



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO

Apelação Cível - Turma Espec. III - Administrativo e Cível
Nº CNJ : 0098714-30.2017.4.02.5101 (2017.51.01.098714-7)
RELATOR : Desembargador(a) Federal ALCIDES MARTINS
APELANTE : SINDICATO DOS SERVIDORES DAS JUSTICAS FEDERAIS NO ESTADO
DO RIO DE JANEIRO - SISEJUF/RJ
ADVOGADO : DF022256 - RUDI MEIRA CASSEL
APELADO : UNIAO FEDERAL
PROCURADOR : ADVOGADO DA UNIÃO
ORIGEM : 05ª Vara Federal do Rio de Janeiro (00987143020174025101)

EMENTA

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR CIVIL. GAE E VPNI. NATUREZAS DISTINTAS. CUMULAÇÃO. POSSIBILIDADE. SEGURANÇA JURÍDICA. RECURSO PROVIDO.

1. Apelação cível em face de sentença que denegou a segurança nos autos do *mandamus* impetrado pelo SISEJUF objetivando que as autoridades coatoras, Secretário de Gestão de Pessoas e do Coordenador da Coordenadoria Regional de Aposentadorias e Pensões (CORAPE), “*se eximam de exigir dos substituídos a escolha entre a percepção da GAE e da VPNI e que estes possam receber as duas gratificações acumuladamente*”.
2. A sentença recorrida utilizou como um de seus fundamentos a Portaria Conjunta nº 01/2007 do STF, regulamentadora da Lei 11.416/2006, cujo art. 16, § 2º, afasta a possibilidade de percepção da Gratificação de Atividade Externa por servidor designado para o exercício de função comissionada.
3. Entretanto, em recente julgado, o Supremo Tribunal Federal, por ocasião da apreciação da Medida Cautelar no MS: 35193 DF, deferiu liminar, adotando posicionamento no sentido da possibilidade de cumulação das verbas em questão, VPNI e GAE, tendo em vista os princípios da segurança jurídica, bem como o da legítima confiança.
4. Ademais, a condicionante imposta pelas autoridades coatoras aos servidores para o exercício do direito à aposentadoria representa uma medida contrária aos princípios norteadores do ordenamento jurídico, pois além de violar a segurança jurídica consubstanciada por anos de percepção de verbas supostamente de natureza idêntica, restringe o direito à aposentadoria desproporcionalmente, de forma arbitrária, tendo em vista a aplicabilidade do entendimento proferido pelo Acórdão 2.784/2016 do TCU, que não possui força vinculante, sem oportunizar o oferecimento do contraditório e da ampla defesa aos substituídos.
5. Há que se destacar que a lei instituidora da gratificação em comento, Lei 11.416/2006, não fez qualquer restrição em relação aos servidores que percebiam outras gratificações e, onde a lei não restringiu, não cabe ao intérprete do direito fazê-lo, principalmente para reduzir direitos. Logo, cabível a percepção conjunta da GAE com a VPNI, relativa à incorporação dos quintos.
6. Apelação provida, para determinar que as autoridades coatoras se eximam de exigir a opção por parte dos substituídos, reconhecendo-lhes o direito à cumulação da



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO

GAE com a VPNI, conforme pleiteado na inicial.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas: Decidem os membros da 5ª Turma Especializada do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, por unanimidade, **dar provimento** à apelação, na forma do voto do Relator.

Rio de Janeiro, 29 de maio de 2018 (data do julgamento).

ALCIDES MARTINS
Desembargador Federal
Relator



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO

Apelação Cível - Turma Espec. III - Administrativo e Cível
Nº CNJ : 0098714-30.2017.4.02.5101 (2017.51.01.098714-7)
RELATOR : Desembargador(a) Federal ALCIDES MARTINS
APELANTE : SINDICATO DOS SERVIDORES DAS JUSTIÇAS FEDERAIS NO ESTADO
DO RIO DE JANEIRO - SISEJUFE/RJ
ADVOGADO : DF022256 - RUDI MEIRA CASSEL
APELADO : UNIAO FEDERAL
PROCURADOR : ADVOGADO DA UNIÃO
ORIGEM : 05ª Vara Federal do Rio de Janeiro (00987143020174025101)

RELATÓRIO

Trata-se de apelação cível em mandado de segurança impetrado pelo SINDICATO DOS SERVIDORES DAS JUSTIÇAS FEDERAIS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – SISEJUFE/RJ em face do COORDENADOR DA COORDENADORIA REGIONAL DE APOSENTADORIAS E PENSÕES - CORAPE, contra sentença que denegou a segurança, objetivando “*que as autoridades coatoras se eximam de exigir dos substituídos a escolha entre a percepção da GAE e da VPNI e que estes possam receber as duas gratificações acumuladamente*”.

Sustenta o sindicato apelante que o fundamento do julgado teve como base o Acórdão 2.784/2016 do TCU, segundo o qual o servidor que perceba em seus proventos a Gratificação de Atividade Externa e a Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada, GAE e VPNI, acumuladamente, deve optar por uma delas. Entretanto, não considerou que tal *decisum* deve ser aplicado apenas às partes do processo de TC 014.413/2016-7, ou seja, aos servidores que tiveram seus atos de concessão ou alteração de aposentadoria analisadas no referido processo, não cabendo estender seus efeitos aos demais, sem que sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa.

O apelante prossegue em suas razões ao argumento de que não foi dada oportunidade de defesa aos substituídos, Analistas Judiciários, na especialidade Execução de Mandados, os quais foram notificados apenas para apresentar o Termo de Opção entre a GAE e a VPNI, sob pena de terem seus processos de concessão de aposentadoria sobrestados, ressaltando que as parcelas relativas à VPNI foram pagas há mais de 05 (cinco) anos, com base na Lei 8.911/94, regulamentada pela Resolução 128 do CJF, que possibilitava a incorporação de 1/5 das remunerações pelo desempenho das funções de direção, chefia e assessoramento. Atesta que o ato coator viola o disposto no art. 3º da Lei 8.911/94, bem como o disposto no art. 62 da Lei 8.112/90, além da legalidade prevista no art. 5º, II e 37, *caput*, da Constituição Federal.

Aduz, ainda, que, com a entrada em vigor da Lei 11.416/2006, os substituídos passaram a perceber a GAE, a qual foi implementada sem qualquer restrição em relação aos que possuíam a VPNI oriunda dos quintos incorporados, sendo que a aludida legislação não vedou o pagamento cumulativo das vantagens, as quais possuem naturezas distintas. Assim, descabida a imposição da opção pela Administração Pública, pois ambas as parcelas integram a remuneração dos substituídos, se constituindo seu direito adquirido. Sustenta a ocorrência de decadência e violação aos princípios da segurança jurídica e da vedação de aplicação retroativa de nova interpretação legal, nos termos do art. 2º da Lei 9.784/99. Por fim, aduz a possibilidade da concessão da antecipação dos efeitos da tutela, tendo em vista a presença do *fumus boni iuris*, no fato de que os substituídos já possuem a incorporação em questão há mais de 15 (quinze) anos, além do *periculum in mora*, consubstanciado no fato de que alguns deles foram compelidos a assinar o Termo de Opção para a conclusão de seus processos de aposentadoria. Pugna pelo provimento do recurso para, reformando a sentença recorrida, julgar-se procedente o pedido.

Contrarrazões, às fls. 351/358, pela manutenção da sentença.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO

Intimado, não se manifestou o Ministério Público Federal, conforme verificado à certidão de fls. 366.

É o relatório. Peço dia.

ALCIDES MARTINS
Desembargador Federal
Relator



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO

Apelação Cível - Turma Espec. III - Administrativo e Cível
Nº CNJ : 0098714-30.2017.4.02.5101 (2017.51.01.098714-7)
RELATOR : Desembargador(a) Federal ALCIDES MARTINS
APELANTE : SINDICATO DOS SERVIDORES DAS JUSTIÇAS FEDERAIS NO ESTADO
DO RIO DE JANEIRO - SISEJUFE/RJ
ADVOGADO : DF022256 - RUDI MEIRA CASSEL
APELADO : UNIAO FEDERAL
PROCURADOR : ADVOGADO DA UNIÃO
ORIGEM : 05ª Vara Federal do Rio de Janeiro (00987143020174025101)

VOTO

Inicialmente, conheço da apelação, eis que presentes os pressupostos de admissibilidade.

Conforme relatado, trata-se de mandado de segurança coletivo impetrado pelo SINDICATO DOS SERVIDORES DAS JUSTIÇAS FEDERAIS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – SISEJUFE/RJ, com pedido de medida liminar contra ato abusivo e ilegal do Secretário de Gestão de Pessoas e do Coordenador da Coordenadoria Regional de Aposentadorias e Pensões (CORAPE) praticado em face dos Analistas Judiciários na especialidade de Execução de Mandados, objetivando o reconhecimento do direito à manutenção ou restauração da VPNI, oriunda de quintos incorporados, e à percepção cumulativa dessa vantagem com a Gratificação de Atividade Externa (GAE), inclusive nos proventos que tenham por base de cálculo a totalidade da remuneração.

A sentença julgou improcedente o pedido nos seguintes termos:

“Portanto, sendo a lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo que veda o acúmulo da GAE e da VPNI nos proventos dos servidores públicos, o que, caso fosse autorizado judicialmente, redundaria em aumento de remuneração do servidor, não é possível ao Poder Judiciário concedê-lo, pena de afronta direta a dispositivos constitucionais.

Da análise dos autos e expressamente dos fundamentos invocados não resulta o reconhecimento da pretensão autoral.

*Isso posto, **DENEGO A SEGURANÇA.***

Custas pelo impetrante. Sem honorários, na esteira dos verbetes sumulados (512/STF e 105/STJ) e do art. 25 da Lei nº 12.016/09.

Desnecessária a remessa ao Ministério Público Federal ante o teor de sua manifestação.

Transitada em julgado, dê-se baixa e archive-se.

P.R.I.”

Merece reforma o julgado recorrido.

A questão de fato reside na possibilidade de acumulação das vantagens denominadas VPNI e GAE, gratificação específica Analistas Judiciários da Especialidade Execução de Mandados, mais conhecidos como oficiais de justiça, cujos dispositivos legais assim as regulam, respectivamente:

Lei 8.112/90 – VPNI

Art. 193. O servidor que tiver exercido função de direção, chefia, assessoramento, assistência ou cargo em comissão, por período de 5 (cinco) anos consecutivos, ou



10 (dez) anos interpolados, poderá aposentar-se com a gratificação da função ou remuneração do cargo em comissão, de maior valor, desde que exercido por um período mínimo de 2 (dois) anos.

§1º. Quando o exercício da função ou cargo em comissão de maior valor não corresponder ao período de 2 (dois) anos, será incorporada a gratificação ou remuneração da função ou cargo em comissão imediatamente inferior dentre os exercidos.

§2º. A aplicação do disposto neste artigo exclui as vantagens previstas no art. 192, bem como a incorporação de que trata o art. 62, ressalvado o direito de opção.

Lei 11.416/2006, art. 16, §2º (dispositivo que instituiu a GAE):

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.

De acordo com o precedente do Supremo Tribunal Federal, da lavra do Ministro Celso de Mello, na medida cautelar no mandado de segurança 34.727 do DF, observa-se corretamente a premência do “(...) *postulado da segurança jurídica e a necessidade de respeitarem-se situações consolidadas no tempo, amparadas pela boa-fé do cidadão (...)*” face às determinações impositivas, *in casu*, das autoridades coatoras condicionantes da aposentadoria de servidores públicos federais do cargo de Oficial de Justiça Avaliador da Justiça Federal do Rio de Janeiro, ao termo de opção entre as verbas em comento.

A sentença recorrida utilizou como um de seus fundamentos a Portaria Conjunta nº 01/2007 do STF, regulamentadora da Lei 11.416/2006, cujo art. 16, § 2º, afasta a possibilidade de percepção da Gratificação de Atividade Externa por servidor designado para o exercício de função comissionada.

Friso, por oportuno, que, nesta Corte, o presente tema está sendo enfrentado pela primeira vez em sede de apelação, tendo sido tratado apenas preliminarmente em sede do agravo de instrumento nº 0003266-07.2017.4.02.0000, de minha relatoria, o qual foi provido para determinar a suspensão cautelar da eficácia da decisão proferida pelo TCU no Acórdão 2.784/2016 até o julgamento definitivo deste mandado de segurança.

Entretanto, em recente julgado, a Suprema Corte adotou posicionamento no sentido da possibilidade de cumulação das verbas em questão, VPNI e GAJ, tendo em vista os princípios da segurança jurídica, bem como o da legítima confiança. Nesse sentido, a decisão do ministro Luís Roberto Barroso, publicada dia 20 de setembro de 2017, *in verbis*:

DIREITO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. TCU. APOSENTADORIA. QUINTOS INCORPORADOS. OFICIAL DE JUSTIÇA AVALIADOR. 1. Plausibilidade das alegações: o direito pleiteado, afastado pelo TCU na análise da legalidade do ato concessório da aposentadoria, já vinham sendo usufruído pelo servidor antes de requerida a passagem para a inatividade. Princípios da segurança jurídica, proteção da confiança e boa-fé (MS 33.727, Rel. Min. Celso de Mello). 2. Perigo na demora demonstrado. 3. Medida liminar deferida. 1. Trata-se de mandado de segurança, com pedido liminar, impetrado



contra ato do Tribunal de Contas da União (acórdãos TCU n°s 353/2017, 5.229/2017 e 6.842/2017, proferidos nos autos do processo n° 014.415/2016-0), que considerou ilegal o ato de aposentadoria do impetrante em razão da incorporação de quintos de FC-05, decorrente do exercício de função paga a todos os Analistas Judiciários, especialidade Oficial de Justiça Avaliador. 2. Segundo o ato impugnado (pautado no acórdão TCU n° 2.784/2016), a referida função, por ser paga indistintamente a todos os Oficiais de Justiça, não possuía natureza de função de confiança e, assim, não tem o condão de gerar a incorporação de quintos. Pelo mesmo motivo, também considerou haver bis in idem no pagamento cumulativo dos quintos com a Gratificação de Atividade Externa (GAE), já que ambas as vantagens são de natureza geral. Determinou, assim, a emissão de novo ato de concessão inicial de aposentadoria, do qual não devem constar as vantagens dos quintos ou opção, uma vez que o servidor não ocupava, de fato, função de confiança (doc. 4, p. 5). 3. [...] O perigo da demora é claramente evidenciado pela determinação do ato impugnado de suspensão de parcela, paga mensalmente, de natureza alimentar (aposentadoria). 8. A plausibilidade das alegações decorre de recentes decisões liminares proferidas pela Corte em mandados de segurança cujo direito pleiteado, afastado pelo TCU na análise da legalidade do ato concessório da aposentadoria, já vinham sendo usufruído pelo servidor antes de requerida a passagem para a inatividade. Por exemplo, no MS 33.702, também impetrado contra negativa de registro de aposentadoria, o Min. Edson Fachin deferiu a liminar requerida, assentando que não examinou esta Corte a incidência da decadência administrativa nos casos de transmutação de regime. 9. Já no MS 34.727, com situação semelhante à dos autos, o Min. Celso de Mello deferiu a liminar, com fundamento nos princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da boa-fé. Transcrevo os trechos pertinentes da decisão: DECISÃO: Trata-se de mandado de segurança, com pedido de medida liminar, impetrado com o objetivo de questionar a validade jurídica de deliberação que, emanada do E. Tribunal de Contas da União, considerou ilegal o ato de concessão inicial de aposentadoria da ora impetrante, determinando, em consequência, ao E. Tribunal Regional Federal da 2ª Região (órgão pagador) a suspensão do pagamento concernente à parcela relativa à GAE cumulativamente com os quintos incorporados, oriundos da função comissionada FC-5, bem assim a emissão de novo ato escoimado da irregularidade que motivou o julgamento ora objeto da presente impetração. A autora desta impetração mandamental sustenta violação à garantia do devido processo legal, ofensa à irredutibilidade do estipêndio funcional, transgressão a situação juridicamente já consolidada e consumação da decadência do direito do órgão de controle de invalidar a vantagem por ela percebida, aduzindo, ainda, os seguintes fundamentos: (...) Embora a aposentadoria houvesse sido concedida à servidora pública ora impetrante em 07/01/2016, e o E. Tribunal de Contas da União viesse a apreciar-lhe a legalidade em ato de que referida impetrante teve ciência em 20/12/2016, o fato é que a autora deste writ vinha percebendo, cumulativamente, as vantagens pecuniárias há mais de 08 (oito) anos, vale dizer, desde 01/12/2008, sem qualquer solução de continuidade. Sendo esse o contexto, passo a apreciar o pedido de medida cautelar. E, ao fazê-lo, tenho para mim, em juízo de estrita delibação, que se reveste de plausibilidade jurídica a pretensão que a ora impetrante formulou nesta sede mandamental. Impressiona-me, ao menos para efeito de formulação de um juízo de caráter estritamente deliberatório, a alegação de suposta ofensa ao



postulado da segurança jurídica, considerado o fato de que a vantagem pecuniária percebida pela ora impetrante foi-lhe suprimida depois de mais de 08 (oito) anos de ininterrupto pagamento! A fluência de tão longo período de tempo culminou por consolidar justas expectativas no espírito de referida servidora pública e, também, por nela incutir a confiança da plena regularidade dos atos estatais praticados, não se justificando ante a aparência de direito que legitimamente resulta de tais circunstâncias a ruptura abrupta da situação de estabilidade em que se mantinham, até então, as relações de direito público entre essa agente estatal, de um lado, e o Poder Público, de outro. [...]. A essencialidade do postulado da segurança jurídica e a necessidade de respeitarem-se situações consolidadas no tempo, amparadas pela boa-fé do cidadão (ou, como na espécie, da servidora pública em causa), representam fatores a que o Judiciário não pode ficar alheio, como resulta da jurisprudência que se formou no Supremo Tribunal Federal: (...) É, também, por essa razão que concedo a medida cautelar ora postulada, pois se revela importante considerar, para esse efeito, o caráter essencialmente alimentar dos valores em questão, na linha do que tem sido iterativamente proclamado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (RTJ 110/709 RTJ 117/1335, v.g.), inclusive por aquela que se formou sob a égide do vigente ordenamento constitucional (RTJ 136/1351 RTJ 139/364-368 RTJ 139/1009 RTJ 141/319 RTJ 142/942, v.g.). A ponderação dos valores em conflito o interesse da Administração Pública, de um lado, e a necessidade social de preservar a integridade do caráter alimentar que tipifica o valor dos rendimentos auferidos pelos aposentados, de outro leva-me a vislumbrar ocorrente, na espécie, uma clara situação de grave risco a que estará exposta a parte ora impetrante, privada de valores essenciais à sua própria subsistência. Sendo assim, em juízo de estrita delibação e sem prejuízo de ulterior reexame da pretensão mandamental deduzida na presente sede processual, defiro o pedido de medida liminar, em ordem a determinar, até final julgamento desta ação de mandado de segurança, e unicamente em relação à ora impetrante, a suspensão cautelar da eficácia da deliberação proferida pelo E. Tribunal de Contas da União, consubstanciada no Acórdão nº 2.784/2016 (Processo nº TC 014.413/2016- -7). 12. Diante do exposto, defiro o pedido liminar, para suspender os efeitos dos acórdãos TCU nºs 353/2017, 5.229/2017 e 6.842/2017, proferidos nos autos do processo nº 014.415/2016-0. Esta decisão tem natureza precária, não induzindo pretensão direito adquirido ou consolidação de expectativas. 13. Notifique-se a autoridade impetrada para prestar informações, bem como intime-se o órgão de representação judicial da respectiva pessoa jurídica para, querendo, ingressar no feito (Lei nº 12.016/2009, art. 7º, I e II). Na sequência, abra-se vista dos autos à Procuradoria-Geral da República (Lei nº 12.016/2009, art. 12). Publique-se. Intimem-se. Brasília, 18 de setembro de 2017. Ministro LUÍS ROBERTO BARROSO Relator. (STF – MC MS: 35193 DF – DISTRITO FEDERAL 0010390-47.2017.1.00.0000, Relator: Min. ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 18/09/2017, Data de Publicação: DJe – 20/09/2017)

A condicionante imposta pelas autoridades coatoras aos servidores para o exercício do direito à aposentadoria representa uma medida contrária aos princípios norteadores do ordenamento jurídico, pois além de violar a segurança jurídica consubstanciada por anos de percepção de verbas supostamente de natureza idêntica, restringe o direito à aposentadoria desproporcionalmente de forma arbitrária, tendo em vista a aplicabilidade do entendimento



proferido pelo Acórdão 2.784/2016 do TCU, que não possui força vinculante, sem oportunizar o oferecimento do contraditório e da ampla defesa aos substituídos.

Noutro giro, não há que se afirmar que a Gratificação de Atividades Especiais tenha a mesma natureza que a Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada, vez que a primeira, trazida pela Lei 11.416/2006, se refere exclusivamente ao cargo de oficial de justiça porquanto exerce atividade especial externa, enquanto que a VPNI abrangia todos os servidores que desempenhavam funções comissionadas. Tanto é assim que os Oficiais de Justiça que não trabalhassem diretamente em suas funções, não fariam jus à GAE, sendo, portanto, uma gratificação de natureza *propter laborem*.

Ademais, há que se destacar que a lei instituidora da gratificação em comento, Lei 11.416/2006, não fez qualquer restrição em relação aos servidores que percebiam outras gratificações e, onde a lei não restringiu, não cabe ao intérprete do direito fazê-lo, principalmente para reduzir direitos. Logo, cabível a percepção conjunta da GAE com a VPNI, relativa à incorporação dos quintos.

No tocante ao pedido de antecipação dos efeitos da tutela, a Corte Superior no julgamento do RE nº 749.082-RN firmou entendimento acerca da aplicação conjunta do aludido artigo com o art. 1º, § 3º da Lei nº 8.437/92, concluindo pela impossibilidade da medida contra a Fazenda Pública nas ações que versarem sobre reclassificação, equiparação, aumento ou extensão de vantagens a servidores públicos (Lei nº 4.348/64) ou, ainda, para pagamento de vencimento e vantagens pecuniárias a esses servidores (Lei nº 5.021/66), contudo, por todo exposto, não se está na hipótese vertente a se pleitear parcelas, mas apenas a questionar a legalidade de sua exclusão, por meio da imposição de assinatura de termo de opção no momento do exercício de um direito do trabalhador galgado após anos de dedicação e de serviço público, razão pela qual inexistente motivo para a postergação da medida antecipatória.

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*.

Intime-se os impetrados para ciência e imediato cumprimento.

É como voto.

ALCIDES MARTINS
Desembargador Federal
Relator