



TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 3ª REGIÃO
Assessoria Jurídica de Pessoal

PARECER

Referência: TRT/e-PAD/17085/2021

Assunto: Reconsideração – Efeito Suspensivo – Acumulação ilegal de VPNI e GAE

Interessados: 1) Federação Nacional das Associações de Oficiais de Justiça Avaliadores Federais – FENASSOJAF; 2) Associação dos Oficiais de Justiça Avaliadores Federais de Minas Gerais – ASSOJAF; e 3) Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário Federal no Estado de Minas Gerais – SITRAEMG.

Senhora Diretora Geral,

As entidades sindicais e a associação, acima nominadas, requerem que o Excelentíssimo Desembargador Presidente deste Tribunal reconsidere o despacho proferido no expediente TRT/e-PAD/25000/2019, que determinou a conversão da VPNI em parcela compensatória, a ser absorvida até a extinção, nos casos em que se constatou ilegalidade na percepção cumulada com a GAE, com exceção dos servidores aposentados, cujos atos de concessão já foram registrados, ou aguardam apreciação pelo Tribunal de Contas da União há mais de cinco anos. Caso não atendido o pleito, solicitam seja dado efeito suspensivo aos recursos dos servidores. Buscam, com a medida, o pronto restabelecimento do pagamento do benefício suprimido.

A Fenassojaf e a Assojaf, em peça única, sustentam, em síntese, que: as notificações do TCU, originadas do acórdão 2784/2016, geraram incertezas, insegurança jurídica e desorientação aos tribunais brasileiros; no âmbito da Justiça Federal, somente algumas poucas seções judiciárias deram início aos descontos relacionados à VPNI na remuneração dos servidores; já na Justiça do Trabalho, o TRT3 é o único Regional que está realizando descontos, a título de VPNI; o TRT13 e o TRT24 adotaram, inicialmente, o corte remuneratório, porém, ambas as decisões foram revertidas pelos respectivos tribunais plenos, tendo sido determinada absorção da parcela apenas com futuros reajustes, em analogia com o que decidiu o STF no RE 638.115 e MS 36.869; não houve determinação no acórdão 2784/2016 para que seus efeitos fossem estendidos além do caso concreto; no parecer jurídico de n. TC-

Fl. 2

046.982/2020-05, colacionado ao processo judicial n. 066804.49.2020.4.01.3444, em trâmite na 13ª Vara Cível da SJDF, o TCU explicitou que aquele acórdão tratou, especificamente, de atos relacionados aos servidores nele nominalmente identificados; de tão controvertida a matéria, a própria Secretaria de Fiscalização do TCU instaurou a Representação n. 036.450/2020-0, para apreciar o tema; o Ministério Público junto ao TCU, manifestando-se no bojo da mencionada Representação, entendeu que a compensação da verba supostamente irregular deve ocorrer com reajustes futuros e não pretéritos, assim como decidiu o STF no RE 638.115 e MS 36.869; e, por fim, não pretendem rediscutir mérito, mas apenas pedir que o Desembargador Presidente deste Tribunal, no exercício da autotutela, reveja o despacho que determinou os descontos a título de VPNI, ou, se assim não entender, conceda efeito suspensivo aos recursos interpostos, para que o corte na remuneração seja cessado, pelo menos até o desfecho da Representação n. 036.450/2020-0.

Juntaram documentos.

O Sitraemg, por sua vez, apresentou relação de tribunais regionais do trabalho que não estão realizando o desconto referente à VPNI, seja porque decidiram que a compensação da parcela ocorrerá apenas com reajustes futuros, seja porque resolveram aguardar a apreciação da matéria na Representação n. 036.450/2020-0, ou ainda, porque entenderam ter incidido a decadência no caso. Após destacar que o TRT3 é o único da esfera trabalhista que vem procedendo ao corte na remuneração dos servidores, pediu ao Excelentíssimo Desembargador Presidente que reconsidere a decisão que determinou os descontos, ou ao menos seja atribuído efeito suspensivo aos recursos interpostos, até que a questão seja definida no julgamento da representação que tramita no TCU.

Colacionaram documentos.

Enquanto o expediente estava sendo analisado, chegou intimação para este Tribunal, na data de 24/6/2021, dando ciência da decisão liminar proferida nos autos da ação coletiva, processo n.1027055-88.2021.4.01.3400, em trâmite na 4ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal, com lista dos associados beneficiados.

É o relatório.

CONTEXTUALIZANDO OS REQUERIMENTOS

Fl. 3

Conforme já é de amplo conhecimento desta administração, o Tribunal de Contas (TCU) apontou a existência de indício de acumulação ilegal da parcela de Gratificação de Atividade Externa (GAE) e da Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada (VPNI), percebidas por 254 (duzentos e cinquenta e quatro) servidores deste Tribunal Regional do Trabalho.

De acordo com a Corte de Contas, é ilegal o pagamento simultâneo da Gratificação de Atividade Externa – GAE – devida exclusivamente aos ocupantes do cargo de Analista Judiciário, Área Judiciária, Especialidade Oficial de Justiça Avaliador Federal – com a VPNI decorrente da função comissionada FC-5 paga indistintamente aos oficiais de justiça em razão do exercício das atribuições típicas desse cargo, porquanto a situação caracteriza *bis in idem*.

Assim, o TCU, após alterar procedimento inicial, determinou que este Tribunal procedesse à verificação individualizada da origem dos quintos incorporados pelo servidor, a fim de averiguar se a VPNI decorria ou não da função comissionada FC-5 atribuída a todos os oficiais de justiça. Decorrendo, estaria caracterizada a ilegalidade e a parcela deveria ser absorvida. Se a VPNI fosse oriunda do exercício de outras funções comissionadas, a situação seria regular.

Realizada a apuração, da listagem original, contendo 254 (duzentos e cinquenta e quatro) servidores com apontamento de indícios, 224 (duzentos e vinte e quatro) incorporaram, de fato, a título de VPNI, quintos decorrentes do exercício da função comissionada FC-5 atribuída de forma indistinta a todos os oficiais de justiça.

Com base nesses dados, o Exmo. Desembargador Presidente demandou à Secretaria de Pagamento de Pessoal que promovesse a absorção da VPNI dos servidores relacionados, observando os métodos compensatórios explicitados pelo TCU, no sistema e-pessoal, o que incluiu converter a rubrica em parcela compensatória, a ser absorvida por ocasião de desenvolvimento na carreira, reestruturação dos cargos e concessão de reajustes ou vantagens, considerados os últimos cinco anos.

Posteriormente, com fundamento na tese extraída pelo STF, na apreciação do RE 636553/RS, e, ainda, com base na segurança jurídica, boa-fé e confiança legítima, valendo-se do exercício da autotutela, o Desembargador Presidente reconsiderou, em parte, o despacho que determinou a absorção da parcela, para excluir dos seus efeitos todos os servidores que se encontram aposentados, com atos

Fl. 4

de concessão já registrados, ou que aguardam a apreciação e julgamento pelo TCU há mais de cinco anos, independente de terem interposto recurso.

Com relação aos demais servidores, os descontos na remuneração foram mantidos e os recursos, encaminhados ao Órgão Especial deste Tribunal e distribuídos à relatoria da Excelentíssima Desembargadora Paula Oliveira Cantelli.

É neste momento processual que as entidades sindicais e a associação discriminadas apresentaram as manifestações objeto deste expediente.

RECONSIDERAÇÃO – EFEITO SUSPENSIVO – AUTOTUTELA

Nos termos do art. 56 da Lei n. 9.784/99, cabe recurso das decisões administrativas, por razões de legalidade e de mérito. Já o §1º do mesmo artigo estabelece que *[o] recurso será dirigido à autoridade que proferiu a decisão, a qual, se não a reconsiderar no prazo de cinco dias, o encaminhará à autoridade superior.*

A Lei n. 8.112/90, por sua vez, enuncia, no art. 106, que *[c]abe pedido de reconsideração à autoridade que houver expedido o ato ou proferido a primeira decisão, não podendo ser renovado.*

Outrossim, vale transcrever o teor do art. 61, *caput*, e respectivo parágrafo único, da Lei do Processo Administrativo, *in verbis*:

Art. 61. Salvo disposição legal em contrário, o recurso não tem efeito suspensivo.

Parágrafo único. Havendo justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação decorrente da execução, a autoridade recorrida ou a imediatamente superior poderá, de ofício ou a pedido, dar efeito suspensivo ao recurso. - com destaque acrescido.

Oportuno mencionar, ainda, que o art. 109 da Lei n. 8.112/90 também tratou do efeito suspensivo do recurso, dispondo que *[o] recurso poderá ser recebido com efeito suspensivo, a juízo da autoridade competente.*

Infere-se, assim, dos dispositivos mencionados e da análise da tramitação processual que, a rigor, não é mais cabível o juízo de retratação. Além de a prerrogativa já ter sido exercida pelo Desembargador Presidente, quando excluiu dos efeitos do despacho combatido uma gama de servidores aposentados, sendo vedada a renovação, os recursos já foram encaminhados à autoridade superior.

Fl. 5

Da mesma forma, é inadmissível reiterar efeito suspensivo nesta seara. O Presidente, como autoridade recorrida, apreciou o requerimento de efeito suspensivo, na análise dos recursos, e negou-o. A partir daí, compete à autoridade superior, até mesmo de ofício, dar o pretendido efeitos aos apelos, se entender pertinente.

Contudo, não se pode olvidar que o art. 53 da Lei n. 9.784/99 preconiza que *[a] Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos*. Trata-se do princípio da autotutela, que possibilita à Administração Pública controlar os próprios atos, anulando-o, quando ilegais, ou revogando-os quando inconvenientes ou inoportunos.

Esse princípio também está previsto em duas súmulas do STF, a saber:

Súmula 346 – A administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.

Súmula 473 – 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.

Nesse contexto, a autotutela pode ocorrer sob o aspecto da legalidade, de ofício ou por provocação, quando a administração anula atos que contenham ilegalidades, ou de mérito, oportunidade em que reexamina o ato quanto à conveniência e oportunidade de sua manutenção ou revogação, ainda que válido.

Pois bem, no caso em tela, embora a apreciação dos recursos já não esteja mais sobre a competência do Presidente do Tribunal, cabe revisão da decisão que originou os apelos, sob o manto do exercício da autotutela.

FUNDAMENTOS

Faz-se oportuno esclarecer inicialmente que, diante da determinação do TCU para que o Tribunal procedesse à apuração dos indícios de irregularidades no pagamento da VPNI dos oficiais de justiça e, se confirmadas, promovesse a absorção da parcela nos moldes explicitados pela própria Corte, outra conduta não caberia a este Regional, senão o cumprimento do comando.

Isso porque, na aplicação de recursos públicos, a administração pública

Fl. 6

deve estrita observância às leis e aos normativos de regência, sujeitando-se, ainda, à fiscalização contábil, financeira e orçamentária do Congresso Nacional, com o auxílio do TCU, a quem deve prestar contas, nos termos do art. 70 da CRFB/88.

Dessa forma, no julgamento reiterado de casos concretos, a Corte de Contas fixa interpretações, **cuja observância é cogente para todos os órgãos submetidos ao seu controle, sob pena de violação aos princípios próprios da Administração Pública e, possivelmente, de responsabilização pessoal do gestor.**

A propósito, a questão que envolve a cogência das determinações do Tribunal de Contas da União foi objeto de análise no Acórdão n. 225/2006-TCU-PLENÁRIO (TC-004.364/2004-5), conforme transcrição de excerto do voto do Relator, Ministro Lincoln Magalhães da Rocha:

“(…)

*4. A autoridade coatora em mandado de segurança é aquela que pratica o ato e que sobre ele possui poderes de disposição, sendo juridicamente capaz de desfazer a irregularidade. **É pacífico na jurisprudência do STF que, diante de decisão do TCU revestida de caráter impositivo, a legitimidade passiva é da Corte de Contas, já que os gestores não detêm o poder de reforma da decisão, tampouco podem abster-se de cumpri-la, sendo somente meros executores.***

(…)” - com destaque acrescido.

Do mesmo modo, a necessidade de cumprimento das determinações da Corte de Contas pelos administradores foi tratada no expediente TC n. 018.709/2020-6, que gerou o Acórdão n. 1055/2021 – Plenário, nos termos seguintes:

16. No tocante aos atrasos dos órgãos e entidades na correção de indícios de irregularidades informados por esta Corte e no fornecimento do acesso a bases de dados necessárias à realização da fiscalização, o que comprometeu parcialmente os resultados do acompanhamento, penso que as profundas alterações das rotinas de trabalho ocorridas em 2020 em razão da pandemia de Covid-19, aliadas ao cenário de fortes restrições fiscais e às notórias carências de recursos humanos qualificados de grande parte da Administração Pública Federal, podem justificar parcialmente a ocorrência de tais

atrasos e dispensar eventuais providências mais incisivas desta Corte em relação aos gestores. Todavia, é pertinente a exortação àquelas unidades para que adotem medidas para prevenir e evitar tais situações, conforme aventado pela Sefip.

(...)

27. Aliás, destaco esta atuação integrada de agentes públicos como mais um benefício deste trabalho, uma vez que a sistemática por ele adotada estimula a troca de informações entre os vários entes, em especial os órgãos de controle, e integra os gestores federais ao processo de identificação e retificação de fatos irregulares, **na medida em que lhes são enviados os indícios detectados e lhes são demandadas providências corretivas.** - com destaque acrescido.

Nesse sentido, o Conselho Superior da Justiça do Trabalho – CSJT, respondendo a consulta do TRT da 1ª Região sobre o tema, por meio do processo n. CSJT-Cons53-24.2021.90.000, frisou que o tribunal consulente **deveria cumprir as medidas preconizadas pelo TCU**, conforme se verifica:

*Portanto, irrelevante o decurso do prazo decadencial, pois desnecessária a anulação do ato de incorporação, não constituindo, tal situação jurídica (decadência), empecilho para correção da ilegalidade. **Em consequência, deve o Regional adotar as medidas procedimentais encaminhadas pelo TCU para regularização dos pagamentos indevidos, porquanto elaboradas em consonância com as normas legais e a jurisprudência da Corte Constitucional, conforme descrito no sistema e-pessoal, módulo indícios, daquele órgão de contas, a conferir:***

(...)

*Ressalta-se que **a suspensão do cumprimento das determinações exaradas pelo Tribunal de Contas da União – TCU**, em razão de representação deduzida perante aquela Corte de Contas (Processo 036.450/2020-0), como requerem os terceiros interessados, **deve decorrer de ordem daquele Tribunal de Contas (CF/1988, 70 e 71) ou do órgão jurisdicional competente**, não comportando deliberação nessa via de Procedimento de Consulta em trâmite no CSJT.* - com destaque acrescido.

Fl. 8

Logo, segundo já ressaltado neste parecer, apontados os indícios pelo TCU, não era escolha deste Tribunal investigar, mas, sim, obrigação. E, desde que constatada a irregularidade, deveria adotar as medidas preconizadas pelo Corte de Contas, como, de fato, foi feito.

Nada obstante, não se pode olvidar que, após o comando de absorção da VPNI ter sido interpretado de formas diversas pelos inúmeros tribunais da esfera federal, a Secretaria de Fiscalização de Integridade de Atos e Pagamentos de Pessoal e de Benefícios Sociais – Sefip instaurou a Representação TC 036.450/2020-0, indicando como representados todos os tribunais federais.

A consulta processual ao sítio eletrônico do TCU mostra que o processo tem por objeto “*apurar possíveis irregularidades no pagamento cumulativo realizado por órgãos do Poder Judiciário, em benefício de Oficiais de Justiça ativos, inativos e aos pensionistas, da Gratificação de Atividade Externa juntamente com a parcela de quintos/décimos de função, transformado em Vantagem Pessoal Nominalmente Identificável (VPNI) pelo art. 62-A da Lei 8.112/1992*”.

Observa-se que o Ministério Público de Contas da União emitiu parecer nos autos daquela representação, manifestando-se pela mesma solução dada ao caso dos servidores das casas do Congresso Nacional, explicitada no item 9.2.3 do Acórdão 2.602/2013 – TCU – Plenário, **que determinou a compensação, sem retroatividade, em consonância com o que decidiu o STF no julgamento do RE 638.115, com trânsito em julgado em 17/9/2020. Ou seja, a compensação deve ocorrer com reajustes futuros.** Destaca-se excerto do acórdão proferido pela Suprema Corte:

7. Modulação dos efeitos da decisão. Manutenção do pagamento da referida parcela incorporada em decorrência de decisões administrativas, até que sejam absorvidas por quaisquer reajustes futuros a contar da data do presente julgamento. - com destaque acrescido.

Chama-se atenção, ainda, para a mensagem de e-mail, encaminhada pela Sefip à Supervisora da Seção de Aposentadoria e Pensões do Tribunal Regional da 5ª Região, que, ao apreciar pedido de aposentaria voluntária, pediu esclarecimentos àquele órgão de fiscalização, quanto à forma de proceder no caso de servidores inativos que já tiveram suas aposentadorias julgadas legais, bem como na hipótese de

Fl. 9

servidores ativos e inativos, sem registro da aposentadoria, em face da orientação proferida pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal **no RE 638.115 – Tema 395**.

Nota-se que a Sefip recomendou que os indícios dos servidores, cujos atos de aposentadorias foram julgados legais há mais de cinco anos fossem encaminhados ao TCU com a opção 3, o que equivale a dizer que, **embora procedentes os indícios, medidas para regularização não serão tomadas, até decisão plenária da representação**. Além disso, pontuou que a Unidade **sugerirá a aplicação dos fundamentos adotados no RE 638.115, de acordo com o Tema 395 do STF, com objetivo de regularizar a absorção da rubrica**.

Não bastasse isso, ao prestar informações à Procuradoria Regional da União da 1ª Região, para subsidiar defesa no processo n. 1066804-49.2020.4.01.3400, em curso na 13ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal, o Tribunal de Contas da União afirmou que o comando contido no Acórdão 2.784/2016 foi direcionado apenas aos envolvidos no caso concreto, inexistindo determinação de caráter geral e abstrato para aplicação do entendimento a casos semelhantes.

Denota-se que o panorama exposto parece evidenciar não haver consenso quanto à matéria nem mesmo no próprio Tribunal de Contas da União. Essa realidade gera interpretações e adoção de medidas díspares pelos vários tribunais, o que provoca insegurança jurídica e violação ao princípio da isonomia, pois servidores do Poder Judiciário da União, em situações equivalentes, são tratados de forma desigual, a depender do órgão ao qual o seu cargo pertence.

A análise da controvérsia à luz da razoabilidade leva à inarredável conclusão de que não é conveniente manter a decisão que determinou a absorção da VPNI nos moldes apontados pelo TCU no sistema e-pessoal, porquanto os elementos carreados ao processo indicam que a questão não está decidida de forma conclusiva, o que, espera-se, ocorra na Representação TC 036.450/2020-0.

Não se discute nesta seara o mérito da cumulação indevida das parcelas VPNI e GAE, pois o cerne já foi analisado pelo STF. Contudo, não se pode ignorar que a regularização da situação não foi delineada, com parâmetros únicos, o que demanda olhar reflexivo e cuidadoso. Se de um lado, há destinação de verbas públicas, que exige fiscalização e prestação de contas, por outro, há trabalhadores, aposentados ou na ativa, pais e mães de família, que contam com aquela renda para subsistência.

No caso, por cautela, sugere-se, no exercício da autotutela, a revogação da determinação de absorção da parcela VPNI, com a adoção do pronto

Fl. 10

restabelecimento do pagamento integral das remunerações dos afetados, sem o desconto gerado por aquele comando.

Registra-se que não se verifica prejuízo para a União, pois, caso advir ordem do TCU, decorrente do desfecho da Representação TC 036.450/2020-0, os descontos poderão voltar a ocorrer. Todavia, se a Corte definir que a absorção só deverá acontecer com reajustes futuros, a manutenção da dedução, neste momento, gerará passivo de difícil percepção, em face das sérias restrições orçamentárias impostas ao Poder Judiciário, notadamente, o Trabalhista.

A solução proposta ganha força com o deferimento de pedido liminar, na ação coletiva ajuizada pela Associação dos Oficiais de Justiça Avaliadores Federais no Estado de Minas Gerais – ASSOJAF, processo n.1027055-88.2021.4.01.3400, em trâmite na 4ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal, em que foi determinado à União Federal que se abstenha de efetivar desconto na remuneração dos substituídos da Associação, a título de supressão de VPNI, conforme lista de associados, do que o Tribunal tomou conhecimento no dia 24/6/2021.

Registra-se, por oportuno, que, em que pese a decisão liminar fazer referência à lista de associados, a medida que está sendo proposta neste parecer abrange todos os servidores afetados pela decisão proferida no expediente TRT/e-PAD/25000/2019.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, e considerando o deferimento de pedido liminar, na ação coletiva ajuizada pela Associação dos Oficiais de Justiça Avaliadores Federais no Estado de Minas Gerais – ASSOJAF, processo n.1027055-88.2021.4.01.3400, propõe-se que, no exercício da autotutela, por questão de conveniência, o Excelentíssimo Desembargador Presidente revogue o despacho proferido no expediente TRT/e-PAD/25000/2019, que determinou a conversão da VPNI em parcela compensatória, a ser absorvida até a extinção, e restabeleça imediatamente o pagamento integral da remuneração a todos os servidores afetados, sem desconto a título de VPNI, nos termos da fundamentação.

À consideração superior.

Belo Horizonte, data da assinatura eletrônica

BIANCA KELLY CHAVES
Assessora Jurídica de Pessoal