



**FENAJUFE**

Federação Nacional dos Trabalhadores do Judiciário Federal e Ministério Público da União

Fundada em 08.12.92

Ofício nº 070/2021secp

Brasília, 9 de junho de 2021.

A Sua Excelência o Senhor

**Conselheiro Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho**

Coordenador do Fórum de Discussão Permanente de Gestão da Carreira dos Servidores do Poder Judiciário da União

Conselho Nacional de Justiça - CNJ

Brasília – DF

**Assunto: apresenta informações quanto viabilidade acumulação da Gratificação de Atividade Especial (GAE) e a Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada (VPNI) decorrente de função de Executante de Mandados e requer atuação.**

Senhor Conselheiro,

**A Fenajufe – Federação Nacional dos Trabalhadores do Judiciário Federal e Ministério Público da União**, entidade sindical de grau superior que congrega 26 (vinte e seis) sindicatos filiados em todo território nacional, legítima representante sindical dos servidores do PJU e MPU, com fundamento no artigo 8º, III, da Constituição da República e Registro Sindical deferido Processo nº 19964.106120/2021-92 (SC21006), vem apresentar a Vossa Excelência **considerações e ao final requerer a atuação para que, no âmbito do Poder Judiciário Federal, no que diz respeito aos servidores e servidoras ocupantes do cargo de Analista Judiciário, Especialidade Oficial de Justiça Avaliador Federal, em atividade ou aposentados, seja reconhecida, para todo e qualquer fim, a legalidade da percepção conjunta das parcelas remuneratórias Gratificação de Atividade Externa (GAE) e Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada (VPNI) decorrente de função de Executante de Mandados.**



## Contexto Geral da Questão

O Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU), em 1º.11.2016, no julgamento de legalidade de atos concessivos de aposentadoria de três servidoras vinculadas ao Tribunal Regional Federal da 2ª Região, firmou entendimento, materializado no Acórdão 2.784/16, no sentido de que nos atos de aposentadoria dos servidores ocupantes do cargo de Analista Judiciário, Especialidade Oficial de Justiça Avaliador Federal, encontra-se vedada a inclusão<sup>2</sup> conjunta, na base de cálculo dos proventos, das parcelas decorrentes da percepção, em atividade, da Gratificação de Atividade Externa (GAE) e da Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada (VPNI) Quintos, quando esta última tiver como origem Função Comissionada 5 (FC-5) ou Gratificação de Representação de Gabinete (GRG).

O primeiro fundamento da decisão do Plenário do TCU foi a interpretação que o colegiado conferiu ao artigo 16, § 2º, da Lei 11.416/06:

“10. Ademais, não se deve olvidar que o art. 16 da Lei 11.416/2006, que instituiu a Gratificação de Atividade Externa (GAE) devida exclusivamente ao Oficial de Justiça Avaliador, vedou a percepção dessa gratificação para os servidores designados para o exercício de função comissionada e para os ocupantes de cargo em comissão:

“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. (omissis).

§ 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”

Vê-se, portanto, que o entendimento firmado pelo Plenário do TCU no Acórdão 2.784/16 parte do pressuposto de que “função comissionada” e “VPNI Quintos”, mesmo quando originária de FC-5 ou GRG, seriam expressões sinônimas, intercambiáveis, parcelas remuneratórias com idêntica natureza jurídica, sendo que restrições/vedações atinentes às funções comissionadas, como a prevista no artigo 16, § 2º, da Lei 11.416/06, seriam estendidas automaticamente à VPNI Quintos, independentemente de previsão legal.



O segundo fundamento da decisão do Plenário do TCU tem como pressuposto a negação do primeiro fundamento haja vista que parte da premissa de que a VPNI Quintos, quando originária de FC-5 ou de GRG, não teria natureza jurídica de função comissionada, pois a FC5 e a GRG não teriam o perfil de típica função comissionada, pois seriam pagas indistintamente a todos os Oficiais de Justiça pelo exercício das atribuições próprias do cargo, sendo, por isso, apenas gratificações de desempenho de atividade, de caráter geral e abstrato, com natureza jurídica idêntica a da GAE.

Portanto, na ótica do Tribunal de Contas da União, a VPNI Quintos, quando originária de FC-5 ou GRG, seria decorrente do exercício de atribuições típicas do cargo de Oficial de Justiça, tal como a GAE, que remunera exclusivamente o ocupante do cargo de Analista Judiciário, Especialidade Oficial de Justiça Avaliador Federal pelo desempenho de atividades inerentes ao cargo efetivo (execução de mandados).

Observa-se, então, que o entendimento firmado pelo Plenário do TCU no Acórdão 2.784/16 considera a GAE e a VPNI Quintos, quando originária de FC-5 ou GRG, como típicas gratificações de desempenho de atividade, inerentes ao cargo efetivo ocupado pelo servidor, que, embora exercidas em momentos diversos e sob denominações distintas, teriam o pagamento conjunto vedado pelo artigo 37, inciso XIV, CF/88:

“Oficial de Justiça Avaliador. FC-5. Exame da natureza jurídica da vantagem, paga indistintamente a todos os ocupantes do cargo. Pagamento cumulativo de quintos dessa função com a GAE. Bis in idem. (omissis).

5. Contudo, verifico que consta dos autos daqueles que se inativaram no cargo de Analista Judiciário, especialidade Oficial de Justiça Avaliador, o pagamento da vantagem dos quintos, decorrentes da função comissionada FC-5, que teve origem na Gratificação de Representação de Gabinete instituída por meio de normativos internos.

6. Ocorre que tanto a GRG quanto a FC-5 não possuía natureza de função de confiança, pois era paga a todos os ocupantes do cargo efetivo de Analista Judiciário, especialidade Oficial de Justiça Avaliador. Logo, a “investidura” na função não dependia de escolha da autoridade, do quesito confiança, inerente a todos os ocupantes de função comissionada. Tampouco poderiam seus ocupantes



ser demitidos ad nutum. Assim, a despeito do nomen juris, claro está que se tratava de verdadeira gratificação paga em razão do exercício das atribuições típicas do cargo (execução de mandados) e criada por normativos internos do TRF da 2ª Região.

7. Posteriormente, quando do advento da Lei 9.421/96, a GRG paga aos Oficiais de Justiça foi transformada em FC-5.

8. Embora a própria criação dessa gratificação, por meio de ato administrativo, pudesse ser examinada sob o aspecto da legalidade, **o fato é que essa vantagem não**

**possui natureza de função (pois paga indistintamente a todos os Oficiais de Justiça) e, portanto, não teria o condão de gerar a incorporação de quintos”**

No caso concreto examinado no Acórdão TCU 2.784/16 foram declarados ilegais e invalidados os atos concessivos de aposentadoria examinados, a eles sendo negado registro, restando determinado às três servidoras do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, ocupantes do cargo de Analista Judiciário, Especialidade Oficial de Justiça Avaliador Federal, que, ao requererem novamente a aposentadoria, optassem, para fins de composição dos proventos, pela GAE ou pela VPNI Quintos.

Importante referir que no procedimento de controle que deu origem ao Acórdão TCU 2.784/16 tanto o Ministério Público junto ao TCU como a Secretaria de Fiscalização de Pessoal, principal unidade técnica do TCU, se manifestaram pela legalidade dos atos concessivos de aposentadoria examinados.

O TCU tem, nos últimos três anos, via decisões plenárias e de câmara, mantido uniforme a aplicação do entendimento firmado no Acórdão 2.784/16, no que diz respeito ao controle de legalidade dos atos concessivos de aposentadoria, negando registro, por ilegais, aos atos que tenham na composição dos proventos as parcelas GAE e VPNI Quintos.



### Análise Jurídica da Questão

Inicialmente constata-se que o TCU, no desenvolvimento do segundo fundamento do Acórdão TCU 2.784/16, como acima relatado, sustenta que a VPNI Quintos, quando originária de FC-5 ou GRG, tem natureza jurídica de verdadeira gratificação de desempenho de atividade, sendo que, como decorrência lógica, a VPNI Quintos, quando originária de FC-5 ou GRG, não poderia ter natureza jurídica de função comissionada.

**De fato, não há como uma parcela remuneratória ter, ao mesmo tempo, natureza jurídica** da vedação prevista no artigo 16, § 2º, da Lei 11.416/06 a natureza jurídica da VPNI Quintos originária de FC-5 ou GRG é a de típica função comissionada, excluída a caracterização como gratificação de desempenho de atividade. De outro lado, para fins de aplicação da vedação prevista no artigo 37, inciso XIV, CF/88, o TCU, nos termos do Acórdão 2.784/16, sustenta que a natureza jurídica da mesma VPNI Quintos originária de FC-5 ou GRG é a de típica gratificação de desempenho de atividade, excluída a caracterização como função comissionada.

**Então, sem maiores dificuldades vê-se que os dois fundamentos do Acórdão TCU 2.784/16 se anulam reciprocamente.**

**de gratificação de desempenho de atividade e de função comissionada.**

Contudo, o TCU, nos termos do Acórdão 2.784/16, defende que para fins de aplicação

De outro lado, resta evidente que o verdadeiro objetivo do entendimento firmado pelo TCU no Acórdão 2.784/16 é, através de meios indiretos, lograr o desfazimento da incorporação de quintos originários de FC-5 ou GRG, transformados em VPNI. Desfazimento esse que, em termos práticos, seria obtido pela renúncia à percepção da VPNI Quintos, haja vista que se



pretende obrigar os servidores a optar entre a percepção da GAE ou da VPNI Quintos. Tal intento resta evidente na seguinte passagem do Acórdão TCU 2.784/16:

8. Embora a própria criação dessa gratificação, por meio de ato administrativo, pudesse ser examinada sob o aspecto da legalidade, **o fato é que essa vantagem não possui natureza de função (pois paga indistintamente a todos os Oficiais de Justiça) e, portanto, não teria o condão de gerar a incorporação de quintos**”

Entretanto, o TCU sabe que o Supremo Tribunal Federal, de longa data, firmou jurisprudência no sentido de que, uma vez incorporada determinada vantagem pessoal, a mesma não pode ser posteriormente suprimida, em qualquer circunstância, por encontrar-se submetida à proteção do direito adquirido:

**“A vantagem pessoal, regularmente apostilada pelo exercício do cargo em comissão, incorpora-se ao patrimônio do servidor, não podendo o percentual agregado ser suprimido sob pena de ofensa ao direito adquirido”** (Acórdão unânime da 2ª Turma do Supremo Tribunal Federal Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 208.932-3-SC Relator: Ministro Maurício Corrêa, julgado em 21.08.2001)

No Superior Tribunal de Justiça também de longa data é firme a jurisprudência no sentido de que quintos incorporados, ainda que transformados em VPNI, não podem, sob qualquer hipótese, ser suprimidos da remuneração de servidor público:

**“1 – Consoante uníssona jurisprudência desta Corte Superior, através de suas 5ª e 6ª Turmas, competentes para julgar o tema (cf. entre outros, ROMS 12.122/DF, 12.138/DF, 11.676/DF, 11.172/RS; e REsp 254.709/DF, 396.791/DF, 275.189/DF), os chamados “quintos”, uma vez incorporados, tornam-se vantagens pessoais, não podendo mais ser retirados do patrimônio de seus beneficiários”** (Acórdão unânime da 5ª Turma do Superior Tribunal de Justiça Recurso Ordinário no Mandado de Segurança 13.299-DF Relator: Ministro Jorge Scartezini, julgado em 07.08.2003)

Celso Antônio Bandeira de Mello explica a premissa que sustenta o entendimento do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça referido linhas acima:



“Do mesmo modo, evidencia-se esta consolidação quando a lei declara incorporados aos vencimentos de alguém dadas vantagens, benefícios etc. Com efeito, não faria sentido algum proceder a esta incorporação se não fora para colocá-los a salvo de mutações futuras. Pois é óbvio que, enquanto persistisse a mesma situação (normativa e fática) em vista da qual o servidor os vinha fruindo, continuaria a fruí-los, sem necessidade de lei alguma que os incorporasse. É claríssimo, pois, que a função lógica da lei que declara ou reconhece algo como incorporado só pode ser a de prevenir dada situação contra os eventos cambiantes do futuro. Em suma: seu alcance é consolidar uma situação, incorporando-a ao patrimônio de alguém, a fim de que fique a salvo de mutações ulteriores” (Celso Antônio Bandeira de Mello. Grandes Temas de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2009, páginas 22 e 23)

Como o TCU, conhecendo a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça sobre a impossibilidade de supressão de quintos incorporados, sabe de antemão ser inviável qualquer tentativa de desfazimento direto das incorporações de VPNI Quintos originárias de FC-5 ou GRG, tenta, por meio da dita impossibilidade de percepção conjunta GAE e VPNI Quintos, alcançar reflexamente seu real objetivo.

Não por outro motivo estão presentes nas manifestações das unidades de controle e pessoal dos tribunais regionais federais e do trabalho as expressões “*explicação constante do Acórdão insiste em confundir*” “*o TCU insiste em confundir*”, como se observa no Processo Administrativo SEI 0007560-84.2019.5.10.8000, em tramitação no Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região:

“Observe-se que a explicação constante do Acórdão insiste em confundir a vedação de acumulação da GAE, que é inerente ao exercício do cargo de Analista

Judiciário, Oficial de Justiça com a VPNI, decorrente da absorção pelos servidores de fração do exercício por longo tempo, de funções comissionadas ou cargos em comissão cristalizadas, por força de lei, em VPNI, de natureza fixa e sujeita aos reajustes gerais dos servidores, com a função comissionada/cargo em comissão propter laborem, associados a uma designação atual, estes sim, objeto da vedação legal. (*omissis*).



Em sua cota necessária, a Assessoria da DIGER acompanha a tese apresentada pela SEGEP de que o TCU insiste em confundir Função Comissionada/Cargos em Comissão, parcelas cuja percepção é vedada cumulativamente com a GAE, com a VPNI/Quintos para a qual não há qualquer vedação legal de recebimento pelos servidores ocupantes do cargo de Analista Judiciário, Área Judiciária, Especialidade Oficial de Justiça Avaliador Federal, seja na atividade ou mesmo na aposentadoria”

Observe-se que o TCU, nas decisões posteriores ao Acórdão Plenário 2.784/16, tem defendido que a FC-5 e a GRG, que originaram VPNI Quintos, não teriam o perfil de típica função comissionada, pois seriam pagas indistintamente a todos os Oficiais de Justiça pelo simples exercício das atribuições próprias do cargo, sendo, por isso, apenas gratificações de desempenho de atividade, de caráter geral e abstrato, com natureza jurídica idêntica a da GAE, o que vedaria, desta forma, o pagamento conjunto da GAE e da VPNI Quintos.

Veja-se, contudo, que o próprio TCU, em inúmero outros julgados, nega de forma expressa a tese indicada acima. De fato, neste conjunto de julgados que confronta diretamente a lógica do Acórdão Plenário 2.784/16, é destacado que o simples exercício das atribuições próprias do cargo de Oficial de Justiça não poderia gerar o pagamento automático da FC-5 ou da GRG. Tal só ocorreria no caso de designação oficial para ocupação das referidas funções. Ou seja, a FC-5 ou a GRG, que posteriormente originaram as atuais VPNI Quintos, não eram funções comissionadas inerentes ao cargo efetivo de Oficial de Justiça, logo não há sentido em equipará-las a gratificações de desempenho de atividade. Exemplificativamente:

“Histórico

2. As recorrentes, ex-titulares do cargo de provimento efetivo de Analista Judiciário – Especialidade Execução de Mandados da Justiça Federal de 1º e 2º Graus da 5ª Região, tiveram suas concessões de aposentadoria julgadas ilegais, em virtude da inclusão de 5/5 de FC 5, referente à função de confiança de Executante de Mandados, sem as correspondentes portarias de designação para as ocupações das referidas 8 funções. (omissis).

Exame de Mérito



4. Constitui objeto do presente recurso definir se as recorrentes têm direito às incorporações de quintos, ainda que ausentes as portarias de designação para a ocupação das funções de confiança de Executante de Mandados. (*omissis*).

4.7. Assim, o argumento de que a função de confiança de “Execução de Mandados” é inerente ao cargo de provimento efetivo de “Analista Judiciário – Especialidade Execução de Mandados” não pode ser aceita. (*omissis*).

4.9. De fato, se há Analistas Judiciários – Especialidade Execução de Mandados dispensados da função comissionada de Executante de Mandados, **é porque a referida função comissionada não é inerente ao aludido cargo efetivo.**

4.10. **Assim, para a ocupação da função de confiança de “Execução de Mandados” é indispensável a publicação da correspondente portaria de nomeação,** o que não ocorreu no caso das recorrentes. (*omissis*).

5. Das análises anteriores, conclui-se que as recorrentes não têm direito às incorporações de quintos, uma vez que ausentes as portarias de designação para a ocupação das funções de confiança de Executante de Mandados” (Acórdão unânime da 2ª Câmara do Tribunal de Contas da União Acórdão 7.758/2015 Relator: Ministro Vital do Rêgo, julgado em 22.09.2015)

Há outros aspectos – fundamentais -, relativos à discussão sobre a possibilidade de percepção conjunta das parcelas GAE e VPNI Quintos, aptos a desconstituir o entendimento adotado a partir do Acórdão Plenário 2.784/16, que o TCU não consegue refutar.

Inicialmente cabe referir que o próprio Plenário do TCU, em decisão datada de 2008, sustentou que a incidência de contribuição previdenciária sobre as parcelas de VPNI Quintos,

aposentadoria do servidor ou da pensão por ele instituída, no caso de morte.

Ou seja, se há incidência de contribuição previdenciária sobre a parcela VPNI Quintos não há como ser obstada sua inclusão na base de cálculo dos proventos de aposentadoria ou para a instituição de pensão. E precisamente por determinação do TCU há incidência de contribuição previdenciária sobre as parcelas VPNI Quintos:



incorporadas definitivamente como direito adquirido do servidor, seria uma decorrência do fato de ser obrigatória e automática a inclusão daquela parcela [VPNI Quintos] nos proventos de 9

“23. É que a aludida parcela de VPNI, diferentemente das funções comissionadas (de natureza transitória, somente percebida durante o exercício da função), se incorpora definitivamente ao patrimônio do servidor, compondo, em razão disso, os proventos da sua aposentadoria ou da pensão por ele instituída, no caso de morte. Portanto, sobre tal parcela é devida a contribuição previdenciária, quer na vigência das Emendas Constitucionais 20/1998 e 41/2003, quer antes dessas Emendas Constitucionais. (omissis).

29. É importante esclarecer que no regime de previdência de caráter contributivo adotado pela Constituição Federal de 1988 não se admite isentar de contribuição previdenciária parcelas que, por se incorporarem definitivamente ao patrimônio do servidor, como os são as Vantagens Pessoais Nominalmente Identificadas (VPNI), serão carreadas para os proventos da aposentadoria do inativo ou pensão por ele instituída, sendo essa a razão para que – a partir de interpretação sistêmica das leis acima citadas – não se cogite a isenção de contribuição previdenciária da parcela de VPNI, a qual, consoante demonstrado, não foi excluída do conceito de remuneração passível de exação previdenciária adotada pelo art. 1º, inciso III, da Lei n. 8.852/1994, exceto no curto período de 19/12/1996 a 13/2/1997, a seguir analisado. (omissis).

Ou seja, o STF, a contrário senso, dispôs que, se a vantagem for incorporável ao vencimento para cálculo dos proventos de aposentadoria ou para instituição de pensão, como o é a vantagem denominada VPNI, a incidência da contribuição previdenciária é devida, sendo, pois, legítimo o seu desconto” (Plenário do Tribunal de Contas da União Acórdão 1.286/2008 Relator: Ministro Marcos Bemquerer Costa, julgado em 02.07.2008)



Por sua vez, o Plenário do TCU, em outra decisão, datada de 2013, tornou a reafirmar a obrigatoriedade de incidência de contribuição previdenciária sobre a parcela GAE, pois é parcela que integra automaticamente o cálculo dos proventos de aposentadoria do servidor, tanto para aqueles que têm direito à paridade quanto para aqueles que se aposentaram – ou se aposentarão - pela média das contribuições. Então, se há incidência de contribuição previdenciária sobre a GAE, como tantas vezes frisado pelo TCU, a parcela, de forma obrigatória e automática, compõe os proventos de aposentadoria ou a pensão que venha a ser instituída:

“20. Esta unidade técnica mantém o entendimento exposto no Relatório de Auditoria, **reafirmando que o servidor da carreira de Analista Judiciário, Área Judiciária – Execução de Mandados, designado para o exercício de função comissionada ou nomeado para cargo em comissão, deverá contribuir para o PSS também sobre o valor da GAE**, mesmo estando impedido de recebê-la, por força do disposto no § 2º do art. 16 da Lei 11.416/2006. **Isso porque o valor da GAE integrará a remuneração contributiva para o cálculo dos proventos de aposentadoria do servidor por ocasião de sua concessão. Sendo assim, devem compor a base de cálculo do PSS todas as parcelas que integrarão o cálculo dos proventos de aposentadoria do servidor, inclusive a GAE, tanto para os servidores que têm direito à paridade quanto para aqueles que se aposentarão pela média**” (Plenário do Tribunal de Contas da União Acórdão 2.880/2013 Relator: Ministro André Luís de Carvalho, julgado em 23.10.2013)



Cabe referir que o artigo 26 da Lei 11.416/06 atribuiu competência ao Supremo Tribunal Federal, ao Conselho Nacional de Justiça, aos Tribunais Superiores, ao Conselho da Justiça Federal, ao Conselho Superior da Justiça do Trabalho e ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, para, no âmbito de suas competências, baixar os atos regulamentares necessários à aplicação da Lei 11.416/06, observada a uniformidade de critérios e procedimentos.

Nesta linha, a Presidência do Supremo Tribunal Federal e do Conselho Nacional de Justiça e os Presidentes dos Tribunais Superiores, do Conselho da Justiça Federal, do Conselho Superior da Justiça do Trabalho e do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, por meio da Portaria Conjunta 1/2007, regulamentaram a GAE, nos seguintes termos:

Art. 1º - A concessão da Gratificação de Atividade Externa - GAE, devida exclusivamente ao servidor ocupante do cargo de Analista Judiciário, Área Judiciária, Execução de Mandados das carreiras do Poder Judiciário da União, observará os critérios e procedimentos estabelecidos neste ato. <sup>11</sup>

Art. 4º - A gratificação integrará a remuneração contributiva utilizada para cálculo dos proventos de aposentadoria, nos termos do § 3º do art. 40 da Constituição Federal, bem como os proventos de aposentadoria e benefícios de pensão, amparados pelo art. 7º da Emenda Constitucional nº 41, de 31 de dezembro de 2003 e no parágrafo único do art. 3º da Emenda Constitucional nº 47, de 6 de julho de 2005”

Vê-se, portanto, que desde à época da criação da GAE havia previsão expressa de que a parcela, sem ressalvas, integraria a base de cálculos dos proventos de aposentadoria.

Como acertadamente indicado em manifestação lançada no Processo Administrativo SEI 0007560-84.2019.5.10.8000, em tramitação no Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região, é evidente a contradição lógica presente no Acórdão TCU 2.784/16: se o Tribunal de Contas da União exige por um lado a incidência de contribuição previdenciária sobre as parcelas



VPNI Quintos e GAE – e fundamenta a imposição no fato de que tais parcelas estarão obrigatoriamente presentes na composição dos proventos de aposentadoria dos servidores – por outro sustenta que as parcelas em conjunto não podem ser computadas no cálculo dos proventos de aposentadoria e, além disso, que em relação a uma delas deve haver renúncia irrevogável:

“Ressalte-se que tanto o TCU quanto o STF entendem também, em relação aos servidores públicos federais, que não é obrigatória a incidência da contribuição previdenciária sobre parcelas que não compõem os proventos de aposentadoria. **Por dedução lógica, sendo obrigatória a contribuição previdenciária, são devidas as parcelas na aposentadoria.** (omissis).

**Emerge, portanto, uma contradição. Se por um lado o TCU obriga o desconto previdenciário sobre a VPNI e sobre a GAE, por outro defende que ambas não podem ser carregadas para a aposentadoria**”

Fundamental destacar que, em 11.10.2018, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 593.068-SC, submetido à sistemática de repercussão geral [Tema 163], decidiu ser inadmissível a imposição de contribuição previdenciária sem que as parcelas sob as quais tenha se dado a incidência tributária entrem na composição do cálculo dos proventos de <sup>12</sup> aposentadoria dos servidores:

“1. O regime previdenciário próprio, aplicável aos servidores públicos, rege-se pelas normas expressas do art. 40 da Constituição, e por dois vetores sistêmicos: (a) o caráter contributivo; e (b) o princípio da solidariedade. (omissis).

3. **Ademais, a dimensão contributiva do sistema é incompatível com a cobrança de contribuição previdenciária sem que se confira ao segurado qualquer benefício, efetivo ou potencial**” (Acórdão do Plenário do Supremo Tribunal Federal Recurso Extraordinário 593.068-SC Relator: Ministro Roberto Barroso, julgado em 11.10.2018)



Na mesma oportunidade, o Plenário do Supremo Tribunal Federal firmou posição no sentido de que a incidência de contribuição previdenciária sobre parcela remuneratória sem que a mesma venha a compor o cálculo dos proventos de aposentadoria de servidor público implica em violação direta do artigo 40, § 3º, CF/88.

Ou seja, o TCU, ao exigir que os servidores optem, em atividade ou nos pedidos de aposentadoria, pela percepção da GAE ou pela percepção da VPNI Quintos afronta, de modo expresso, a interpretação conferida pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, em sede de repercussão geral, ao artigo 40, § 3º, CF/88:

“Na norma específica do § 3º do art. 40 da Constituição se define, de forma específica, a base de cálculo da contribuição previdenciária do servidor como a “remuneração contributiva”, cujas parcelas refletem ou se incorporam aos proventos de aposentadoria. (*omissis*).

34. **Apesar de se ter deixado ao legislador ordinário o critério definidor das parcelas que compõem essa remuneração para fins previdenciários, não compete a ele subverter o comando constitucional para incluir, na base de cálculo da contribuição previdenciária, parcelas sem repercussão nos proventos, porque haveria contrariedade ao § 3º do art. 40 da Constituição da República**” (Acórdão do Plenário do Supremo Tribunal Federal Recurso Extraordinário 593.068-SC Relator: Ministro Roberto Barroso, julgado em 11.10.2018)

Como o próprio Plenário do Supremo Tribunal Federal enfatizou de forma expressa, sequer a invocação do princípio da solidariedade autoriza que uma parcela remuneratória sobre a qual houve incidência de contribuição previdenciária deixe de ser computada nos cálculos dos proventos de aposentadoria:

“4. **Por fim, não é possível invocar o princípio da solidariedade para inovar no tocante à regra que estabelece a base econômica do tributo**” (Acórdão do Plenário do Supremo Tribunal Federal Recurso Extraordinário 593.068-SC Relator: Ministro Roberto Barroso, julgado em 11.10.2018)



Por fundamental, interessante anotar que o próprio TCU, até 12.12.2018, ou seja, passados mais de dois anos da publicação do Acórdão TCU 2.478/16, permitia que os servidores inativos vinculados ao seu Quadro de Pessoal recebessem em seus proventos, conjuntamente, nos termos do artigo 193 da Lei 8.112/90, parcela de VPNI quintos e parcela integral de função comissionada que também tenha servido de base para a incorporação de quintos transformados em VPNI:

*“Assim, fixado que é entendimento pacífico desta Corte de Contas que a vantagem denominada ‘opção’ pode ser percebida na aposentadoria cumulativamente com a VPNI de ‘Quintos/Décimos’ do artigo 62-A da Lei 8.112/1990, conforme ocorreu no caso tratado nos autos que originaram esta representação. (omissis).*

*A interpretação da Sefip e da Segep é de que a “opção” pelo cargo em comissão se acumula com as parcelas incorporadas como quintos/décimos (atualmente VPNI) aos proventos de aposentadoria” (Plenário do Tribunal de Contas da União Acórdão 2.988/2018 Relator: Ministro Benjamin Zymler, julgado em 12.12.2018)*

Todavia, conforme os parâmetros definidos no Acórdão TCU 2.478/16, a percepção, na inatividade, de parcela de VPNI Quintos em conjunto com parcela integral de função comissionada que tenha servido como base para a incorporação de quintos transformados em VPNI, seria terminantemente vedada pois se tratariam de duas parcelas remuneratórias que tiveram como fundamento o exercício da mesma função comissionada, no mesmo período, situação também expressamente prevista como ilegal no artigo 193, § 2º, da Lei 8.112/90.

No entanto, ao contrário da determinação que o TCU tem imposto aos servidores ocupantes do cargo de Analista Judiciário/Especialidade Oficial de Justiça Avaliador – opção pela percepção da GAE ou da VPNI Quintos -, o TCU, na situação supracitada, que envolve servidores inativos vinculados ao seu Quadro de Pessoal, decidiu pela manutenção, nos <sup>14</sup> proventos, do pagamento integral da VPNI Quintos, sendo que a parcela referente à função comissionada integral, paga nos termos do artigo 193 da Lei 8.112/90 e cuja percepção foi declarada ilegal, foi transformada em VPNI – e não suprimida – a ser



absorvida por futuros aumentos remuneratórios. No caso concreto sequer foi levantada a questão da necessidade de opção por uma das parcelas cuja cumulação foi declarada ilegal. No caso concreto, após a decisão de 12.12.2018, as duas parcelas remuneratórias, uma expressamente declarada como ilegal, continuaram a ser pagas em conjunto.

A modulação dos efeitos da decisão administrativa foi justificada pela ‘*necessidade de observância do princípio da segurança jurídica*’, pela ‘*necessidade de se suspender o pagamento da vantagem ilegal de forma progressiva*’ e pelo ‘*objetivo de evitar que os servidores sofressem redução imediata em seus proventos*’:

“132. Em respeito ao princípio da segurança jurídica, *proponho que seja assegurado aos servidores que já tiveram seu ato de aposentadoria registrado e cujos proventos são calculados com base na remuneração dos servidores ativos (regra da paridade) a manutenção do pagamento da “opção” sob a forma de vantagem pessoal, a ser absorvida pelos futuros aumentos remuneratórios da categoria e sem prejuízo do pagamento da vantagem prevista no art. 62-A da Lei 8.112/90.* Idêntico raciocínio é aplicável às pensões que guardam paridade com a remuneração do servidor ativo. (*omissis*).

135. Já as pensões que são reajustadas com base na Lei 10.887/2004 e que foram objeto de registro não sofrerão alteração, haja vista não ser possível a decomposição dos proventos para fins de transformação de parte dos proventos em VPNI. (*omissis*).

3. Diante disso, em seu voto revisor, *o ministro Benjamin Zymler ponderou pela necessidade de modular as perdas, de modo que a extinção de uma das vantagens acumuladas se dê de forma progressiva, a ser equacionada pelos próximos aumentos salariais da carreira dos servidores do TCU, por meio de rubrica pessoal temporária para aqueles que já tiveram os atos de aposentadoria registrados, nos termos da Lei 8.443/1992:* referida rubrica reduzirá seu valor a cada vez que o cargo efetivo for beneficiado por aumentos. (*omissis*).

27. Importante salientar que a proposta de modulação constante do voto revisor tem <sup>15</sup> espeque no Decreto-lei 200/1967, que prevê:

“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”

28. Mais recentemente, a Lei 13.655/2018 promoveu alteração na Lei de Introdução ao Direito Brasileiro (LINDB – Decreto-lei 4.657/1942), impondo o estabelecimento de regra de transição quando da evolução interpretativa resultar novo dever ou condicionamento de direito, nos seguintes termos:

“Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais”

29. Com a modulação proposta, evita-se que os servidores, que vêm recebendo os valores da “opção” de boa-fé venham a sofrer uma redução imediata de seus estímulos, mas não perpetua a irregularidade dos pagamentos. Uma vez que existe uma relação de trato sucessivo, as alterações futuras da estrutura remuneratória deverão absorver o pagamento da parcela considerada irregular.

30. Assim, a modulação proposta busca evitar um impacto imediato nos proventos dos servidores, sem, contudo, perpetuar a ilegalidade que vem sendo cometida, em perfeita consonância com a LINDB e o Decreto-lei 200/1967” (Plenário do Tribunal de Contas da União Acórdão 2.988/2018 Relator: Ministro Benjamin Zymler, julgado em 12.12.2018)

### **Decadência. Art. 54, caput e §1º, da Lei 9.784/99.**

Como se sabe, a Lei 9.784/99, no artigo 54, confere à Administração o prazo de **cinco anos** para anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os

**16** destinatários, prazo este contado **da percepção do primeiro pagamento:**



Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.

§ 1º No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento.

No caso, a VPNI foi incorporada, em seus valores definitivos, ainda em **dezembro de 2004**, tendo se consumado o prazo decadencial, no limite, em **dezembro de 2009**.

A GAE, por sua vez, foi implantada em folha em **dezembro de 2008**, quando também passou a haver a acumulação dos pagamentos, findando-se o prazo de decadência para sua revisão em **dezembro de 2013**.

O art. 54 da Lei de Processo Administrativo acolhe o princípio da segurança jurídica, tendo por fim a estabilidade e previsibilidade dos atos administrativos. A prerrogativa da administração revisar e anular seus atos, mesmo quando inválidos, **não é perpétua**.

Ultrapassado o prazo de cinco anos da sua prática ou da fruição de seus efeitos patrimoniais, opera-se a decadência. Decorrido o prazo legal, consolida-se a situação fáticojurídica gerada pelos efeitos concretos do ato, como ensina CARVALHO FILHO:

A correção do ato administrativo através da anulação não fica sempre a critério da administração. Há certas situações fáticas que produzem obstáculos ou barreiras à anulação. Uma delas consiste na consolidação de determinada situação decorrente do ato viciado: se os efeitos desse ato já acarretaram muitas alterações no mundo jurídico, consolidando certa situação de fato, a subsistência do ato, mesmo inquinado de irregularidade, atende mais ao interesse público do que seu desfazimento pela anulação. Trata-se, todavia, de hipóteses de exceção, mas que, na verdade, podem ocorrer e já ocorreram na prática. A outra barreira é o decurso do tempo. **Ultrapassados determinados períodos de tempo fixados em lei, fica extinta a pretensão ou o direito potestativo, tanto de terceiros em relação à Administração, quanto da Administração em relação a si própria (...)** De fato, no caso de ter havido efeitos em favor do administrado, o decurso do tempo acaba por criar situação jurídica de tutela que o beneficia, e assim não pode a Administração, após o período de cinco anos, corrigir o ato através da anulação. A consequência é a de que o ato administrativo, conquanto inquinado de vício de legalidade, subsiste no mundo jurídico o prossegue irradiando seus regulares efeitos em favor do titular. (Grifamos) –



CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Processo Administrativo Federal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 271-273.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, na aplicação da referida norma de direito federal é uníssona, não havendo distinção entre atos nulos ou anuláveis:

DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. PRAZO DECADENCIAL. ART. 54 DA LEI N. 9.784/1999. ATOS NULOS E ANULÁVEIS. INCIDÊNCIA. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO DIRETA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. SUPOSTA OFENSA AO ART. 5º DA LEI N. 3.373/1958. (...) 2. Nos presentes

autos, está em discussão a decadência do direito de a administração anular o ato que concedeu pensão de ex-combatente à recorrida, mesmo depois de decorrido o prazo previsto no art. 54 da Lei n. 9.784/1999, por ter se aposentado em cargo público permanente, de modo a não atender aos requisitos da Lei n. 3.373/1958. (..) 5. **Tanto os atos anuláveis quanto os atos nulos estão sujeitos à decadência prevista no art. 54 da Lei n. 9.784/1999.** Precedentes. 6. Agravo interno a que se nega provimento. (STJ, 2ª Turma, AgInt no REsp 1496923, Rel. Min. OG FERNANDES, Dje 19/12/2019).

AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. REVISÃO DE ATO ADMINISTRATIVO. LEI Nº 9.784/1999 DECADÊNCIA ADMINISTRATIVA RECONHECIDA. DECISÃO QUE DEU PARCIAL PROVIMENTO DO RECURSO ESPECIAL MANEJADO PELA PARTE

AUTORA. MANUTENÇÃO. 1. **Até o advento da Lei 9.784/1999 e, nos termos das Súmulas 346 e 473, do STF, este Superior Tribunal assentava entendimento de que a Administração poderia anular seus próprios atos a qualquer tempo, caso eivados de vícios que os tornassem ilegais. A partir do referido diploma legal, por previsão expressa de seu art. 54, o direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.** 2. **Reconhece-se a decadência administrativa, porquanto o ato que determinou a redução da quantidade de anuênios recebidos pela autora foi praticado após o prazo de 05 (cinco) anos, previsto no art. 54 da Lei n.º 9.784/1999 para a Administração Pública anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os beneficiários de boa-fé.** 3. Agravo interno não provido. (STJ, 1ª Turma AgInt no REsp 1758267, Rel. Min. SÉRGIO KUKINA, DJe 22/08/2019).



O entendimento é o mesmo no âmbito do Tribunal Regional Federal da 4ª Região:

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. SERVIDOR PÚBLICO. NULIDADE DA SENTENÇA. NÃO CONFIGURADA.

LEGITIMIDADE PASSIVA. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. REVISÃO. REVISÃO DO BENEFÍCIO. SUPRESSÃO DE GRATIFICAÇÃO DA BASE DE CÁLCULO DA RUBRICA "FC JUDICIAL". ALTERAÇÃO DE ENTENDIMENTO DA ADMINISTRAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. DECADÊNCIA.

ART. 54 DA LEI 9.784/99. OCORRÊNCIA. (...) . 4. A

**UFRGS manteve o pagamento por mais de 05 (cinco) anos, em decorrência de interpretação administrativa de ato jurisdicional emanado da Justiça Federal, com evidente boa-fé por parte do servidor que auferia a vantagem salarial. 5. No caso dos autos, operou-se a decadência administrativa, pois ultrapassado o limite temporal para a Administração alterar a forma de cálculo da parcela relativa à função incorporada, nos termos do art. 54 da Lei n.º 9.784/1999. (TRF4, 3ª Turma, AC 5060627-77.2017.4.04.7100, Rel. Des. VANIA HACK DE ALMEIDA, j. 27/11/2018).**

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. ILEGITIMIDADE PASSIVA DA UFRGS. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. DESCABIMENTO. HORAS EXTRAS INCORPORADAS POR DECISÃO DA JUSTIÇA TRABALHISTA, PAGA POR LONGO PERÍODO APÓS A TRANSIÇÃO PARA O REGIME ESTATUÁRIO. PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA. DECADÊNCIA. LEI 9.784/1999, ART. 54. PRECEDENTE DA 2ª SEÇÃO DO TRF4.

**HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. (...) - Conforme o entendimento consolidado do STJ, a Administração tem o prazo de 5 (cinco) anos para proceder à revisão dos seus atos, decorrido o qual ocorre convalidação, não cabendo reavaliações, uma vez que operada a coisa julgada administrativa ou preclusão das vias de impugnação interna, nos termos do artigo 54 da Lei nº 9.784/1999.**

**- Não pode a Administração Pública dispor de prazo eterno para a revisão dos seus atos, pois essa possibilidade ofende os princípios da proteção da confiança e da segurança jurídica. - Hipótese em que inviável a supressão do pagamento de horas extras, incorporadas aos vencimentos da parte autora por força de decisão transitada em julgado, após o transcurso do prazo decadencial. (TRF4, 4ª Turma, AC: 5067278-57.2019.4.04.7100, Rel. Des. RICARDO TEIXEIRA DO VALLE PEREIRA, j. 29/07/2020).**



### **Vedação legal à invalidação de situações constituídas com base em orientações gerais da época. Irretroatividade da lei e da norma. LINDB, art. 24.**

Também não pode haver dúvida quanto à incidência do art.24 da LINDB e do art. 2º da Lei 9.784/99, quanto à irretroatividade de interpretação administrativa nova.

As informações dos setores administrativos são no sentido de que *“a administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, respeitados os direitos adquiridos. Nesse sentido, descabe se falar em aplicação do art. 24 da LINDB. Também não é o caso de aplicação do art. 2º da lei 9.784/99, que veda a aplicação retroativa de nova interpretação, considerando que a novel orientação vai ser aplicada somente a partir da notificação do próprio servidor interessado, s.m.j.”*

Ora, diversamente do que afirma a Administração, há nítida retroação do novo entendimento quando se manda proceder **compensação retroativa aos últimos cinco anos**, dos valores já pagos aos servidores, e cuja boa fé é explicitamente reconhecida desde o apontamento dos “indícios” pelo Tribunal de Contas.

Como já se referiu na defesa administrativa, a modificação do regime remuneratório do recorrente encontra óbice na Lei de Interpretação de Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei n. 4.657/1942, com a redação dada pela Lei n. 12.376/2010).

Com efeito, o art. 24 da LINDB **veda** que a revisão dos atos administrativos, nas esferas administrativa, controladora ou mesmo judicial, seja feita “com base em mudança posterior de orientação geral”, como tais consideradas não apenas “as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária”, mas também aquelas simplesmente “adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público”, *verbis*:

Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, **sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.**



Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais **as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público.** (Grifamos)

**20**

Ora, a incorporação dos quintos/décimos da FC05 paga aos Oficiais de Justiça Avaliadores Federais, sua incorporação como VPNI a partir do término da incorporação, e o pagamento conjunto desta última com a GAE, talvez não tenham chegado a conformar “jurisprudência judicial ou administrativa majoritária”, por se tratar, aliás, de matéria pacífica.

É indesmentível, porém, que se tratava de **prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público**, sendo pacífica e uniformemente adotada em todos os órgãos do Poder Judiciário da União, por dez, quinze, quase vinte anos, sendo, portanto, considerado como “orientação geral” para o efeito do art. 24 da LINDB.

A propósito, é importante mencionar que tal orientação administrativa era de pleno e específico conhecimento também do Tribunal de Contas da União que, no exercício de suas atribuições, fiscaliza de forma permanente toda a atividade dos órgãos federais, inclusive o Judiciário, e “julga anualmente as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das unidades dos poderes da União”. Aliás, tanto no julgamento quanto na fiscalização, o TCU “decide” sobre “a legalidade, a legitimidade e a economicidade” dos atos praticados (Lei Complementar n. 8.443/1992, art. 1º, incs. I e II e §1º).

A Lei de Introdução constrói, assim, em seu artigo 24, barreira ainda mais rígida que a da Lei 9.784/99 ao desfazimento de atos administrativos. Não se tem agora a demarcação de um prazo decadencial invariável e a simples vedação a aplicação retroativa de nova interpretação. A LINDB vai além. Reconhece que o entendimento sobre a correta interpretação do Direito pode variar e, por isso, determina que eventual nova leitura da



situação jurídica **não poderá ser usada como referência para revisão ou anulação decisões administrativas que já produziram efeitos.**

De acordo com THEREZA ARRUDA ALVIM, a LINDB impõe “*a regularidade dos atos ou das condutas das partes sejam avaliadas em conformidade com as normas jurídicas existentes à época em que praticados*”. (ALVIM, Thereza Arruda. Modulação: um olhar a partir da lei 13.655/18. Revista Consultor Jurídico, 2 de maio de 2018, disponível em <https://arrudaalvim-modulacao-olhar-partir-lei-13655>, acesso em 07.08.2020.)

A irretroatividade não é apenas “**da lei**”, em sentido estrito, mas **da norma**. A irretroatividade alcança as orientações pacíficas, dotadas ou não de efeitos normativo, bem como às práticas uniformes, reiteradas e de público conhecimento, o que é muito mais amplo do que a lei em sentido formal. Assim como se repudia a retroatividade da lei, com igual razão se rejeita a aplicação retroativa de nova interpretação a ela conferida, em respeito à segurança jurídica, à estabilidade das relações jurídicas.

O legislador reconhece que a interpretação da lei varia ao longo do tempo, sendo mesmo inevitável, pela natural e constante evolução do próprio Direito, em decorrência de avanços tecnológicos ou sociais, alterações no contexto normativo (afetando a interpretação sistemática) e mudanças na composição dos quadros nos órgãos de deliberação coletiva, que são as principais fontes produtoras de orientações gerais.

Reconhecendo, também, que a norma não é apenas o que se contém na lei escrita, mas, por igual, na lei conforme interpretada e aplicada concretamente, a LINDB estendeu mesma vedação de retroatividade para as mudanças operadas neste último cenário.

O TRF da 4ª Região, na esfera judicial, tem reconhecido a incidência e aplicabilidade do art. 24 da LINDB em casos análogos ao presente.

A título exemplificativo, há decisão proferida pelo Exmo. Sr. Des. Federal CANDIDO ALFREDO SILVA LEAL JUNIOR nos autos do Agravo de Instrumento nº 5055034-22.2020.4.04.0000/RS, em 14.12.2020, in verbis:



“(…)

A controvérsia diz respeito à alteração de entendimento do TCU e sua retroatividade. Colaciono os acórdãos paradigmas:

**Acórdão TCU 2.076/05**: é assegurada na aposentadoria a vantagem decorrente da opção, prevista no artigo 2º da Lei 8.911/94, aos servidores que, até a data de 18.01.1995, tenham satisfeito os pressupostos temporais estabelecidos no artigo 193 da Lei 8.112/90, ainda que sem os requisitos para aposentação em qualquer modalidade.

**Acórdão TCU 1.599/19**: é assegurada na aposentadoria a vantagem decorrente da opção, prevista no artigo 2º da Lei 8.911/94, aos servidores que, até a data de 18.01.1995, tenham satisfeitos os pressupostos temporais estabelecidos no artigo 193 da Lei 8.112/90, desde que implementados os requisitos de aposentadoria até 16.12.1998, data de publicação da Emenda Constitucional 20.

22

Conforme fundamentação exposta no caso, o TCU entende que o entendimento expresso no Acórdão nº 2.076/2005 não seria aplicável na vigência da Emenda Constitucional 20 (evento 1, PROCADM4, p.15-21).

Em primeira análise parece hipótese de alteração da interpretação da norma administrativa. Com efeito, o Acórdão TCU 2.076/05 é posterior à emenda constitucional referida e vinha sendo conferida interpretação diversa. Assim, **deve ser observado o disposto no art. 2º, XIII, da Lei nº 9.874/1999**:

XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.



**Deve-se considerar o disposto na LINDB, com redação da Lei nº 13.655/2018:**

Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.

Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público.

**23**

Considerando a natureza dos rendimentos e o impacto financeiro, entendo que há perigo de dano apto a antecipar os efeitos da tutela.

Portanto, estando presentes os requisitos legais exigidos, é caso de deferimento, em antecipação da tutela, da pretensão recursal.

Ante o exposto, **defiro a antecipação da tutela recursal**, com base no art. 1.019-I do CPC, para o fim de assegurar à agravante o recebimento da vantagem função comissionada FC 05.

Intimem-se as partes, inclusive a parte agravada para contrarrazões. Dispensar as informações. Comunique-se ao juízo de origem.

Após, adotem-se as providências necessárias para julgamento (intimação do MPF e dos interessados; inclusão em pauta; etc).”

Ante todo o exposto, a Fenajufe requer a atuação do CNJ para que, no âmbito do Poder Judiciário Federal e do TCU, no que diz respeito aos servidores e servidoras



**FENAJUFE**

Federação Nacional dos Trabalhadores do Judiciário Federal e Ministério Público da União

Fundada em 08.12.92

ocupantes do cargo de Analista Judiciário, Especialidade Oficial de Justiça Avaliador Federal, em atividade ou aposentados, seja reconhecida, para todo e qualquer fim, a legalidade da percepção conjunta das parcelas remuneratórias Gratificação de Atividade Externa (GAE) e Vantagem Pessoal Nominalmente.

26

Respeitosamente,

**Thiago Duarte Gonçalves**  
Coordenador de Formação e Organização  
Sindical

**Charles da Costa Bruxel**  
Coordenador de Políticas Permanentes

**Fabiano dos Santos**  
Coordenador Geral

**Lucena Martins Pacheco**  
Coordenadora de Imprensa e  
Comunicação

**Leopoldo Donizete de Lima**  
Coordenador Jurídico e Parlamentar

**Roberto Policarpo Fagundes**  
Coordenador de Administração e  
Finanças