

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

**PROCESSO** : 1820/2023  
**CATEGORIA** : Consulta  
**SUBCATEGORIA** : Consulta  
**ASSUNTO** : Poder Executivo Municipal de Vilhena  
**JURISDICIONADO** : Consulta sobre despesa total com pessoal, nos termos do artigo 18 da LRF  
**INTERESSADO** : Flori Cordeiro de Miranda Junior, CPF n. \*\*\*.160.068-\*\*  
Chefe do Poder Executivo Municipal de Vilhena  
**RELATOR** : Conselheiro Jailson Viana de Almeida  
**SESSÃO** : 19ª Sessão Ordinária Presencial do Pleno, de 23 de novembro de 2023.

EMENTA: CONSULTA. PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE POSITIVO. LICENÇA PRÊMIO CONVERTIDA EM PECÚNIA E, PAGA A SERVIDOR ATIVO OU QUE PERDEU O VÍNCULO COM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, QUANDO NÃO GOZADA POR INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO. FÉRIAS INDENIZADAS, NÃO GOZADAS, POR RAZÕES DE INTERESSE PÚBLICO OU QUANDO DA PERDA DA CONDIÇÃO DE AGENTE PÚBLICO. DESPESAS RELATIVAS AO ABONO PECUNIÁRIO DE FÉRIAS. NATUREZA INDENIZATÓRIA. NÃO INCIDÊNCIA NA DESPESA TOTAL COM PESSOAL. INTELIGÊNCIA DO ART. 18 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LC N. 101/2000).

1. Compete ao Tribunal de Contas decidir sobre consulta que lhe seja formulada por uma das autoridades mencionadas no artigo 84 do RITCERO, que diga respeito a dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência, a teor do artigo 1º, inciso XVI, da Lei Complementar Estadual n. 154/96.

2. A interpretação da lei deve levar em consideração, além do texto literal da norma (interpretação gramatical), também sua conexão com outras normas (interpretação sistemática), sua finalidade (interpretação teleológica) e, subsidiariamente, seu processo de criação (interpretação histórica).

3. A inclusão da licença prêmio convertida em pecúnia, independentemente de se tratar de pagamento a servidor ativo ou que perdeu o vínculo com administração pública, quando não gozada por interesse da administração; das férias indenizadas, não gozadas, por razões de interesse público ou quando da perda da condição de agente público e; despesas relativas ao abono pecuniário de férias, não devem ser incluídas em despesa total com pessoal em razão da natureza indenizatória, nos termos do art. 18 da LRF.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

**PARECER PRÉVIO**

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA, reunido em Sessão Ordinária Presencial realizada no dia 23 de novembro de 2023, na forma do art. 1º, XVI, § 2º, da Lei Complementar n. 154/1996, combinado com os artigos 84, §§ 1º e 2º, e 85 da Resolução Administrativa n. 005/96 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia), conhecendo da Consulta formulada pelo Senhor Flori Cordeiro de Miranda Junior, Chefe do Poder Executivo Municipal de Vilhena, por unanimidade, em consonância com o voto do Relator, Conselheiro Jailson Viana de Almeida; e

É DE PARECER que se responda a presente Consulta na forma a seguir disposta:

1. A licença prêmio convertida em pecúnia, independentemente de se tratar de pagamento a servidor ativo ou que perdeu o vínculo com Administração Pública, quando não gozada por interesse da administração, por possuir natureza indenizatória, não deve ser computada para fins do disposto no art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

2. As férias indenizadas, não gozadas, por razões de interesse público ou quando da perda da condição de agente público, não serão computadas para fins do disposto no art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, por constituírem verbas de natureza indenizatória.

3. As despesas relativas ao abono pecuniário de férias, em razão de sua natureza indenizatória, não deve ser computada para fins do disposto no art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Participaram do julgamento os Conselheiros José Euler Potyguara Pereira de Mello, Edilson de Sousa Silva, Valdivino Crispim de Souza, Francisco Carvalho da Silva, Wilber Carlos dos Santos Coimbra e Jailson Viana de Almeida (Relator), o Conselheiro Presidente Paulo Curi Neto; e o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, Adilson Moreira de Medeiros.

Porto Velho, quinta-feira, 23 de novembro de 2023.

(assinado eletronicamente)  
JAILSON VIANA DE ALMEIDA  
Conselheiro Relator

(assinado eletronicamente)  
PAULO CURI NETO  
Conselheiro Presidente

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

**PROCESSO** : 1820/2023  
**CATEGORIA** : Consulta  
**SUBCATEGORIA** : Consulta  
**ASSUNTO** : Poder Executivo Municipal de Vilhena  
**JURISDICIONADO** : Consulta sobre despesa total com pessoal, nos termos do artigo 18 da LRF  
**INTERESSADO** : Flori Cordeiro de Miranda Junior, CPF n. \*\*\*.160.068-\*\*  
Chefe do Poder Executivo Municipal de Vilhena  
**RELATOR** : Conselheiro Jailson Viana de Almeida  
**SESSÃO** : 19ª Sessão Ordinária Presencial do Pleno, de 23 de novembro de 2023.

**RELATÓRIO**

Versam os autos sobre Consulta formulada pelo Senhor Flori Cordeiro de Miranda Junior, Chefe do Poder Executivo Municipal de Vilhena, na qual requer pronunciamento desta Corte, *in verbis*:

[...]

**OBJETO:** Inclusão ou não, no índice de despesa com pessoal, conforme o artigo 18 da LRF, do pagamento das verbas a título licença prêmio convertida em pecúnia, abono de férias a servidores ativos como também a licença prêmio e férias indenizadas para os servidores que não possuem mais vínculo com a Administração Pública e não puderam usufruir em época própria.

Pergunta-se:

1 - A verba paga a título de licença prêmio convertida em pecúnia a servidor ativo ou que perdeu o vínculo com Administração Pública possui natureza indenizatória não entrando no cômputo do índice da despesa com pessoal conforme o artigo 18 da LRF?

2 - A verba paga a título de abono de férias tem natureza indenizatória não entrando no cômputo do índice da despesa com pessoal conforme o artigo 18 da LRF?

3 - As verbas a título de férias e licença prêmio pagas a servidores que perderam vínculo e não puderam usufruir em época própria tem natureza indenizatória, não devendo entrar no cômputo da despesa com pessoal conforme o artigo 18 da LRF?

2. Ressalte-se que a Consulta se faz acompanhar do Parecer Jurídico (ID 1417152) subscrito pelo Dr. Igor Demétrio Vanucci Cardoso, Procurador do Município, conforme estabelece o art. 84, § 1º do RITCRO, que trouxe à lume a seguinte conclusão:

[...]

1 - A verba paga a título de licença prêmio convertida em pecúnia a servidor ativo ou que perderam vínculo e não puderam usufruir, em ambos os casos, por razões de interesse público, tem natureza indenizatória não devendo entrar no cômputo da despesa com pessoal conforme o artigo 18 da LRF.

2 - A verba paga a título de abono de férias tem natureza indenizatória por estar compensando o servidor pelo período de 1/3 de férias não usufruído, não

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

devendo entrar no cômputo da despesa com pessoal conforme o artigo 18 da LRF.

3 - A verba a título de férias paga a servidores que perderam vínculo e não puderam usufruir em época própria tem natureza indenizatória, não devendo entrar no cômputo da despesa com pessoal conforme o artigo 18 da LRF. Para haver consolidação do tema em nível Estadual, recomenda-se ao Chefe do Poder Executivo realizar Consultar ao Tribunal de Contas do Estado de Rondônia conforme o inciso VIII do artigo 84 do Regimento Interno deste Egrégio Tribunal.

S.M.J. esse é o parecer.

3. Em juízo de admissibilidade, por intermédio da Decisão Monocrática DM-0075/2023-GCJVA (ID 1424611), verifiquei que a Consulta preenche os pressupostos de admissibilidade exigíveis para o seu conhecimento, inculpidos nas normas organizacionais e regimentais *interna corporis*, pois encontrava-se suficientemente instruída, com indicação precisa do seu objeto, bem como acompanhada de Pareceres da Procuradoria Jurídica daquela Municipalidade e, de fato, suscita dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de competência deste Tribunal de Contas, nos termos do artigos 84 e 85, razão pela qual os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas para emissão de Parecer, em obediência ao artigo 230, III, todos do Regimento Interno desta Corte.

4. O Órgão Ministerial de Contas, após analisar a questão submetida à Consulta deste Tribunal, emitiu o Parecer n. 172/2023-GPGMPC (ID 1473427), da lavra do e. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, Dr. Adilson Moreira de Medeiros que opinou pelo conhecimento da consulta, por considerar presentes os requisitos de admissibilidade, para, no mérito, seja o questionamento respondido da seguinte forma, *in litteris*:

[...]

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas opina no sentido de que a Corte de Contas:

I - preliminarmente, conheça da Consulta, por atender aos requisitos exigidos para a espécie;

II - em sede de mérito, responda ao consulente que:

a) indiferentemente de se tratar de pagamento a servidor ativo ou que perdeu o vínculo com a Administração Pública, a licença prêmio convertida em pecúnia, quando não gozada por interesse da administração, tem natureza indenizatória, razão pela qual não deve ser computada para fins do disposto no art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

b) em se tratando de férias indenizadas, vale dizer, não gozadas, notadamente por razões de interesse público ou quando da perda da condição de agente público, por constituírem verbas de natureza indenizatória, as despesas relativas às férias e ao respectivo terço constitucional não serão computadas para fins do disposto no art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal; e

c) o abono pecuniário, constituído na conversão de 1/3 de férias em dinheiro, ainda que por opção do servidor, constitui-se em parcela indenizatória, não sendo, portanto, considerado para a apuração da Despesa Total com Pessoal prevista no art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal.,

É como opino.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

É a síntese do necessário.

**VOTO DO CONSELHEIRO JAILSON VIANA DE ALMEIDA**  
**DO JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE**

5. O juízo de admissibilidade positivo exige o preenchimento dos pressupostos intrínsecos e extrínsecos.

6. *In casu*, a Consulta, deve obedecer o preenchimento de requisitos da legislação *interna corporis*, prevista nos artigos 83 a 85, do Regimento Interno desta Corte, *ipsis verbis*:

[...]

Art. 83. O Plenário decidirá sobre consultas, quanto a dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de sua competência.

Art. 84. São **legitimados** a formular consulta perante o Tribunal de Contas: (Redação dada pela Resolução n. 329/2020/TCE-RO)

I - Os presidentes de Poderes e Órgãos Autônomos; (Incluído pela Resolução n. 329/2020/TCE-RO)

II - Os secretários estaduais ou representantes de entidade de nível hierárquico equivalente; (Incluído pela Resolução n. 329/2020/TCE-RO)

III - O Procurador-Geral do Estado; (Incluído pela Resolução n. 329/2020/TCE-RO)

IV - Os dirigentes máximos de Autarquias; (Incluído pela Resolução n. 329/2020/TCE-RO)

V - Os presidentes de Empresas Públicas, Fundações Públicas e Sociedades de Economia Mista; (Incluído pela Resolução n. 329/2020/TCE-RO)

VI - Os presidentes de partidos políticos; (Incluído pela Resolução n. 329/2020/TCE-RO)

VII - As Comissões Parlamentares Técnicas ou de Inquérito; (Incluído pela Resolução n. 329/2020/TCE-RO)

VIII - Os **chefes dos Poderes Executivos e Legislativos Municipais**; (Incluído pela Resolução n. 329/2020/TCE-RO)

IX - Os dirigentes máximos de Consórcios Públicos. (Incluído pela Resolução n. 329/2020/TCE-RO)

§ 1º As consultas devem conter **a indicação precisa do seu objeto, ser formuladas articuladamente e instruídas, sempre que possível, com parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade consulente.**

§ 2º A resposta à consulta a que se refere este artigo tem caráter normativo e **constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto.**

§ 3º Por iniciativa de Membro do Tribunal de Contas ou do Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, ou por requerimento de legitimado, poderá ser reexaminada matéria objeto de prejulgamento de tese. (Incluído pela Resolução n. 329/2020/TCE-RO)

§ 4º Considera-se revogado ou reformado o prejulgamento de tese sempre que o Tribunal, pronunciando-se sobre a matéria, firmar nova interpretação, caso em que a decisão fará expressa remissão à reforma ou revogação. (Incluído pela Resolução n. 329/2020/TCE-RO)

Art. 85. No juízo de admissibilidade, o Relator, em decisão monocrática, não conhecerá de consulta que não atenda aos requisitos do artigo anterior ou **que verse sobre caso**

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

**concreto**, devendo o processo ser arquivado após comunicação ao consulente. (Redação dada pela Resolução nº. 149/2013/TCE-RO. (destacou-se)

7. Analisado o caso em apreço à luz da legislação pertinente, observa-se ser o consulente parte legitimada para apresentação de Consulta, visto se tratar do Chefe do Poder Executivo do Município de Vilhena, Estado de Rondônia (Art. 84, VIII do RITCERO).

8. O objeto da Consulta está definido de forma precisa, assim como, está instruído com parecer do órgão de assistência jurídica da autoridade consulente e não versa sobre caso concreto, e sim sobre dúvida objetiva quanto à despesa total com pessoal, nos termos do artigo 18 da LC 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal.

9. Destarte, a Consulta atende aos requisitos legais de admissibilidade, motivo pelo qual deve ser conhecida por esta Corte em sua integralidade.

**DO JUÍZO DE MÉRITO**

10. Como visto em linhas precedentes, o consulente requer pronunciamento desta Corte para saber se a verba paga a título de licença prêmio convertida em pecúnia a servidor ativo ou que perdeu o vínculo com Administração Pública, verba paga a título de abono de férias não entrando no cômputo do índice da despesa com pessoal e, verbas a título de férias e licença prêmio pagas a servidores que perderam vínculo e não puderam usufruir em época própria, se tem natureza indenizatória, devendo ou não entrar no cômputo da despesa com pessoal conforme o artigo 18 da LRF?

11. Nessa toada, importa destacar que, o Regimento Interno desta Corte de Contas, como norma regulamentar, dispõe em seu artigo 83 que o pleno decidirá sobre dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência.

12. Ademais, a norma de regência da espécie dispõe, ainda, que a resposta à Consulta formulada pelos legitimados, tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto, o que afasta a aplicação do artigo 85 do RITCE-RO.

13. Assim sendo, tem-se que este Tribunal possui competência para decidir a respeito de Consultas formuladas pelas unidades jurisdicionadas, conforme encontra-se insculpido no artigo 1º, XVI, da Lei Complementar n. 154/1996<sup>1</sup>.

14. Noutra perspectiva, cumpre observar que o Tribunal de Contas não pode atuar em substituição ao assessor jurídico ou contábil de seus jurisdicionados, nem se presta a validar atos dos gestores municipais. Isso porque, em matéria de Consulta, compete a esta Corte apenas a resolução de dúvida de jurisdicionado acerca da aplicação da lei.

15. Sobre o tema em tela, importa consignar que a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000) em seu artigo 18, preconiza de forma expressa o que se entende como despesa com pessoal, a saber:

<sup>1</sup> “Art. 1º - Ao Tribunal de Contas do Estado, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Estadual e na forma estabelecida nesta Lei Complementar:

XVI - decidir sobre consulta que lhe seja formulada por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência, na forma estabelecida no Regimento Interno.”

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

**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.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos 11 (onze) imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência, independentemente de empenho. (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

§ 3º Para a apuração da despesa total com pessoal, será observada a remuneração bruta do servidor, sem qualquer dedução ou retenção, ressalvada a redução para atendimento ao disposto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal. (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

16. De início, entendo necessário, mesmo que de forma resumida, proceder as definições das espécies remuneratórias dos agentes públicos.

17. *Lato sensu*, as espécies remuneratórias são: subsídio e remuneração. A remuneração divide-se em vencimentos e salários. Subsídio é a espécie de remuneração paga aos detentores de mandato eletivo, como o Presidente da República, Vice-Presidente, Governadores, Vice-Governadores, Prefeitos e Vice-Prefeitos, Senadores, Deputados Federais, Distritais e Estaduais, Vereadores, Ministro de Estado, Secretários Estaduais, Distritais e Municipais, membros da Magistratura e do Ministério Público e, Ministros e Conselheiros dos Tribunais de Contas da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos municípios onde houver.

18. Os vencimentos (assim no plural) constituem-se na espécie de remuneração correspondente à soma do vencimento padrão e das vantagens pecuniárias. Já vencimento é o padrão do cargo público fixado em lei específica.

19. As vantagens pecuniárias por sua vez, constituem acréscimos financeiros incorporados ao vencimento, dividem-se em adicionais e gratificações. Dentre as adicionais temos: adicional de tempo de serviço e adicional de função. Estas, possuem natureza pecuniária *ex facto officii* e aquelas *ex facto temporius*.

20. Dentre as gratificações de serviços, podemos destacar: de risco de vida e saúde, por serviços extraordinários, pela representação de gabinete, diárias, ajuda de custo e etc. O salário-família, a licença-gestante e a licença-paternidade são exemplos de gratificação pessoal.

21. Posto isto, conclui-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal, por este dispositivo, define, de forma abrangente, despesa total com pessoal ativo e inativo (pensionistas e aposentados).

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

22. Nesse contexto, considero importante transcrever o art. 19 da referida Lei, a qual fixa os limites do total de despesa com pessoal de cada ente federativo e elenca as despesas que não serão computadas para fins de sua apuração:

**Art. 19.** Para os fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

I - União: 50% (cinquenta por cento);

II - Estados: 60% (sessenta por cento);

III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

§ 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:

I - de indenização por demissão de servidores ou empregados;

II - relativas a incentivos à demissão voluntária;

III - derivadas da aplicação do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição;

IV - decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18;

V - com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e do art. 31 da Emenda Constitucional nº 19;

VI - com inativos e pensionistas, ainda que pagas por intermédio de unidade gestora única ou fundo previsto no art. 249 da Constituição Federal, quanto à parcela custeada por recursos provenientes: (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

a) da arrecadação de contribuições dos segurados;

b) da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição;

c) de transferências destinadas a promover o equilíbrio atuarial do regime de previdência, na forma definida pelo órgão do Poder Executivo federal responsável pela orientação, pela supervisão e pelo acompanhamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos. (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

§ 2º Observado o disposto no inciso IV do § 1º, as despesas com pessoal decorrentes de sentenças judiciais serão incluídas no limite do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

§ 3º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, é vedada a dedução da parcela custeada com recursos aportados para a cobertura do déficit financeiro dos regimes de previdência. (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

23. O *caput* desse artigo remete ao art. 169 da Constituição Federal, o qual determina que os percentuais com gasto de pessoal, de todos os entes da Federação, não podem exceder os limites legais, conforme discriminação dos incisos I, II e III, uma vez que a Lei de Responsabilidade Fiscal é a Lei que complementa a Constituição Federal nessa matéria, sendo que o § 1º, descreve inúmeras exceções que não serão computadas como despesas, nos incisos I a VI e suas alíneas.

24. Ocorre que ante divergências interpretativas dos referidos dispositivos, foi ajuizada perante o STF a Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 69, onde o Pretório Excelso, em recente

Parecer Prévio PPL-TC 00037/23 referente ao processo 01820/23

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

sessão realizada no dia 03.07.2023, declarou a constitucionalidade dos regramentos ora citados, cuja decisão segue abaixo colacionada:

CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LC 101/2000). ARTS. 18, CAPUT, E 19, CAPUT E §§ 1º E 2º. BASE DE CÁLCULO DA DESPESA TOTAL COM PESSOAL. DIVERGÊNCIAS INTERPRETATIVAS. IMPOSSIBILIDADE DE EXCLUSÃO DO IMPOSTO DE RENDA RETIDO NA FONTE (IRRF) E DOS VALORES PAGOS A INATIVOS E PENSIONISTAS DO CÁLCULO DE GASTO COM PESSOAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO. DESRESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA (ARTS. 24, I, E 169, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). PROCEDÊNCIA DA AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE. (sem destaque no original)

1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse.

2. A Constituição Federal de 1988, presumindo, de forma absoluta para algumas matérias, a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, *a priori*, diversas competências para cada um dos entes federativos, União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I).

3. No plano financeiro, a Constituição estabeleceu, em seu art. 169, caput, que a despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios respeite os limites estipulados em lei complementar de caráter nacional, atualmente, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000). (sem destaque no original)

4. A exclusão do imposto de renda retido na fonte (IRRF) e dos valores pagos a inativos e pensionistas, salvo as exceções previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, contraria diretamente os arts. 18 e 19 da Lei Complementar 101/2000 e, conseqüentemente, o art. 169 da Constituição Federal. Precedentes (ADI 6129 MC, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Red. p/ o acórdão Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 25/3/2020).

5. Ação Declaratória de Constitucionalidade julgada procedente.

25. Superados os esclarecimentos inaugurais, passamos ao mérito da Consulta sob exame, a qual trata em síntese, a saber: **(i)** verba paga a título de licença prêmio convertida em pecúnia a servidor ativo ou que perdeu o vínculo com Administração Pública; **(ii)** verba paga a título de abono de férias e; **(iii)** verbas a título de férias e licença prêmio pagas a servidores que perderam vínculo e não puderam usufruir em época própria, se possuem natureza indenizatória e se podem ou não ser incluídas no cômputo da despesa com pessoal, nos termos do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

26. A primeira indagação do Consulente consiste em saber se verba paga a título de licença prêmio convertida em pecúnia a servidor ativo ou que perderam vinculo e não puderam usufruir, em ambos os casos, por razões de interesse público, tem natureza indenizatória e se devem ou não entrar no cômputo da despesa com pessoal conforme prescreve o artigo 18 da LRF.

27. Antes de adentrar no *meritum causae*, necessário se faz compreender o que vem a ser licença-prêmio e em que hipóteses pode haver a sua conversão em pecúnia.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

28. Licença-prêmio constitui uma vantagem pecuniária condicional (modal) que pode ser concedida a determinado servidor público desde que preenchidos requisitos de duração, modo e forma da prestação de serviço, ou seja, exige-se, além do exercício do cargo, a coexistência de situações ou condições específicas estabelecidas pela respectiva Administração. Trata-se de uma licença remunerada a que faz jus o servidor e é concedida na proporção de 3 (três) meses para cada 5 (cinco) anos servidos.

29. *Id est*, em outras palavras, a licença-prêmio está prevista em alguns estatutos de servidores públicos e consiste em um benefício próprio destinado, em regra, àquele ocupante de cargo efetivo. Consubstancia-se em um prêmio ao servidor eficiente, que executa seu serviço com assiduidade, podendo usufruí-lo sem prejuízo da sua remuneração.

30. Existem duas formas de concessão de licença-prêmio, que é o gozo ou a sua conversão em pecúnia. Nos presentes autos, a consulta tem por objeto o tema conversão da licença-prêmio em pecúnia.

31. Em regra, a conversão de licença-prêmio em pecúnia ocorre nas hipóteses em que a Administração indefere a concessão por necessidade dos serviços, interesse, oportunidade e conveniência, desde que haja disponibilidade financeira.

32. Pois bem. Como visto alhures, a LRF em seu art. 18, aduz que a despesa total com pessoal, inclui *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.*

33. As espécies remuneratórias consistem em subsídio e remuneração, sendo que a remuneração divide-se em vencimentos e salários. Subsídio é a espécie de remuneração paga aos detentores de mandato eletivo, como o Presidente da República, Vice-Presidente, Governadores, Vice-Governadores, Prefeitos e Vice-Prefeitos, Senadores, Deputados Federais, Distritais e Estaduais, Vereadores, Ministro de Estado, Secretários Estaduais, Distritais e Municipais, membros da Magistratura e do Ministério Público e, Ministros e Conselheiros dos Tribunais de Contas da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos municípios onde houver.

34. Nesse sentido, ao referir-se sobre a despesa com pessoal prevista no art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, com grande maestria, leciona o ilustre doutrinador Harrisson Leite<sup>2</sup> que (...) *é ampla, pois envolve, além dos servidores ativos e inativos, todos os pagamentos que lhe são feitos como fruto da relação de trabalho/emprego e os encargos incidentes sobre aludidos pagamentos, como INSS (contribuição patronal), SAT (Seguro Acidente de Trabalho) e FGTS (...) não entra no conceito de despesas com pessoal as consideradas indenizatórias, como o auxílio-alimentação, auxílio-transporte, diárias, ajuda de custo, dentre outras.*

35. No que diz respeito a verba paga a título de licença prêmio convertida em pecúnia, cite-se como precedente os autos n. 1042/16, tendo naquela ocasião o Ministério Público de Contas

<sup>2</sup> LEITE, Harrisson. Manual de Direito Financeiro. 7ª ed. Salvador: Editora JusPODIVM, 2018, pág. 495.  
Parecer Prévio PPL-TC 00037/23 referente ao processo 01820/23

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

debruçado sobre o tema e, se manifestado por meio do Parecer n. 222/2016-GPGMPC (ID 322210), cujo excertos transcrevo:

[...]

Posto isso, passa-se à análise do segundo questionamento do Consultante, acerca da natureza do pagamento em pecúnia da licença prêmio por assiduidade, especificamente se esses valores deverão ser computados no limite de 70% com a folha de pagamento (art. 29-A, §1º, CF) ou se poderão ser excluídos.

[...]

Dessa forma, considerando que a licença em questão seja assegurada ao servidor por Lei Municipal e havendo previsão expressa acerca da possibilidade dela ser indenizada, quando não puder ser gozada por interesse da Administração, ela deverá ser excluída do cômputo do limite de 70% previsto no § 1º do art. 29-A da Constituição, conforme se demonstrará adiante.

[...]

De mais a mais, o entendimento pacificado do Superior Tribunal de Justiça é que o pagamento de licenças prêmio não gozadas por necessidade do serviço têm caráter indenizatório, conforme se depreende do Acórdão que deu origem à Súmula 136<sup>3</sup>, que cuida especificamente da incidência de Imposto de Renda sobre a licença prêmio não gozada, abaixo transcrito:

**TRIBUTARIO - IMPOSTO DE RENDA - INDEFERIMENTO DE LICENÇA PREMIO NÃO GOZADA POR INTERESSE PUBLICO – PAGAMENTO INDENIZATORIO CORRESPONDENTE -. 1. A INDENIZAÇÃO POR LICENÇA-PREMIO NÃO GOZADA, INDEFERIDA POR SUBMISSÃO AO INTERESSE PUBLICO, O CORRESPONDENTE PAGAMENTO INDENIZATORIO NÃO SIGNIFICA ACRESCEMOS PATRIMONIAIS OU RIQUEZA NOVA DISPONIVEL, MAS SIMPLES TRANSFORMAÇÃO, COMPENSANDO DANO SOFRIDO O PATRIMONIO DA PESSOA NÃO AUMENTA DE VALOR, MAS SIMPLEMENTE E REPOSTO NO ESTADO ANTERIOR AO ADVENTO DO GRAVAME A DIREITO ADQUIRIDO. 2. A DOCTRINA E A JURISPRUDENCIA, NESSE CONTEXTO, ASSENTARAM QUE AS IMPORTANCIAS RECEBIDAS A TITULO DE INDENIZAÇÃO COMO OCORRENTE, NÃO CONSTITUEM RENDA TRIBUTAVEL PELO IMPOSTO DE RENDA. 3. EMBARGOS REJEITADOS. (EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RECURSO ESPECIAL N. 32.829-SP (94.0028474-8), Rel. Ministro MILTON LUIZ PEREIRA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 13/12/1994, DJ 20/02/1995, p. 3098) (grifou-se)**

Na mesma perspectiva, colaciona-se a manifestação do Superior Tribunal de Justiça, em Embargos de Divergência em REsp n. 515.148-RS, de Relatoria do Ministro Luiz Fux, *verbis*:

**PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. TRIBUTÁRIO. IMPOSTO DE RENDA. DÉCIMO-TERCEIRO SALÁRIO. NATUREZA SALARIAL. INCIDÊNCIA.**

**1. É cediço na Corte que têm natureza indenizatória, a fortiori afastando a incidência do Imposto de Renda: a) o abono de parcela de férias não-**

<sup>3</sup> O PAGAMENTO DE LICENÇA-PREMIO NÃO GOZADA POR NECESSIDADE DO SERVIÇO NÃO ESTA SUJEITO AO IMPOSTO DE RENDA. (Súmula 1367, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 09/05/1995, DJ 16/05/1995 p. 13549).

Parecer Prévio PPL-TC 00037/23 referente ao processo 01820/23

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

gozadas (art. 143 da CLT), mercê da inexistência de previsão legal, na forma da aplicação analógica da Súmulas 125/STJ, *verbis*: “O pagamento de férias não gozadas por necessidade do serviço não esta sujeito a incidência do Imposto de Renda.”, e da Súmula 136/STJ, *verbis*: “O pagamento de licença-prêmio não gozada por necessidade do serviço não esta sujeito ao Imposto de Renda.” (Precedentes: REsp 706.880/CE, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJ 17.10.2005; REsp 769.817/PB, Rel. Min. Castro Meira, DJ 03.10.2005; REsp 499.552/AL, Rel. Min. Peçanha Martins, DJ 19.09.2005; REsp 320.601/DF, Rel. Min. Franciulli Netto, DJ 30.05.2005; REsp 685.332/SP, Rel. Min. Eliana Calmon, DJ 14.02.2005; AgRg no AG 625.651/RJ, Rel. Min. José Delgado, DJ 11.04.2005); **b) as férias não- gozadas, indenizadas na vigência do contrato de trabalho, bem como a licenças-prêmio convertidas em pecúnia, sendo prescindível se ocorreram ou não por necessidade do serviço, nos termos da Súmula 125/STJ** (Precedentes: REsp 701.415/SE, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJ 04.10.2005; AgRg no REsp 736.790/PR, Rel. Min. José Delgado, DJ 15.05.2005; AgRg no AG 643.687/SP, Rel. Min. Luiz Fux, DJ 27.06.2005); **c) as férias não-gozadas, licenças-prêmio convertidas em pecúnia, irrelevante se decorreram ou não por necessidade do serviço**, férias proporcionais, respectivos adicionais de 1/3 sobre as férias, gratificação de Plano de Demissão Voluntária (PDV), todos percebidos por ocasião da extinção do contrato de trabalho, por força da previsão isencional encartada no art. 6º, V, da Lei 7.713/88 e no art. 39, XX, do RIR (aprovado pelo Decreto 3.000/99) c/c art. 146, caput, da CLT (Precedentes: REsp 743.214/SP, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJ 17.10.2005; AgRg no AG 672.779/SP, Rel. Min. Luiz Fux, DJ 26.09.2005; AgRg no REsp 678.638/SP, Rel. Min. Francisco Falcão, DJ 03.10.2005; REsp 753.614/SP, Rel. Min. Peçanha Martins, DJ 26.09.2005; REsp 698.722/SP, Rel. Min. Castro Meira, DJ 18.04.2005; AgRg no AG 599.930/SP, Rel. Min. Denise Arruda, DJ 07.03.2005; REsp 675.994/CE, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJ 01.08.2005; AgRg no AG 672.779/SP, Rel. Min. Luiz Fux, DJ 26.09.2005; REsp 331.664/SP, Rel. Min. Franciulli Netto, DJ 25.04.2005).

36. Naquela ocasião, no Parecer Prévio PPL-TC 00079/16 referente ao processo 1042/16 (ID 389150), o opinativo Ministerial foi acolhido pelo Relator Conselheiro Benedito Antônio Alves, como se observa pela ementa abaixo:

CONSULTA. ADMINISTRATIVO. PODER LEGISLATIVO DE PRESIDENTE MÉDICI. REDUÇÃO DE VALORES DOS SUBSÍDIOS VISANDO OBEDECER AO LIMITE CONSTITUCIONAL. RESTITUIÇÃO EM EXERCÍCIO SUBSEQUENTE DOS VALORES DESCONTADOS. IMPOSSIBILIDADE. CONVERSÃO DE LICENÇA PRÊMIO EM PECÚNIA. PREVISÃO LEGAL. POSSIBILIDADE. VERBA NÃO COMPUTADA PARA FINS DO ARTIGO 29-A, §1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. CARÁTER INDENIZATÓRIO.

1. Tendo a Mesa Diretora do Poder Legislativo Municipal decidido, em comum acordo com os Edis, reduzir seus subsídios visando obedecer ao limite constitucional, não pode haver a restituição, em exercício subsequente, de valores glosados em exercícios anteriores, pois receitas e despesas devem ser incluídas na apuração do resultado do período em que se materializaram.

2. Havendo previsão legal, é devida a conversão da licença-prêmio em pecúnia, quando não puder ser gozada por interesse da Administração, cujos valores gastos com a indenização não deverão ser computados para fins do limite de 70% previsto

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

no § 1º do art. 29-A da Constituição Federal, em razão de ser verbas de natureza indenizatória. (sem destaque no original).

37. Como bem consignado no Parecer Ministerial, expendido no Parecer n. 172/2023-GPGMPC (ID 1473427), da lavra do e. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, Dr. Adilson Moreira de Medeiros, *indiferentemente de se tratar de pagamento a servidor ativo ou que perdeu o vínculo com a Administração Pública, a licença prêmio convertida em pecúnia, quando não gozada, mormente por interesse da administração, tem natureza indenizatória, razão pela qual não deve ser computada para fins do disposto no art. 18 da Lei Complementar n. 101/2000.*

38. Nesse diapasão, em consonância com a posição do *Parquet* de Contas, respondo a primeira questão do consulente, considerando que a licença prêmio é assegurada ao servidor por Lei Municipal e havendo previsão expressa acerca da possibilidade dela ser indenizada, quando não puder ser gozada por interesse da Administração, tem natureza indenizatória, razão pela qual não deve ser computada para fins do disposto no art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

39. A segunda indagação do Consulente cinge-se em saber se averba paga a título de abono de férias tem natureza indenizatória e, se há possibilidade de incluí-la no índice da despesa com pessoal conforme o artigo 18 da LRF.

40. Pois bem. O abono de férias por ter caráter acessório às férias, pode, portanto, assumir natureza remuneratória e, por atrelar-se habitualmente à remuneração do agente público, via de regra, devem ser computadas como despesas com pessoal para fins do disposto no art. 18 da LRF, exceto quando se tratar de férias indenizadas - não gozadas - por razões de interesse público, ou quando seu pagamento decorrer da perda da condição de servidor ou empregado público. Isso porque, a natureza do adicional de férias não é, apenas, indenizatória, mas, sim, em regra, remuneratória.

41. Sobre a questão, o Órgão Ministerial de Contas reporta-se ao bem fundamentado Parecer n. 151/2020-GPGMPC (ID 916402) proferido nos autos n. 0641/2020<sup>4</sup>, razão pela qual excertos transcrevo abaixo:

[...]

De início, no que tange à natureza do terço constitucional, a doutrina tem apontado para seu caráter acessório às férias, podendo, portanto, assumir natureza remuneratória, no que tange às férias gozadas, ou natureza indenizatória, quando essas não são usufruídas - por impossibilidade devidamente reconhecida pela Administração - e o servidor recebe a compensação pecuniária correspondente.

[...]

No plano jurisprudencial, percebe-se, a par de toda uma indefinição inicial, uma evolução que, ao fim e ao cabo, vem a corroborar o entendimento doutrinário de que, em relação ao adicional de férias, deve-se considerar sua acessoriedade para determinar sua natureza, podendo ser remuneratória (férias gozadas) ou indenizatória (férias indenizadas).

Assim sendo, cabe registrar que o Superior Tribunal de Justiça, nos autos do Recurso Especial n. 1.230.957/RS, julgado em meados de 2014, então submetido ao trâmite de

<sup>4</sup> Consulta formulada pelo Deputado Estadual Laerte Gomes, à época Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

recursos repetitivos previsto no artigo 543-C do CPC/73, dispôs, acerca da natureza jurídica da verba em destaque o que segue:

**PROCESSUAL CIVIL. RECURSOS ESPECIAIS. TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA A CARGO DA EMPRESA. REGIME GERAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. DISCUSSÃO ARESPEITO DA INCIDÊNCIA OU NÃO SOBRE AS SEGUINTE VERBAS: TERÇO CONSTITUCIONAL DE FÉRIAS; SALÁRIO MATERNIDADE; SALÁRIO PATERNIDADE, AVISO PRÉVIO INDENIZADO; IMPORTÂNCIA PAGA NOS QUINZE DIAS QUE ANTECEDEM O AUXÍLIO-DOENÇA.**

(...)

1.2 Terço constitucional de férias. No que se refere ao adicional de férias relativo às férias indenizadas, a não incidência de contribuição previdenciária decorre de expressa previsão legal (art. 28, § 9º, "d", da Lei 8.212/91 - redação dada pela Lei 9.528/97).

Em relação ao adicional de férias concernente às férias gozadas, tal importância possui natureza indenizatória/compensatória, e não constitui ganho habitual do empregado, razão pela qual sobre ela não é possível a incidência de contribuição previdenciária (à cargo da empresa). A Primeira Seção/STJ, no julgamento do AgRg nos EREsp 957.719/SC (Rel. Min. Cesar Asfor Rocha, DJe de 16.11.2010), ratificando entendimento das Turmas de Direito Público deste Tribunal, adotou a seguinte orientação: "Jurisprudência das Turmas que compõem a Primeira Seção desta Corte consolidada no sentido de afastar a contribuição previdenciária do terço de férias também de empregados celetistas contratados por empresas privadas".<sup>5</sup>

[...]

Nesse sentido, fortalecendo a divergência sobre o entendimento de que o adicional de férias constitui sempre indenização, o Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário n. 565.160, enfrentando a questão afeta à incidência de contribuição social sobre diferentes ganhos do trabalhador, assentou que a exação tributária incide sobre todo ganho habitual, conforme aresto abaixo colacionado:

**CONTRIBUIÇÃO – SEGURIDADE SOCIAL – EMPREGADOR.** A contribuição social a cargo do empregador incide sobre ganhos habituais do empregado, a qualquer título, quer anteriores, quer posteriores à Emenda Constitucional nº 20/1998 – inteligência dos artigos 195, inciso I, e 201, § 11, da Constituição Federal. (RE 565160, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 29/03/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-186 DIVULG 22-08-2017 PUBLIC 23-08-2017)<sup>6</sup>.

[...]

No âmbito local, a matéria já foi objeto de pronunciamento, também em sede de consulta, constituindo, por força do que dispõe o artigo 84, § 2º, do RITCERO,<sup>33</sup> prejulgamento de tese **no âmbito dessa egrégia Corte de Contas, tendo em vista a decisão exarada no Parecer Prévio n.09/2013-Pleno (Proc. n. 2589/2013)**, de relatoria do Conselheiro Edílson de Sousa Silva, *in verbis*: (sem grifo no original)

<sup>5</sup> Decisão publicada em 18 de março de 2014, disponível em: [https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.2&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num\\_registro=201100096836](https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.2&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num_registro=201100096836). Acesso em 17.07.2020.

<sup>6</sup> Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=11903&numeroProcesso=565160&classeProcesso=RE&numeroTema=20>. Acesso em 17.07.2020.

Parecer Prévio PPL-TC 00037/23 referente ao processo 01820/23

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

**I - As despesas decorrentes do pagamento do terço constitucional deverão ser deduzidas do cômputo com gastos de pessoal no momento da apuração dos limites de que trata o artigo 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal; (sem grifo no original)**

42. Saliente-se que esta Corte de Contas, no Parecer Prévio PPL-TC 00049/20 referente ao processo 0641/20 (ID 979681), o opinativo Ministerial foi acolhido, como se observa pela ementa abaixo colacionada:

CONSULTA. JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE DEFINITIVO POSITIVO. CONHECIMENTO. JUÍZO DE MÉRITO. INCIDÊNCIA DO ADICIONAL DE FÉRIA SEM DESPESA TOTAL COM PESSOAL. DEPENDÊNCIA DA SUA NATUREZA. NATUREZA INDENIZATÓRIA. NÃO INCIDÊNCIA. NATUREZA REMUNERATÓRIA. INCIDÊNCIA. INCIDÊNCIA DO IMPOSTO DE RENDA RETIDO NA FONTE DOS SERVIDORES PÚBLICOS EM DESPESA TOTAL COM PESSOAL.

1. Deve ser conhecida consulta que preenche os seus requisitos de admissibilidade.
2. **A inclusão do adicional de férias em despesa total com pessoal depende da sua natureza, se indenizatória, quando as respectivas férias não são gozadas, em que não incide em despesa total com pessoal, ou remuneratória, quando as respectivas férias são gozadas, em que incide em despesa total com pessoal.**
3. O montante correspondente ao imposto de renda retido na fonte dos servidores públicos deve ser incluído em despesa total com pessoal. Art. 18, LRF.
4. A eficácia nos novéis entendimentos fica diferida para o mês de maio de 2021.
5. O prazo para a eliminação de eventual excesso aos limites prescritos no art. 20 é o dobro do previsto no art. 23, por força da incidência do art. 66, da Lei complementar nº 101/00.
4. Parecer prévio.
5. Revogação dos Pareceres Prévios n. 56/2002 e 09/2013. (sem grifo no original)

43. Exsurge salientar que o Órgão Ministerial de Contas no Parecer n. 172/2023-GPGMPC (ID 1473427), opinou no sentido de que, *em se tratando de férias indenizadas, vale dizer, não gozadas, notadamente por razões de interesse público ou quando da perda da condição de agente público, por constituírem verbas de natureza indenizatórias, as despesas relativas às férias e ao respectivo terço constitucional não serão computadas para fins do disposto no art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal.*

44. Assim, respondo a segunda questão do consulente, convergente com a posição do MPC, nos seguintes termos: em se tratando de férias indenizadas, não gozadas, por razões de interesse público ou quando da perda da condição de agente público, não serão computadas para fins do disposto no art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, por constituírem verbas de natureza indenizatória.

45. Por fim, no que diz respeito à terceira indagação consistente em saber se as verbas a título de férias e licença prêmio pagas a servidores que perderam vínculo e não puderam usufruir em época própria tem natureza indenizatória, devendo ou não entrar no cômputo da despesa com pessoal conforme o artigo 18 da LRF.

46. Pois bem. No Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional<sup>7</sup> (MDF), estão contidas orientações metodológicas consoante aos parâmetros definidos pela Lei de

<sup>7</sup> Disponível em <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-demonstrativos-fiscais-mdf/2023/26> - 13ª edição de 2023. Acesso em 19.10.2023.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

Responsabilidade Fiscal, no qual informa à página 512, que a rubrica do gasto (férias- abono pecuniário) é definida como despesas com a conversão em abono pecuniário de um terço (10 dias) do valor da remuneração devida ao servidor no período de férias.

47. No que se refere ao abono pecuniário de férias relativo ao terço constitucional, de modo a reforçar o entendimento sobre a matéria, trago à baila o delineamento do Ministério Público de Contas exarado no Parecer Ministerial 172/2023-GPGMPC (ID 1473427):

[...]

Da mesma maneira que as **despesas relativas às férias e ao terço constitucional, em se tratando de direitos não gozados, mas sim indenizados, mormente pela não fruição decorrente de interesse público ou no caso de rescisão, por ostentar natureza indenizatória, também não será computado para o previsto no art. 18 da Lei Complementar n. 101/2000.** (sem grifo no original)

Sobre a natureza jurídica do abono pecuniário, assim decidiu o Superior Tribunal de Justiça:

TRIBUTÁRIO. IMPOSTO DE RENDA. ABONO PECUNIÁRIO DE FÉRIAS. CARÁTER INDENIZATÓRIO. NÃO-INCIDÊNCIA DO TRIBUTO. ART. 43 DO CTN. INAPLICABILIDADE. ITERATIVOS PRECEDENTES. 1. A impossibilidade de os recorridos usufruírem dos benefícios criados pelo empregador ou por opção deles, titulares, gera a indenização; porque, negado o direito que deveria ser desfrutado in natura, surge o substitutivo da indenização em pecúnia. O dinheiro pago em substituição a essa recompensa não se traduz em riqueza nova, nem tampouco em acréscimo patrimonial, mas apenas recompõe o patrimônio do empregado, que sofre prejuízo por não exercitar esse direito. 2. Não resta configurado, portanto, acréscimo patrimonial – hipótese de incidência do imposto de renda prevista no art. 43 do Código Tributário Nacional. **3. Uma vez convertido 1/3 de férias em dinheiro, ainda que por opção do servidor, tal conversão, indubitavelmente, constitui-se em parcela indenizatória, mesmo porque a conversão só é deferida se interessar à Administração.** Recurso ordinário em mandado de segurança provido. (RMS n. 18.750/AC, relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 24/10/2006, DJ de 7/11/2006, p. 281.) (grifo nosso)

Com propriedade salientou o Ministro Humberto Martins em seu voto, condutor daquela decisão:

Impende evidenciar que a opção do servidor não tem a relevância que a isso se pretende emprestar, uma vez que, a despeito da opção, a Administração, que desfruta do poder de império, poderia determinar o gozo das férias e licenças-prêmio in natura. Não o fazendo, remanesce implícita a necessidade de permanência do servidor no trabalho, em benefício do serviço público.

48. Dessa forma, na esteira do entendimento exposto em linhas precedentes, respondo a terceira questão do consulente, no sentido de que em razão de sua natureza indenizatória, não há que se computar as despesas relativas ao abono pecuniário de férias para fins do disposto no art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

49. *Ex positis*, acompanho o entendimento esposado pelo *Parquet* de Contas, por meio do Parecer n. 172/2023-GPGMPC (ID 1473427), da lavra do e. Procurador-Geral do Ministério Público de



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

Contas, Dr. Adilson Moreira de Medeiros, por perfilar o desta relatoria e submeto à deliberação deste Egrégio Plenário, o seguinte **VOTO**:

**I - CONHECER** da Consulta formulada pelo Senhor Flori Cordeiro de Miranda Junior, Chefe do Poder Executivo Municipal de Vilhena, por preencher os requisitos normativos estabelecidos no art. 84, inciso VIII e §§ 1º e 2º, do Regimento Interno desta Corte de Contas, com a redação conferida pela Resolução n. 329/2020/TCE-RO, c/c o artigo 11 da Lei Complementar Estadual n. 154/1996.

**II - NO MÉRITO**, com esteio na *ratio decidendi* expendida ao longo do voto, responder aos questionamentos formulados pelo Consulente, quais sejam: **(i)** se a verba paga a título de licença prêmio convertida em pecúnia a servidor ativo ou que perdeu o vínculo com Administração Pública, tem natureza indenizatória devendo ou não ser incluída no cômputo da despesa com pessoal nos termos do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal; **(ii)** se a verba paga a título de abono de férias tem natureza indenizatória e, deve ser incluída ou não no cômputo da despesa com pessoal nos termos do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal e; **(iii)** se as verbas a título de férias e licença prêmio pagas a servidores que perderam vínculo e não puderam usufruir em época própria, tem natureza indenizatória e, devem ser incluídas ou não no cômputo da despesa com pessoal do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, consoante projeto de Parecer Prévio em anexo.

**III - DAR CONHECIMENTO** desta decisão, ao Consulente, e a todos os Prefeitos Municipais, ou quem os substituam legalmente, dada a repercussão da matéria, via Diário Oficial Eletrônico desta Corte, informando-lhes que o Relatório e Voto, o Parecer emitido pelo Ministério Público de Contas e, ainda, o Parecer Prévio resultante, estão disponíveis para consulta no endereço eletrônico [www.tcer.ro.br](http://www.tcer.ro.br) – menu: consulta processual, link PCE, apondo-se o número deste Processo e o código eletrônico gerado pelo sistema;

**IV - PUBLIQUE-SE**, na forma regimental.

**V - ARQUIVEM-SE OS AUTOS**, após adoção imediata dos atos oficiais necessários para dar cumprimento ao item III e certificado o trânsito em julgado da presente decisão pelo Departamento do Pleno.

É como voto.

**CONSELHEIRO WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA**

1. Trata-se de Consulta (ID 1417055) formulada pelo Senhor FLORI CORDEIRO DE MIRANDA JUNIOR, CPF n. \*\*\*.160.068-\*\*, Chefe do Poder Executivo Municipal de Vilhena-RO, por meio da qual busca aclarar dúvidas quanto à inclusão ou não, no índice de despesa com pessoal, previsto no art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o pagamento das verbas a título de licença-prêmio convertida em pecúnia, abono de férias a servidores ativos, como também a licença prêmio e férias indenizadas para os servidores que não possuem mais vínculo com a Administração Pública e não puderam usufruir na época própria.

2. Como foi bem delineado pelo eminente Relator, que em seu judicioso Voto acolheu, in totum, a manifestação do Ministério Público de Contas (ID 1473427), entendo que a vertente Consulta

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

deve ser conhecida, preliminarmente, tendo em vista que restaram preenchidos os requisitos de admissibilidade intrínsecos e extrínsecos, insertos nos arts. 83 a 85 do RITC.

3. Quanto ao mérito, de igual modo, anuo que o eminente Relator, no sentido de que indiferentemente de se tratar de pagamento a servidor ativo ou que perdeu o vínculo com a Administração Pública, a licença-prêmio convertida em pecúnia, quando não gozada, mormente por interesse da administração, tem natureza indenizatória, razão pela qual não deve ser computada para fins do preceito normativo disposto no art. 18 da Lei Complementar n. 101, de 2000.

4. No que tange ao pagamento das férias e do respectivo terço constitucional, também objeto de indagação pelo consulente, por se atrelar, habitualmente, à remuneração do agente público, devem ser computadas como despesa com pessoal para fins do que prescreve o art. 18 da Lei Complementar n. 101, de 2000, salvo quando se tratar de férias indenizadas – não gozadas – por razões de interesse público ou quando seu pagamento decorrer da perda da condição de servidor ou empregado público, conforme Parecer Prévio PPL-TC 00049/20, exarado nos autos do Processo n. 641/2020-TCE/RO1.

5. Da mesma forma, compreendo que não se deve computar as despesas relativas ao abono pecuniário de férias (1/3 de férias em pecúnia), para fins do preceito legal constante no art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, em razão de sua natureza indenizatória, na esteira do entendimento sufragado perante o Superior Tribunal de Justiça (RMS n. 18.750/AC, relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 24/10/2006, DJ de 7/11/2006, p. 281)2.

6. Desse modo, CONVIRJO, às inteiras, com o Voto proferido pelo eminente Relator, Conselheiro JAILSON VIANA DE ALMEIDA, e, por consequência, CONHEÇO a presente Consulta, preliminarmente, para, no mérito, respondê-la na esteira do Projeto de Parecer Prévio anexo ao Voto do ilustre Relator, in verbis:

i) indiferentemente de se tratar de pagamento a servidor ativo ou que perdeu o vínculo com a Administração Pública, a licença prêmio convertida em pecúnia, quando não gozada por interesse da administração, tem natureza indenizatória, razão pela qual não deve ser computada para fins do disposto no art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

ii) em se tratando de férias indenizadas, vale dizer, não gozadas, notadamente por razões de interesse público ou quando da perda da condição de agente público, por constituírem verbas de natureza indenizatória, as despesas relativas às férias e ao respectivo terço constitucional não serão computadas para fins do disposto no art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal; e

iii) o abono pecuniário, constituído na conversão de 1/3 de férias em dinheiro, ainda que por opção do servidor, constitui-se em parcela indenizatória, não sendo, portanto, considerado para a apuração da Despesa Total com Pessoal prevista no art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

É como voto.

Em 23 de Novembro de 2023



PAULO CURI NETO  
PRESIDENTE



JAILSON VIANA DE ALMEIDA  
RELATOR