



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO DE JANEIRO

DESPACHO Nº JFRJ-DES-2021/16005

Referência: Processo de Pessoal Nº JFRJ-PES-2021/00202 , 22/03/21 - JFRJ.
Assunto: Remuneração

Trata-se de processo administrativo de interesse do servidor LICIOUS COELHO DOS SANTOS, Matrícula 10.980, ocupante do cargo de Analista Judiciário /Oficial de Justiça Avaliador Federal, do Quadro de Pessoal desta Seção Judiciária, instaurado para apuração de indício de irregularidade apontado pelo Tribunal de Contas da União, referente à percepção cumulativa da Gratificação de Atividade Externa - GAE e da Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada - VPNI decorrente de função de Executante de Mandados.

Conforme consta do Despacho da Secretaria Geral e do Parecer elaborado pela Subsecretaria de Gestão de Pessoas, a Corte de Contas identificou a irregularidade da referida acumulação ao argumento de que gera dupla remuneração sob o mesmo fundamento, nos termos dos Acórdãos nº 2.784/2016-TCU Plenário, nº 353/2017 - TCU - 1ª Câmara, nº 3.211/2017 - TCU - 1ª Câmara, nº 2.400/2017 - TCU - 1ª Câmara, nº 1.423 /2017 - TCU - Plenário, nº 5.229/2017 - TCU - 1ª Câmara.

As situações descritas no indício de irregularidade foram identificadas pelo TCU, que encaminhou extratos individualizados dos servidores titulares das aludidas parcelas, que foram notificados para apresentação de defesa por este órgão, em observância aos princípios da ampla defesa e do contraditório.

Os fundamentos da defesa, detalhadamente expostos nos relatórios elaborados pela Secretaria Geral e SGP, são os seguintes, em apertada síntese: legalidade das parcelas, decadência administrativa, irredutibilidade de vencimentos, descumprimento da decisão proferida nos autos do Mandado de Segurança Coletivo nº 0098714-30.2017.4.02.5101, ausência de justa causa e inaplicabilidade do Acórdão nº 2784/2016.

Ao fim, foi requerida a suspensão de quaisquer atos tendentes a efetuar o corte da GAE ou da VPNI, em cumprimento às decisões judiciais proferida no Mandado de Segurança nº 0098714-30.2017.4.02.5101 e no AI nº 0003266-07.2017.4.02.0000, e a manutenção do pagamento cumulado da Gratificação de Atividade Externa - GAE e da Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada - VPNI, com a restituição de eventuais parcelas suprimidas. Sucessivamente, a transformação da Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada - VPNI em parcela compensatória a ser absorvida pelos reajustes futuros, sem a retroação, com base no entendimento do Tribunal de Contas da União e, em qualquer hipótese, a suspensão do processo administrativo até que o TCU decida a matéria e determine as medidas administrativas adequadas, considerando a existência de processo de representação aberto perante o TCU (Processo nº 036.450 /2020-0).

É o sucinto relatório. Passo ao exame da matéria.



Assinado digitalmente por OSAIR VICTOR DE OLIVEIRA JUNIOR.
Documento Nº: 3117188-2116 - consulta à autenticidade em
<https://siga.jfrj.jus.br/sigaex/public/app/autenticar?n=3117188-2116>

Classif. documental

20.01.01.02



JFRJDES202116005A

As verbas ora discutidas - Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada - VPNI e Gratificação de Atividade Externa - GAE - estão previstas no artigo 62-A, da Lei nº 8.112/90, incluído pela Medida Provisória nº 2.225-45/01, e artigo 16, § 1º, da Lei nº 11.416/2006, in verbis:

Art. 62-A. Fica transformada em Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada - VPNI a incorporação da retribuição pelo exercício de função de direção, chefia ou assessoramento, cargo de provimento em comissão ou de Natureza Especial a que se referem os arts. 3º e 10 da Lei no 8.911, de 11 de julho de 1994, e o art. 3º da Lei no 9.624, de 2 de abril de 1998.

Parágrafo único. A VPNI de que trata o caput deste artigo somente estará sujeita às revisões gerais de remuneração dos servidores públicos federais.

Art. 16. Fica instituída a Gratificação de Atividade Externa - GAE, devida exclusivamente aos ocupantes do cargo de Analista Judiciário referidos no § 1º do art. 4º desta Lei.

§ 1º A gratificação de que trata este artigo corresponde a 35% (trinta e cinco por cento) do vencimento básico do servidor.

§ 2º É vedada a percepção da gratificação prevista neste artigo pelo servidor designado para o exercício de função comissionada ou nomeado para cargo em comissão.

Por meio de reiteradas decisões, o Tribunal de Contas da União negou registro a atos de aposentadoria, considerando ilegal a cumulação da Gratificação de Atividade Externa - GAE e da Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada - VPNI oriunda da função de executante de mandados, ao argumento de que representa remuneração em duplicidade.

Importa esclarecer, inicialmente, que ambas as parcelas encontram respaldo legal, tendo sido concedidas regularmente a seus titulares. No entanto, segundo o entendimento do TCU, sua percepção em conjunto permite que se remunere duplamente o servidor sob o mesmo fundamento, pois não há de se dissociar a função comissionada originária da vantagem pessoal em que foi convertida. A FC-5 incorporada como VPNI era paga em razão do exercício das atribuições de Oficial de Justiça, nos mesmos moldes da atual Gratificação de Atividade Externa (GAE), razão pela qual a cumulação se revela irregular e representa verdadeiro bis in idem.

Foram dois os fundamentos básicos que nortearam a posição do referido Tribunal:

a) a Gratificação de Representação de Gabinete - GRG e a FC-05 dela originada, não possuíam a natureza de função de confiança, porquanto eram pagas "a todos os ocupantes do cargo efetivo de Analista Judiciário, especialidade Oficial de Justiça Avaliador", independente "de escolha da autoridade, do quesito confiança, inerente a todos os ocupantes de função comissionada"

b) que ambas foram instituídas com finalidade de servir como "gratificação paga em razão do exercício das atribuições típicas do cargo (execução de mandados)"



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO DE JANEIRO



Partindo de tal premissa, a Corte de Contas fixou os procedimentos a serem adotados pelos respectivos Tribunais a que estivessem vinculados os servidores apontados nos indícios, de forma a sanar a irregularidade.

Desta feita, esta Seção Judiciária notificou os servidores abrangidos pelo indício para que se manifestassem sobre a acumulação da Gratificação de Atividade Externa (GAE) e da Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada - VPNI.

No caso, de acordo com a informação prestada pela Seção de Cadastro (JFRJ-INF-2021/00237), devidamente especificada no Parecer elaborado pela SGP (JFRJ-PAR-2021/00659), o servidor LICIUS COELHO DOS SANTOS incorporou 5/5 da função comissionada de executante de mandados (FC-5), entre 07/09/1995 e 06/09/1999, caracterizando o indício apurado pelo TCU.

Estando configurada a subsunção da situação do servidor LICIUS COELHO DOS SANTOS no indício de irregularidade apontado nos autos, há de ser aplicado o procedimento indicado pelo TCU, órgão responsável pelo controle externo da Administração Pública, conforme comando do artigo 70 da Constituição Federal.

No que se refere às razões de defesa, convém tecer as seguintes considerações.

Inicialmente, vale transcrever os dispositivos dos votos proferidos em sede de apelação e embargos declaratórios, pela 5ª Turma Especializada do TRF da 2ª Região, no Mandado de Segurança Coletivo nº 0098714-30.2017.4.02.5101, cujo cumprimento ora se requer:

"Ante o exposto, dou provimento à apelação do SISEJUFE-RJ, deferindo a antecipação dos efeitos da tutela, bem como reformando a sentença de fls. 278/284, para determinar que a autoridade coatora se exima de exigir dos substituídos a opção entre a percepção da GAE e da VPNI, conforme postulado no presente mandamus." (Recurso Apelação - Data da decisão: 17/06/2018, Rel. Des. Fed. Alcides Martins)

"Ante o exposto, conheço e dou provimento aos embargos de declaração opostos pelo SISEJUFE, a fim de, saneando a omissão apontada, estender aos inativos o direito à acumulação da GAE e da VPNI, invalidando a opção firmada, bem como determinar o pagamento dos valores indevidamente suprimidos desde a data da impetração do presente mandamus..." (Embargos de declaração - Data da decisão: 27/11/2018, Relator Des. Fed. Alcides Martins).

Tem-se, assim, que a prestação jurisdicional foi no sentido de determinar que a autoridade coatora se exima de exigir dos substituídos a realização de opção entre a percepção da GAE e da VPNI, quando relativa à incorporação de quintos decorrentes do exercício da função de oficial de justiça avaliador, estendendo aos inativos o direito à acumulação da GAE e da VPNI, invalidando a opção firmada.

Conforme asseverado pelo Presidente do e. TRF da 2ª Região, "o que o Judiciário assegura no writ coletivo é a cumulação de GAE e VPNI, afastando a necessidade de subscrição pelo servidor de termo de opção por esta ou aquela parcela estipendial, o que de modo algum implica impedimento para que a Administração, com o transcurso do tempo, e uma vez identificados reajustes, reorganizações ou reestruturações do cargo e da carreira, proceda à absorção da aludida parcela nos



moldes propostos pelo TCU, diante dos indícios apontados e com amparo nos inúmeros acórdãos indicados no documento oficial por ele remetido ao TRF, preservando-se, sempre, o valor nominal dos vencimentos, o que tem respaldo no acima citado art. 103 do Decreto-Lei nº 200/67 e na jurisprudência sedimentada pela Suprema Corte no julgamento do Recurso Extraordinário nº 563.965, com repercussão geral reconhecida, como salientado alhures."(grifei)

No que concerne aos argumentos relativos à legalidade das parcelas, irredutibilidade de vencimentos e decadência, vale destacar que a absorção da VPNI - Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada por reajustes posteriores à sua fixação, reorganizações ou reestruturações do cargo e da carreira está prevista no artigo 103 do Decreto-Lei nº 200/67:

"Art. 103. Todo servidor que estiver percebendo vencimento, salário ou provento superior ao fixado para o cargo nos planos de classificação e remuneração, terá a diferença caracterizada como vantagem pessoal, nominalmente identificável, a qual em nenhuma hipótese será aumentada, sendo absorvida progressivamente pelos aumentos que vierem a ser realizados no vencimento, salário ou provento fixado para o cargo nos mencionados planos."

Assim sendo, a compensação da VPNI encontra respaldo legal, desde que preservada a irredutibilidade dos vencimentos, nos termos do comando inserto no artigo 37, inciso XV, da Constituição Federal, devendo ser adotada, como já asseverado, a orientação do Tribunal de Contas da União, órgão administrativo responsável pela fiscalização e controle externo da legalidade, legitimidade e economicidade das contas a cargo da administração pública federal.

A Administração pode - e deve - rever seus atos, quando eivados de ilegalidade, no exercício do poder de autotutela, não sendo outro o comando contido no enunciado da Súmula nº 473 do STF:

Súmula nº 473 do STF:

"A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial."

Destarte, uma vez identificado que a cumulação das parcelas em análise remunera o servidor duplamente pelo mesmo fundamento, impõe-se a correção da irregularidade, mediante a supressão da VPNI oriunda da incorporação de FC-5 exclusiva do cargo de oficial de justiça, sob pena de enriquecimento ilícito.

A fim de corrigir a irregularidade, foi facultada ao servidor, inicialmente, a opção por uma das verbas em comento, VPNI ou GAE. No entanto, posteriormente foi adotado o mecanismo da compensação, segundo o qual, havendo leis publicadas nos últimos cinco anos que tenham reestruturado a carreira dos servidores beneficiados com o pagamento de rubrica de VPNI irregular, os respectivos valores serão absorvidos pelos aumentos concedidos em tais dispositivos legais.

Ao considerar que a decadência opera efeitos apenas sobre a estrutura vigente no momento em que é reconhecida, o Tribunal de Contas estabeleceu que a compensação deveria retroagir aos últimos 5 (cinco) anos, em observância à decadência



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO DE JANEIRO



administrativa. Com isso, eventuais aumentos salariais ocorridos nesse período promoveriam a correspondente redução das parcelas irregulares, até a sua completa extinção. Tal procedimento encontra paralelo no Acórdão 2602/2013 - Plenário, da lavra do Ministro Raimundo Carreiro, prolatado em 25/09/2013.

A sistemática afasta a ocorrência da decadência administrativa, pois, nos termos do entendimento do TCU, o reajuste dos vencimentos do cargo efetivo de Analista Judiciário/Oficial de Justiça Avaliador nos últimos 5 (cinco) anos superou o valor relativo à incorporação de 5/5 da função de executante de mandados (FC-5).

Ressalte-se a inexistência de direito adquirido do servidor à forma de cálculo e composição das parcelas incorporadas às suas remunerações, como a VPNI, devendo ser respeitado, tão somente, o princípio constitucional da irredutibilidade de vencimentos.

No que tange à ausência de justa causa para o corte remuneratório, importa destacar que não se conferiu efeito vinculante ao Acórdão 2784/2016, uma vez que reiteradas decisões do TCU, afirmando a ilegalidade da cumulação, evidenciam seu entendimento de que a cumulação em exame representa duplicidade de remuneração.

O posicionamento adotado pelo TCU, no sentido da irregularidade na percepção cumulativa da GAE com a VPNI oriunda da gratificação pelo exercício das atribuições de oficial de justiça, foi adotado em outros precedentes (Acórdão TCU 9800 /2019 - Primeira Câmara, Acórdão TCU 8533/2019 - Primeira Câmara, Acórdão TCU 4994 /2019 - Segunda Câmara, Acórdão TCU 4523/2019 - Primeira Câmara), além do Acórdão 2784/2016, não havendo que se falar em cumprimento da decisão proferida nos autos do Agravo de Instrumento nº 0003266-07.2017.4.02.0000.

Sobre a matéria, confira-se trechos de decisão administrativa proferida pelo Presidente do TRF da 2ª Região, em caso análogo ao presente:

"Esta Presidência, diante dos indícios apontados pelo TCU, e identificando que a matéria tem repercussão no âmbito de toda a Justiça Federal do País, a reclamar, por conseguinte, uniformidade no seu tratamento, formulou consulta perante o E. Conselho da Justiça Federal - CJF, a quem compete exercer, considerada a dicção do art. 105, parágrafo único, inciso II, da Constituição Federal, a supervisão administrativa e orçamentária da Justiça Federal de primeiro e segundo grau, como órgão central do sistema e com poderes correccionais, cujas decisões têm caráter vinculante.

Distribuída a CONSULTA, tombada sob o nº 0005894.06.2019.4.90.8000, sobreveio, em sessão de julgamento realizada em 10/02/2020, o voto vista (vencedor) do e. Conselheiro CARLOS MOREIRA ALVES, do qual destaco o seguinte excerto, porquanto esclarecedor do entendimento majoritariamente perfilhado naquela assentada pelo órgão colegiado:

"Sem embargo da inegável pertinência das ponderações colocadas, inclusive e principalmente no que dizem com a segurança jurídica no tocante a situações constituídas há vários anos e revisitadas com projeção para o passado, não será possível, como se postula no referido memorial, considerar legítimo, no âmbito administrativo, em especial no que envolve o controle externo exercido pelo Tribunal de Contas da União, aquilo que este considera ilegítimo e, no exercício de sua competência constitucional, determina a correção, mediante ordem específica a ser cumprida no prazo estabelecido, como decorre da dinâmica do artigo 71, inciso IX, da Lei Fundamental. Por



isso mesmo, não há como, dentro do estágio decisório da matéria, se afastar da conclusão colocada pelo eminente Relator, de que "a orientação atual do TCU e do STF, ao que parece, veda a cumulação da GAE com a VPNI quando essa decorrer de gratificações e vantagens vinculadas ao próprio exercício da atividade de Oficial de Justiça Avaliador, tais como as antigas GRG e FC-5, evitando-se com isso bis in idem. Tal orientação viabiliza a cumulação da GAE tão somente com os quintos incorporados decorrentes da ocupação anterior de cargos em comissão ou de função de direção, chefia, assessoramento ou assistência, não relacionados às atribuições próprias do meirinho."

"Sobre o tema da cumulação da GAE com a VPNI, destaco, primeiramente, teor de ementa elaborada pelo e. Ministro ROBERTO BARROSO por ocasião da prolação de decisão monocrática nos autos do MS 35193/DF, publicada em 27/04/2018 (...):

"DECISÃO:

Ementa: Direito Administrativo. Mandado de segurança. Aposentadoria. Oficial de justiça avaliador. Cumulação de quintos incorporados com gratificação de atividade externa (GAE).

1. A atual jurisprudência desta Corte reconhece que não se aplica ao TCU, no exercício do controle da legalidade de aposentadorias, a decadência prevista na Lei nº 9.784/1999, devendo, no entanto, ser assegurado o contraditório e a ampla defesa se decorridos mais de cinco anos desde a entrada do processo na Corte de Contas (MS 27.296-AgR, Rel. Min. Rosa Weber), o que não é o caso.

2. O fato de haver indicação de juiz federal ou a designação formal do Diretor do Foro para a percepção da GRG ou da FC-05, por si só, não é suficiente para afastar a generalidade da verba percebida.

3. Demanda dilação probatória, vedada na via eleita, verificar se a GRG ou da FC-05 eram ou não recebidas por todos os oficiais de justiça avaliadores.

4. O art. 16, § 2º, da Lei 11.416/06 repele expressamente a cumulação da GAE com a remuneração relativa ao exercício de função comissionada ou cargo em comissão, não fazendo sentido que o servidor inativo seja beneficiado com uma cumulação não permitida ao servidor ativo.

5. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido da impossibilidade de pagamento de gratificações em razão do desempenho da função com parcelas de "quintos" na forma de Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada (VPNI) quando ostentarem idêntico fundamento.

6. Segurança denegada."

(MS 35193 / DF - DISTRITO FEDERAL Relator: Min. ROBERTO BARROSO
Julgamento: 25/04/2018 PROCESSO ELETRÔNICO DJe-082 DIVULG 26/04 /2018 PUBLIC 27/04/2018)

O pedido de sobrestamento dos processos administrativos que versem sobre a matéria não merece acolhida, porquanto representaria, em última análise,



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO DE JANEIRO



descumprimento das notificações encaminhadas pela Corte de Contas, para fins de apuração dos indícios de irregularidades em comento.

A eventual alteração da orientação firmada pelo TCU há de ser adotada nos autos da Representação ajuizada perante aquela Corte, não dispondo este órgão de poder para determinar a suspensão dos processos administrativos deflagrados para correção de irregularidade apontada pelo referido Tribunal, no exercício de sua competência constitucional, estabelecida nos artigos 70 e 71 da Carta Magna.

Merece transcrição a decisão preferida pela Presidência do e. TRF da 2ª Região que, no mesmo sentido, indeferiu o pedido de suspensão dos processos:

Ainda que pertinentes alguns argumentos que invocam a amplitude da repercussão da decisão a ser eventualmente tomada pelo Plenário do TCU no âmbito da referida Representação, certo é que a Alta Administração desta Corte, no contexto atual, não se reveste de poder para, sponte sua, sobrestar feitos cuja instauração não decorreu do exercício de sua autonomia administrativa, de sua discricionariedade, mas sim do efetivo cumprimento de expressa determinação proveniente do órgão constitucionalmente investido do dever de promover a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da União e das entidades da administração direta e indireta (art. 70 e 71 da CF /88).

Nesta perspectiva, considerados os contornos do relevante procedimento instaurado pelo TCU (Representação nº 036.450/2020-0), e tendo em vista a condição deste Tribunal de mero destinatário das ordens de execução de providências que lhe foram encaminhadas pela aludida Corte, entendo que postulações deste jaez hão de ser a ela direcionadas, porquanto investida de competência para perquirir sobre a relevância da matéria tratada e sobre os respectivos impactos nos feitos instaurados para apuração dos indícios apontados, recaindo, assim, sobre o mesmo órgão que ordenou a deflagração das ações fiscalizadoras o poder/dever de decidir sobre o vindicado sobrestamento, algo, aliás, inserido no seu poder geral de cautela quando em jogo questões desta natureza, sendo oportuna a lembrança da dicção do § 2º do art. 74 da Lei Maior, segundo o qual "Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União."

Isto posto, considerando os fundamentos expostos no Parecer nº JFRJ-PAR-2021/00659, da Subsecretaria de Gestão de Pessoas, e a manifestação da Secretaria Geral, a qual ratifico, INDEFIRO os pedidos formulados pelo servidor em sua manifestação sobre a cumulação da GAE com a VPNI, nos termos da presente decisão, determinando a imediata implementação dos ajustes em sua remuneração, corrigindo as irregularidades apontadas pelo Tribunal de Contas da União - TCU, em conformidade com o decidido pelo Conselho da Justiça Federal - CJF nos autos da CONSULTA Nº 0005894.06.2019.4.90.8000.

À Subsecretaria de Gestão de Pessoas para prosseguimento, bem como para cientificar o servidor LICIUS COELHO DOS SANTOS acerca da presente decisão.



Assinado digitalmente por OSAIR VICTOR DE OLIVEIRA JUNIOR.
Documento Nº: 3117188-2116 - consulta à autenticidade em
<https://siga.jfrj.jus.br/sigaex/public/app/autenticar?n=3117188-2116>





PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

SEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO DE JANEIRO

Rio de Janeiro, 16 de junho de 2021.

- assinado eletronicamente -

OSAIR VICTOR DE OLIVEIRA JUNIOR
Juiz Federal - Diretor do Foro
Seção Judiciária do Rio de Janeiro



Assinado digitalmente por OSAIR VICTOR DE OLIVEIRA JUNIOR.
Documento Nº: 3117188-2116 - consulta à autenticidade em
<https://siga.jfrj.jus.br/sigaex/public/app/autenticar?n=3117188-2116>



JFRJDES202116005A

8