



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ProAfR no RECURSO ESPECIAL Nº 1925194 - RO (2020/0201170-0)

RELATOR : **MINISTRO OG FERNANDES**
RECORRENTE : UNIÃO
RECORRIDO : SIND DOS SERV PUBLICOS FEDERAIS EM RONDONIA
SINDSEF
ADVOGADO : ADEVALDO ANDRADE REIS - RO000628

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. PROPOSTA DE AFETAÇÃO. RECURSO ESPECIAL. RITO DOS RECURSOS ESPECIAIS REPETITIVOS. ART. 256-I C/C ART. 256-E DO RISTJ, NA REDAÇÃO DA EMENDA REGIMENTAL 24, DE 28/09/2016. ART. 7º, § 2º, DA MP Nº 2.169-43/2001. VANTAGEM DE 28,86%. TRANSAÇÃO ADMINISTRATIVA. COMPROVAÇÃO. FICHAS FINANCEIRAS OU DOCUMENTO EXPEDIDO PELO SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS - SIAPE. MULTIPLICIDADE DE PROCESSOS. ABRANGÊNCIA DA SUSPENSÃO. PROPOSTA DE AFETAÇÃO ACOLHIDA.

1. Delimitação da controvérsia: "Definir se é possível a comprovação de transação administrativa, relativa ao pagamento da vantagem de 28,86%, por meio de fichas financeiras ou documento expedido pelo Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos - SIAPE, conforme art. 7º, § 2º, da MP nº 2.169-43/2001, inclusive em relação a acordos firmados em momento anterior à vigência dessa norma."

2. Recurso especial afetado ao rito do art. 1.036 e seguintes do CPC/2015 (art. 256-I c/c art. 256-E do RISTJ, na redação da Emenda Regimental 24, de 28/09/2016).

3. Determinada a suspensão do processamento dos recursos especiais e agravos em recursos especiais interpostos nos tribunais de segunda instância ou em tramitação no STJ, devendo-se adotar, no último caso, a providência prescrita no art. 256-L do RISTJ.

4. Acolhida a proposta de afetação do recurso especial como representativo da controvérsia, para que seja julgado na Primeira Seção (afetação conjunta dos Recursos Especiais n.º 1.925.176/PA, 1.925.194/RO e 1.925.190/DF).

RELATÓRIO

Trata-se de recurso especial interposto pela UNIÃO em face de aresto prolatado pelo TRF-1ª Região, assim ementado:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO.

EMBARGOS À EXECUÇÃO. REAJUSTE DE 28,86%. COMPENSAÇÃO. EVOLUÇÃO FUNCIONAL. PORTARIA MARE 2.179/98. INCLUSÃO INDEVIDA DE RUBRICAS. TRANSAÇÃO. SIAPE

1. A compensação referente ao reajuste de 28,86% deve observar o entendimento jurisprudencial do STF, conforme Súmula 672 "O reajuste de 28,86%, concedido aos servidores militares pelas Leis 8622/1993 e 8627/1993, estende-se aos servidores civis do Poder Executivo, observadas as eventuais compensações decorrentes dos reajustes diferenciados concedidos pelos mesmos diplomas legais".

2. No processo de execução de título judicial concessivo do reajuste de 28,86, esta Corte firmou jurisprudência no sentido de que não é possível a compensação de todos os supostos reajustes recebidos pelo servidor, de janeiro de 1993 a junho de 1998, prevista na Portaria MARE 2.179/98, porque ultrapassa a limitação estabelecida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento dos Embargos de Declaração no ROMS n. 22.307-7/DF.

3. Quanto à inclusão indevida de rubricas, não merece prosperar a alegação da União, pois há muito consolidado o entendimento no sentido de que o reajuste de 28,86% incide sobre todas as parcelas remuneratórias, por se cuidar, na espécie, de reajuste de remuneração geral dos servidores públicos, bem como correta a incidência integralmente sobre as parcelas relativas a funções gratificadas/comissionadas, quintos, décimos, vantagens pessoais, uma vez que possuem caráter permanente e habitual incidente/decorrente do cargo efetivo/comissão (Decreto n. 2.693/98 e Lei 9.030/95).

4. Tendo sido celebrado o acordo, em data anterior à edição da MP 2.169/01, quando não era possível suprir a apresentação de homologação judicial por meio da apresentação de documento do SIAPE, deve a União apresentar o termo da transação, devidamente homologado pelo juízo competente.

5. Os valores recebidos na esfera administrativa devem ser deduzidos, independentemente da discussão de existência de acordo extrajudicial, homologado ou não, para se evitar o enriquecimento ilícito do exeqüente.

6. Apelação desprovida.

Seguiram-se embargos declaratórios, rejeitados nos seguintes moldes:

ADMINISTRATIVO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. EMBARGOS À EXECUÇÃO. SERVIDOR PÚBLICO. OBSCURIDADE, CONTRADIÇÃO OU OMISSÃO. INOCORRÊNCIA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO REJEITADOS.

1. Os embargos de declaração constituem instrumento processual com o escopo de eliminar do julgamento obscuridade, contradição ou omissão sobre tema cujo pronunciamento se impunha pelo acórdão ou, ainda, de corrigir evidente erro material, servindo, dessa forma, como instrumento de aperfeiçoamento do julgado (CPC/2015, art. 1.023).

2. Verifica-se a inexistência de omissão, obscuridade ou contradição no acórdão em relação a ponto sobre o qual deveria pronunciar-se este Tribunal, não havendo qualquer irregularidade a ser sanada via embargos de declaração, uma vez que o acórdão embargado encontra-se devidamente fundamentado.

3. O que se observa das razões dos embargos é o inconformismo

com a decisão estampada no acórdão, e não a existência de qualquer vício. Tal inconformismo, entretanto, deve ser manifestado não por meio de embargos, mas pelo manejo de outros recursos previstos na legislação processual em vigor, eis que eventual erro de julgamento não se insere nos limites, estreitos dos embargos declaratórios.

4. Embargos de declaração rejeitados.

Nas razões do especial, interposto com fundamento na alínea “a” do permissivo constitucional, a insurgente afirma violadas as disposições do §2º do art. 7º da MP 2.169-43/2001.

No aspecto, aduz, em suma:

Nas razões de sua apelação, a União asseverou que os documentos extraídos junto ao SIAPE, diferentemente do que se decidiu na sentença, têm força para comprovar acordo administrativo entabulado com os servidores, cujo objeto é o recebimento administrativo do reajuste de 28,86%, nos termos do artigo 7º, 2º, da Medida Provisória nº. 2.169-43/2001.

Contudo, após o acórdão negar a eficácia probante de acordo aos extratos do SIAPE, sob a justificativa de que as transações pretéritas à citada MP só poderiam ser comprovadas mediante a apresentação de termo homologado em juízo sem se atentar para o fato de que os documentos se destinavam a suprir peças extraviadas, foram opostos os supramencionados embargos de declaração (fls. 508/511).

Ocorre, nobres julgadores, que não se apreciou a possibilidade de homologação de acordo pelo extrato do SIAPE em caso de extravio do instrumento de transação, hipótese contemplada pelo § 2º do artigo 7º da Medida Provisória nº. 2.169-43/2001:

(...).

O que foi decidido, a bem da verdade, foi simplesmente a insuficiência do extrato do SIAPE para transações precedentes à citada Medida Provisória, sem contextualizar com o extravio do instrumento de transação administrativa cujo objeto era o reajuste de 28,86%.

No caso de extravio do termo que seria homologado em juízo, tal como se pode extrair da hipótese dos autos, é indubitoso que o § 2º do art. 7º não impôs qualquer data limite para que o ajuste administrativo pudesse ser demonstrado somente pelo documento expedido pelo Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE).

Se o legislador não estabeleceu qualquer limitação à eficácia probatória dos extratos do SIAPE, logicamente o interprete do dispositivo normativo em tela não poderia lhe emprestar o mencionado alcance, até porque a exegese não pode contrariar o sentido da regra legal.

E o sentido da regra legal é justamente suprir o extravio do instrumento de transação, seja ele anterior ou posterior à edição da MP, mormente porque o acordo se reputa concluído com o recebimento do índice de 28,86%, tal como ocorrido nos autos, sendo que o extrato do SIAPE tem eficácia declaratória e não constitutiva.

Outrossim, soaria ilógico o caput do artigo 7º da Medida

Provisória n.º 2169-43/2001 dizer que a transação administrativa somente poderia ser firmada até 19/05/1999 e, depois, em seu § 2º, apenas admitir a sua comprovação pelo extrato do SIAPE a partir de sua edição, em 2001, no caso de extrativo do instrumento.

Evidentemente, uma singela interpretação sistemática dos dispositivos em questão remove qualquer impedimento para a demonstração de acordo administrativo, em caso de extravio do instrumento de transação, unicamente pelo documento extraído do SIAPE anterior à MP n.º 2169-43/2001.

B) VIOLAÇÃO À SUMULA VINCULANTE 10

Ademais, cumpre rememorar que as normas tratadas em medida provisória possuem o iatus de Lei Ordinária, nos termos do art. 62 da Constituição da República. Desta forma, certo é que se aplica aos seus dispositivos a presunção de constitucionalidade, fato que atesta a aplicação de seus efeitos até eventual manifestação judicial declarando sua inconstitucionalidade.

Nesse sentido, ao deixar de aplicar o § 2º do artigo 7º da Medida Provisória n.º 2.169-43/2001, o Tribunal afrontou a Súmula Vinculante 10, que entende violar a cláusula de reserva de plenário eventual manifestação de órgão fracionário de tribunal que afaste a incidência de lei, mesmo sem declarar expressamente sua inconstitucionalidade, nos seguintes termos:

(...).

Portanto, resta a esta Procuradoria, pugnar o acórdão ora recorrido, para que se dê plena aplicação à legislação infraconstitucional, com o reconhecimento da validade dos documentos acostados às fls.44/46, tendo em vista que os mesmos possuem validade, já que visam suprir a ausência de documentos extraviados, reconhecidos pelo § 2º do artigo 7º da Medida Provisória n.º 2.169-43/2001.

Assim, requer seja o seu recurso conhecido e provido, a fim de que haja a reforma do acórdão regional, na forma das razões recursais.

A parte recorrida não ofereceu contrarrazões, apesar de devidamente intimada para tanto.

O recurso especial foi inadmitido na origem, seguindo-se a interposição de agravo em recurso especial.

Após, foram remetidos os autos a esta Corte Superior.

O Ministro Presidente da Comissão Gestora de Precedentes deu provimento ao agravo e determinou a sua conversão em recurso especial, assinalando a indicação deste feito como representativo de controvérsia, e que "*encaminhem-se os autos ao Ministério Público Federal para que, no prazo de 15 dias, se manifeste a respeito dos pressupostos de admissibilidade deste recurso especial como representativo da controvérsia*".

O Ministério Público Federal manifestou ciência da decisão do Ministro Presidente da Comissão Gestora de Precedentes, ofertando parecer pela admissão do recurso especial como repetitivo.

A União manifestou-se favoravelmente à seleção do recurso especial como representativo de controvérsia.

O Ministro Presidente da Comissão Gestora de Precedentes reiterou a indicação deste feito como representativo de controvérsia, determinando a distribuição do recurso.

É o relatório.

VOTO

Cinge-se a questão a definir se é possível a comprovação de transação administrativa, relativa ao pagamento da vantagem de 28,86%, por meio de fichas financeiras ou documento expedido pelo Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos - SIAPE, conforme art. 7º, § 2º, da MP nº 2.169-43/2001, inclusive em relação a acordos firmados em momento anterior à vigência dessa norma.

A discussão gira em torno das disposições do § 2º do artigo 7º da Medida Provisória nº. 2.169-43/2001, que dispõe:

Art. 7º Ao servidor que se encontre em litígio judicial visando ao pagamento da vantagem de que tratam os arts. 1º ao 6º, é facultado receber os valores devidos até 30 de junho de 1998, pela via administrativa, firmando transação, até 19 de maio de 1999, a ser homologada no juízo competente.

(...).

§ 2º Para efeito da homologação prevista no caput, a falta do instrumento da transação, por eventual extravio, será suprida pela apresentação de documento expedido pelo Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos - SIAPE, que comprove a celebração da avença.

A proposta de afetação do presente feito ao rito dos recursos repetitivos deve ser submetida à Primeira Seção do STJ - competente para as matérias de direito público, como ocorre no presente caso -, pois o RISTJ, no art. 256-I c/c art. 256-E (na redação da Emenda Regimental 24, de 28/09/2016), passou a exigir a competência do Colegiado para a afetação de recurso como representativo de controvérsia.

DOS PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE RECURSAL

Inicialmente, registre-se que os pressupostos recursais – cabimento, legitimidade e interesse de recorrer, tempestividade, regularidade formal, preparo, inexistência de fato impeditivo ou extintivo do poder de recorrer – estão devidamente preenchidos no caso concreto, inexistindo quaisquer vícios graves que obstem o conhecimento do recurso.

Ademais, a matéria foi devidamente prequestionada na instância de origem.

Dessa forma, preenchidos os requisitos de admissibilidade e tendo em vista a relevância e a abrangência do tema, deve ser mantida a indicação do presente recurso especial como representativo de controvérsia, consoante parágrafos 5º e 6º do artigo 1.036 do Código de Processo Civil c/c inciso II do artigo 256-E do Regimento Interno, para que o tema seja apreciado pela Primeira Seção do STJ.

DA MULTIPLICIDADE DE PROCESSOS SIMILARES

Cumpra registrar que, conforme informações prestadas pelo Núcleo de Gerenciamento de Precedentes deste Tribunal, no acompanhamento da distribuição de processos nesta Corte Superior:

Com relação à questão de direito objeto da presente indicação de recurso representativo da controvérsia, destaco o potencial de multiplicidade da matéria veiculada neste processo. Em pesquisa à base de jurisprudência desta Corte, **é possível recuperar 41 acórdãos e 860 decisões monocráticas proferidas por Ministros das Primeira e Segunda Turmas, contendo controvérsia idêntica a destes autos.**

(...).

A União, por sua vez, informa que *“possui grande interesse na afetação da matéria em comento, relativa à possibilidade de comprovação de transação administrativa, relativa ao pagamento da vantagem de 28,86%, por meio de fichas financeiras ou documento expedido pelo SIAPE, conforme art. 7º, § 2º, da MP nº 2.169-43/2001, inclusive em relação a acordos firmados em momento anterior à vigência dessa norma. Com efeito, trata-se de tema extremamente judicializado em face da União, sobrecarregando os sistemas judiciário e administrativo. De acordo com dados da Procuradoria-Geral da União, apenas entre os anos de 2014 e 2021, tramitaram pelos seus órgãos de representação judicial aproximadamente 30.100 (trinta mil e cem) processos sobre a concessão do índice de 28,86%”* (e-STJ, fls. 504/511). (grifou-se)

Fica demonstrada, assim, a multiplicidade de processos com idêntica questão de direito, a justificar a afetação da temática sob o rito dos recursos repetitivos.

DA ABRANGÊNCIA DA SUSPENSÃO (ART. 1.037, INC. II, DO CPC)

No que tange à abrangência da suspensão, deve-se analisar se é adequada a suspensão do processamento de todos os processos pendentes, individuais ou coletivos, que versem sobre a questão e tramitem no território nacional (art. 1037, inciso II, do CPC).

De acordo com a Corte Especial, no aditamento ao voto proferido pelo Min. Luis Felipe Salomão na ProAfR no REsp 1.696.396/MT, DJe de 27/02/2018, a suspensão dos processos em que se examina a matéria jurídica afetada não é automática, sendo possível sua modulação de acordo com a conveniência do tema.

No presente caso, a suspensão ampla dos processos em todas as instâncias no território nacional pode prejudicar o seu andamento em tempo razoável, especialmente considerando-se que a jurisprudência do STJ já fornece atualmente um caminho jurisprudencial bem pavimentado que pode servir de guia segura aos demais tribunais e julgadores a respeito da temática objeto da afetação.

Penso, portanto, que é recomendável restringir a abrangência da suspensão aos processos com problemática similar à presente, limitando-a aos recursos especiais e agravos em recursos especiais interpostos nos tribunais de segunda instância ou em tramitação no STJ, devendo-se adotar, no último caso, a providência prescrita no art. 256-L do RISTJ.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, confirmo a indicação do presente feito selecionado como representativo da controvérsia (afetação conjunta dos Recursos Especiais n.º 1.925.176/PA, 1.925.194/RO e 1.925.190/DF), nos termos do art. 1.036, § 5º, do CPC/2015, para que seja julgado pela Primeira Seção do STJ, adotando-se as seguintes providências:

a) a tese representativa da controvérsia fica delimitada nos seguintes termos: "Definir se é possível a comprovação de transação administrativa, relativa ao pagamento da vantagem de 28,86%, por meio de fichas financeiras ou documento expedido pelo Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos - SIAPE, conforme art. 7º, § 2º, da MP nº 2.169-43/2001, inclusive em relação a acordos firmados em momento anterior à vigência dessa norma.";

b) a suspensão dos recursos especiais e agravos em recursos especiais interpostos nos tribunais de segunda instância ou em tramitação no STJ - cujos objetos coincidam com o da matéria afetada - devendo-se adotar, no último caso, a providência prescrita no art. 256-L do RISTJ, conforme motivação adrede explicitada;

c) comunicação, com cópia do acórdão, aos Ministros da Primeira Seção do STJ, ao Núcleo de Gerenciamento de Precedentes (NUGEP) desta Corte, aos Presidentes dos Tribunais Regionais Federais, Tribunais de Justiça e à Turma Nacional de Uniformização;

d) vista ao Ministério Público Federal para parecer, nos termos do artigo 1.038, inc. III, § 1º, do CPC/2015.

Determino que a Coordenadoria tome as providências necessárias quando à divulgação pública, inclusive no sítio eletrônico deste STJ, sobre a presente decisão.

Deve a proposta de afetação ser submetida ao colegiado por meio da ferramenta eletrônica de afetação prevista no art. 257 do Regimento Interno do STJ.

É como voto.