GRUPO II – CLASSE VII – PLENÁRIO
TC 011.789/2011-5.
Apenso: TC 007.827/2012-1.
Natureza: Representação.
Órgão: Tribunal Regional do Trabalho da 11ª Região (TRT/AM).
Responsável: Valdenyra Farias Thomé (CPF 007.055.432-34).
Advogados constituídos nos autos: Rogério Rocha (OAB/DF 32.043) e outros.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. SEFIP. PAGAMENTO CONCOMITANTE DE SUBSÍDIO COM VPNI-LOCALIDADE. SUPOSTA INOBSERVÂNCIA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRECEDENTES DO TCU. IMPOSSIBILIDADE DA PERCEPÇÃO DA VANTAGEM QUESTIONADA COMO PARCELA ADERENTE AO SUBSÍDIO. OITIVA DOS INTERESSADOS. AUDIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO DO ÓRGÃO. FUNDAMENTAÇÃO DOS PAGAMENTOS EM ORIENTAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). DILIGÊNCIA PARA OITIVA DO CNJ. MANIFESTAÇÃO DO CNJ SOBRE A MATÉRIA, EM OUTRO PROCESSO DO TCU. NATUREZA NÃO REMUNERATÓRIA DA GRATIFICAÇÃO ESPECIAL DE LOCALIDADE. VANTAGEM PESSOAL NOMINALMENTE INSTITUÍDA (VPNI) SUJEITA EXCLUSIVAMENTE AOS REAJUSTES GERAIS DO FUNCIONALISMO. PARCELA INDENIZATÓRIA NÃO ABSORVÍVEL PELOS AUMENTOS SUCESSIVOS DO TETO REMUNERATÓRIO. CONHECIMENTO. IMPROCEDÊNCIA. DETERMINAÇÃO. CIÊNCIA. CONHECIMENTO E PERDA DE OBJETO DA REPRESENTAÇÃO VEICULADA NO TC 007.827/2012-1, APENSADO NESTES AUTOS. DESAPENSAMENTO. ARQUIVAMENTO.
A retribuição na forma de subsídio implica a vedação de pagamento de qualquer outra parcela remuneratória, inclusive as vantagens de natureza pessoal, admitindo-se, excepcionalmente, nos termos da EC nº 47/2005, a percepção de vantagens adicionais de natureza indenizatória.

RELATÓRIO

Trata-se de representação formulada pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip), em atendimento ao item 9.3 do Acórdão 3.159/2010-TCU-1ª Câmara, a fim de que fossem identificadas, por meio de técnicas de amostragem, ocorrências relativas à percepção da parcela denominada VPNI-Localidade cumulativamente com o subsídio pago pelos Tribunais Regionais do Trabalho e Tribunais Regionais Federais (Peça nº 1), destacando-se que, nestes autos, são examinadas apenas as ocorrências relativas ao Tribunal Regional do Trabalho da 11ª Região (TRT/AM).

2. Adoto, como Relatório, a instrução de mérito lançada pela Sefip, à Peça nº 44, nos seguintes termos:

"(...) 2. Após proceder aos levantamentos necessários, esta Sefip identificou 30 (trinta) magistrados do Tribunal Regional do Trabalho da 11ª Região que percebem, individualmente, valores que variam de R$ 823,03 a R$ 1.828,95, razão pela qual a presente representação foi autuada e submetida ao relator, para que, entre outras medidas, fosse autorizada a audiência dos responsáveis (peças 1 a 3).

3. O Relator, ministro-substituto André Luís de Carvalho, julgou conveniente submeter os presentes autos ao douto Ministério Público junto ao TCU para manifestação acerca da proposta formulada (peça 4). Por seu turno, o ***Parquet*** *especializado, representado pelo Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, manifestou-se de acordo com a proposta alvitrada por esta Unidade Técnica, sem quaisquer acréscimos (peça 5).*

4. Em seguida, foi proferido o Acórdão 9.131/2011-2ª Câmara, que autorizou a audiência da Sra. Valdenyra Farias Thomé, presidente do TRT da 11ª Região, e da Sra. Kátia Maria Soares da Rocha, diretora do Serviço de Pessoal, assim como expediu determinação àquele Tribunal Regional do Trabalho para que fosse oportunizado a todos os magistrados beneficiados com o pagamento da parcela 'VPNI – Localidade' o direito à ampla defesa e ao contraditório (peça 6).

5. Considerando o aresto acima mencionado, esta Sefip encaminhou ofício à Diretoria de Controle Interno do TRT da 11ª Região para adoção das providências relativas ao seu cumprimento, especificamente quanto ao oferecimento do direito de defesa aos referidos magistrados (peça 7). Ademais, foram encaminhados os ofícios de audiência aos respectivos responsáveis (peças 8 e 9).

6. Em atendimento, tanto a Sra. Valdenyra Farias Thomé quanto a Sra. Kátia Maria Soares da Rocha apresentaram razões de justificativa (peças 11 e 14).

7. A maior parte dos magistrados beneficiados com a percepção da parcela 'VPNI – Localidade', por sua vez, manifestou-se por meio do mesmo arrazoado (peça 39), subscrito por advogado devidamente constituído, conforme procurações acostadas aos autos (peças 19 a 38).

8. Os magistrados Jorge Álvaro Marques Guedes, Luiza Maria de Pompei Falabela Veiga, Ruth Barbosa Sampaio e David Alves de Mello Júnior apresentaram suas defesas em separado (peças 17, 18, 42 e 43). Os desembargadores Antônio Carlos Marinho Bezerra e Maria das Graças Alecrim Marinho, assim como o juiz Gerfran Carneiro Moreira permaneceram silentes.

9. Registre-se, por oportuno, que a Peça nº 39 foi acostada aos presentes autos como recurso, embora não se trate de nenhuma espécie recursal. Na verdade, trata-se da defesa dos magistrados, tendo em vista a determinação contida no item 1.6 do Acórdão 9.131/2011-2ª Câmara, que, como já dito, objetivou oportunizar-lhes o exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa.

II – Razões de justificativa dos responsáveis

10. As razões de justificativa carreadas aos autos tanto pela Presidente quanto pela Diretora do Serviço de Pessoal do TRT da 11ª Região resumem-se ao fato de o pagamento da parcela 'VPNI – Localidade', cumulativamente com o subsídio, estar sendo feito com base no Enunciado Administrativo nº 4 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), conforme peças 11 e 14.

III – Defesas dos magistrados beneficiados com a parcela 'VPNI – Localidade'

11. Já a maior parte dos magistrados beneficiados com a percepção da parcela em comento aduz, em apertada síntese, que inexiste dúvidas sobre a possibilidade de aplicação da legislação específica dos servidores públicos de maneira supletiva à Lei Complementar nº 35/1979 (Lei Orgânica da Magistratura), em respeito ao princípio constitucional da isonomia (peça 39).

12. Defende que não houve revogação da Lei nº 8.270/1991, que, originariamente, criou a mencionada parcela sob o título 'Gratificação Especial de Localidade – GEL', de modo que:

I – A Lei nº 9.527/1997 extinguiu o direito dos servidores federais à gratificação de localidade, transformando-a em vantagem pessoal para aqueles que já a percebiam, desde que continuassem lotados nas comarcas previstas no Decreto nº 493/1992.

II – A Lei nº 8.270/1991 e o Decreto nº 493/1992 continuam em vigor, apenas a gratificação nela prevista não se aplica mais aos servidores, a exceção daqueles que tiveram a gratificação transformada em VP.

III – A Lei nº 9.527/1997 não extinguiu o direito dos magistrados de recebimento da GEL, por uma razão muito simples: a previsão de pagamento da GEL aos magistrados encontra-se na LOMAN, lei complementar, não podendo ser revogada por lei ordinária.

13. Informa que, em decorrência do Pedido de Providências nº 603, o CNJ editou o Enunciado Administrativo nº 4, assim redigido:

'Os magistrados da União que ingressaram antes da edição da Medida Provisória nº 1.573/97 e que atendem aos requisitos do artigo 17 da Lei nº 8.270/1991, combinado com o artigo 65, X, da Lei Complementar nº 35/79 (LOMAN), e Decreto nº 493/92, fazem jus, além do valor do subsídio, ao percebimento da vantagem transitória de Gratificação Especial de Localidade - GEL como Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada - VPNI, enquanto permanecerem em exercício nas varas localizadas em zonas de fronteira ou em localidades cujas condições de vida o justifiquem, limitado o rendimento total ao valor do teto remuneratório, conforme inciso I do artigo 5º da Resolução nº 13 do CNJ' (grifos no original).

14. Pugna, por fim, pelo reconhecimento do direito à percepção da parcela 'VPNI – Localidade', adicionalmente ao subsídio mensal, assim como pela prevalência do Enunciado Administrativo nº 4 do CNJ em detrimento das deliberações desta Corte de Contas.

15. Em acréscimo a tais argumentos, os magistrados Jorge Álvaro Marques Guedes, Luiza Maria de Pompei Falabela Veiga, Ruth Barbosa Sampaio e David Alves de Mello Júnior afirmam, em suma, que a inquinada parcela foi gestada por meio da Lei Complementar nº 35/1979, de modo que apenas norma de mesmo ***status*** *poderá alijá-la do ordenamento jurídico (peças 17, 18, 42 e 43).*

16. Alegam esses magistrados que:

'A Lei nº 9.527/1997 extinguiu a gratificação prevista na Lei nº 8.270/1991 aos servidores da União. Entretanto, como dito alhures, a aplicação aos magistrados do comando supra mencionado acarretaria em lídima inconstitucionalidade, vez que somente lei complementar é que pode tratar de vantagens alusivas aos membros do Poder Judiciário. Mais do que servidores públicos, os magistrados são agentes políticos, vez que membros de um dos Poderes Constituídos por nossa Carta Magna'.

17. Sustentam, por fim, que os atos normativos do CNJ, como a Resolução nº 13/2006 e o Enunciado Administrativo nº 4, devem prevalecer ao entendimento do TCU, por se tratar o CNJ de órgão colegiado máximo de controle administrativo e financeiro do Poder Judiciário.

IV – Análise das defesas apresentadas

18. Considerando que argumentos análogos aos aqui apresentados já foram tratados por esta Corte de Contas em outra oportunidade, entendemos que as razões de justificativa dos responsáveis e as defesas dos interessados possam, em parte, ser analisadas à luz dos entendimentos constantes da proposta de deliberação que fundamentou o Acórdão 3.159/2010-1ª Câmara, conforme os excertos colacionados a seguir:

'5. Sobre a questão da VPNI-Localidade, a instrução da unidade técnica faz o seguinte relato histórico:

'12) A possibilidade da concessão da Gratificação Especial de Localidade, posteriormente chamada de 'VPNI – Localidade' está prevista no inciso X do artigo 65 da Lei Complementar nº 35, de 14/3/1979, intitulada Lei Orgânica da Magistratura Nacional (Loman), recepcionada pela Constituição Federal de 1988, ***in verbis****:*

'Art. 65 - Além dos vencimentos, poderão ser outorgadas aos magistrados, nos termos da lei, as seguintes vantagens:

(...) X - gratificação pelo efetivo exercício em Comarca de difícil provimento, assim definida e indicada em lei' (grifo nosso).

13) Como se pode verificar pela simples leitura do texto acima reproduzido, a Loman não está concedendo a gratificação. O dispositivo trata de uma gratificação em potencial, ou seja, de uma possibilidade de concessão, dependendo, para sua eficácia, de lei regulamentadora, que definirá as localidades consideradas de difícil provimento, bem como o valor da vantagem. Ocorre que essa lei nunca foi editada.

14) Entretanto, em 17/12/1991, o artigo 17 da Lei nº 8.270 estabeleceu gratificação semelhante aos servidores da União em exercício em zonas de fronteira ou em localidades cujas condições de vida a justificava. Essa lei foi regulamentada pelo Decreto nº 493/1992, que explicitou, em seu Anexo, as localidades que justificavam o pagamento da gratificação. Nos Fundamentos do Voto do Pedido de Providências nº 1.299 do CNJ, datado de 27/5/2009, o Conselheiro Redator informa que: 'essa regulamentação foi adotada, por

analogia, pelos Tribunais, para o disposto no artigo 65, inciso X, da LOMAN, conferindo-lhe a aplicabilidade necessária e garantindo aos magistrados a verba em questão'.

15) Ocorre que, em 10/12/1997, o artigo 2º da Lei nº 9.527 extinguiu essa gratificação e determinou que o valor pago a esse título passaria a constituir, 'a partir da publicação desta Lei e em caráter transitório, vantagem pessoal nominalmente identificada, sujeita exclusivamente a atualização decorrente de revisão geral da remuneração dos servidores públicos federais' (grifo nosso). Por isso, a gratificação passou a ser paga como 'VPNI – Localidade'.

16) A Lei nº 9.527/97 é decorrente da conversão da Medida Provisória nº 1.595-14, de 10.11.97, que teve como originária a MP nº 1.522, de 11.10.96. Nesse intervalo, o texto sofreu várias alterações e recebeu numerações diferentes em suas reedições. Em 2/5/1997, o texto do artigo 2º da MP de nº 1.573-7 extinguiu a gratificação de localidade. Esse texto manteve-se inalterado em todas as reedições posteriores, até a última edição que foi convertida na Lei nº 9.527/97.

17) O Pedido de Providências, citado nesta instrução, discutia o texto do Enunciado Administrativo nº 04 do CNJ, decorrente do PP nº 603, de 10.10.2006, republicado em 06/11/2007 (fl. 26). O referido Enunciado estabelece que 'Os magistrados da União que ingressaram antes da edição da Medida Provisória nº 1.573/97 e que atendem aos requisitos do artigo 17 da Lei nº 8.270/1991, combinado com o art. 65, X, da Lei Complementar nº 35/79 (LOMAN), e Decreto nº 493/92, fazem jus, além do valor do subsídio, ao percebimento da vantagem transitória de Gratificação Especial de Localidade - GEL como Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada - VPNI, enquanto permanecerem em exercício nas varas localizadas em zonas de fronteira ou em localidades cujas condições de vida o justifiquem, limitado o rendimento total ao valor do teto remuneratório, conforme inciso I do artigo 5º da Resolução nº 13 do CNJ'.

6. O art. 39, § 4º, da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/1998, veda acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória ao subsídio do magistrado:

'§ 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)'.

7. E o art. 37, XI, da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 41/2003, estabelece o teto remuneratório dos magistrados e outros agentes públicos:

'XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente, ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos' (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003).

8. A despeito de as referidas emendas terem sido publicadas em 1998 e em 2003, apenas em 2005, após a entrada em vigor da Lei nº 11.143/2005, é que o regime de subsídio passou a ter aplicação efetiva.

9. Como consignado na instrução, com base nessa lei, o Supremo Tribunal Federal editou diversas resoluções, mediante as quais vêm publicando e atualizando o subsídio dos magistrados da União.

10. O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) editou a Resolução CNJ nº 13/2006 disciplinando a aplicação do regime de subsídio e o teto remuneratório dos magistrados.

11. Essa resolução, no art. 4º, relaciona 'as verbas do regime remuneratório anterior' que estão compreendidas no subsídio dos magistrados e por ele extintas. Entre elas, no item VII, 'c', vantagens pessoais de qualquer natureza, tais como, vantagens pessoais e as nominalmente identificadas (VPNI).

12. Como relatado, a gratificação especial de localidade foi instituída pela Lei nº 8.270/1991 (art. 17), nos seguintes termos:

'Art. 17. Será concedida gratificação especial de localidade aos servidores da União, das autarquias e das fundações públicas federais em exercício em zonas de fronteira ou em localidades cujas condições de vida o justifiquem, conforme dispuser regulamento a ser baixado pelo Poder Executivo no prazo de trinta dias. (Regulamento) (Vide Lei nº 9.527, de 1997)'.

13. A gratificação foi extinta pela Medida Provisória nº 1.573-7, art. 2º, convertida na Lei nº 9.527, de 10/12/1997:

'Art. 2º Ficam extintas as gratificações a que se referem o item VI do Anexo II do Decreto-Lei nº 1.341, de 22 de agosto de 1974, o item V do Anexo IV da Lei nº 6.861, de 26 de novembro de 1980, o Anexo I do Decreto-Lei nº 1.873, de 27 de maio de 1981, e o art. 17 da Lei nº 8.270, de 17 de dezembro de 1991.

*§ 1º A importância paga em razão da concessão das gratificações a que se refere o **caput** deste artigo passa a constituir, a partir da publicação desta Lei e em caráter transitório, vantagem pessoal nominalmente identificada, sujeita exclusivamente a atualização decorrente de revisão geral da remuneração dos servidores públicos federais.*

§ 2º A vantagem a que se refere o parágrafo anterior não se incorpora aos proventos de aposentadoria e pensões, extinguindo-se o seu pagamento na hipótese em que o servidor passar a ter exercício, em caráter permanente, em outra localidade não discriminada expressamente nas normas vigentes a época de sua concessão'.

14. Para os então beneficiários, a gratificação especial de localidade foi substituída pelo pagamento de vantagem pessoal nominalmente identificada denominada VPNI-Localidade, em caráter transitório. E, segundo o § 2º daquele artigo, tal vantagem pessoal 'não se incorpora aos proventos de aposentadoria e pensões, extinguindo-se o seu pagamento na hipótese em que o servidor passar a ter exercício, em caráter permanente, em outra localidade não discriminada expressamente nas normas vigentes a época de sua concessão'.

15. O art. 39, § 4º, da Constituição, por si só, afastaria a possibilidade de pagamento da VPNI-Localidade em acréscimo ao subsídio. E o disposto no art. 4º, VII, 'c', da Resolução CNJ 13/2006, em harmonia com o referido dispositivo constitucional, elidiria qualquer dúvida remanescente.

16. No entanto, no art. 5º, I, a mesma resolução relaciona entre 'as verbas que não estão abrangidas pelo subsídio e não são por ele extintas' as 'de caráter permanente: retribuição pelo exercício, enquanto este perdurar, em comarca de difícil provimento'. O Enunciado Administrativo nº 4, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), dá a esse dispositivo a seguinte interpretação (fl. 26):

'Os magistrados da União que ingressaram antes da edição da Medida Provisória nº 1.537/1997 e que atendem aos requisitos do artigo 17 da Lei nº 8.270/1991, combinado com o artigo 65, X, da Lei Complementar nº 35/79 (LOMAN), Decreto nº 493/92, fazem jus, além do valor do subsídio, ao percebimento da vantagem transitória de Gratificação Especial de Localidade - GEL como Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada - VPNI, enquanto permanecerem em exercício nas varas localizadas em zonas de fronteira ou em localidades cujas condições de vida o justifiquem, limitado o rendimento total ao valor do teto remuneratório, conforme o inciso I do artigo 5º da Resolução nº 13 da CNJ' (Precedente: PP nº 603 - 27ª Sessão - 10/10/2006).

17. Esse enunciado do CNJ colide com o art. 39, § 4º, da Constituição em intensidade ainda maior ante o expresso teor do art. 4º, VII, 'c', de sua Resolução nº 13/2006 (estão compreendidas no subsídio vantagens pessoais de qualquer natureza, tais como, vantagens pessoais e as nominalmente identificadas), o fato de que não há lei concessiva de retribuição à magistratura pelo exercício, enquanto este perdurar, em comarca de difícil provimento, e a constatação de que a gratificação especial de localidade, instituída pela Lei nº 8.270/1991, foi extinta pela Lei nº 9.527/1997, não havendo, pois, lei em vigor dispondo sobre acréscimo de remuneração pelo exercício de cargos públicos 'em zonas de fronteira ou em localidades cujas condições de vida o justifiquem' que possa ser tomada como norma justificadora do pagamento da retribuição referida no art. 5º, I, da citada resolução do CNJ.

(...) 21. Dessa forma, considerando o que estabelece o art. 39, § 4º, da Constituição Federal e o art. 4º, inciso VII, 'c', da Resolução CNJ nº 13/2006, bem como os precedentes desta Corte de Contas e do Supremo Tribunal Federal, acolho a proposta da Sefip no sentido de se determinar ao órgão de origem que promova a imediata supressão, na remuneração dos magistrados, da parcela correspondente à VPNI – Localidade'.

19. De fato, assiste razão aos interessados quanto ao fato de que inexistiam dúvidas acerca da possibilidade de percepção pelos magistrados da Gratificação Especial de Localidade – GEL, criada pela Lei nº 8.270/1991, e, posteriormente, da 'VPNI – Localidade', prevista na Lei

nº 9.527/1997, em vista do entendimento segundo o qual a legislação específica dos servidores poderia ser aplicada de forma supletiva à Lei Orgânica da Magistratura.

20. Todavia, outro é o cerne da questão. O que se discute é o conflito da legislação infraconstitucional, que assegurava o pagamento da inquinada parcela, com o § 4º do art. 39 da Constituição Federal (acrescentado pela Emenda Constitucional nº 19/1998), segundo o qual os membros de Poder devem ser remunerados por subsídio fixado em parcela única, sendo vedado o acréscimo ao subsídio de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação etc.

21. Logo, não pode ser aceito o argumento de que as disposições contidas na Lei Complementar nº 35/1979 e na Lei nº 9.527/1997, alusivas à parcela em questão, não foram revogadas. Ora, embora não se possa falar em inconstitucionalidade, tendo em vista que a jurisprudência do STF não admite a existência de inconstitucionalidade superveniente, já que a norma constitucional é posterior ao direito infraconstitucional, é certo que a superveniência do novo texto constitucional operou a derrogação das normas pretéritas com ele materialmente incompatível.

22. Nesse sentido, o STF, em relação à questão da constitucionalidade de leis anteriores à Constituição, firmou o seguinte entendimento:

'O vício da inconstitucionalidade é congênito à lei e há de ser apurado em face da Constituição vigente ao tempo de sua elaboração. Lei anterior não pode ser inconstitucional em relação à Constituição superveniente; nem o legislador poderia infringir Constituição futura. A Constituição sobrevinda não torna inconstitucionais leis anteriores com ela conflitantes: revoga-se. Pelo fato de ser superior, a Constituição não deixa de produzir efeitos revogatórios. Seria ilógico que a lei fundamental, por ser suprema, não revogasse, ao ser promulgada, leis ordinárias. A lei maior valeria menos que a lei ordinária' (cf. ADI 521/MT, ADI 503/DF, ADI 85/DF, ADI 579/DF, entre outras) (grifos no original).

23. Não é demasia destacar que antes da instituição do subsídio pela Lei nº 11.143/2005 não havia qualquer incompatibilidade entre o pagamento da mencionada parcela e o regime remuneratório dos magistrados, na medida em que a estrutura anterior da remuneração era composta, entre outras, das seguintes parcelas: vencimento básico, representação mensal e adicional por tempo de serviço. Inexistia, portanto, óbice à percepção de outras parcelas salariais, como a 'Gratificação Especial de Localidade – GEL'.

24. A propósito, o TCU já se manifestou no sentido de que a remuneração na forma de subsídio implica em vedação ao pagamento de qualquer outra parcela remuneratória, inclusive as vantagens de natureza pessoal, admitindo-se, no entanto, a percepção de parcela adicional, que deve ser absorvida por futuros aumentos na remuneração da carreira, apenas para evitar decesso remuneratório (Acórdão 5.295/2008-2ª Câmara).

25. O próprio STF já tratou de questão análoga, reconhecendo que o pagamento de outras parcelas, adicionalmente ao valor do subsídio mensal, contraria o art. 39, § 4º, da Constituição Federal, senão vejamos:

'AGRAVO REGIMENTAL. SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. OCORRÊNCIA DE GRAVE LESÃO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS. MAGISTRADO. ACRÉSCIMO DE 20% SOBRE OS PROVENTOS DA APOSENTADORIA (art. 184, II, da Lei 1.711/52 c/c o art. 250 da Lei 8.112/90) ABSORVIDO PELA IMPLEMENTAÇÃO DO SUBSÍDIO. DETERMINAÇÃO DE INCIDÊNCIA SOBRE O SUBSÍDIO MENSAL DEVIDO AO OCUPANTE DO CARGO DE JUIZ DO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO. VIOLAÇÃO AO ART. 39, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INOCORRÊNCIA, NO CASO, DE DECRÉSCIMO REMUNERATÓRIO.

1. Lei 4.348/64, art. 4º: configuração de grave lesão à ordem e à economia públicas. Deferimento do pedido de contracautela.

2. O acórdão impugnado, ao determinar a incidência da vantagem pessoal de 20%, prevista no art. 184, II, da Lei 1.711/52, sobre o valor do subsídio mensal devido ao ocupante do cargo de juiz do Tribunal Regional da 2ª Região, violou o disposto no art. 39, § 4º, da Constituição da República, o qual fixa a remuneração dos membros de Poder em parcela única.

3. Agravo Regimental improvido' (Ag. Reg. na Suspensão de Segurança 3.108-2-RJ, Rel. Ministra Ellen Gracie, Tribunal Pleno, julgado em 10.03.2008, publicado 25.04.2008) (grifos no original).

26. Quanto ao argumento de que os pagamentos da parcela 'VPNI – Localidade' são feitos com base em atos normativos do CNJ (Resolução nº 13/2006 e Enunciado Administrativo nº 4), e que esses atos prevalecem ao entendimento do TCU, acreditamos que essa alegada prevalência é, inclusive, contrária à própria jurisprudência do STF.

27. Isso porque, se ao TCU é admitida a possibilidade de declarar concretamente a inconstitucionalidade de leis e atos do Poder Público, nos termos do Enunciado nº 347 da Súmula de Jurisprudência do STF, e ao CNJ é vedado apreciar a constitucionalidade de atos administrativos, conforme decidido no MS 28.872-AgR, julgado em 24/2/2011, parece mais razoável inferir que são as decisões desta Corte de Contas que devem prevalecer.

28. Como já dito, somente seria possível o pagamento da 'VPNI – Localidade', cumulativamente com o subsídio, na forma de parcela complementar absorvível, para evitar decesso remuneratório. Todavia, acreditamos que não existiria atualmente mais nada a ser absorvido, pois, desde a publicação da Lei nº 11.143/2005 e da edição da Resolução STF nº 306, de 27/7/2005, que tornou público o subsídio mensal dos magistrados da União, a remuneração de um Juiz do Trabalho, por exemplo, passou de R$ 18.433,56 para R$ 22.911,74, tendo sido reajustada em R$ 4.478,18, ao passo que o valor da maior parcela paga a título de 'VPNI – Localidade' é de R$ 1.828,95 desde antes da instituição do subsídio.

29. Nesse contexto, apesar de o pagamento da parcela 'VPNI – Localidade' ter como fundamento atos normativos do CNJ e legislação anterior à Emenda Constitucional nº 19/1998, como alegado pelos responsáveis e magistrados interessados, não há como não admitir que contrariam disposição constitucional, razão pela qual entendemos que as defesas apresentadas não são hábeis a afastar a irregularidade do pagamento da parcela.

30. Com efeito, as razões de justificativa da Sra. Valdenyra Farias Thomé, presidente do TRT da 11ª Região, e da Sra. Kátia Maria Soares da Rocha, diretora do Serviço de Pessoal, devem ser rejeitadas, de modo que o Tribunal determine ao TRT da 11ª Região a imediata supressão da referida parcela, paga aos magistrados Antônio Carlos Marinho Bezerra, David Alves de Mello Júnior, Eleonora Saunier Gonçalves, Francisca Rita Alencar Albuquerque, Luiza Maria de Pompei Falabela Veiga, Maria das Graças Alecrim Marinho, Adilson Maciel Dantas, Aldemiro Rezende Dantas Júnior, Alberto de Carvalho Asensi, Audari Matos Lopes, Adelson Silva dos Santos, Carlos Delan de Souza Pinheiro, Djalma Monteiro de Almeida, Eliana Souza de Farias Serra, Eduardo Melo de Mesquita, Gerfran Carneiro Moreira, Jorge Álvaro Marques Guedes, José Dantas de Goés, Lairto José Veloso, Mauro Augusto Ponce de Leão Braga, Maria de Lourdes Guedes Montenegro, Márcia Nunes da Silva Bessa, Maria da Glória de Andrade Lobo, Nélia Maria Ladeira Luniere, Ormy da Conceição Dias Bentes, Pedro Barreto Falcão Netto, Ruth Barbosa Sampaio, Rildo Cordeiro Rodrigues, Sandro Nahmias Melo e Edna Maria Fernandes Barbosa.

31. Nada obstante, somos pela não aplicação de qualquer sanção aos responsáveis, na medida em que o pagamento da parcela 'VPNI – Localidade', adicionalmente ao valor do subsídio mensal dos magistrados, está sendo feito com base em atos normativos do CNJ.

32. Considerando as razões acima, entendemos que deva ser dispensada a devolução dos valores pagos irregularmente, aplicando-se ao presente caso a Súmula nº 249 desta Corte de Contas, até porque o Tribunal já dispensou o ressarcimento das quantias recebidas de boa-fé sob o mesmo título, no âmbito do TRT da 23ª Região, conforme se observa no item 9.4 do Acórdão 3.159/2010-1ª Câmara.

33. Por derradeiro, impende mencionar que o Tribunal Regional Federal da 3ª Região, em cumprimento ao Acórdão 3.168/2011-Plenário (TC 011.788/2011-9), suprimiu idêntica parcela da remuneração dos seus magistrados, conforme documentado naqueles autos.

V – Proposta de encaminhamento

34. Ante o exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo que o Tribunal:

a) conheça da presente representação, por atender aos requisitos de admissibilidade previstos no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU para, no mérito, considerá-la procedente;

b) rejeite as razões de justificativa apresentadas pela Sra. Valdenyra Farias Thomé, presidente do TRT da 11ª Região, e da Sra. Kátia Maria Soares da Rocha, diretora do Serviço de Pessoal do mesmo Tribunal;

c) determine ao Tribunal Regional do Trabalho da 11ª Região que:

c.1) promova, no prazo de 15 (quinze) dias, a supressão da parcela 'VPNI – Localidade' da remuneração dos magistrados Antônio Carlos Marinho Bezerra, David Alves de Mello Júnior, Eleonora Saunier Gonçalves, Francisca Rita Alencar Albuquerque, Luiza Maria de Pompei Falabela Veiga, Maria das Graças Alecrim Marinho, Adilson Maciel Dantas, Aldemiro Rezende Dantas Júnior, Alberto de Carvalho Asensi, Audari Matos Lopes, Adelson Silva dos Santos, Carlos Delan de Souza Pinheiro, Djalma Monteiro de Almeida, Eliana Souza de Farias Serra, Eduardo Melo de Mesquita, Gerfran Carneiro Moreira, Jorge Álvaro Marques Guedes, José Dantas de Goés, Lairto José Veloso, Mauro Augusto Ponce de Leão Braga, Maria de Lourdes Guedes Montenegro, Márcia Nunes da Silva Bessa, Maria da Glória de Andrade Lobo, Nélia Maria Ladeira Luniere, Ormy da Conceição Dias Bentes, Pedro Barreto Falcão Netto, Ruth Barbosa Sampaio, Rildo Cordeiro Rodrigues, Sandro Nahmias Melo e Edna Maria Fernandes Barbosa;

c.2) informe a esta Corte de Contas, no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da ciência da deliberação, as medidas tomadas para o cumprimento da determinação acima;

d) dispense o ressarcimento das quantias indevidamente recebidas de boa-fé, até a ciência da deliberação a ser adotada, pelos magistrados referidos no item c.1, tendo em vista os termos da Súmula nº 249 deste Tribunal; e

e) dê ciência da deliberação que vier a ser adotada ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e aos interessados".

3. Tendo em conta a complexidade jurídica da matéria, determinei, em caráter excepcional, o envio dos autos para colher a manifestação escrita do Ministério Público junto ao Tribunal (MPTCU), consoante despacho lançado à Peça nº 47 dos autos.

4. O MPTCU, representado no feito pelo Procurador Marinus Eduardo de Vries Marsico, manifestou-se nos seguintes termos (Peça nº 23):

"(...) *Retornam os autos com as razões de justificativa dos responsáveis, insuficientes, no entanto, para elidir a ilegalidade, pois é cristalina a impossibilidade de serem agregados aos subsídios outras vantagens.*

Ante os elementos constantes dos autos, o Ministério Público manifesta-se em concordância com a proposta formulada pela Unidade Técnica nos pareceres, rejeitando-se as razões de justificativa dos responsáveis, sem prejuízo das determinações propostas".

5. Considerando que foi promovida a audiência da presidente do TRT/AM e da diretora do Serviço de Pessoal, as quais alegaram, em síntese, que o pagamento da parcela inquinada em acúmulo com o subsídio dos magistrados foi embasada em sinalização favorável do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), consoante o Enunciado Administrativo nº 4, de 10 de outubro de 2006, determinei, mediante o despacho à Peça nº 49, o retorno dos autos à Sefip para que fosse promovida diligência junto ao CNJ, no intuito de colher justificativas quanto à manutenção desse Enunciado Administrativo CNJ nº 4, de 2006, e quanto à legalidade do inciso I, do art. 5º, da Resolução CNJ nº 13, de 21 de março de 2006, os quais têm servido de fundamento para o pagamento da VPNI-Localidade.

6. Essa medida saneadora foi reiterada no despacho à Peça nº 55, tendo em vista a informação da unidade técnica (Peça nºs 53 e 54) no sentido de que, apesar de cumprida a determinação contida no despacho anterior por meio do Aviso GP/TCU nº 1037, de 10/9/2012 (Peça nº 51), o órgão deixou de se pronunciar expressamente.

7. Na sequência, a Sefip acostou o parecer constante da Peça nº 57, dando ciência do posicionamento firmado pelo CNJ, à Peça nº 56, nos termos da Decisão Monocrática proferida em 23/11/2011 pelo Conselheiro Jefferson Luís Kravchychyn, no âmbito do Pedido de Providências nº 0005294-77.2011.2.00.0000, instaurado a partir do Acórdão 3.159/2010-TCU-1ª Câmara, que determinou ao Tribunal Regional do Trabalho da 23ª Região a suspensão do pagamento da inquinada parcela, pelas seguintes razões:

"(...) *VOTO:*

A questão apresentada a esse Conselho, por meio de aviso, dirigido ao Presidente Ministro Cezar Peluso, em que o então Presidente [em exercício] *do Tribunal de Contas da União, Ministro José Múcio Monteiro, expõe Acórdão daquela Corte que se refere ao pagamento de 'VPNI-Localidade' no âmbito d Tribunal Regional do Trabalho da 23ª Região.*

A posição do Conselho Nacional de Justiça, manifestada por ocasião da edição do Enunciado nº 4/2006, republicado no ano de 2007, traz a seguinte orientação:

'Os magistrados da União que ingressaram antes da edição da Medida Provisória nº 1.573/97 e que atendem aos requisitos do artigo 17 da Lei nº 8.270/1991, combinado com o artigo 65, X, da Lei Complementar nº 35/79 (LOMAN), e Decreto nº 493/92, fazem jus, além do valor do subsídio, ao percebimento da vantagem transitória de Gratificação Especial de Localidade - GEL como Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada - VPNI, enquanto permanecerem em exercício nas varas localizadas em zonas de fronteira ou em localidades cujas condições de vida o justifiquem, limitado o rendimento total ao valor do teto remuneratório, conforme inciso I do artigo 5º da Resolução nº 13 do CNJ' (Precedente: PP nº 603 - 27ª Sessão Ordinária - 10 de outubro de 2006; republicado em virtude de erro material - 51ª Sessão Ordinária - 06 de novembro de 2007).

De igual modo a Resolução nº 13 do CNJ, em seu artigo 5º, I, prevê que: 'Art. 5º As seguintes verbas não estão abrangidas pelo subsídio e não são por ele extintas: I - de caráter permanente: retribuição pelo exercício, enquanto este perdurar, em comarca de difícil provimento'.

Recentemente foi suscitada a ilegalidade e inconstitucionalidade no pagamento de tais vantagens aos magistrados federais, questão que foi objeto de deliberação pelo Plenário desse Conselho na 130ª Sessão Ordinária, realizada no dia 05/07/2011, ocasião em que, por unanimidade manteve-se o entendimento anterior e conseqüentemente o texto integral do enunciado destacado:

*'PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS. JUIZES FEDERAIS. GEL (GRATIFICAÇÃO ESPECIAL DE LOCALIZAÇÃO). SUPOSTA INCONSTITUCIONALIDADE E ILEGALIDADE. INOCORRÊNCIA. MATÉRIA JÁ ENFRENTADA PELO PLENÁRIO DO CNJ. 1. No PP 603 o CNJ já decidiu que a GEL (convertida em VPNI pela edição da Lei n. 9.527/97) constituiu verba de caráter permanente, não havendo sido absorvida pelo subsídio, ficando destacada até o limite do teto constitucional (Resolução CNJ n. 13, art. 5º, I). 2. Os magistrados que passaram a ter exercício em localidades de difícil provimento após a edição da MP 1.573/96 não têm direito ao recebimento da aludida gratificação, por ausência de base legal para seu pagamento. 3. Existência de fundamentação na decisão monocrática que não conheceu do pedido do requerente por entender que a matéria já havia sido apreciada pelo Plenário do CNJ. Legitimidade da adoção da técnica da motivação '**per relationem**' (MS 28989/PR). Recurso administrativo que se conhece, e a que se nega provimento. (PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS - CONSELHEIRO 0002894-27.2010.2.00.0000 – RELATOR CONSELHEIRO NELSON TOMAZ BRAGA)'.*

Antes da deliberação destacada, a matéria já havia sido enfrentada pelo CNJ em outras oportunidades: a) no PP 603, questionava-se o pagamento da GEL em razão da edição da Resolução 13/2006; b) sob a relatoria do Conselheiro Jorge Maurique, no PP 0000266-36.2008.2.00.0000: e ainda c) no PP 0003434-12.2009.2.00.0000, de relatoria do Conselheiro Jorge Hélio, em que se requeria ao CNJ que declarasse que a GEL teria natureza de retribuição pelo exercício, enquanto perdurar, em comarca de difícil provimento, e portanto de natureza não-remuneratória para todos os efeitos legais.

Como visto a orientação do Conselho Nacional de Justiça encontra-se consolidada, sendo que em nenhuma das ocasiões em que a matéria foi analisada houve a intenção de modificar-se o entendimento firmado no Enunciado Administrativo de nº 4, nem mesmo o disposto no artigo 5º, I, da Resolução nº 13.

Soma-se a isso a inexistência de fato novo capaz de alterar o mérito de reiteradas decisões desse Conselho. A decisão do Supremo Tribunal Federal que foi trazida a esse Conselho como motivo ensejador da alteração de entendimento, não se refere especificamente à GEL, mas sim a VPNI de quintos para magistrados. Transcreve-se, por oportuno a ementa do julgado mencionado:

'CONSTITUCIONAL. MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. QUINTOS. INCORPORAÇÃO. NOMEAÇÃO NA MAGISTRATURA. VANTAGEM NÃO PREVISTA NO NOVO REGIME JURÍDICO (LOMAN). INOVAÇÃO DE DIREITO ADQUIRIDO. INEXISTÊNCIA. 1. O Supremo Tribunal Federal já pacificou entendimento de que descabe alegar direito adquirido a regime jurídico. Precedentes. 2. Preservação dos valores já recebidos em respeito ao princípio da boa-fé. Precedentes. 3. Agravo regimental parcialmente provido (AI 410946 AgR, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 17/03/2010, DJe-81 DIVULG 06-05-2010 PUBLIC 07-05-2010 EMENT VOL-02400-05 PP-00949)'.

Como afirmado pelo Tribunal Regional do Trabalho da 23ª Região há aparente conflito nas orientações exaradas do Tribunal de Contas da União e do Conselho Nacional de Justiça. Em situação que conflito dessa ordem foi apresentado ao Conselho, assim restou deliberado pelo Plenário, que por unanimidade, acompanhou o voto do Relator Conselheiro Marcelo Neves, cuja ementa registra:

'Consulta. 1) Competência para Controle Administrativo e Financeiro do Poder Público. Conflito de competências entre TCU e CNJ. Critério da especialidade. 2) Permuta de servidores por cargos vagos. Prática similar ao instituto da transferência. Impossibilidade. Precedentes do STF. 1) O conflito de competências entre TCU e CNJ para controlar administrativo-financeiramente o Poder Público resolve-se pelo critério da especialidade, prevalecendo a competência do CNJ quando se tratar especificamente do controle administrativo e financeiro do Poder Judiciário. 2) É vedada a permuta de servidores por cargos vagos, possibilitando a efetivação de servidores em Quadro de Pessoal de Tribunal para o qual não lograram aprovação em concurso público, resultando em prática similar ao instituto da transferência, banido do Ordenamento Jurídico Brasileiro conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (CNJ – CONS 0007136-29.2010.2.00.0000 – Rel. Cons. Marcelo da Costa Pinto Neves – 119ª Sessão – j. 25/01/2011 – DJ - e nº 17/2011 em 27/01/2011 p. 23)'.

Cita-se nesse passo a manifestação do Conselheiro Paulo Lobo, no PP 445: 'Não existe hierarquia entre o Tribunal de Contas da União e o Conselho Nacional de Justiça e suas decisões são dotadas de igual valor. 'Figurando, porém, o CNJ como órgão máximo do controle administrativo do aparato judicial brasileiro, de natureza interna, suas decisões devem ser cumpridas pelos órgãos judiciários, inclusive porque resultantes do exercício da auto-tutela administrativa'.

Contudo, entendo que eventual divergência de entendimentos não pode ser aqui dirimida. Não é razoável que o próprio Conselho Nacional de Justiça manifeste-se acerca da orientação mais adequada. Sua posição está expressa nos diversos julgados anteriormente mencionados.

Na relação estabelecida entre o Tribunal Regional do Trabalho da 23ª Região e o Tribunal de Contas da União, em processo específico de fiscalização de ato administrativo (Acórdão nº 3.159/2010-TCU-1ª Câmara), não cabe a este Conselho manifestar-se nem mesmo intervir, sob pena de invadir seara que não lhe é afeta.

Possível questionamento acerca da divergência de orientações estabelecidas deve ser resolvido judicialmente.

Ante o exposto, conheço do aviso enviado pelo Tribunal de Contas da União, julgando, contudo, desnecessária nova manifestação do CNJ acerca do tema, pelos motivos delineados anteriormente".

É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trata-se de representação formulada pela Sefip, em decorrência do Acórdão 3.159/2010-TCU-1ª Câmara, versando sobre a percepção cumulada da parcela denominada VPNI-Localidade com o subsídio de 30 magistrados do Tribunal Regional do Trabalho da 11ª Região (TRT/AM).

2. Preliminarmente, entendo que a presente representação merece ser conhecida pelo TCU, por preencher os requisitos legais e regimentais de admissibilidade.

3. Já no mérito, peço licença para divergir do encaminhamento proposto pela Sefip, de sorte que pugno por que a presente representação seja considerada improcedente, pelas razões que passo a expor.

4. Como visto, o TCU prolatou o Acórdão 9.131/2011-2ª Câmara, por intermédio do qual foi promovida a audiência da então presidente do TRT/AM e da diretora do Serviço de Pessoal, as quais alegaram que o pagamento da parcela inquinada em acúmulo com o subsídio dos magistrados teve como fundamento o Enunciado Administrativo nº 4, de 10 de outubro de 2006, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que aduz:

"Os magistrados da União que ingressaram antes da edição da Medida Provisória nº 1.573/97 e que atendem aos requisitos do artigo 17 da Lei nº 8.270/1991, combinado com o artigo 65, X, da Lei Complementar nº 35/79 (LOMAN), e Decreto nº 493/92, fazem jus, além do valor do subsídio, ao percebimento da vantagem transitória de Gratificação Especial de Localidade - GEL como Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada - VPNI, enquanto permanecerem em exercício nas varas localizadas em zonas de fronteira ou em localidades cujas condições de vida o justifiquem, limitado o rendimento total ao valor do teto remuneratório, conforme inciso I do artigo 5º da Resolução nº 13 do CNJ".

5. No que tange à oitiva dos beneficiários, determinada pelo **decisum** acima, esclareço que a maioria dos magistrados compareceu aos autos, permanecendo silentes apenas os desembargadores Antônio Carlos Marinho Bezerra e Maria das Graças Alecrim Marinho, assim como o juiz Gerfran Carneiro Moreira, os quais, entretanto, tomaram conhecimento deste feito.

6. Em essência, a defesa dos interessados (à Peça nº 39, autuada indevidamente como recurso, e às Peças nos 17, 18, 40, 42 e 43) centra-se nos seguintes argumentos:

a) não haveria dúvidas sobre a possibilidade de aplicação da legislação específica dos servidores públicos de maneira supletiva ao art. 65, inciso X, da Lei Complementar nº 35, de 14 de março de 1979 (Lei Orgânica da Magistratura – Loman), em respeito ao princípio da isonomia;

b) a gratificação prevista na Loman para a lotação em comarca de difícil provimento possuiria evidente caráter indenizatório;

c) a Lei nº 9.527, de 10 de dezembro de 1997, não teria revogado a Lei nº 8.270, de 17 de dezembro de 1991, em cujo Artigo 17 se estabeleceu originariamente a presente vantagem sob o título de Gratificação Especial de Localidade (GEL), de modo que apenas a gratificação não poderia ser concedida doravante, mantendo-a, todavia, na forma de vantagem pessoal para os servidores que continuassem lotados nas comarcas previstas no Decreto nº 493, de 10 de abril de 1992;

d) a Lei nº 9.527, de 1997, não teria extinguido o direito de os magistrados receberem a gratificação prevista na Loman, que se constitui como lei complementar e que, por isso, não poderia ser revogada por lei ordinária; e

e) os normativos do CNJ deveriam prevalecer em relação às decisões do TCU, por se tratar o CNJ de órgão colegiado máximo (**sic**) de controle administrativo e financeiro do Poder Judiciário.

7. Os magistrados que firmaram a defesa constante da Peça nº 40 alegam, ainda, que:

a) haveria conexão do TC 021.286/2009-1 com a presente representação, autuada em cumprimento ao item 9.3 do Acórdão 3.159/2010-TCU-1ª Câmara, o que demandaria a apreciação conjunta desses processos;

b) competiria privativamente ao Plenário do TCU deliberar sobre o conflito de ato normativo com a Constituição Federal de 1988, nos termos do art. 15, inciso I, alínea "e", do RITCU, c/c o art. 97 da CF88 e com a Súmula nº 10 do Supremo Tribunal Federal (STF);

c) o Enunciado Administrativo CNJ nº 4, de 2006, achar-se-ia impregnado de eficácia geral e conteúdo impessoal, conforme o STF teria deliberado no MS 28989/PR, de modo que só poderia ser combatido pelo controle abstrato de inconstitucionalidade ou pela via da ação popular;

d) os Acórdãos 3.159/2010 e 8.890/2011, prolatados pela 1ª Câmara do TCU, padeceriam de vício de nulidade absoluta, por não terem respeitado a cláusula de reserva de plenário; e

e) não haveria inconstitucionalidade no ato do CNJ, pois o entendimento nele contido encontraria respaldo no instituto da estabilidade financeira, reconhecido na jurisprudência do STF.

8. Após diligência junto ao CNJ, a posição atual do órgão foi trazida a estes autos por meio de cópia da decisão monocrática proferida em 23/11/2011 pelo Conselheiro Jefferson Kravchychyn, no âmbito do Pedido de Providências nº 0005294-77.2011.2.00.0000, instaurado a partir do Acórdão 3.159/2010-TCU-1ª Câmara, que determinou ao Tribunal Regional do Trabalho da 23ª Região a suspensão do pagamento da parcela inquinada, destacando-se que, para a manutenção da orientação normativa sobre a VPNI-Localidade, foram apresentados, em suma, os seguintes argumentos:

a) a posição do CNJ sobre o assunto seria a mesma manifestada por ocasião da edição do Enunciado nº 4/2006, republicado em 2007 (Pedido de Providência – PP nº 603, 27ª Sessão Ordinária de 10/10/2006, republicado em virtude de erro material – 51ª Sessão Ordinária de 6/11/2007);

b) a Resolução CNJ nº 13/2006, em seu art. 5º, inciso I, prevê: *"as seguintes verbas não estão abrangidas pelo subsídio e não são por ele extintas: I – de caráter permanente: retribuição pelo exercício, enquanto este perdurar, em comarca de difícil provimento"*;

c) a matéria já teria sido enfrentada pelo CNJ em outras oportunidades: (a) no PP nº 603, em que se questionava o pagamento da GEL em razão da edição da Resolução nº 13/2006; (b) sob a relatoria do Conselheiro Jorge Maurique, no PP nº 0000266-36.2008.2.00.0000; e (c) no PP nº 0003434-12.2009.2.00.0000, sob relatoria do Conselheiro Jorge Hélio, em que se requeria ao CNJ que declarasse que a GEL teria natureza de retribuição pelo exercício, enquanto perdurar, em comarca de difícil provimento e teria, portanto, natureza não remuneratória para todos os efeitos legais;

d) recentemente teria sido suscitada a ilegalidade e a inconstitucionalidade no pagamento da vantagem em tela aos magistrados federais, questão que teria sido objeto de deliberação pelo Plenário do CNJ na 130ª Sessão Ordinária, realizada em 5/7/2011, ocasião em que, por unanimidade, foi mantido o entendimento anterior e consequentemente o texto integral do Enunciado nº 4/2006 (PP nº 2894-27.2010.2.00.0000, Relator Conselheiro Nelson Tomaz Braga); e

e) em situações de conflito com as orientações exaradas pelo TCU, o CNJ teria deliberado, por unanimidade, que a solução passaria pela aplicação do critério de especialidade, de modo que prevaleceria a competência do CNJ quando se tratar do controle administrativo e financeiro do Poder Judiciário (CONS 0007136-29.2010.2.00.0000 – Rel. Cons. Marcelo da Costa Pinto Neves – 119ª Sessão – 25/1/2011 – DJ-e nº 17/2011, de 27/1/2011, p. 23).

9. Apesar dessas considerações, o conselheiro concluiu o seu arrazoado, asseverando que não caberia ao CNJ se manifestar ante a eventual divergência de entendimento com o TCU, nem mesmo intervir nos autos, sob pena de invadir seara que não lhe é afeta.

I – Da relação entre o TCU e o CNJ

10. Logo de início, no que concerne ao suposto conflito de competências entre o TCU e o CNJ, vê-se que não se mostram procedentes os argumentos apresentados nos autos, no sentido de que a competência do CNJ prevaleceria sobre a do TCU, ante a suposta especialidade para a fiscalização financeira dos órgãos do Judiciário, não só porque tal suposição afronta expressa disposição constitucional, mas também porque ela contraria toda a lógica constitucional subjacente.

11. Eis que, em posição diametralmente oposta à referida suposição, há comando expresso no sentido de que a competência do CNJ não pode prejudicar a competência do TCU, nos termos do art. 103-B, § 4º, II, da CF88, que determina:

"*Art. 103-B.* ***omissis***.

§ 4º Compete ao Conselho [CNJ] *o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras*

atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

II - zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União" (grifou-se).

12. Não fosse o bastante, vê-se – também em sentido oposto à referida suposição – que não haveria sequer lógica institucional na prevalência da competência fiscalizadora do CNJ sobre a do TCU. Ocorre que, atuando o TCU como órgão de auxílio ao Congresso Nacional, no exercício do controle externo financeiro, o CNJ afastaria, assim, na verdade, o controle pelo Legislativo, deixando, ainda, para piorar, a administração do Supremo Tribunal Federal sem controle externo financeiro, já que, no âmbito da Adin 3.367/DF, o Supremo Tribunal afirmou não caber ao CNJ exercer controle financeiro sobre a administração do STF.

13. Nessa linha, aliás, pode-se citar o Acórdão 8.890/2011-TCU-1ª Câmara, cuja ementa restou lavrada nos seguintes termos:

"PEDIDOS DE REEXAME EM REPRESENTAÇÃO. MANUTENÇÃO DE PAGAMENTO DE SUBSÍDIO COM VPNI-LOCALIDADE. DIREITO NÃO RECEPCIONADO PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INCOMPATIBILIDADE COM O REGIME DE SUBSÍDIO EM PARCELA ÚNICA. DETERMINAÇÕES CORRETIVAS. CONHECIMENTO DOS RECURSOS. ALEGAÇÃO DE CUMPRIMENTO A ORIENTAÇÕES DO CNJ E DO CSJT CONTRÁRIAS ÀS DO TCU. COMPETÊNCIAS DO CONGRESSO NACIONAL, DO TCU E DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. APARENTE CONFLITO DE NORMAS EMANADAS DE ÓRGÃOS ADMINISTRATIVOS DO PODER JUDICIÁRIO E DO TCU NO EXERCÍCIO DE SUAS COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS. DEVER DE CUMPRIMENTO DO MANDAMENTO PROVENIENTE DO ÓRGÃO DE CONTROLE EXTERNO. CONSIDERAÇÕES. NEGATIVA DE PROVIMENTO AOS PEDIDOS DE REEXAME. FIXAÇÃO DE NOVO E IMPRORROGÁVEL PRAZO PARA CUMPRIMENTO DO ACÓRDÃO Nº 3.159/2010-TCU-1ª CÂMARA.

(...) *4. As competências do Congresso Nacional, em sede de controle externo, exercidas com o auxílio do Tribunal de Contas da União, com fulcro nos arts. 70 a 75 da Constituição Federal e na Lei nº 8.443/1992, se sobrepõem a eventuais orientações normativas do CNJ, do CSJT ou de outros conselhos de menor nível hierárquico, em sentido contrário, eis que as primeiras vinculam a todos os órgãos administrativos de todas as esferas de Poder, no sistema de freios e contrapesos do Sistema Republicano (cf. o STF - ADI 3.367/DF, Rel. Min. Cezar Peluso, Pleno, julg. 13/4/2005, D.J. 17/3/2006, Rep. D.J. 22/9/2006, p. 29).*

5. Improcedentes os argumentos ventilados nas peças recursais, nega-se a elas provimento" (grifou-se).

II – Dos precedentes do TCU sobre a VPNI-Localidade

14. A discussão sobre a Gratificação Especial de Localidade (GEL) encontra precedentes no TCU no sentido de que o acúmulo dessa parcela, como VPNI-Localidade, com o subsídio de magistrado seria indevido, já que: *"uma resolução do CNJ não pode estar em desacordo com a Constituição Federal. Ao ser instituído o regime de parcela única, como o de subsídios, ocorreu a absorção de todas as vantagens, passando a auferir o magistrado apenas o subsídio legal"* (**v. g.:** Acórdãos 3.167/2011 e 3.168/2011, do Plenário, e Acórdão 8.890/2011-1ª Câmara).

15. Logo, considerando apenas os precedentes firmados no TCU, o pagamento da VPNI-Localidade concomitante com o do subsídio mereceria ser considerado ilegal, na forma como propôs a unidade técnica.
16. Ocorre, todavia, que, mais recentemente, o próprio TCU evoluiu o seu entendimento sobre as questões relacionadas com a simetria remuneratória entre autoridades e servidores, bem assim com o pagamento de parcelas indenizatórias, de sorte que a questão merece ser, agora, revista sobre essas novas luzes.
17. Registre-se, nesse ponto, que as decisões do TCU, contrárias ao pagamento da GEL, como VPNI-Localidade, foram prolatadas sem examinar a questão da natureza jurídica dessa parcela.
18. Por conseguinte, passa-se ao exame da natureza jurídica da GEL (VPNI-Localidade) para, em seguida, se investigar a possibilidade de percepção cumulativa dessa parcela com o subsídio de magistrado.

III – Da natureza jurídica da VPNI-Localidade

19. Em suma, à luz das decisões do CNJ (v. itens 8-a, 8-c e 8-d destas razões de decidir), os interessados alegam que a GEL, assim como a vantagem pessoal dela decorrente (VPNI-Localidade), corresponderia a uma retribuição específica pelo exercício da atividade em comarca de difícil provimento, enquanto perdurasse a situação, e que, portanto, ela teria natureza não remuneratória para todos os efeitos legais.
20. Para melhor elucidar a natureza dessa vantagem, incluindo a forma como está sendo paga atualmente, devem ser examinadas as diversas normas aplicáveis ao caso.
21. A Lei Complementar nº 35 (Lei Orgânica da Magistratura – Loman), de 1979, estabeleceu, no seu art. 65, que poderiam ser outorgadas aos magistrados, nos termos da lei, dentre outras, as seguintes vantagens:

"*I – ajuda de custo para despesas de transporte e mudança;*

II – ajuda de custo para moradia, nas localidades em que não houver residência oficial à disposição do magistrado;

(...) *IV – diárias;*

(...) *X – gratificação pelo efetivo exercício em Comarca de difícil provimento, assim definida e indicada em lei*" (grifou-se).

22. Como se vê, a Loman apenas previu a gratificação, já que o dispositivo trata de uma vantagem potencial, ou seja, de uma possibilidade de concessão, a depender, para sua eficácia, de lei regulamentadora (duplamente indicada no referido artigo 65).
23. Vê-se ainda que, ao fazer tal previsão, a lei complementar alinhou a referida gratificação juntamente com outras vantagens pecuniárias de natureza sabidamente indenizatória, tais como: as diárias; as ajudas de custo para transporte e mudança; e as ajudas de custo para moradia.
24. Mais tarde, com o advento da Lei nº 8.270, de 1991, foi instituída a GEL (art. 17) para os servidores da União, das autarquias e das fundações públicas federais em exercício em zonas de fronteira ou em localidades cujas condições de vida justificassem tal vantagem, destacando-se que essas localidades seriam indicadas em regulamento baixado pelo Poder Executivo.
25. Note-se que, ao conceder a GEL para os servidores federais, o art. 17, parágrafo único, da Lei nº 8.270, de 1991, cuidou de excluir a possibilidade de incorporação dessa parcela aos proventos de aposentadoria (alínea "b"), bem como de excluir a incidência da contribuição previdenciária sobre a GEL (alínea "c"), dando conta, então, de se tratar de parcela com natureza tipicamente indenizatória.
26. Anote-se ainda que esses mesmos comandos foram reiterados no art. 1º, § 4º, do Decreto nº 493, de 1992, o qual listou, no seu anexo, as localidades onde a GEL seria considerada devida, destacando-se que, conforme o critério indicado no art. 2º desse mesmo decreto, tais localidades corresponderiam a: "*áreas de difícil acesso, inóspitas, e de precárias condições de vida*" (grifou-se).

27. A partir daí, a GEL foi aplicada, por analogia, pelos órgãos do Poder Judiciário, situação que, segundo consta do Pedido de Providências CNJ nº 1.299, de 27/5/2009, teve o condão de conferir aplicabilidade ao art. 65, inciso X, da Loman, garantindo aos magistrados certa simetria com os servidores federais quanto à percepção da aludida parcela indenizatória.

28. Tal situação perdurou até a edição da MP nº 1.573-7, de 2 de maio de 1997, que foi convertida na Lei nº 9.527, de 1997, salientando-se que o artigo 2º dessa lei estabeleceu que:

"Art. 2º Ficam extintas as gratificações a que se referem (...), e o art. 17 da Lei nº 8.270, de 17 de dezembro de 1991.

§ 1º A importância paga em razão da concessão das gratificações a que se refere o ***caput*** *deste artigo passa a constituir, a partir da publicação desta Lei e em caráter transitório, vantagem pessoal nominalmente identificada, sujeita exclusivamente a atualização decorrente de revisão geral da remuneração dos servidores públicos federais.*

§ 2º A vantagem a que se refere o parágrafo anterior não se incorpora aos proventos de aposentadoria e pensões, extinguindo-se o seu pagamento na hipótese em que o servidor passar a ter exercício, em caráter permanente, em outra localidade não discriminada expressamente nas normas vigentes a época de sua concessão" (grifou-se).

29. Ocorre que, logo após a aludida revogação da GEL, a EC nº 19/1998 alterou o art. 39, § 4º, da CF88, passando a estabelecer que os magistrados do Poder Judiciário seriam remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, observado, ainda, o disposto no inciso XI, do art. 37, da CF88, o qual, já com a redação conferida pela EC nº 41/2003, prevê como teto dos magistrados o valor do subsídio mensal dos ministros do STF.

30. A despeito de as referidas Emendas 19 e 41 terem sido publicadas em 1998 e em 2003, respectivamente, somente em 2005, após a entrada em vigor da Lei nº 11.143, o regime de subsídio passou a ser efetivamente aplicado, ocasião em que o STF editou a Resolução nº 306, de 27 de junho de 2005, mediante a qual tornou público o valor do subsídio dos magistrados.

31. Nessa toada, o CNJ editou a Resolução nº 13/2006, disciplinando a aplicação do regime de subsídio e o teto dos magistrados, tendo essa resolução relacionado, no seu art. 4º, as verbas do regime remuneratório anterior que estariam compreendidas no subsídio dos magistrados, sendo consideradas extintas, dentre elas, no item VII, letra "c", as vantagens pessoais de qualquer natureza, a exemplo das VPNI.

32. De toda sorte, ao tempo em que indicou no cômputo de absorção da nova estrutura remuneratória as VPNI de qualquer natureza, o CNJ relacionou no art. 5º da Resolução nº 13/2006, dentre as verbas não suprimidas pelo subsídio, a seguinte parcela: *"I – de caráter permanente: retribuição pelo exercício, enquanto este perdurar, em comarca de difícil provimento*" (grifou-se).

33. Essa mesma resolução, aliás, em seu art. 8º, inciso I, excluiu da incidência do teto remuneratório constitucional as verbas de caráter indenizatório, previstas em lei, em cujo rol se encontram:

"*a) ajuda de custo para mudança e transporte;*

b) auxílio-moradia;

c) diárias;

(...)*; e g) outras parcelas indenizatórias previstas na Lei Orgânica da Magistratura* ...." (grifou-se).

34. A partir dessa legislação, constata-se que a gratificação pelo exercício em comarca de difícil provimento, prevista na Loman (art. 65, X) e assumida sob a forma legal da GEL, tem natureza indenizatória e que, assim, ela não teria sido necessariamente afastada ou extinta pela lei que instituiu o subsídio em parcela única, por força, inclusive, do disposto no art. 4º da EC nº 47/2005, que aduz:

"*Art. 4º Enquanto não editada a lei a que se refere o § 11 do art. 37 da Constituição Federal, não será computada, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do* ***caput*** *do mesmo artigo, qualquer parcela de caráter indenizatório, assim definida pela legislação em vigor na data de publicação da Emenda Constitucional nº 41, de 2003*" (grifou-se).

35. Enfim, um pouco mais tarde, com a edição do Enunciado CNJ nº 4/2006, republicado em 2007, a parcela indicada no art. 5º, inciso I, da Resolução CNJ nº 13/2006 foi definida como vantagem temporária, que não deve ser incluída no cômputo do teto remuneratório constitucional.

36. Cabe registrar que, no âmbito do Ministério Público da União, vigora entendimento similar ao que chegou o CNJ, segundo a Resolução nº 9, de 5 de julho de 2006, editada pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), que no seu art. 4º, inciso IV, aduz:

"*Art. 4º Estão compreendidas no subsídio de que trata o artigo anterior e são por esse extintas todas as parcelas do regime remuneratório anterior, exceto as decorrentes de:*

(...) *IV – exercício em local de difícil provimento*" (grifou-se).

37. Na mesma linha, mas no âmbito do Poder Executivo, sabe-se que, diante, basicamente, de provimentos judiciais, ainda perduram vantagens relacionadas com a localidade de exercício do cargo, como a Gratificação de Zona ou Local, instituída pelo Decreto-Lei nº 1.523, de 3 de fevereiro de 1977, para servidores do Incra, destacando-se que tal norma estipulou expressamente (art. 3º, parágrafo único) que tais gratificações: "*não serão, em caso algum, incorporadas ao vencimento ou salário, nem computadas para efeito de aposentadoria*".

38. Como se sabe, o emprego desse tipo de vantagem por exercício em localidade especial tem sido justificado pela dificuldade de a administração fixar pessoal em locais inóspitos de seu interesse, oferecendo, por isso, indenização ao servidor que se dispõe a permanecer em exercício nessas localidades, durante o tempo em que lá permanecer.

39. Nesse mesmo sentido, aliás, é que se deu a recente edição da Lei nº 12.855, de 2 de setembro de 2013, que, à semelhança do que foi feito com a GEL, institui parcela indenizatória para ocupante de cargo efetivo em localidades estratégicas para a prevenção, controle, fiscalização e repressão a delitos transfronteiriços, especificamente em municípios localizados em região de fronteira, com dificuldade de fixação de efetivo, tendo o artigo 3º dessa lei lançado luzes sobre a natureza indenizatória inerente às demais parcelas pagas em razão da localidade, quando aduziu que:

"*Art. 3º A indenização de que trata o art. 1º não poderá ser paga cumulativamente com diárias, indenização de campo ou qualquer outra parcela indenizatória decorrente do trabalho na localidade*" (grifou-se).

40. Também deve ser anotada, nessa linha, a edição pela Procuradoria-Geral da República da Portaria nº 652, de 18 de setembro de 2013, que dispõe sobre a concessão de auxílio-moradia aos membros do Ministério Público da União, a título de indenização, quando estiverem lotados e residentes em local cujas condições de moradia forem particularmente difíceis ou onerosas.

41. Observa-se, pois, que vantagens, como a GEL (e a VPNI-Localidade dela decorrente), pagas a agentes públicos que servem em localidades especiais têm natureza evidentemente indenizatória, não se confundindo com as verbas remuneratórias de cargo efetivo, mesmo porque elas são pagas apenas enquanto o beneficiário estiver lotado na localidade especificada pela norma legal, como compensação pelo exercício da função pública em condições socioeconomicamente mais desgastantes, de modo que assiste razão aos interessados em relação à natureza indenizatória da GEL e da VPNI dela decorrente (v. itens 6-b e 8-c destas razões de decidir).

42. Cabe avaliar, então, se essa parcela de caráter não remuneratório pode ser percebida cumulativamente com o subsídio.

IV – Do pagamento da VPNI-Localidade cumulativamente com o subsídio

43. O atual regime de parcela única não pode ser visto como absoluto, mesmo porque o STF já reconheceu exceções a essa regra, como no caso da parcela transitória para se evitar decesso remuneratório na mudança de regime.

44. Esse foi o caso do MS 24.875/DF, em que o STF considerou o princípio constitucional da irredutibilidade de vencimentos dos magistrados para garantir a manutenção de vantagem que, embora de caráter pessoal, não estaria incorporada ao subsídio, de modo que esse tipo de vantagem se mostra devido, ainda que implique a extrapolação do teto remuneratório constitucional, desde que tal excesso de remuneração, verificado nessa hipótese excepcional, seja absorvido pelos reajustes subsequentes no valor do teto.

45. Já no que concerne às parcelas de natureza indenizatória, vê-se que, nos termos do Acórdão 2.346/2012-Plenário, o TCU orientou os tribunais superiores no sentido de que a remuneração dos magistrados por meio de subsídio deve ser feita em parcela única, tendo em vista a Lei nº 11.143, de 2005, c/c o § 4º do art. 39 da CF/1988, ressalvadas as parcelas de caráter indenizatório.

46. Bem se sabe que esse entendimento encontra amparo nos termos da EC nº 47, de 5 de julho de 2005, que, alterando o art. 37, § 11, da CF88, albergou a possibilidade de percepção simultânea de parcelas indenizatórias com o subsídio, quando estatuiu que: *"Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do* ***caput*** *deste artigo* [teto constitucional], *as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei*"; tendo essa mesma EC nº 47/2005 esclarecido, no seu art. 4º, que: "*enquanto não editada a lei a que se refere o § 11 do art. 37 da Constituição Federal, não será computada, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do* ***caput*** *do mesmo artigo, qualquer parcela de caráter indenizatório, assim definida pela legislação em vigor na data de publicação da Emenda Constitucional nº 41, de 2003."*

47. Vale lembrar que a disciplina fixada pelo STF também serviu de fundamento para se estender às autoridades do TCU o pagamento do auxílio-alimentação, concedido aos magistrados com base na Resolução CNJ nº 133, de 21 de junho de 2011, consoante se verifica nos Acórdãos 2.346/2012 e 2.408/2012, ambos do Plenário do TCU.

48. Por esclarecedor, convém trazer à baila trechos da decisão monocrática prolatada pelo Ministro Luiz Fux, em 28/3/2012, como Relator no STF da Ação Ordinária 1.725/DF, nos seguintes termos:

"A jurisprudência desta Suprema Corte sobre o tema, que faz frequente alusão ao texto da LOMAN em matéria de vantagens asseguradas aos magistrados, tem o precípuo objetivo de impedir abusos e distorções no pagamento feito a magistrados brasileiros, criando distorções entre os diversos estados e a própria magistratura federal no que concerne aos vencimentos.

Não se vislumbra, em uma visão interdisciplinar e que parta da premissa de que o texto constitucional é o cume axiológico de nosso ordenamento jurídico, qualquer ilícito no pagamento a magistrados de direitos concedidos regularmente à maioria dos trabalhadores brasileiros, servidores públicos ou não, e especialmente aos membros do Ministério Público, carreira com que a magistratura guarda plena simetria, na esteira do que reconhecido pelo c. Conselho Nacional de Justiça.

Uma interpretação evolutiva do texto da LOMAN, que guarde compatibilidade com o texto constitucional, revela o necessário reconhecimento dos direitos aos magistrados que sejam ordinária e regularmente pagos aos trabalhadores, tal como ocorre com o pagamento do auxílio-alimentação. À guisa de ilustração, a LOMAN não prevê expressamente o direito à licença-paternidade, não assegura o direito à licença-maternidade, não garante expressamente o direito ao adicional de férias. É

razoável sustentar que apenas as juízas brasileiras não terão, por exemplo, direito à licença-maternidade em razão da ausência de previsão expressa na LOMAN?

(...) *Na atual conjuntura, em que o subsídio é percebido em parcela única, são admitidas as parcelas de caráter indenizatório,* ***ex vi*** *do art. 37, § 11, da Carta de 1988, tal como a impugnada.*

(...) *Sob a ótica da justiça, o pagamento de auxílio-alimentação a juízes não representa qualquer imoralidade, ilegalidade ou inconstitucionalidade em uma leitura, tal como a conduzida pelo CNJ quando da edição da novel Resolução nº 133, do texto constitucional que reconheça o caráter simétrico entre a magistratura, que é nacional, e os membros do Ministério Público.*

(...) *O exemplo acima comprova que as frequentes alterações que o regime remuneratório dos agentes públicos brasileiros impede interpretações literais e descontextualizadas da realidade social brasileira que evolui, paulatinamente, concedendo a todos os trabalhadores brasileiros, e não apenas a juízes e a membros da AGU, vantagens de natureza social, como ocorre com o auxílio-alimentação, valor que, reitero, é de diminuta expressão monetária individual, mercê de percebida por todas as categorias de trabalhadores no Brasil"* (grifou-se).

49. Por conseguinte, ante a interpretação conferida pelo Ministro do STF ao art. 37, § 11, da CF88, no sentido de que a percepção cumulativa de parcela indenizatória com o subsídio de magistrado pode ser plenamente aceitável, ainda que a vantagem não esteja prevista na Loman, pode-se ver que, no presente caso concreto, em que a GEL estava fixada em lei federal, além de estar expressamente indicada na Loman, a aludida acumulação da VPNI-Localidade com o subsídio se mostra possível.

50. Verifica-se, pois, que, a partir do novo entendimento albergado pelo TCU quanto à simetria remuneratória entre autoridades e servidores federais, bem como quanto à natureza indenizatória de algumas parcelas instituídas pela lei, não há óbices para a percepção conjunta da VPNI-Localidade com o subsídio de magistrado, tal como prescrito no Enunciado Administrativo CNJ nº 4/2006, desde que, é claro, seja observada, nos termos da Lei nº 9.527, de 1997, a atualização dessa vantagem apenas pelos reajustes gerais dos servidores federais.

51. Por conseguinte, não se mostra adequada a manifestação da Sefip no sentido de que somente seria possível o pagamento da VPNI-Localidade, cumulativamente com o subsídio, na forma de parcela complementar absorvível, uma vez que a unidade técnica deixou de considerar a desnecessidade de absorção de parcelas com natureza indenizatória, como a VPNI-Localidade resultante da GEL.

52. A unidade técnica indicou, de toda sorte, que não são de grande monta os valores atualmente pagos a título de VPNI-Localidade, destacando que o valor da maior VPNI-Localidade paga atualmente no TRT da 11ª Região seria de R$ 1.828,95.

53. De fato, verificam-se, a título de exemplo, nas fichas financeiras de dois juízes vinculados a Varas do Trabalho de Manaus/AM, juntadas às fls. 25/40 da Peça nº 39, que os valores percebidos a título de VPNI-Localidade atingem os montantes de R$ 823,03 e R$ 1.828,95, respectivamente.

54. Registre-se que a Lei nº 9.527, de 1997, extinguiu o direito à GEL para os que fossem lotados nas localidades especiais a partir da vigência lei, mas não extinguiu o pagamento da GEL para os que já a percebiam enquanto permanecessem nas localidades especiais, tendo convertido os valores recebidos até então pelos magistrados em VPNI, que deve guardar a natureza indenizatória, não tendo a referida lei estabelecido nenhum comando no sentido da absorção dessa VPNI pelos aumentos sucessivos concedidos aos magistrados, prevendo tão somente a atualização dessa vantagem pessoal de caráter transitório pelos reajustes gerais dos servidores federais.

55. Logo, por ter natureza indenizatória, a VPNI-localidade não se confunde com vantagem pessoal instituída para evitar o decesso remuneratório, a qual advém da diferença a menor entre a remuneração percebida e a nova estrutura remuneratória por subsídios, não se aplicando a ela, então, a regra de absorção definida pelo STF (**v.g.**: MS 24.875/DF, RE 298.694/SP, RE 226.462/SC, RE 236.239/PR, RE-AgR 295.750/PB e AgReg 3.108/RJ).

56. Demais disso, não há que se falar em absorção da aludida parcela indenizatória pelos aumentos sucessivos do subsídio de magistrado, uma vez que tal vantagem pessoal não tem natureza remuneratória, tampouco se trata de direito adquirido a regime remuneratório anterior, mesmo porque, nos termos da Lei nº 9.527, de 1997, o pagamento da VPNI deve cessar, no caso concreto, quando o fato gerador da indenização não mais persistir, ante a saída do magistrado da correspondente localidade especial.

57. Nessa linha, entendo que cabe determinar ao órgão que observe essa restrição, promovendo a exclusão da GEL e da VPNI dela decorrente para os magistrados que não mais estiverem em exercício nas localidades especiais de difícil provimento indicadas no Decreto nº 493, de 1992.

58. Reitero, conforme já alinhavado nestas razões de decidir (item 34), que a percepção de adicional de natureza indenizatória continuada cumulativamente com o subsídio de magistrado configura situação expressamente excepcionada pela EC nº 47/2005, na medida em que o constituinte derivado permitiu o pagamento de indenizações acima do teto constitucional.

59. Semelhante excepcionalidade, aliás, foi reconhecida recentemente pelo Superior Tribunal de Justiça no MS 20.105, quando a 1ª Seção do STJ decidiu que não incide o teto remuneratório do funcionalismo público sobre a totalidade dos valores recebidos a título de pensão especial pela viúva do ex-presidente João Goulart concomitantemente com a pensão de viúva de anistiado político.

60. De mais a mais, cabe destacar que o STF já havia firmado entendimento, antes mesmo da EC nº 47/2005, no sentido de que as parcelas indenizatórias não fariam parte da remuneração ou do subsídio, não sendo, portanto, computadas para fins do teto de que trata o inciso XI, do art. 37, da CF88 (ADI 1.404/SC).

V – Considerações finais

61. Por todo o exposto, pode-se considerar improcedente a presente representação, sem prejuízo de determinar ao TRT da 11ª Região que adote as medidas necessárias à suspensão do pagamento da GEL e da VPNI dela decorrente para os magistrados que não mais estiverem em exercício nas localidades especiais de difícil provimento indicadas no Decreto nº 493, de 1992.

62. De mais a mais, tendo em vista que o TC 007.827/2012-1 foi apensado provisoriamente aos presentes autos, até o seu desfecho, cabe tecer as seguintes considerações adicionais:

a) o processo apenso trata de representação do titular do MPTCU requerendo a realização de auditoria para verificar se o entendimento exarado no Acórdão 3.159/2010-TCU-1ª Câmara, que considerou irregular o pagamento da VPNI-Localidade junto com o subsídio dos magistrados do TRT da 23ª Região, está sendo observado por outros órgãos do Poder Judiciário da União;

b) a Sefip propõe que a representação seja conhecida para, no mérito, considerá-la improcedente, uma vez que, em observância ao item 9.3 do Acórdão 3.159/2010-1ª Câmara, já teria realizado levantamento nos arquivos eletrônicos contendo as fichas financeiras do pessoal integrante dos órgãos do Poder Judiciário da União, tendo identificado, em alguns deles, magistrados recebendo a inquinada parcela, fato que originou diversos processos de representação, cuja situação encontra-se indicada na tabela seguinte:

Órgão	Processo	Acórdão TCU	Situação
TRT da 23ª Região	TC 021.286/2009-1	4.766/2013-1ª Câmara	Monitoramento do Acórdão 859/2012-1ª Câmara. Recomendação à AGU para acompanhamento de ações ordinárias. Arquivamento após comunicação.
TRF da 1ª Região	TC 011.787/2011-2	3.167/2011-Plenário	Determinações cumpridas e parcela suprimida. Arquivamento.
TRF da 3ª Região	TC 011.788/2011-9	3.168/2011-Plenário	Determinações cumpridas e parcela suprimida. Arquivamento.
TRT da 11ª Região	TC 011.789/2011-5	9.131/2011-2ª Câmara	Representação examinada nestes autos.
TRT da 14ª Região	TC 011.790/2011-3	182/2012-2ª Câmara	Aguardando pronunciamento do Relator,

			Ministro Benjamin Zymler.
TRT da 24ª Região	TC 011.791/2011-0	4.721/2012-2ª Câmara	Aguardando pronunciamento do Relator do Pedido de Reexame, Ministro Raimundo Carreiro.

c) de acordo com a unidade técnica especializada, a auditoria requerida seria desnecessária, pois já foram identificados os pagamentos supostamente irregulares da VPNI-Localidade e as providências a cargo do TCU estão sendo tomadas nos processos indicados acima, de modo que a possível responsabilização dos gestores, caso fique demonstrado o descumprimento de determinação do TCU, sem causa justificada, pode ser adotada em sede de monitoramento ou, conforme já determinado no item 9.5 do Acórdão 859/2012-1ª Câmara, por meio de processo específico de representação (Peça nº 3 do TC 007.827/2012-1); e

d) já o MPTCU, tendo em conta que estava em tramitação no STF a Ação Civil Originária nº 1.955, sobre conflito de competências entre o CNJ e o TCU em relação ao pagamento da parcela VPNI-Localidade, propôs o sobrestamento do processo apenso, até decisão definitiva do STF na referida ACO nº 1.955 (Peça nº 9 do TC 007.827/2012-1).

63. Considerando tais informações, bem assim que a ACO nº 1.955 foi arquivada pelo STF, em 12/9/2012, em razão da desistência da ação pelo autor, acolho a proposta apresentada pela Sefip no sentido de conhecer da representação constante do TC 007.827/2012-1 para, no mérito, pugnar pela sua perda de objeto ante o levantamento já realizado pela unidade técnica especializada, arquivando-se o feito, após o desapensamento dos presentes autos.

64. Enfim, tenho por pertinente o envio de cópia desta deliberação ao STF, ao CNJ, ao CNMP, ao Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT) e ao Conselho da Justiça Federal (CJF).

Pelo exposto, manifesto-me por que seja adotado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 10 de dezembro de 2013.

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator

ACÓRDÃO Nº 3668/2013 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.789/2011-5.
1.1. Apenso: TC 007.827/2012-1.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Responsável: Valdenyra Farias Thomé (CPF 007.055.432-34).
4. Órgão: Tribunal Regional do Trabalho da 11ª Região (TRT/AM).
5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
7. Unidade Técnica: Sefip.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia representação formulada pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip), em atendimento ao item 9.3 do Acórdão 3.159/2010-TCU-1ª Câmara, a fim de que fossem identificadas, por meio de técnicas de amostragem, ocorrências relativas à percepção da parcela denominada VPNI-Localidade cumulativamente com o subsídio pago pelos Tribunais Regionais do Trabalho e Tribunais Regionais Federais, destacando-se que, nestes autos, são examinadas apenas as ocorrências relativas ao Tribunal Regional do Trabalho da 11ª Região (TRT/AM);

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente representação, com fulcro no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU (RITCU), para, no mérito, considerá-la improcedente;

9.2. acolher as razões de justificativa apresentadas pela Exma. Sra. Valdenyra Farias Thomé, presidente do TRT da 11ª Região, e pela Sra. Kátia Maria Soares da Rocha, diretora do Serviço de Pessoal do mesmo Tribunal;

9.3. determinar ao Tribunal Regional do Trabalho da 11ª Região, que:

9.3.1. adote as medidas necessárias à suspensão do pagamento da GEL e da VPNI dela decorrente para os magistrados que não mais estiverem em exercício nas localidades especiais de difícil provimento indicadas no Decreto nº 493, de 10 de abril de 1992;

9.3.2. dê ciência do presente Acórdão aos interessados: Adelson Silva dos Santos; Adilson Macial Dantas; Alberto de Carvalho Asensi; Aldemiro Rezende Dantas Júnior; Antonio Carlos Marinho Bezerra; Audari Matos Lopes; Carlos Delan de Souza Pinheiro; David Alves de Mello Junior; Djalma Monteiro de Almeida; Edna Maria Fernandes Barbosa; Eduardo Melo de Mesquita; Eleonora Saunier Gonçalves; Eliana Souza de Farias Serra; Francisca Rita Alencar Albuquerque; Gerfran Carneiro Moreira; Jorge Alvaro Marques Guedes; José Dantas de Goés; Lairto José Veloso; Luíza Maria de Pompei Falabela Veiga; Maria da Glória de Andrade Lobo; Maria das Graças Alecrim Marinho; Maria de Lourdes Guedes Montenegro; Mauro Augusto Ponce de Leão Braga; Márcia Nunes da Silva Bessa; Nelia Maria Ladeira Luniere; Ormy da Conceição Dias Bentes; Pedro Barreto Falcão Netto; Rildo Cordeiro Rodrigues; Ruth Barbosa Sampaio; e Sandro Nahmias Melo;

9.4. desapensar o TC 007.827/2012-1, de modo a conhecer da representação nele veiculada e promover o seu arquivamento, por perda de objeto;

9.5. enviar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, ao Supremo Tribunal Federal, ao Conselho Nacional de Justiça, ao Conselho Nacional do Ministério Público, ao Conselho Superior da Justiça do Trabalho e ao Conselho da Justiça Federal; e

9.6. arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 49/2013 – Plenário.
11. Data da Sessão: 10/12/2013 – Extraordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-3668-49/13-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho (Relator) e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VALMIR CAMPELO
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral