

**EMB.DECL. NO AG.REG. NO SEGUNDO AG.REG. EM MANDADO DE
SEGURANÇA 28.819 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR : **MIN. GILMAR MENDES**
EMBTE.(S) : FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - FUB
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL FEDERAL
EMBDO.(A/S) : SINDICATO DOS TRABALHADORES DA
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA -
SINTFUB
ADV.(A/S) : VALMIR FLORIANO VIEIRA DE ANDRADE E
OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA
UNIÃO E OUTRO(A/S)
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S) : UNIÃO
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

DECISÃO: Trata-se de requerimento formulado pelo Sindicato dos Trabalhadores da Fundação Universidade de Brasília - SINTFUB/DF, ora impetrante, no sentido de que as autoridades coatoras promovam o cumprimento da obrigação de fazer determinada nestes autos (eDOC 107).

Alega-se que, embora o trânsito em julgado da decisão concessiva da ordem tenha ocorrido há mais de três meses, até o momento não ocorreu seu cumprimento, porquanto ausente a inclusão da rubrica na folha de pagamento dos servidores.

Nesses termos, postula-se a implementação *“do percentual de 26,05% na remuneração de todos os servidores ativos e inativos da Fundação Universidade de Brasília, bem como dos respectivos pensionistas, sob pena de multa diária a ser fixada por este il. Juízo”* (eDOC 107, p. 2).

Intimada a se manifestar, a União afirma que as providências necessárias ao cumprimento da ordem foram adotadas, pois embora tenha sido assegurada a continuidade do recebimento da parcela pelos servidores, *“não consta do acórdão vedação expressa com relação à possibilidade de eventual absorção futura do índice por reajustes concedidos a partir do trânsito em julgado deste writ”* (eDOC 112, p. 2).

A Fundação Universidade de Brasília igualmente destaca que não

houve suspensão do pagamento da rubrica, que vem ocorrendo em conformidade com o entendimento do TCU, segundo o qual o percentual passou a ser calculado com base na remuneração anterior ao advento da Lei 13.325/2016 (eDOC 114).

É o sucinto relatório. Decido.

Conforme relatado, o Sindicato dos Trabalhadores da Fundação Universidade de Brasília, ora impetrante, alega que até o momento não ocorreu o cumprimento da decisão concessiva da ordem, pois não houve a inclusão da rubrica na folha de pagamento dos servidores (eDOC 107).

No caso, em 29.9.2023, concedi a ordem pleiteada neste mandado de segurança, para o fim de confirmar a liminar concedida nestes autos pela então relatoria, Ministra Cármen Lúcia, para assegurar a continuidade do pagamento da parcela referente à Unidade de Referência Padrão de 1989 (URP), no percentual de 26,05%, aos substituídos do impetrante (eDOC 53) e, após a interposição de sucessivos recursos pelas partes, sobreveio o trânsito em julgado do último acórdão prolatado nos autos (eDOC 106).

Daí o alegado descumprimento da sentença.

A pretensão do requerente não merece acolhida.

O mandado de segurança foi impetrado pelo SINTFUB, atuando em substituição aos servidores técnico-administrativos, com o objetivo de garantir a **continuidade do pagamento da parcela referente à Unidade de Referência Padrão de 1989 (URP), no percentual de 26,05%**, sem “(...) qualquer alteração de seu critério de cálculo que importe em redução ou congelamento da parcela paga a esse título” (eDOC 3, p. 56).

Em 16.9.2010, a então Relatora, Min. Cármen Lúcia, deferiu a medida liminar para suspender os efeitos dos atos emanados da autoridade coatora, **dos quais resulte diminuição, suspensão e/ou retirada daquela parcela da remuneração dos servidores substituídos, e/ou que impliquem a devolução dos valores recebidos àquele título, até a decisão final da presente ação** (eDOC 0).

MS 28819 AGR-SEGUNDO-AGR-ED / DF

Em 23.5.2023, cassei a decisão liminar deferida inicialmente e neguei seguimento ao mandado de segurança, ressalvando que, diante da boa-fé dos servidores e do princípio da segurança jurídica, as verbas recebidas, amparadas por decisão liminar desta Suprema Corte, não teriam que ser devolvidas (eDOC 20).

Em 12.6.2023, deferi o pedido de efeito suspensivo ativo ao recurso para que não fossem realizados quaisquer descontos, referentes à URP/89, da remuneração dos substituídos até o julgamento final do recurso de agravo interno interposto nos autos (eDOC 35).

Finalmente, ao apreciar o agravo interno interposto pelo impetrante, procedi à reconsideração da decisão que havia negado seguimento ao mandado de segurança e, em seguida, **concedi a ordem para assegurar a continuidade do pagamento da parcela referente à Unidade de Referência Padrão de 1989 (URP), no percentual de 26,05%, aos substituídos do impetrante** (eDOC 53).

Naquela oportunidade, consignei que, embora esta Corte, no julgamento do RE 596.663 (tema 494), tenha pacificado o entendimento de que *“a sentença que reconhece ao trabalhador ou servidor o direito a determinado percentual de acréscimo remuneratório deixa de ter eficácia a partir da superveniente incorporação definitiva do referido percentual nos seus ganhos”*, as particularidades do caso o distinguem da situação analisada no precedente citado e merecem um olhar sob a perspectiva do princípio da segurança jurídica.

Assim, reitero que, por incidirem ao caso os princípios da confiança legítima, da segurança jurídica e da vedação aos comportamentos contraditórios, foi concedida a segurança e, após a interposição dos recursos, sobreveio o trânsito em julgado do último acórdão prolatado nos autos.

Diante desse cenário, não procede a argumentação deduzida pelo impetrante, no sentido de que há descumprimento da obrigação imposta nos autos, uma vez que a interpretação conferida pela Administração à questão encontra-se alinhada ao que restou decidido por esta Corte.

MS 28819 AGR-SEGUNDO-AGR-ED / DF

Como visto, o afastamento da orientação firmada por esta Corte no julgamento do Tema 494 amparou-se na necessidade de resguardo à segurança jurídica, tendo em vista o reconhecimento de que a situação em questão perdurou por mais de 30 (trinta) anos.

Note-se que a medida cautelar deferida nestes autos, bem como a confirmação da mesma no julgamento de mérito deste *writ*, tiveram por objetivo impedir o descesso remuneratório dos servidores da universidade de forma abrupta, após o decurso de décadas recebendo a referida verba em sua folha de pagamento.

Nesses termos, resguardou-se, tão somente, a manutenção do pagamento da rubrica aos servidores substituídos pela impetrante, no percentual de 26,05% sobre a remuneração - seja por decisão administrativa, seja por decisão judicial -, sem redução do valor, até a decisão de mérito neste *writ*, que posteriormente confirmou a liminar.

Tais decisões não tiveram o objetivo de assegurar o pagamento *ad eternum* do percentual de 26,05% sobre qualquer estrutura remuneratória dos autores; nem o de conceder o referido valor a quem nunca o recebeu (em razão da data de seu ingresso nos quadros da FUB); e, muito menos, o de impedir a sua absorção nos termos do entendimento firmado pelo Tribunal de Contas da União, no Acórdão n.º 2.169/2019-TCU-Plenário

Confira-se, a propósito, o fundamento utilizado pelo TCU para a tomada dessa decisão:

“De qualquer sorte, em meu voto analisei e refutei as alegações das recorrentes acerca da suposta afronta do TCU às decisões proferidas pelo STF. Ressaltei, a esse respeito, o entendimento esposado por esta Corte de Contas acerca do tema, colacionando o seguinte excerto do voto condutor do Acórdão 1271/2019-TCU-Plenário, por mim relatado, *verbis*:

‘14. Quanto ao mérito, consoante destacado pela Unidade Técnica e pelo Parquet especializado, as determinações contidas no Acórdão 2355/2016-TCU-

Plenário claramente traçaram as diretrizes que deveriam ter sido seguidas pelos agentes públicos em questão, explicitamente demonstrando especial preocupação em não violar as medidas liminares concedidas pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito dos Mandados de Segurança n. 26.156 e 28.819. E mais, tal zelo encontra-se externado, minuciosamente, nos fundamentos constantes do voto condutor do referido decism, como se pode constatar do seguinte excerto, *verbis*:

'23. Como se vê, 27 anos após o Plano Verão, os servidores da Universidade de Brasília continuam a receber verbas remuneratórias acima da lei, sob pretexto de recuperação de perdas salariais ocorridas quando ainda eram regidos pelo regime celetista, até mesmo servidores que ingressaram posteriormente.

24. E não apenas recebem valores decorrentes da suposta perda, mas sim a expressão daquela antiga perda em forma de percentual, que incide sobre toda e qualquer estrutura remuneratória, em verdadeira afronta ao princípio da reserva legal.

25. O que se espera quando da edição de leis que reestruturam a remuneração dos servidores é a absorção das vantagens judiciais relativas a perdas remuneratórias supostamente existentes em determinada estrutura remuneratória. Contudo, os procedimentos adotados pela FUB não só preservam indevidamente a vantagem judicial como também aumentam indevidamente seu valor.

26. Ora, as medidas liminares concedidas pelo STF tiveram por único objetivo impedir o decesso remuneratório momentâneo de todos os substituídos processualmente e não o de assegurar

a continuidade da percepção do percentual de 26,05% sobre toda e qualquer estrutura remuneratória.

27. Assim sendo, entendo que a FUB extrapolou o conteúdo das decisões judiciais do STF ao transformar a vantagem da URP, então paga sob a forma de VPNI, no percentual de 26,05%, que vem incidindo sobre todas as estruturas remuneratórias fixadas por novas leis.

28. Portanto, seria de acolher a proposta da Sefip.

29. Contudo, considerando que essa situação perdura há alguns anos e para evitar que se alegue indevidamente que esta Corte está decidindo em afronta às liminares concedidas pela Ministra Cármen Lúcia, entendo de prudência que a medida cautelar a ser deferida tenha por objetivo apenas evitar o aumento indevido da vantagem em razão do advento da Lei 13.325/2016, em contrariedade ao Acórdão 2161/2005-TCU-Plenário e sem amparo em decisão judicial.

30. Veja-se que o fundamento das medidas liminares proferidas nos MS 26156 e 28819 foi o de preservar a remuneração então percebida pelos servidores até a decisão de mérito a ser proferida pela Suprema Corte, dado seu caráter alimentar.

31. Assim sendo, em que pese entender que teria sido possível, já em 2006, medida semelhante, de modo a impedir o pagamento de um percentual fixo sobre a remuneração dos servidores, o que implica a possibilidade de aumento nominal dos valores pagos a título de URP, entendo que

o periculum in mora decorre da concessão indevida de novo aumento da URP, de molde a aumentar o prejuízo suportado pelo Erário.

(...)

15. Como se vê, esta Corte de Contas, ao adotar a medida cautelar em tela, em momento algum suscitou a possibilidade de desconsiderar a autoridade das liminares proferidas nos mandados de segurança n. 26.156 e 28.819. Ao revés, a medida cautelar adotada pelo TCU buscou plena observância na aplicação dos referidos comandos judiciais, em seus exatos termos.

16. Assim sendo, não merecem ser acolhidas as escusas apresentadas pelas recorrentes, no sentido de que deixaram de observar a medida cautelar adotada pelo TCU de boa-fé, na interpretação de que estariam dando cumprimento às liminares proferidas no âmbito dos referidos mandados de segurança.

(...)

18. A esse respeito, mais uma vez, é de bom alvitre ressaltar que em momento algum na medida cautelar adotada pelo TCU teceu-se determinação tendente a afrontar as decisões liminares em questão. Por meio da mencionada medida cautelar, posteriormente confirmada por meio do Acórdão 561/2017-TCU-Plenário, ora recorrido, esta Corte de Contas apenas busca corrigir e afastar os atos administrativos praticados no âmbito da FUB que, a pretexto de cumprir as aludidas decisões liminares, extrapolaram os seus limites.

(...)

Finalmente, conforme se verifica do excerto acima

transcrito, também foram objeto de análise as manifestações jurídicas da AGU destacadas pelas recorrentes. Naquela oportunidade asseverei que os referidos pareceres jurídicos em nada favoreciam as recorrentes, eis que tão somente atestaram a força executória das decisões liminares proferidas pelo STF. **A esse respeito, mais uma vez, ressaltei que em momento algum o TCU teceu qualquer determinação tendente a afrontar os aludidos mandamentos judiciais. Insista-se, por meio das referidas determinações busca-se apenas corrigir e afastar os atos administrativos praticados no âmbito da FUB que, a pretexto de cumprir as aludidas decisões liminares, extrapolaram os seus limites.”**

Conforme se verifica, no acórdão acima mencionado, o TCU determinou à Fundação Universidade de Brasília que, em cumprimento à ordem liminar deferida pela Ministra Cármen Lúcia nestes autos, a rubrica deveria ser calculada sobre o valor da remuneração anterior ao advento da Lei 13.325/2016, sem diminuição, suspensão e/ou retirada daquela parcela da remuneração dos servidores substituídos.

Tal entendimento encontra-se alinhado com a jurisprudência desta Corte e com a decisão proferida nestes autos, que apenas impediu o descesso remuneratório dos servidores da FUB que vinham recebendo a URP há mais de 30 (trinta) anos, conforme se extrai dos seus fundamentos:

“Reitero que, embora, de fato, o Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 596.663 (tema 494), em decisão proferida sob a sistemática da repercussão geral, tenha pacificado o entendimento sobre essa matéria, no sentido de que “A sentença que reconhece ao trabalhador ou servidor o direito a determinado percentual de acréscimo remuneratório deixa de ter eficácia a partir da superveniente incorporação definitiva do referido percentual nos seus ganhos”,

as particularidades do caso o distinguem da situação analisada no precedente citado e merecem um olhar sob a perspectiva do princípio da segurança jurídica, senão vejamos.

(...)

Diante da eminente atuação do TCU para determinar o corte da referida parcela, foi impetrado o presente mandado de segurança, no qual a então relatora, Ministra Cármen Lúcia, em 16.10.2010, concedeu a medida liminar para:

‘(...) considerando a natureza alimentar da parcela da URP/89, paga aos substituídos durante alguns anos, **suspender os efeitos dos atos emanados da autoridade indigitada coatora, dos quais resulte diminuição, suspensão e/ou retirada daquela parcela da remuneração dos servidores substituídos, e/ou que impliquem a devolução dos valores recebidos àquele título, até a decisão final da presente ação, com a consequente devolução das parcelas eventualmente retidas desde o ajuizamento desta**” (grifo nosso).

Ou seja, só nesta Suprema Corte, já existem duas decisões sobre a mesma situação fática em processos distintos (um deles já transitado em julgado), **sendo que a medida liminar concedida segue produzindo efeitos há mais de vinte anos.**

Perceba-se que a mesma situação fática arrasta-se desde 1990, ou seja, **há mais de trinta anos.** Conta com três acórdãos transitados em julgado emanados da Corte Regional Trabalhista, do Superior Tribunal de Justiça e até mesmo desta Suprema Corte, a qual novamente é instada a

analisá-la.

(...)

Como visto, **o princípio da segurança jurídica deve nortear a aplicação do direito ao caso concreto.** Em diversas oportunidades já me manifestei pela possibilidade de mitigação dos efeitos de atos inconstitucionais em prol de razões de segurança jurídica. Em tais ocasiões, ressaltei a necessidade da comprovação da boa-fé daqueles que se beneficiaram da situação inconstitucional decorrente da dúvida plausível acerca da solução da controvérsia.

Embora o caso dos autos não se amolde exatamente ao decidido no citado julgado, parece-me que, por suas próprias peculiaridades, também merece uma solução especial.

Assim, entendo incidirem ao caso os princípios da confiança legítima, da segurança jurídica e da vedação aos comportamentos contraditórios. Em sentido semelhante, cito os seguintes precedentes de ambas as Turmas:

(...)

Nessa linha, entendo que o princípio da segurança jurídica deve, de igual modo, nortear a aplicação do Direito no caso dos autos.

Daí porque deve ser assegurada a continuidade do pagamento da parcela referente à Unidade de Referência Padrão de 1989 (URP), no percentual de 26,05%, aos substituídos do impetrante.

Como visto, **ao contrário do que alega a União,** não se trata de hipótese em que ocorreu a mera absorção do

índice que fora garantido aos substituídos da impetrante por meio de reajustes concedidos em momento posterior, haja vista a necessária distinção que deve ser feita no caso, à luz dos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança.

(...)

Conforme se vê, os fundamentos da decisão agravada referem-se à incidência, ao caso específico dos autos, dos princípios da confiança legítima, da segurança jurídica e da vedação aos comportamentos contraditórios, de modo que não guardam relação com os fundamentos adotados pelo Superior Tribunal de Justiça no julgamento de mérito da referida ação rescisória e, portanto, não sofrem influência do que decidido por aquela Corte.

A partir dessas considerações, entendo ser o caso de manter a decisão que deu ensejo à concessão da ordem, por seus próprios fundamentos.”

Assim, como demonstrado:

(i) a decisão de mérito proferida neste mandado de segurança confirmou a liminar deferida pela Ministra Cármen Lúcia, a qual determinou a suspensão dos atos que resultassem da diminuição, redução ou retirada daquela parcela dos servidores substituídos, com vistas a impedir o corte repentino e significativo na sua remuneração, não tratou da sua incidência no tocante a reajustes posteriores; e

(ii) a determinação da manutenção do pagamento da referida parcela teve por fundamento os princípios da segurança jurídica, confiança legítima e vedação ao comportamento contraditório, em razão da situação jurídica

MS 28819 AGR-SEGUNDO-AGR-ED / DF

que se arrastou por mais de 30 (trinta) anos.

Desse modo, o congelamento da base de cálculo da vantagem na remuneração anterior ao advento da Lei 13.325/2016, bem como o impedimento do recebimento da referida verba pelos servidores que ingressaram após a prolação da decisão de mérito, em 29.9.2023, estão de acordo com os fundamentos e limites das decisões proferidas nestes autos.

Registro, ainda, que a absorção desses valores por qualquer reajuste futuro, está em sintonia com o entendimento do STF, firmado no Tema 494 da repercussão geral. Nesse sentido, confira-se o seguinte precedente:

“EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDORA PÚBLICA FEDERAL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. SUPRESSÃO DE VANTAGEM. URP DE FEVEREIRO DE 1989. PERCENTUAL DE 26,05%. DECISÃO TRANSITADA EM JULGADO NA JUSTIÇA TRABALHISTA. INCORPORAÇÃO AOS PROVENTOS DA RECORRIDA. ART. 5º, XXXVI, DA CF. COISA JULGADA. RE 596.663-RG. TEMA 494. REPERCUSSÃO GERAL. JULGAMENTO DE MÉRITO. PERDA DA EFICÁCIA VINCULANTE DA DECISÃO JUDICIAL. SUPERVENIENTE ALTERAÇÃO DOS PRESSUPOSTOS FÁTICOS E JURÍDICOS QUE LHE DERAM SUPORTE. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À GARANTIA DA COISA JULGADA. ACÓRDÃO EMBARGADO QUE DESTOA DA JURISPRUDÊNCIA, POSTERIORMENTE, CONSOLIDADA NESTA CORTE. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA DA UNIÃO ACOLHIDOS. 1. São admissíveis os embargos de divergência quando demonstrado o dissídio jurisprudencial, mediante o cotejo analítico entre o aresto embargado e o acórdão paradigma. 2. O TCU não desconstituiu decisão advinda do Poder Judiciário,

mas apenas emitiu interpretação quanto à modificação das condições fáticas que justificaram a prolação da sentença, exercendo o seu poder-dever de fiscalizar a legalidade do ato. 3. A eficácia temporal da sentença, cuidando-se de relação jurídica de trato continuado, circunscreve-se aos pressupostos fáticos e jurídicos que lhe serviram de fundamento, não se verificando ofensa ao princípio da coisa julgada. 4. O Plenário desta Corte, ao analisar o RE 596.663-RG, Relator Min. Marco Aurélio, DJe 12.12.2011 (Tema 494), reconheceu a existência de repercussão geral da controvérsia em debate. 5. Ao apreciar o mérito do referido Tema 494, em 26.11.2014, redator para o acórdão Min. Teori Zavascki, esta Corte fixou a seguinte tese: “A sentença que reconhece ao trabalhador ou servidor o direito a determinado percentual de acréscimo remuneratório deixa de ter eficácia a partir da superveniente incorporação definitiva do referido percentual nos seus ganhos”. 6. Embargos de divergência acolhidos para dar provimento ao recurso extraordinário da União, a fim de cassar a segurança concedida. Fica a parte vencida desonerada dos ônus sucumbenciais, conforme previsto na Súmula 512 do STF. Custas ex lege.” (RE 714837-AgR-ED-ED-EDv, Rel. Min. Edson Fachin, Pleno, DJe 3.8.2023)

Acolho, portanto, as impugnações apresentadas pela Fundação Universidade de Brasília e pela União Federal quanto à ausência de descumprimento da decisão concessiva da ordem.

Ante o exposto, **nego provimento ao pedido de cumprimento de sentença** formulado pelo impetrante.

Comunique-se. Publique-se.

Brasília, 7 de maio de 2025.

Ministro GILMAR MENDES

MS 28819 AGR-SEGUNDO-AGR-ED / DF

Relator

Documento assinado digitalmente