nos referidos processos não observou o fato de que o legislador distrital fixou no regime jurídico dos servidores públicos, estatuído na Lei Complementar n.º 840/2011, que o benefício de permanência em atividade é vantagem de natureza indenizatória:**

“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” (grifos acrescidos)

[...]

O art. 103, inciso I17, da referida [Lei Complementar n.º 840/2011](#), **estabelece que as indenizações não podem ser incorporadas à remuneração ou ao subsídio, tampouco computadas na base de cálculo de qualquer outra vantagem pecuniária**, situação à qual se amolda perfeitamente o abono de permanência pago a servidores públicos do Distrito Federal. Por outro lado, se tal parcela fosse simples gratificação ou adicional, não haveria empecilho para que fosse incorporada aos proventos, mediante previsão em lei.

[...]

Com efeito, sob tal cenário, afastada a vinculação do tema da exordial ao decidido pelo STJ e ante a evidente previsão da lei local, **o reconhecimento da natureza indenizatória do abono de permanência é consequência natural.**

[...]

“o abono de permanência **possui natureza compensatória e indenizatória**; consequentemente, as despesas incorridas a este título não devem ser incluídas no cômputo da despesa total com pessoal, prevista no art. 18, da LRF” (Consulta, Resolução n.º 27/2016-TP, Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso – TCEMT, 18.11.2016)

[...].

[Decisão TCDF nº 4478/2018. Processo nº 36616/2017](#)

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento do Ofício SEI-GDF nº 1943/2017- CBMDF/GABCG e anexos ([e-doc 30E38779- c](#)); II – ter por atendido o inciso III da [Decisão nº 5.582/17](#); III – considerar, no mérito, improcedente a Representação formulada pelo Clube dos Bombeiros Militares do Distrito Federal ([e-doc A4DC03AA-c](#)); [...].

[Relatório/Voto:](#)

Cuidam os autos de Representação, com pedido de cautelar, formulada pelo Clube dos Bombeiros Militares do Distrito Federal, versando sobre possível irregularidade na Gestão de Recursos Humanos



Pesquisa nº 02/2021

Distinção entre verbas indenizatórias e remuneratórias.

daquela Corporação, consistente no corte de parcela remuneratória referente ao auxílio-moradia ([e-doc A4DC03AA-c](#)).

[...]

VI. Em que pese a alegação da parte recorrente de que seu cônjuge, também policial militar, é seu dependente nos termos da lei, **não autoriza o pagamento de verba indenizatória de forma majorada**. Na espécie, não há previsão legal para tal pagamento. Precedente: (Acórdão n.1034310, 07375649320168070016, Relator: MARA SILDA NUNES DE ALMEIDA 1ª Turma Recursal dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais do DF, Data de Julgamento: 28/07/2017, Publicado no DJE: 04/08/2017. Pág.: Sem Página Cadastrada.)

[...]

“24. Já no atinente ao auxílio-moradia, direito pecuniário mensal devido ao militar, na ativa e na inatividade, para auxiliar nas despesas com habitação para si e seus dependentes, trata-se de verba indenizatória auto-explicável que se destina a facilitar ao miliciano os dispêndios com sua residência, como o pagamento de aluguel e parcelas acessórias do contrato de locação, como despesas condominiais e impostos incidentes, de regra transferidos ao locatário contratualmente.

[...]

MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

8. O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 672/2018-ML ([e-doc B7096E52-e](#)), de 1º.8.2018, da lavra do Procurador MARCOS FELIPE PINHEIRO LIMA, diverge da Unidade Instrutória. Do mencionado Parecer, destaco o seguinte trecho:

“12. Nesse viés, este Órgão Ministerial, a par dos esclarecimentos apresentados pelo CBMDF, diverge, na essência, do entendimento oferecido pelo Corpo Instrutivo.

[...]

19. Posteriormente, a [Lei nº 10.486/2002](#), que dispõe sobre a **remuneração dos militares do Distrito Federal**, modificou a sistemática de prestação direta adotada alhures e, desta feita, especificou o auxílio-moradia como direito pecuniário dos policiais e bombeiros militares do Distrito Federal, nos termos do art. 2º, I, f, da normativo indicado.

[...]

46. Sem embargo, havendo vício na concessão de benefício, deverá a Administração instaurar regular processo administrativo prévio, garantindo-se a ampla defesa e o contraditório, para então regularizar a situação dos beneficiários.

47. Assim sendo, no caso dos autos em exame, entende o Parquet que a supressão do “direito pecuniário mensal devido ao militar, na ativa e na inatividade, para auxiliar nas despesas com habitação para si e seus dependentes” deverá ser precedida de regular processo administrativo em que seja garantida a ampla defesa e o contraditório, consoante o disposto no art. 5º, LIV e LV, da [CF/1988](#).

[...]

VOTO

[...]

21. Ademais, se em um caso concreto chegar-se futuramente à conclusão de que a **parcela remuneratória não deveria ter sido suprimida, revela-se viável o ressarcimento desses valores ao militar prejudicado, de modo retroativo.**

22. Opostamente, uma vez recebidos valores indevidos, e posteriormente reconhecendo-se a falha, dificilmente o erário conseguirá ser ressarcido, **em decorrência da consolidada jurisprudência de não se exigir a devolução de verbas remuneratórias recebidas de boa-fé.**



Pesquisa nº 02/2021

Distinção entre verbas indenizatórias e remuneratórias.

23. **Constata-se, ainda, que não houve a produção de efeitos retroativos dos atos praticados pela jurisdicionada, tendo em vista que a revisão no pagamento dos benefícios e na análise dos pedidos de inclusão de dependentes ocorreu em momento posterior ao da alteração normativa.** Além disso, eventuais inclusões de dependentes ou pagamentos que tenham sido realizados de maneira indevida não podem se perpetuar sobre a alegação de constituírem ato jurídico perfeito, em virtude do poder-dever de autotutela atribuído a todos os órgãos que compõem a Administração Pública.

→ Tribunal de Contas da União -TCU

[Acórdão 5974/2018.](#)

A Administração pode exigir, nos editais para programas de treinamento a servidores com concessão de bolsa para pagamento do curso e custeio do deslocamento, que o pleiteante firme declaração específica onde expressamente renuncie ao recebimento de diárias ou qualquer outra verba indenizatória referente ao deslocamento do seu domicílio para o local de treinamento, uma vez que essas verbas possuem natureza jurídica patrimonial disponível, não havendo, portanto, óbice para que haja renúncia pelo servidor quanto à sua percepção.

Excerto

Voto:

2.A matéria examinada neste processo refere-se, em síntese, à possibilidade de o servidor renunciar ao direito de receber diárias e adicional de deslocamento.

3.A Secex/ES, com base em suposta deliberação do Tribunal (Decisão 569/2002 - Plenário), que, por sua vez, serviu de fundamento para a sentença judicial que deu ganho de causa ao servidor, entende que a dispensa do pagamento de diárias e de adicional de deslocamento não encontra respaldo na legislação.

4.Já o Ministério Público não constatou qualquer ilegalidade no procedimento adotado pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

[...]

10.Voltando à questão em exame, é possível extrair, após rápida pesquisa, que a renúncia à percepção das diárias é prática corrente na administração pública. Vejamos o seguinte trecho retirado de parecer emitido pela Procuradoria Federal na Universidade Federal de Santa Catarina ((<http://propg.ufsc.br/files/2017/03/Parecer-sobre-Di%C3%A1rias-e-Passagens-arquivo-298MB.pdf>)) :

Quando os servidores deslocam-se em objeto de serviço, a Administração Pública deve efetuar o pagamento das diárias devidas, pois o art. 58 da [Lei 8.112/90](#), com a redação dada pela [Lei 9.527/97](#), estabelece o seguinte:

'Art. 58. O servidor que, a serviço, afastar-se da sede em caráter eventual ou transitório para outro ponto do território nacional ou para o exterior, fará jus a passagens e diárias destinadas a indenizar as parcelas de despesas extraordinária com pousada, alimentação e locomoção urbana, conforme dispuser em regulamento.'



Pesquisa nº 02/2021

Distinção entre verbas indenizatórias e remuneratórias.

Contudo, o pagamento tem natureza indenizatória, destinando-se a cobrir despesas com pousada, alimentação e locomoção urbana, revestindo-se de caráter patrimonial disponível. Portanto, não vejo óbice a renúncia das diárias em um deslocamento específico.

11.A Consultoria Jurídica do então denominado Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão emitiu o Parecer 0970-3.10/2013/JNS/CONJUR/MP-CGU/AGU, nos seguintes termos:

13. É aplicável ao presente caso o entendimento pela possibilidade de renúncia ao direito a perceber diárias, **por se tratar de verbas de natureza indenizatória e não alimentar**, com vasta e assentada jurisprudência nesse sentido; por não se vislumbrar qualquer vício na manifestação da vontade dos interessados apto a macular o ato de renúncia; e por ter a condição de renúncia às diárias posta pela PGFN atendido à legalidade, à economicidade, à boa-fé objetiva, à lealdade com os Procuradores e à transparência da Administração, tendo zelado pelo interesse público.

12.O entendimento foi corroborado pela Secretaria de Gestão Pública do mesmo Ministério, nos termos da Nota Informativa 421/2013/CGNOR/Denop/Segep/MP:

1. A Consultoria Jurídica deste Ministério, por intermédio do Memorando 250/Conjur/MP, de 2/8/2013, encaminha cópia do Parecer 0970-3.10/2013/JNS/Conjur/MP-CGU/AGU, que **analisou a possibilidade de renúncia aos valores indenizatórios percebidos a título de diárias**.

2. Isto posto, corroboramos com entendimento da Conjur-MP, **no sentido de que as diárias possuem natureza jurídica patrimonial disponível, não havendo, portanto, óbice jurídico para que haja renúncia pelo servidor quanto à sua percepção**.

[..]

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECONVENÇÃO. INEXISTÊNCIA DE CONEXÃO. CONVOCAÇÃO DE JUIZ DO TRT - 22ª REGIÃO PARA SUBSTITUIÇÃO. RECEBIMENTO DE DIÁRIAS. REVOGAÇÃO DO ATO DE RENÚNCIA. IMPOSSIBILIDADE. APELAÇÃO IMPROVIDA. 1. Pretendendo o autor receber diárias relativas a período efetivamente trabalhado na condição de Juiz convocado, fora da sede de seu domicílio, e pedindo a reconvinde a **devolução de diferenças remuneratórias** decorrentes do fato de o autor não ter trabalhado durante 50 dias do período, não há falar em identidade entre os pedidos nem entre as causas de pedir, razão por que não pode ser admitida a reconvenção. 2. Sendo fato incontroverso que o autor renunciara às diárias devidas em razão de ter trabalhado em substituição a Juiz de outro Tribunal, em Estado diverso de sua residência, não faz jus o mesmo, anos após o período da convocação, à percepção das diárias, já que não se vislumbra qualquer vício no referido ato de renúncia. 3. Apelação e remessa oficial a que se dá parcial provimento. (TRF1, AC 1998.01.00.009194-6/PI, Rel. Juiz Federal Manoel José Ferreira Nunes (conv.) , Primeira Turma Suplementar (inativa) , DJ p.53 de 29/04/2004) MANDADO DE SEGURANÇA. DESCABIMENTO. INEXISTÊNCIA DE ATO ILEGAL OU ABUSIVO. I - Incabível o mandado de segurança que tem por objeto tornar sem efeito o ato de renúncia do impetrante à ajuda de custo, com restauração do direito, tendo em vista tratar-se de direito patrimonial disponível. II - Inexistência de ato ilegal ou abusivo. III - Mandado de segurança inadmitido. (TRF-1 - MS: 56289 BA 2004.01.00.056289-1, Relator:



Pesquisa nº 02/2021

Distinção entre verbas indenizatórias e remuneratórias.

DESEMBARGADOR FEDERAL JIRAIR ARAM MEGUERIAN, Data de Julgamento: 02/06/2005, CORTE ESPECIAL, Data de Publicação: 05/09/2005 DJ p.03)

14. Perfeitamente possível e jurídico, portanto, o ato de renúncia, pelo servidor, de diárias e adicional de deslocamento.

15. No caso concreto examinado, na ação encaminhada pela autoridade representante, o servidor renunciou às verbas indenizatórias em questão, na medida em que manifestou anuência aos termos do programa de pós-graduação, que previa que os servidores não fariam jus ao recebimento de diárias, como informou a AGU na contestação (peça 3, pp. 30-31) :

[...]

16. A representação deve ser julgada, portanto, improcedente.

17. Não obstante a clareza dos termos do documento relativo ao treinamento, parece-me de bom alvitre recomendar à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional que, em situações como essa, exija do servidor que firme declaração específica onde expressamente renuncie ao pagamento de diárias **ou qualquer outra verba indenizatória** referente ao deslocamento do seu domicílio para o local do treinamento.

[...].

[Acórdão 3341/2013.](#)

Na apuração do teto remuneratório, devem ser incluídas na base de cálculo as vantagens pessoais (representação mensal, opção, incorporação de quintos e adicional por tempo de serviço) e excluídas as verbas de caráter indenizatório.

Excerto

Voto:

[...] restou assente a auto-aplicabilidade do teto previsto no art. 37, XI, da [Constituição Federal](#), em razão da suficiência dos parâmetros estabelecidos, restando impositivo o dever dos órgãos e entidades da administração pública, aí incluindo a Câmara dos Deputados, de fazer incidir esse limite. A partir desse momento, deixou de haver qualquer plausibilidade jurídica às teses que viessem a advogar a exclusão, **para fins de limitação da remuneração ao teto**, de parcelas ou vantagens de natureza pessoal, a exemplos dos quintos, da denominada "opção" e mesmo do adicional por tempo de serviço. [...] No caso, os atos foram editados em consonância com a legislação, o fundamento legal é aceitável e as vantagens estão conformes. Eventual irregularidade, por ocasião do pagamento, ensejaria o julgamento pela regularidade, com a aplicação do disposto no [art. 6º,] § 2º da Resolução TCU 206/2007, com a redação dada pela Resolução TCU 237/2010, in verbis: § 2º Os atos que estiverem dando ensejo, no momento de sua apreciação de mérito, a pagamentos irregulares, mas que não apresentem inconsistência ou irregularidade em sua versão submetida ao exame do Tribunal, serão considerados legais, para fins de registro, com determinação ao órgão ou à entidade de origem para que, no prazo de 15 (quinze) dias, adote as medidas cabíveis com vistas à regularização dos pagamentos indevidos constatados na ficha financeira do interessado. Conquanto a aplicação irregular, ilegal e inconstitucional do teto constitucional



Pesquisa nº 02/2021

Distinção entre verbas indenizatórias e remuneratórias.

de remuneração não enseje, por si, a ilegalidade dos atos submetidos a registro, não poderia o Tribunal, ao identificar essa grave falha, deixar de determinar sua regularização, visando ao fiel cumprimento da Constituição Federal.[...]A propósito, absoluta a inconstitucionalidade, por violação aos dispositivos constitucionais que preveem os princípios da legalidade, da moralidade, da publicidade, da impessoalidade, da unicidade da remuneração, da utilização, no serviço público, de duplo teto, ou seja, da dupla remuneração aos servidores, com um contra-cheque voltado ao pagamento das verbas remuneratórias do cargo efetivo e outro contra-cheque destinado às parcelas referentes às funções comissionadas e cargos em comissão, incidindo o teto isoladamente em cada um, sem consideração com a somatória das remunerações.

Acórdão:

9.1. julgar legais e ordenar registro aos atos de interesse de [interessados];

9.2. determinar à Câmara dos Deputados que, no prazo de 15 (quinze) dias, adote providências para que, na apuração do teto remuneratório, para fins de pagamento dos proventos relativos aos atos referidos no item anterior, cumpra fielmente o disposto no art. 37, inciso XI da Constituição Federal, bem como o disposto no § 11 do mesmo artigo, incluindo na base de cálculo as vantagens pessoais de qualquer natureza, a exemplo das rubricas Representação Mensal, Opção e Vantagens Pessoais decorrentes da incorporação de quintos e do Adicional por Tempo de Serviço, e excluindo as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei;

[Acórdão 547/2008.](#)

O auxílio-moradia é verba de natureza indenizatória, não se incorpora aos vencimentos dos servidores e, por conseguinte, aos proventos dos inativos, assim como não compõe o benefício pensional.

Excerto

Voto:

2. Conforme se observa no ato de fls. 8/11, foi incluída no cálculo do benefício a parcela 'repre. STF 195/00', relativa ao Auxílio-Moradia, instituído pela Resolução STF 195/2000.

3. O Acórdão 2381/2007-TCU-Primeira Câmara, da relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, a que se reportou o Diretor da 1ª DT, bem analisou a matéria, razão pela qual trago aqui alguns excertos elucidativos:

"5. O auxílio-moradia foi instituído originalmente pela Resolução/STF n. 195/2000 (fl. 49) e posteriormente implantado no âmbito da Justiça do Trabalho mediante o Ato TST/GP n. 109/2000 (fls. 47/48). **Ambos os normativos definem as parcelas que compõem a remuneração total dos magistrados, dentre elas incluindo-se o aludido auxílio.**



Pesquisa nº 02/2021

Distinção entre verbas indenizatórias e remuneratórias.

6. Diante do que dispõem as Resoluções do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) ns. 13 e 14, atualmente em vigor, ambas de 21/3/2006, **não remanescem dúvidas de que o auxílio-moradia é verba de natureza indenizatória. Tais normativos tratam da regulamentação do limite de remuneração** disposto no art. 37, inciso XI, da CF/1988 c/c a [Lei n. 11.143/2005](#).

7. A Resolução CNJ n. 13 tratou da aplicação do teto constitucional aos membros da magistratura, dispondo, dentre outros preceitos, que os magistrados **são remunerados por meio de subsídio, em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, de qualquer origem** (art. 3º).

8. O art. 8º daquela resolução dispôs expressamente as **verbas indenizatórias que ficaram excluídas da incidência do teto remuneratório constitucional, quais sejam: ajuda de custo para mudança e transporte; auxílio-moradia; diárias; auxílio-funeral; indenização de férias não gozadas; indenização de transporte; outras parcelas indenizatórias** previstas na Lei Orgânica da Magistratura Nacional (LOMAN) .

9. De outro lado, a Resolução CNJ n. 14 cuidou da aplicação do teto constitucional aos servidores do Poder Judiciário e para a magistratura estadual, nos Estados que não adotam o subsídio. O art. 4º desta resolução igualmente descreveu **as verbas indenizatórias** que não são computadas para efeito do cálculo do teto constitucional, repetindo aquelas previstas no art. 8º da Resolução CNJ n. 13, acrescida das seguintes: **auxílio-alimentação; auxílio-reclusão; auxílio-transporte e licença-prêmio convertida em pecúnia**.

10. Por certo, assim, diante do que definem as mencionadas normas, o auxílio-moradia não tem caráter remuneratório, não se incorporando aos vencimentos dos servidores e, por conseguinte, aos proventos dos inativos.

(...)

13. Com efeito, a [Lei n. 10.474/2002](#) não autoriza a inclusão nos proventos dos inativos da parcela referente ao auxílio-moradia. Verifico que essa lei limitou-se a definir que a remuneração da magistratura da União absorveria todos e quaisquer **reajustes remuneratórios** percebidos ou incorporados pela categoria, a qualquer título, por decisão administrativa e judicial. Contudo, como visto, o auxílio-moradia tem natureza jurídica de indenização".

4. Consoante as Resoluções 13 e 14 do Conselho Nacional de Justiça, ambas de 2006, **trata-se o auxílio-moradia de verba de natureza indenizatória**, não podendo ser incorporado aos vencimentos dos servidores e, por conseguinte, aos proventos dos inativos e sequer compor o benefício pensional, motivo pelo qual deve ser considerado ilegal o ato de fls. 8/11, em favor de [...].

[Acórdão 2381/2007.](#)



Pesquisa nº 02/2021

Distinção entre verbas indenizatórias e remuneratórias.

O auxílio-moradia não tem caráter remuneratório, não se incorporando aos vencimentos dos servidores e, por conseguinte, aos proventos dos inativos. O auxílio-moradia é verba de natureza indenizatória e, como tal, fica excluído da incidência do teto remuneratório constitucional.

Excerto

Voto:

6. Diante do que dispõem as Resoluções do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) ns. 13 e 14, atualmente em vigor, ambas de 21/3/2006, não remanescem dúvidas de que o **auxílio-moradia é verba de natureza indenizatória**. Tais normativos tratam da regulamentação do limite de remuneração disposto no art. 37, inciso XI, da [CF/1988](#) c/c a [Lei n. 11.143/2005](#).

7. A Resolução CNJ n. 13 tratou da aplicação do teto constitucional aos membros da magistratura, dispondo, dentre outros preceitos, que os magistrados são remunerados por meio de subsídio, em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou **outra espécie remuneratória**, de qualquer origem (art. 3º).

8. O art. 8º daquela resolução dispôs expressamente **as verbas indenizatórias que ficaram excluídas da incidência do teto remuneratório constitucional, quais sejam: ajuda de custo para mudança e transporte; auxílio-moradia; diárias; auxílio-funeral; indenização de férias não gozadas; indenização de transporte; outras parcelas indenizatórias previstas na Lei Orgânica da Magistratura Nacional (LOMAN)**.

9. De outro lado, a Resolução CNJ n. 14 cuidou da aplicação do teto constitucional aos servidores do Poder Judiciário e para a magistratura estadual, nos Estados que não adotam o subsídio. O art. 4º desta resolução igualmente descreveu **as verbas indenizatórias que não são computadas para efeito do cálculo do teto constitucional**, repetindo aquelas previstas no art. 8º da Resolução CNJ n. 13, acrescida das seguintes: auxílio-alimentação; auxílio-reclusão; auxílio-transporte e licença-prêmio convertida em pecúnia.

10. Por certo, assim, diante do que definem as mencionadas normas, **o auxílio-moradia não tem caráter remuneratório, não se incorporando aos vencimentos dos servidores e, por conseguinte, aos proventos dos inativos**.

11. Essa questão já foi enfrentada por esta Casa no julgamento do TC 014.466/2002-2, que tratou de Representação formulada por unidade técnica do TCU sobre possíveis irregularidades praticadas pelo [...] [Acórdão 251/2004-TCU-Plenário].

[...]

13. Com efeito, a [Lei n. 10.474/2002](#) não autoriza a inclusão nos proventos dos inativos da parcela referente ao auxílio-moradia. Verifico que essa lei limitou-se a definir que a remuneração da magistratura da União absorveria todos e quaisquer reajustes



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
ESCOLA DE CONTAS PÚBLICAS
COORDENADORIA DE BIBLIOTECA, GESTÃO DA INFORMAÇÃO E DO CONHECIMENTO
SUPERVISÃO DE SISTEMAS DE INFORMAÇÃO, LEGISLAÇÃO E JURISPRUDÊNCIA

Pesquisa nº 02/2021

Distinção entre verbas indenizatórias e remuneratórias.

remuneratórios percebidos ou incorporados pela categoria, a qualquer título, por decisão administrativa e judicial. Contudo, como visto, o auxílio-moradia tem natureza jurídica de indenização.

[...].

Atenciosamente,

Supervisão de legislação e jurisprudência.

Brasília, 27 de janeiro de 2021.