

PROCESSO Nº: 0807550-58.2021.4.05.8000 - **PROCEDIMENTO COMUM CÍVEL**

AUTOR: SIND. DOS SERVIDORES DO PODER JUD. FEDERAL EM ALAGOAS

ADVOGADO: Bruna Celly Bertolino Café Dos Santos e outros

RÉU: UNIÃO FEDERAL

2ª VARA FEDERAL - AL (JUIZ FEDERAL SUBSTITUTO)

DECISÃO

Trata-se de ação proposta pelo SINDICATO DOS SERVIDORES DO PODER JUDICIÁRIO FEDERAL EM ALAGOAS em desfavor da União, objetivando, em sede de liminar, a concessão de provimento judicial que determine à ré que se abstenha de realizar qualquer ato tendente a suprimir as rubricas de VPNI (Quintos ou Décimos decorrentes da função comissionada FC-5 paga aos ocupantes do cargo efetivo de Analista Judiciário, especialidade Oficial de Justiça Avaliador) das remunerações dos substituídos do Autor que percebem cumulativamente as rubricas de VPNI e GAE, sustentando qualquer ato nesse sentido, até que haja a conclusão dos processos administrativos nº 0002740-82.2020.4.05.7200, nº 0002865-50.2020.4.05.7200, nº 0002786-71.2020.4.05.7200, nº 0002786-71.2020.4.05.7200, nº 2807-47.2020.4.05.7200, nº 0003101-02.2020.4.05.7200, nº 0003103-69.2020.4.05.7200, nº 0002864-65.2020.4.05.7200, nº 0003078-56.2020.4.05.7200, nº 0003100-17.2020.4.05.7200, nº 0002868-05.2020.4.05.7200, nº 0003112-31.2020.4.05.7200, nº 0002866-35.2020.4.05.7200, nº 0003071-64.2020.4.05.7200, nº 0003084-63.2020.4.05.7200, nº 0002871-57.2020.4.05.7200, nº 0002872-42.2020.4.05.7200, nº 0002787-56.2020.4.05.7200, nº 0002869-87.2020.4.05.7200 e nº 0002870-72.2020.4.05.7200.

Narra a parte autora que *"os substituídos do Autor são servidores públicos federais, ativos e inativos, que ocupam - ou se aposentaram ocupando - o cargo de Oficial de Justiça Avaliador Federal da Seção Judiciária Federal de Alagoas e desde 2008 recebem mutuamente as rubricas intituladas Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada - VPNI, oriunda da incorporação da FC-05 e Gratificação de Atividade Externa (GAE). (...) Ocorre que em virtude de Acórdão proferido pelo Tribunal de Contas da União (Doc. 02), no qual se julgava a aposentadoria de alguns servidores, firmou-se o entendimento de que havia ilegalidade no recebimento cumulativo das duas rubricas, decidindo-se pela ilegalidade das referidas aposentadorias. 4. Em que pese, o Acórdão do Tribunal de Contas da União ter-se dado em situação específica de aposentadoria, referida situação deflagrou a abertura de fiscalização geral no âmbito do Poder Judiciário, mormente na Seção Judiciária Federal em Alagoas (Doc. 03), ordenando-se que todas os Regionais procedessem à fiscalização dos supostos indícios de irregularidades e, caso fosse verificado que os servidores ativos, inativos e pensionistas, estavam cumulando o recebimento das duas rubricas, franqueasse a oportunidade para apresentar defesa e, por conseguinte, fossem adotadas as providências para sanear a suposta ilegalidade"*.

Refere que *"foi aberto processo administrativo com a finalidade supramencionada (Doc. 04) e diversos substituídos do Autor receberam notificação para eventual manifestação, no prazo de 30 (trinta) dias, sobre a acumulação de parcelas de Gratificação de Atividade Externa com Quintos ou Décimos, transformados em Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada (VPNI) - Lei nº8.112/90 e a Gratificação de Atividade Externa (GAE) - Lei nº 11.416/2006, conforme constatado pelo Tribunal de Contas da União (...) todos vinculados ao processo SEI nº 0002054-27.2019.4.05.7200. 6. Nesse contexto, os substituídos do Autor e até o próprio Autor apresentaram defesa administrativa, a fim de demonstrar a legalidade na manutenção do pagamento cumulativo dos benefícios em análise. Sucede que sem sequer analisar qualquer defesa apresentada pelos substituídos do Autor, que certamente teriam o condão de sustar o ato ilegal, o Réu, em 26 de março de 2021, ordenou a supressão da rubrica de VPNI já no próximo*

mês da remuneração dos substituídos do Autor, alegando que tais valores já teriam sido absorvidos retroativamente (Doc. 05), gerando situação em completo dissenso com as orientações judiciais existentes. Assim, por entender que a ordem viola diversos direitos dos seus substituídos é que o Autor vem socorrer-se ao pálio do judiciário para que a parcela recebida a título de VPNI pelos substituídos do Autor sejam mantidas, mormente em respeito ao princípio da segurança jurídica e do direito adquirido".

Menciona que "com a presente ação não se busca discutir a legalidade do recebimento cumulativo de quintos provenientes da incorporação da FC-05 e da GAE, mas tão-somente discutir a legalidade da decisão proferida pelo Diretor do Foro da Seção Judiciária Federal de Alagoas, que ordenou a imediata retirada da rubrica VPNI da remuneração dos substituídos do Autor, sem o término do respectivo processo administrativo, com sua absorção retroativa". Destaca a existência de violação de diversos princípios e direitos constitucionalmente assegurados, entre eles a legalidade, segurança jurídica, direito adquirido, contraditório e ampla defesa e irredutibilidade salarial.

Pugnou, no mérito, para que seja declarada a nulidade do ato administrativo impugnado, afastando-se determinação de supressão imediata do pagamento da rubrica enquanto não houver conclusão dos processos administrativos, e, sucessivamente, para que seja declarada que a VPNI "só possa ser compensada com futuros reajustes, progressão, promoção (extraordinária ou ordinária), nos termos do precedente do STF e com base no entendimento do Tribunal de Contas da União".

Colacionou documentos eletronicamente.

É o relatório. Decido.

De início, afasto a prevenção apontada pelo sistema PJe em relação a outros 18 feitos em trâmite nesta Seção Judiciária, uma vez que o único ponto comum é o fato das partes figurarem em um dos polos das demandas, sendo, pois, diversos os pedidos e as causas de pedir. Passo à análise do pedido liminar.

Nos moldes do art. 300 do Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015), a tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo, requisitos estes de caráter cumulativo.

No presente, conforme requerido pela parte autora, compete a este Juízo a análise do pedido liminar sob o enfoque da alegada nulidade da decisão administrativa que determinou a supressão imediata da rubrica, não sendo a ação voltada à discussão acerca da legalidade da cumulação das rubricas propriamente. Cabível, pois, perquirir acerca dos requisitos que autorizam a concessão da liminar, os quais entendo por demonstrados. Explico.

Acerca da questão versada nos autos, verifica-se que o Tribunal de Contas da União, em razão do entendimento trazido no Acórdão nº 2784/2016 - Plenário, daquele Tribunal e a decisão do STF no MS34727 MC-AgR/DF, que manteve o entendimento pela impossibilidade de pagamento de Gratificação de Atividade Externa cumulativamente com quintos incorporados, oriundos da função de executante de mandados, registrou indícios no sistema e-Pessoal em relação a todos os servidores desta Seção Judiciária enquadrados nessa mesma situação de acumulação, no caso, servidores que exercem o cargo de Analista Judiciário - Área Judiciária - Oficial de Justiça Avaliador Federal.

Em consequência do registro dos indícios no referido sistema, foi determinada pela Direção do Foro a autuação de processo administrativo na Seção Judiciária de Alagoas para fins de

apuração dos achados, o qual restou tombado sob o número 0002054-27.2019.4.05.7200.

Conforme se verifica dos autos administrativos, no detalhamento de indício apresentado pelo órgão de controle externo, intitulado "EXTRATO INDIVIDUALIZADO DE INDÍCIO", houve a indicação, no campo relativo aos "*Procedimentos de apuração sugeridos*", do "*Critério*" para a correta apuração do indício da acumulação tida por indevida e do "*Procedimento*" a ser adotado pela Administração, na hipótese de o indício restar efetivamente caracterizado, conforme explicitados a seguir:

"4.1- 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;

4.2- As Unidades Jurisdicionadas devem promover a absorção da aludida parcela. Neste aspecto, há que se observar o prazo decadencial para o exercício de tal medida, ou seja, havendo leis publicadas nos últimos cinco anos, a qual reestruturou a carreira dos servidores beneficiados com o pagamento de rubrica de VPNI irregular, os respectivos valores deverão ser absorvidos pelos aumentos concedidos em tais dispositivos legais;

4.3- Então, para se respeitar o princípio da irredutibilidade salarial, a rubrica em análise deve ser convertida em parcela compensatória passível de atualização pelos índices gerais de reajuste aplicáveis às remunerações dos servidores públicos, a ser absorvida por ocasião: do desenvolvimento no cargo ou na carreira por progressão ou promoção, ordinária ou extraordinária; da reorganização ou da reestruturação dos cargos e da carreira ou das remunerações; da concessão de reajuste ou vantagem de qualquer natureza;

4.4- A compensação deve retroagir aos últimos 5 anos, em observância à decadência administrativa. Eventuais aumentos salariais ocorridos nesse período devem promover a correspondente redução das referidas parcelas irregulares, até a sua completa extinção."

Em sequência, considerando os questionamentos das unidades administrativas acerca dos procedimentos que deveriam ser adotados, haja vista a existência de peculiaridades envolvendo as mais diversas situações encontradas, o Tribunal Regional Federal da 5ª Região, por meio de despacho da Presidência e observando os procedimentos definidos pelo Conselho da Justiça Federal no processo de consulta n.0005894-06.2019.4.90.8000, encaminhou às Seções Judiciárias orientação no sentido de que nos processos administrativos instaurados para apuração dos referidos indícios fossem adotadas, por paralelismo com os procedimentos fixados no Acórdão TCU2602/2013, as seguintes providências:

"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.

(...) No âmbito das respectivas Seções Judiciárias, caberá aos Núcleos de Gestão de Pessoas adotar as providências e submeter à Direção do Foro respectiva para deliberação.

(...) Todas as providências adotadas deverão ser consignadas nos indícios individuais, constantes no sistema e-Pessoal/TCU, e posteriormente comunicadas à Corte de Contas."

Conforme se verifica, notadamente do item c, houve a determinação para que os procedimentos de apuração fossem instaurados, por meio de processo administrativo, devendo, na referida oportunidade, cientificar os servidores acerca do fato, assegurando a estes o exercício do contraditório e da ampla defesa. Após a adoção de todas as providências, caberia a consignação destas no sistema e-pessoal/TCU e, posteriormente, deveriam ser comunicadas à Corte de Contas.

Entendidos os procedimentos que deveriam ser adotados, observa-se do processo administrativo n.0002054-27.2019.4.05.7200, situação igualmente confirmada pela parte autora em sua inicial, que foram autuados processos administrativos individuais, relativamente a cada servidor cujo indício foi identificado, os quais foram instruídos com todos os documentos relativos a referida apuração da Administração Pública, bem como foi dado ciência aos interessados e fixado prazo para o exercício do contraditório e da ampla defesa.

Todavia, em que pese a determinação do Eg.TRF5, no sentido de que ultimadas as providências fossem estas comunicadas ao TCU, verifica-se da decisão proferida pela Direção do Foro desta Seção Judiciária (Id.4058000.8472281) que, não obstante o cumprimento do referido procedimento, houve determinação no sentido de "*suprimir da próxima remuneração do servidor atingido a parcela remuneratória concernente à VPNI decorrente da caracterização da acumulação tida por indevida pelo TCU, dado que já ocorrida a sua integral absorção/compensação*".

Não obstante a determinação de supressão da rubrica, frise-se que tal determinação contraria não apenas os procedimentos fixados pelo Eg.TRF5 (adotando decisão do CJF no processo de consulta n.0005894-06.2019.4.90.8000) e pelo TCU (Acórdão n.2602/2013), como também o direito ao exercício do contraditório e da ampla defesa pelos servidores aos quais o indício de pagamento irregular é imputado.

Neste particular, ressalte-se que os direitos e garantias fundamentais correspondem às normas que possibilitam uma série de condições mínimas para a convivência em uma sociedade democrática. Os direitos são disposições declaratórias de poder sobre determinados bens e pessoas. Garantias, em sentido estrito, são os mecanismos de proteção e defesa dos Direitos. Garantia é a exigência que cada cidadão faz ao Poder Público para proteger seus Direitos, bem como o reconhecimento da existência de meios processuais adequados para essa finalidade.

As garantias e direitos individuais previstos na Constituição Federal são considerados cláusula pétrea, que é uma determinação constitucional rígida e permanente, insuscetível de ser objeto de qualquer deliberação e/ou proposta de modificação, ainda que por emenda à Constituição. As principais cláusulas pétreas estão previstas no artigo 60 da Constituição e, no parágrafo 4º indica que não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; os direitos e garantias individuais.

Os direitos e garantias individuais são relacionados no artigo 5º, que tem 78 incisos. O princípio do contraditório e da ampla defesa trata-se de princípio estabelecido de forma expressa na Constituição Federal, conforme artigo 5º inciso LV, *in verbis*: "*aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes*".

Em acréscimo, entendo que o exercício do contraditório e da ampla defesa não se perfectibiliza com o tão só fato de viabilizar a apresentação de defesa pela parte, mas sim com a efetiva apreciação desta, por meio de decisão, bem assim que seja assegurado os meios de prova e recurso concernentes.

Neste sentido, transcrevo o teor da súmula vinculante n.3, *in verbis*:

"Nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão".

No caso dos autos, entretanto, ao menos em sede de cognição sumária, observo que a decisão administrativa contraria o princípio mencionado ao determinar a imediata, já na folha subsequente, supressão da rubrica. Tal fato é ainda corroborado pela própria conclusão constante da decisão ora impugnada quando menciona em seu item 9 que "*em se tratando de processo administrativo de controle externo a cargo do TCU, não cabe ao órgão controlado praticar ato de natureza decisória e meritória sobre o conteúdo dos atos emanados do órgão controlador. O Poder Judiciário também exerce controle sobre os atos administrativos (inclusive aqueles praticados pelo TCU), mas quando no exercício da função jurisdicional. Na atividade administrativa, ocupa a posição de órgão objeto do controle (controlado), e não de controlador. Logo, cabe apenas promover o cumprimento do quanto determinado*".

Entendo, pois, demonstrada a plausibilidade do direito vindicado, bem como do risco de dano, uma vez que os valores cuja supressão foi determinada possuem natureza alimentar, destinadas ao sustento dos servidores em questão.

Nestas condições, defiro a liminar para determinar à ré que se abstenha de realizar qualquer ato tendente a suprimir as rubricas de VPNI (Quintos ou Décimos decorrentes da função comissionada FC-5 paga aos ocupantes do cargo efetivo de Analista Judiciário, especialidade Oficial de Justiça Avaliador) das remunerações dos substituídos do Autor que percebem cumulativamente as rubricas de VPNI e GAE, até que sejam efetivamente julgados os processos administrativos individuais.

Intime-se a parte ré, com urgência, para que cumpra a presente decisão.

Cite-se, conforme requerido.

Intimações e providências necessárias.

Juiz Federal - 2ª Vara/AL



Processo: **0807550-58.2021.4.05.8000**

Assinado eletronicamente por:

RICARDO LUIZ BARBOSA DE SAMPAIO

ZAGALLO - Magistrado

Data e hora da assinatura: 13/05/2021 10:17:52

Identificador: 4058000.8567708



21051308370006600000008625064

Para conferência da autenticidade do documento:

<https://pje.jfal.jus.br/pje/Processo>

[/ConsultaDocumento/listView.seam](https://pje.jfal.jus.br/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam)