TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL 5ª REGIÃO

DECISÃO

Processo 0014644-54.2019.4.05.7000

O presente feito foi instaurado para apuração de indícios de irregularidades identificadas por equipe de fiscalização do Tribunal de Conas da União, no que diz respeito ao pagamento de VPNI aos analistas judiciários - especialidade oficial de justiça avaliador, decorrente da incorporação de quintos/décimos pelo exercício de função gratificada paga a toda a categoria.

Por meio do despacho 1633416, o Desembargador Vladimir Carvalho, então Presidente desta Corte, determinou fossem instaurados, por esta Corte e pelas seções judiciárias vinculadas, processos para apuração individualizada dos indícios apontados pela fiscalização, nos quais fosse assegurada a defesa do servidor, especificando os procedimentos a serem adotados, nos seguintes termos:

> "a. Verificar se os quintos/décimos incorporados (VPNI) decorrem da função comissionada FC que, não obstante o seu "nomen juris", era paga indistintamente a todos os ocupantes do cargo efetivo de Analista Judiciário, especialidade Oficial de Justiça Avaliador, caracterizando assim sua natureza jurídica de gratificação (e não de função comissionada), não sendo, portanto, passível de gerar a incorporação de quintos.
>
> b. Caso a VPNI decorrer de outras funções comissionadas, a situação é tida como regular.
>
> c. Todavia, se a VPNI decorrer dessa função de Oficial de Justiça Avaliador, o indício está caracterizado. Nesse caso, em processo Administrativo, cientificar os servidores acerca da apuração, para que se manifestem, garantindo dessa forma o contraditório e a ampla defesa conforme prevê o art. 2º da Lei 9.784/1999.
>
> d. Relacionar os demonstrativos financeiros individuais, de folha de pagamento, apontando se houve absorção de alguma parcela remuneratória da incorporação da VPNI (decorrente da FC de Executante de Mandados), por reajustes porventura ocorridos nos 5 (cinco) anos anteriores, conforme consta dos extratos individuais de indícios e adotar as providências antecipadas pela Corte de Contas, relacionadas nos respectivos indícios."

Em novo pronunciamento (1779347), indeferiu pedido formulado pela Federação Nacional das Associações dos Oficiais de Justiça Avaliadores Federais -FENASSOJAF para que fossem sobrestados todos os processos administrativos individuais, até que houvesse pronunciamento do Plenário do Tribunal de Contas da União na Representação 36.450/2020-0, bem como o pleito de dilação do prazo para defesa, requerido pela Associação de Oficiais de Justiça Avaliadores da Paraíba.

O pedido de sobrestamento do processo foi renovado (1919787) e novamente indeferido (2027410).

Por meio do Ofício Conjunto 007/2021, a FENASSOJAF, o Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário Federal de Pernambuco - SINTRAJUF-PE e a Associação dos Oficias de Justiça Avaliadores Federais de Pernambuco - ASSOJAF/PE sustentam que os precedentes existentes na Corte de Contas sobre o tema objeto do presente feito dizem respeito apenas aos casos neles analisados, conforme evidenciaria a Representação 036.450/2020-0. Defendem que a superveniência do julgamento do RE 638.115-ED-ED pelo Supremo Tribunal Federal poderá influenciar na decisão a ser proferida na referida representação, de modo a

transformar a parcela tida pela fiscalização como indevida em parcela compensatória a ser absorvida por reajustes futuros. Colacionam, ainda, precedentes administrativos e jurisdicionais sobre a matéria.

Brevemente relatado, passo a decidir.

Analisando os autos da Representação 036.450/2020-0, disponível no portal do Tribunal de Contas da União na internet, observa-se que se trata de procedimento instaurado por iniciativa da Secretaria de Fiscalização de Pessoal, na forma do art. 237, VI, do Regimento Interno daquela Corte, para "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", conforme expresso no relatório de instrução da referida Secretaria.

Trata-se, portanto, da mesma matéria objeto dos presentes autos. Tanto é assim, que a representação é instruída com os elementos comprobatórios de evidências em relação a todos os servidores, ativos e inativos, que possam se enquadrar na situação descrita, inclusive identificando aqueles em que os órgãos de lotação já identificaram que o indício apontado não procede (peça 6), os que procedem e já os casos já foram resolvidos (peça 7), os ainda não resolvidos (peça 8), os que, embora afirmem que os indícios procedem, sustentam que não há como serem resolvidos (peça 9), bem como os que sequer houve resposta dos órgãos (peça 10).

Na citada peça de instrução, o órgão técnico detalha como devem ser analisadas as situações individuais, agrupando-as em: a) servidores ativos; b) inativos com atos de concessão de aposentadoria já registrados pelo TCU; c) inativos, cujos atos de concessão ainda se encontram pendentes de apreciação pelo TCU há mais de cinco anos; d) os que se encontram na mesma situação, mas com prazo inferior a cinco anos e, por fim, e) servidores aposentados com cálculo de proventos pela m´dia das contribuições.

Ao final, propõe seja determinado "aos órgãos constantes nas peças 12 a 34 que, **no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da ciência do acórdão proferido nestes autos**, verifique a legalidade das incorporações de quintos de função comissionada e regularize a situação dos servidores ativos, inativos e pensionistas, que percebem cumulativamente as parcelas da GAE e da VPNI de quintos/décimos, em desacordo com o entendimento deste TCU". (grifei)

As medidas a serem adotadas em cada situação, conforme a proposta de encaminhamento, são as transcritas abaixo:

> 36.2.1. No caso dos servidores ativos, transforme o valor da vantagem irregular em parcela compensatória a ser absorvida por novas estruturas remuneratórias concedidas, considerando o prazo decadencial de cinco anos para retroação do cálculo da parcela e da absorção;
>
> 36.2.2. No caso dos servidores inativos e pensionistas, cujos atos de concessão já tenham sido julgados pelo TCU ou que se encontrem pendentes de apreciação, mas com vigência há mais de cinco anos, transforme o valor da vantagem irregular em parcela compensatória que deverá ser absorvida por novas estruturas remuneratórias concedidas, sem prejuízo de no momento do seu julgamento, nos casos pendentes de apreciação, ser determinada a sua total supressão;
>
> 36.2.3. No caso dos servidores inativos e pensionistas, cujos atos de concessão se encontrem pendentes de apreciação pelo TCU, mas com vigência há menos de cinco anos, suprima totalmente a referida vantagem;
>
> 36.2.4. No caso dos servidores aposentados com os cálculos dos proventos pela média das contribuições, utilize os mesmos parâmetros mencionados no subitem 36.2.1., c/c os subitens 36.2.2 e 36.2.3, sendo necessário refazer os cálculos dentro do período anterior à vigência da aposentadoria, considerando os reajustes salariais concedidos nos últimos cinco anos a contar da ciência do que vier a ser decidido nestes autos.

Nesse aspecto, assiste razão aos órgãos de classe quando alegam, no Ofício Conjunto 07/2021, que não haveria ainda determinação da Corte de Contas para exclusão da rubrica tida como irregular, haja vista a proposição da Secretaria de Fiscalização de Pessoal, que instaurou o processo com esse fim, de que seja

concedido um prazo de 30 dias para tais ajustes, caso a representação seja acolhida pelo Tribunal na forma como postulada. Registre-se que nas peças 12 a 34 referidas na proposição constam inclusive os servidores em relação aos quais já foi constatado que os indícios procedem e ainda não foi adotada nenhuma medida (são os listados na peça 8, antes referida), assim como os que os indícios estão pendentes de comprovação (peça 10).

Ademais, é de se observar que o Ministério Público de Contas, instado a se pronunciar, emitiu parecer opinando pelo provimento apenas parcial da representação, para que a parcela paga indevidamente aos oficiais de justiça seja transformada em parcela compensatória passível de atualização pelos índices gerais de reajustes dos servidores públicos, a ser absorvida de forma prospectiva, a exemplo do entendimento firmado pela Corte de Contas no Acórdão 2.602/2013 - Plenário, em relação a servidores do Senado Federal que receberam quinos irregularmente.

O entendimento defendido em tal parecer, inclusive, encontra-se alinhado com a orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento dos segundos embargos de declaração do RE 638.115, que modelou os efeitos da tese firmada no julgamento do recurso extraordinário, determinando que, os quintos incorporados indevidamente em razão de decisão administrativa ou judicial sem trânsito em julgado, sejam transformados em parcela a ser compensada com reajustes futuros, como evidencia o trecho da ementa do julgado, abaixo reproduzido:

> "(...)
>
> 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.
>
> 8. Parcelas recebidas em virtude de decisão judicial sem trânsito em julgado. Sobrestados em virtude da repercussão geral. **Modulação dos efeitos para manter o pagamento àqueles servidores que continuam recebendo os quintos até absorção por reajustes futuros**.
>
> 9. Julgamento Virtual. Ausência de violação ao Princípio da Colegialidade.
>
> 10. Embargos de declaração parcialmente acolhidos, com efeitos infringentes, para reconhecer indevida a cessação imediata do pagamento dos quintos quando fundado em decisão judicial transitada em julgado. Quanto às verbas recebidas em virtude de decisões administrativas, apesar de reconhecer-se sua inconstitucionalidade modulam-se os efeitos da decisão, determinando que o pagamento da parcela seja mantida até sua absorção integral por quaisquer reajustes futuros concedidos aos servidores. Por fim, quanto às parcelas que continuam sendo pagas em virtude de decisões judiciais sem trânsito em julgado, também modulam-se os efeitos da decisão, determinando que o pagamento da parcela seja mantida até sua absorção integral por quaisquer reajustes futuros concedidos aos servidores." (STF, Pleno, RE 638.115 - Ed - ED, Rel. Min. Gilmar Medes, j. 18.12.2019. Grifos acrescidos)

Ressalte-se que, conquanto a situação fática tratada nos presentes autos não seja idêntica à enfrentada pela Corte Suprema no precedente acima referido, vez que ali se discutia não a possibilidade de incorporação de quintos decorrente de função gratificada paga a toda a categoria, como nos presentes autos, mas a legalidade da incorporação de quintos no período compreendido entre a edição da Lei 9.624/1998 e a MP 2.225-48/2001, é bastante similar, pois, nos dois casos, além de se tratar de quintos, a verba vinha sendo paga pela administração por longo período de tempo, sem que se cogitasse, especialmente no caso dos oficiais de justiça, de ilegalidade.

Com efeito, o entendimento da Corte de Contas sobre a ilegalidade da incorporação da função gratificada paga aos oficias de justiça é recente, sendo citado como marco dessa nova orientação o Acórdão 2784/2016.

Em tais situações, necessário que se observe o art. 21 da Lei de Introdução às Normas no Direito Brasileiro, que estabelece a obrigação de se observar as consequências do reconhecimento da invalidade, dispondo que sua regularização não cause prejuízo desproporcional aos atingidos. Eis o teor do dispositivo

legal:

> Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas.
>
> Parágrafo único. A decisão a que se refere o *caput* deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.

Considerando que não há, ainda decisão do Tribunal de Contas sobre o tema, mas apenas proposição da unidade técnica, com a qual dissente o parecer do Ministério Público de Contas, bem como que o entendimento que vier a ser adotado por aquela Corte deve ser aplicado indistintamente a todos os servidores, ativos e inativos, que se encontrem na mesma situação, sob pena de afronta ao princípio da isonomia, penso que o ato da unidade técnica que ensejou o presente processo administrativo e, a partir deste, os processos individuais, deve ser interpretada como recomendação para que se identifique se os indícios de irregularidade apontados procedem. Não há, contudo, determinação da Corte de Contas para que os valores identificados como indevidos sejam de logo suprimidos da remuneração dos servidores.

Assim, ACOLHO o requerimento conjunto dos órgãos de classe (FENASSOJAF, SINTRAJUF-PE e ASSOJAF/PE), para determinar que os processos individuais para apuração dos indícios de irregularidade no pagamento aos oficiais de justiça da VPNI decorrente de função gratificada paga indistintamente a toda a categoria sejam SUSPENSOS a partir do momento em que identificado que o indício procede, até o julgamento pelo Tribunal de Contas da União da Representação 036.450/2020-0.

Comunique-se a presente decisão aos Diretores do Foro das Seções Judiciárias da 5ª Região e aos órgãos de classe signatários do Ofício conjunto 04/2021 (2183521).

Encaminhem-se os autos à Subsecretaria de Pessoal para cumprimento.

Publique-se.

Documento assinado eletronicamente por **EDILSON PEREIRA NOBRE JUNIOR**, **PRESIDENTE**, em 08/07/2021, às 17:42, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.

A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.trf5.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 informando o código verificador **2202227** e o código CRC **8E2B1CD5**.