

Proc. TC-018.215/2024-6

CONSULTA

PARECER

Os autos pretendem discutir os efeitos do parágrafo único do art. 11 da Lei 11.416/2006, inserido pelo art. 4º da recente Lei 14.687/2023, em especial quanto ao alcance da proteção concedida à VPNI de quintos contra sua compensação por reajustes supervenientes, em cumprimento à decisão da Suprema Corte nos autos do RE 638.115 (Tema 395). O dispositivo alvo da controvérsia dispõe que *“as vantagens pessoais nominalmente identificadas de caráter permanente, incorporadas aos vencimentos, aos proventos e às pensões dos servidores das Carreiras dos Quadros de Pessoal do Poder Judiciário, inclusive aquelas derivadas da incorporação de quintos ou décimos de função comissionada, não serão reduzidas, absorvidas ou compensadas pelo reajuste das parcelas remuneratórias dos anexos desta Lei”* (grifos nossos).

A Lei 11.416/2006, lei geral da carreira dos servidores do Poder Judiciário da União (PJU), cuida, entre outros aspectos, das tabelas remuneratórias dos cargos desse Poder, as quais constam de seus anexos. Tais anexos foram recentemente alterados pela Lei 14.523/2023, que estabeleceu um plano de reajuste remuneratório parcelado em três etapas (o primeiro a ocorrer no próprio ano de 2023, o segundo em 2024 e o terceiro em 2025).

No entanto, logo se percebeu que a implementação das novas tabelas conquistadas pela carreira não surtiria o efeito almejado de recomposição das perdas inflacionárias para uma parte dos servidores do PJU. O motivo é que tais servidores incorporaram quintos no período compreendido entre 8/4/1998 e 4/9/2001, concedidos por decisão administrativa, com base no entendimento jurisprudencial dominante à época. Porém, à luz do que restou decidido no RE 638.115 (Tema 395), ocasião em que o Supremo Tribunal Federal (STF) considerou essa incorporação inconstitucional, tais quintos deveriam ser então absorvidos pela implementação de quaisquer reajustes futuros concedidos, fato que acabaria por anular os efeitos remuneratórios do novo plano.

Para evitar que esse grupo de servidores fosse excluído da reposição salarial planejada pela Lei 14.523/2023, o parlamento aprovou uma espécie de “cláusula” de não absorção das VPNI de quintos, de modo a proteger a rubrica de ser reduzida pelas tabelas remuneratórias implementadas nos Anexos da Lei

11.416/2006. Essa cláusula tomou forma no mundo jurídico com a promulgação da Lei 14.687/2023, a qual inseriu o já citado parágrafo único ao art. 11 da lei geral da carreira do PJU.

O referido dispositivo foi inicialmente vetado pelo Presidente da República, tendo o veto sido derrubado e ocorrido a sua entrada em vigor apenas com sua publicação na data de 22 de dezembro de 2023. Nessa data, porém, já havia sido implementada a primeira parcela do reajuste instituído pela Lei 14.523/2023, e, na mesma ocasião, em decorrência do decidido no Tema 395, já havia ocorrido a absorção parcial (ou até mesmo integral) das parcelas de quintos incorporados administrativamente no período de 8/4/1998 a 4/9/2001. Indagou-se então se a nova regra do art. 11, parágrafo único, se aplicaria também a essa absorção já promovida pela primeira etapa de reajustes da Lei 14.523/2023, ou se ficaria adstrita apenas aos reajustes vindouros.

Ao se debruçar sobre o assunto, o Conselho da Justiça Federal (CJF), proferiu o Acórdão nº 0601595 (nos autos do Processo nº 0004055-21.2023.4.90.8000), entendendo que, para alcançar a finalidade da norma, a recomposição deveria ser aplicada em sua totalidade aos servidores, de forma que as VPNIs de quintos não deveriam ser absorvidas, reduzidas ou compensadas por qualquer das parcelas dos reajustes concedidos pela Lei 14.523/2023. Para tanto, a redução das VPNIs de quintos ocorrida em fevereiro de 2023, em virtude do implemento da primeira parcela de reajustes, deveria ser restituída aos servidores prejudicados.

Em sentido oposto, as Câmaras do TCU, em processos de atos de pessoal, vinham determinando não apenas que as VPNIs de quintos fossem absorvidas pelo reajuste de 6%, oriundo da implementação da primeira parcela da Lei 14.523/2023, como também que eventual resíduo da vantagem deveria continuar a ser absorvido por reajustes subsequentes, excetuando apenas aqueles resultantes da implementação da segunda e da terceira parcelas da Lei 14.523/2023. Para a Corte de Contas, a cláusula de não absorção dos quintos introduzida pela Lei 14.687/2023 somente teria efeitos na implementação das segunda e terceira parcelas do plano de aumentos previsto na Lei 14.523/2023, exaurindo aí sua eficácia.

Com o intuito de uniformizar os entendimentos no âmbito da Administração Pública, a então Presidente do CJF (também presidente do Superior Tribunal de Justiça), Exma. Ministra Maria Thereza de Assis Moura, formulou a presente consulta a essa Corte, questionando se os quintos/décimos incorporados entre 8/4/1998 e 4/9/2001 deviam ou não ser absorvidos pela primeira parcela do reajuste concedido pela Lei 14.523/2023, em fevereiro de 2023, tendo em vista a “vigência do art. 11, parágrafo único, da Lei 11.416/2006”.

Em instrução inicial, a Unidade Técnica adotou uma posição intermediária. Primeiramente propôs responder à Consulente que os quintos/décimos incorporados administrativamente entre 8/4/1998 e 4/9/2001, transformados em Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada, deviam ser absorvidos pela primeira parcela do reajuste concedido, em 1º/2/2023, por meio da Lei 14.523/2023, uma vez que o parágrafo único do art. 11 da Lei 11.416/2016, acrescentado pela Lei 14.687/2023, somente estaria apto a produzir efeitos a partir do início da sua vigência em 22/12/2023. Por outro lado, divergiu do posicionamento que vinha até então sendo adotado pelas Câmaras do TCU, entendendo que as VPNIs de quintos devem ser preservadas de reduções, absorções ou compensações por quaisquer reajustes posteriores ao início da vigência do parágrafo único do art. 11 da Lei 11.416/2016, e não apenas pelos reajustes trazidos pela segunda e terceira parcelas da Lei 14.523/2023.

De maneira sucinta, o fundamento que lastreia a primeira parte do posicionamento da Unidade instrutiva é irretroatividade da norma jurídica, de forma que, para reverter a absorção de VPNI de quintos/décimos já promovida pela primeira parcela do reajuste da Lei 14.523/2023, o legislador deveria ter previsto expressamente o efeito retroativo da regra de não absorção, no parágrafo único do art. 11 da Lei 11.416/2006. No silêncio dessa previsão, a norma teria apenas eficácia prospectiva, independentemente do que tenha constado na justificativa da Emenda de Plenário n. 1 (peça 42). Asseverou ainda que essa interpretação se coadunaria com o núcleo verbal do dispositivo aprovado, o qual foi conjugado no futuro (“não serão”), interpretando que a intenção do legislador teria sido de regular apenas situações futuras, não afetando situações já constituídas.

Por fim, importante destacar a manifestação da advocacia-Geral da União no feito, por meio da qual concorda com a proposta da Unidade Técnica de não recomposição da VPNI de quintos absorvida pela primeira parcela de reajuste da Lei 14.523/2023, chamando atenção para o significativo impacto financeiro que teria tal medida, porém diverge da segunda parte da proposta da AudPessoal. Entende a AGU, em consonância com decisões anteriores das 1ª e 2ª Câmaras do TCU, que o eventual resíduo remanescente da VPNI de quintos deve continuar a ser absorvido pelos reajustes supervenientes às tabelas da Lei 14.523/2023, considerando que, por se tratar de norma excepcional, que autoriza a manutenção de vantagem tida por ilegal pelo STF, deve ter interpretação efetivamente restritiva.

Embora bem fundamentados os pareceres precedentes, entendemos que a interpretação conferida pelo CJF, por meio da tese vencedora do Exmo. Ministro Og Fernandes, é juridicamente mais precisa para o presente caso, seja por atentar à interpretação literal da norma e à opção taxinômica do legislador

ao inserir a regra de não absorção diretamente na Lei geral da carreira do PJU, seja por se adequar à finalidade da norma estampada pelo Parlamento na Justificativa da Emenda de Plenário n. 1, que inseriu a mudança do art. 11 da Lei 11.416/2006 no PL 2.342/2022.

A literalidade da norma deixa claro que nenhuma absorção da VPNI deverá realizada em razão de reajustes de parcelas remuneratórias dos **Anexos da Lei 11.416/2006**. É relevante, para a compreensão da escolha do Parlamento, observar que a cláusula de não absorção foi inserida diretamente na Lei da Carreira do PJU, e não na lei de reajuste, e que ordenou a proteção das rubricas de quintos contra reajustes dos anexos remuneratórios da carreira, sem fazer qualquer distinção entre as tabelas. A opção do Legislador reflete assim um ânimo de proteção mais abrangente, diferindo de outras situações em que a cláusula de não absorção é inserida apenas na lei específica que concede determinado reajuste, e só a ele se referindo.

É o caso, a título de exemplo, das diversas leis que reajustaram as tabelas da carreira de técnicos de Ministério da Educação (Lei 11.784/2008, a Lei 12.772/2012 e a Lei 13.325/2016), que trouxeram regras de não absorção da vantagem relativa ao “Vencimento Básico complementar” apenas pelas implementações de tabelas previstas especificamente nos seus textos, em nada alterando a lei geral daquela carreira (Lei 11.091/2005). Em sentido oposto, o intuito do legislador, por meio do art. 4º da Lei 14.687/2023, foi precisamente o de impedir qualquer absorção da VPNI de quintos por meio da implementação de quaisquer tabelas de reajustes. Por esse motivo, a cláusula de não absorção não foi inserida na Lei 14.523/2023 (lei de reajuste específico da tabela), mas sim na lei geral da carreira do PJU, resguardando expressamente a absorção dos quintos pelos reajustes das parcelas remuneratórias dos anexos da referida lei, sem fazer qualquer restrição a nenhum anexo (inclusive aquele que já havia concedido a primeira parcela de reajustes da Lei 14.523/2023).

Assim, para o caso em análise, parece-nos ter pouca relevância se o reajuste foi concedido antes ou depois do início da vigência da Lei 14.687/2023, importa apenas se foi implementado por meio dos anexos da lei geral da carreira do PJU. Se o foi, tal reajuste não deve implicar absorção, redução ou compensação de VPNI de quintos, por expressa proibição legal. Se a absorção já havia sido promovida, deve ser revertida, sob pena de desconsiderar a opção do legislador, a qual que reflete uma proteção mais abrangente, a fim de preservar os quintos que haviam se incorporado à esfera jurídica dos servidores.

Já quanto ao fato de o verbo que deu a ordem de não absorção estar flexionado no futuro, argumento que tem sido reiteradamente invocado em diversas manifestações nos autos, não há se cogitar

que a escolha do tempo verbal tinha o propósito de resguardar as VPNI de quintos apenas de reajustes posteriores à data de início de vigência da lei.

Na realidade, o “futuro” vislumbrado pelo legislador ao elaborar a redação da norma se referia à superveniência de absorções das VPNI de quintos em razão do decidido no Tema 395. É que na modulação dos efeitos, em sede de embargos de declaração, no RE 638.115, o STF esclareceu em alto e bom tom, se referindo às VPNI de quintos oriundas de decisões administrativas, que estas “seriam absorvidas por reajustes futuros”. Daí o Legislador, pretendendo evitar a execução dessa medida, expressar que as VPNI de quintos de servidores do PJU “não serão absorvidas” pelos reajustes futuros, implementados nas tabelas da lei da carreira. Em outras palavras, a intenção do Legislador era de preservar vantagens de quintos nos mesmos patamares remuneratórios em que vinham sendo pagos, não devendo sofrer redução, absorção ou compensação futuras. Eis aí, segundo pensamos, o significado mais preciso do tempo verbal empregado.

Não fosse assim, o legislador teria se referido aos eventuais resíduos ou saldos de VPNI de quintos, deixando nítido o propósito de evitar apenas a continuidade da absorção da rubrica, e não a manutenção (ou mesmo a restauração) do seu valor inicial. Ao contrário, a escolha do parlamento foi pela preservação das VPNI em sua integralidade, nos exatos termos em que vinham sendo pagas. Essa tese, aliás, se encaixa precisamente na justificativa da Emenda de Plenário n.1, que escancarou a finalidade de que as VPNI de quintos fossem “preservadas de absorção pelos reajustes da tabela de vencimentos básicos dos servidores, por estarem já incorporadas ao **“parâmetro remuneratório”**, bem como ao **“patrimônio dos servidores”**, o que remete ao fato de as referidas VPNI estarem sendo pagas regularmente há cerca de duas décadas.

O trecho acima referenciado tem especial importância para rechaçar dúvidas quanto à intenção do legislador, por que nele se vê a ideia de proteger o “patamar de remuneração” em que o servidor já se encontrava em razão dos quintos/décimos incorporados a seus vencimentos/proventos/pensões. Permitir que a rubrica de quintos fosse absorvida, ainda que parcialmente, pela primeira parcela do novo plano de reajuste, implicaria admitir a redução desse patamar remuneratório conquistado pelo servidor e já incorporado ao seu patrimônio pelo transcurso do tempo, atingindo justamente o objeto específico da tutela concedida. Indo além, na hipótese de um servidor que teve sua rubrica de quintos totalmente absorvida pelo primeiro reajuste ocorrido em fevereiro de 2023, não admitir a recomposição da parcela implicaria em tornar letra morta a inovação trazida pelo legislador, pois a referida absorção teria erradicado o objeto de proteção do art. 11, parágrafo único da Lei 14.687/2023.

Em resumo, se a intenção do Legislador era de alçar o “patamar remuneratório” ao *status* de “direito adquirido” para os servidores que incorporaram quintos no período de 8/4/1998 a 4/9/2001, então a opção legislativa abrange necessariamente a proteção das VPNIs de quintos contra qualquer reajuste ocorrido desde a eficácia da decisão proferida pelo STF em sede de embargos de declaração, no âmbito do RE 638.115, se estendo para futuro indefinido, enquanto vigorar o art. 11, parágrafo único, da Lei 11.416/2023. Como o referido dispositivo só foi aprovado pelo Parlamento meses após a concessão da primeira parcela de reajuste da Lei 14.523/2023 (aliás, a própria emenda de plenário n. 1 foi apresentada após a referida absorção), então se conclui que a retroatividade é da essência da norma protetiva, mera consequência lógica do referido comando legal, não precisando ser expressamente ressalvada como defendido em diversos pareceres precedentes, mas fluindo da própria abrangência da tutela protetiva conferida pelo Legislador.

Com base nos mesmos fundamentos já lançados, há de ser rejeitada também a tese defendida em acórdãos anteriores da 1ª e da 2ª Câmaras do TCU e pela AGU, no sentido de que a proteção das VPNIs de quintos contra reajustes supervenientes estaria limitada às segunda e terceira parcelas do plano de reajustes da Lei 14.523/2024. Nesse ponto, aliás, andou bem a Unidade Técnica, pelo que anuímos aos seus fundamentos nesse aspecto. Apenas em reforço argumentativo, lembramos que segundo o art. 2º do Decreto-Lei 4.657/1942 (LINDB), “*não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue*”. O dispositivo em questão traduz o princípio da continuidade das leis, a qual se baseia em uma ideia de inércia, ou seja, uma vez posta em movimento pelo legislador, a lei se projeta como uma ordem persistente e permanente, a todos imposta, e produz regularmente seus efeitos até que outra força lhe retire a eficácia.

O art. 11, parágrafo único, da Lei 11.416/2023 é claro ao determinar a não absorção, redução ou compensação da VPNI de quintos por quaisquer reajustes remuneratórios dos Anexos da Lei 11.416/2006, não trazendo qualquer hipótese de restrição que indique ser sua vigência limitada a alguma data ou circunstância. Isso significa que a referida norma não exaure seus efeitos após aplicada aos reajustes da Lei 14.523/2023, devendo continuar a produzir seus efeitos regularmente enquanto estiver vigente o respectivo dispositivo legal. Aliás, se essa fosse a intenção do Legislador, a regra proibitiva de absorção teria sido inserida na lei específica do plano de reajustes da Lei 14.523/2023, conforme explicações anteriormente detalhadas.

Por fim, quanto ao argumento relativo ao suposto impacto financeiro resultante da recomposição das VPNIs de quintos absorvidas por ocasião da implementação da primeira parcela de reajustes da Lei

14.523/2023, considerando que o PLOA 2023 (Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 32/2022), foi encaminhado anteriormente à data do reajuste de fevereiro de 2023, é de se presumir que a previsão de pagamento integral das VPNI's de quintos constavam do orçamento, sob pena de se ter despesa de pessoal sem orçamento correspondente. Tal presunção é corroborada por outro trecho extraído da justificativa da Emenda de Plenário n. 1, em que se afirma que *“não haverá acréscimo orçamentário, uma vez que o impacto já está previsto no orçamento de 2023, que foi encaminhado considerando todos os quintos percebidos integralmente por servidores e servidoras”*.

Por todo o exposto, considerando a literalidade da norma e a opção taxinômica do legislador, ao acrescentar a cláusula de não absorção na própria lei da carreira do PJu, estabelecendo a proibição expressa de compensação das VPNI's de quintos por todos os reajustes remuneratórios dos seus anexos; e considerando a finalidade do legislador, extraída da justificativa da Emenda de Plenário n.1, no sentido explicitamente de preservar o valor das VPNI's de quintos incorporadas há mais de duas décadas, no período de 8/4/1998 a 4/9/2001, impedindo sua absorção por qualquer reajuste nas tabelas da Lei geral da Carreira do PJu; considerando, por fim, a ausência de impacto financeiro sobre o orçamento da União, divergimos parcialmente da Unidade Técnica e opinamos para que a consulta seja respondida no sentido de que *“os quintos/décimos incorporados entre 8/4/1998 e 4/9/2001 não devem ser absorvidos pela primeira parcela do reajuste concedido pela Lei 14.523/2023, em fevereiro de 2023, nem por qualquer reajuste superveniente, desde que implementado por meio dos anexos da Lei 11.416/2023, tendo em vista o disposto no art. 11, parágrafo único, da referida Lei”*.

Ministério Público de Contas, em 24 de setembro de 2024.

(assinatura digital)

MARINUS EDUARDO DE VRIES MARSICO
Procurador