



EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR DO TRABALHO
PRESIDENTE DO TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 12ª REGIÃO (SC)

Requerimento Administrativo
Com pedido de medida cautelar

SINTRAJUSC – SINDICATO DOS TRABALHADORES NO PODER JUDICIÁRIO FEDERAL EM SANTA CATARINA, entidade sindical de primeiro grau, CNPJ 02.096537/0001-22, com sede em Florianópolis-SC, na Rua dos Ilhéus, nº 118, sobreloja 03, Edifício Jorge Daux, Centro, CEP 88.010-560, representado por seu Coordenador, ao final assinado, vem à presença de Vossa Excelência apresentar o seguinte requerimento administrativo:

I – Legitimidade do Sindicato e âmbito de representação.

1. O Sindicato formula o presente requerimento como substituto processual dos servidores deste Egrégio Tribunal que recebem a VPNI decorrente da incorporação de quintos no período de abril/1998 a setembro/2001 e que **optaram por não ajuizar ações judiciais sobre a matéria contentando-se com o reconhecimento administrativo do seu direito.**
2. É certa a legitimidade Sindicato para atuar como **substituto processual**, na defesa dos interesses individuais ou coletivos de seus membros, tanto na esfera administrativa quanto na judicial, nos termos do art. 8º, inciso III, da Constituição.

II – Breve histórico.

3. Como se sabe, a remuneração das funções comissionadas, **incorporava-se** aos vencimentos e integrava os proventos de aposentadoria, na proporção de um quinto para cada ano de exercício da função (Lei 8.112/90, art. 62, §2º e Lei 8.911/94, art. 3º). Pela Medida Provisória 1.595-14, de 10.11.1997, convertida na Lei 9.527/97, foi **extinta a incorporação**, transformando as parcelas incorporadas (quintos/décimos) em Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada (**VPNI**).

4. Com a edição da Medida Provisória 2225-45/2001, estabeleceu-se



grande polêmica no plano administrativo e judicial, cedo prevalecendo o entendimento de que a incorporação e atualização de quintos deveria ser feita **até 04.09.2001**, data da edição da MP, sendo a partir daí transformados em VPNI.

5. Com efeito, **já no ano de 2002**, vários órgãos do Poder Judiciário passaram a reconhecer o direito dos servidores à incorporação, culminando, **no ano de 2004**, com decisões definitivas do Conselho da Justiça Federal, do Tribunal Superior Eleitoral e do Tribunal Superior do Trabalho, logo estendidas aos respectivos Regionais, além do próprio Tribunal de Contas da União.

6. **A inclusão em folha de pagamento foi providenciada de imediato e a existência de créditos de atrasados em favor dos servidores foi declarada, a serem pagos conforme a disponibilidade orçamentária futura.**

7. Esse quadro explica porque **inúmeros servidores, senão a maioria, preferiu não promover ações judiciais visando ao reconhecimento do direito à incorporação de quintos**. A matéria passou a ser de imediato discutida pela Administração e as sucessivas decisões administrativas foram favoráveis aos servidores, **não havendo necessidade de ajuizamento**. Alguns até chegaram a promover ações judiciais, mas limitadas à cobrança dos passivos, devido à demora dos órgãos do judiciário em pagar os atrasados, devido às suas dificuldades orçamentárias.

8. Ocorre que, passadas quase duas décadas, mediante transposição mecânica do entendimento firmado pelo STF no julgamento do RERG 638.115, os substituídos – que não ajuizaram ações, porque se satisfizeram com o reconhecimento administrativo – tiveram **suprimidos**, total ou parcialmente, os valores recebidos a título de quintos do período indicado, mediante compensação com a **revisão estipendial** promovida pela Lei 14.523, de 09.01.2023.

9. A providência contraria a própria Lei 14.523/2023, que não trata de reajuste de vencimentos e proventos, mas de **mera recomposição parcial da perda do poder aquisitivo**, não se prestando à absorção referida pelo STF no julgamento do RERG 638.115. A absorção por reajustes futuros, logicamente, não compreende a hipótese de simples recomposição de perdas inflacionárias passadas, especialmente quando se trata de recomposição parcial, como é o caso da Lei 14.523/2023, resultando em afronta ao princípio da **irredutibilidade de vencimentos**.

10. A medida também representa clara discriminação dos substituídos processuais (servidores do PJU que **não promoveram** ações judiciais visando a declaração do direito à incorporação, ações *a rigor* desnecessárias) em relação a seus colegas (servidores do PJU que **promoveram** tais ações



judiciais), relativamente aos quais a Administração anuncia não procedeu compensação, incidindo o percentual integral da Lei 14.523. A razão de direito que afasta a possibilidade de absorção dos quintos reconhecidos por força de decisão judicial transitada em julgado, como é evidente, é a **segurança jurídica**, da qual a coisa julgada é uma das expressões. Mesma razão de direito, contudo, incide sobre os que tiveram o direito reconhecido por decisão administrativa, sempre que proferida, como no caso, há mais de cinco anos. Nesse caso, incide a decadência do poder/dever da administração revisar seu ato, que nada mais é que outro modo de expressão do princípio maior da **segurança jurídica**.

III – A decisão proferida no RE 638.115.

11. Embora a Lei 14.523/2023 não tenha sido expressa no sentido de vetar a absorção dos quintos, é evidente que tal “reajuste” não deve resultar na absorção dos quintos incorporados entre abril de 1998 e setembro de 2001 âmbito administrativo, pois, na verdade, se trata de mera **recomposição parcial da perda do poder aquisitivo** dos vencimentos.

12. Com efeito, no julgamento dos Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário nº 638.115-ED-ED, o Supremo entendeu ser incabível a cessação imediata do pagamento de quintos, garantindo a modulação dos efeitos a fim de que a parcela seja mantida até a absorção por **reajustes futuros**:

O Tribunal, por maioria, acolheu parcialmente os embargos de declaração, com efeitos infringentes, para reconhecer indevida a cessação imediata do pagamento dos quintos quando fundado em decisão judicial transitada em julgado, vencida a Ministra Rosa Weber, que rejeitava os embargos. No ponto relativo ao recebimento dos quintos em virtude de decisões administrativas, o Tribunal, em razão de voto médio, rejeitou os embargos e, reconhecendo a ilegitimidade do pagamento dos quintos, modulou os efeitos da decisão de modo que **aqueles que continuam recebendo até a presente data em razão de decisão administrativa tenham o pagamento mantido até sua absorção integral por quaisquer reajustes futuros concedidos aos servidores**. Os Ministros Ricardo Lewandowski e Celso de Mello proviam os embargos de declaração e modulavam os efeitos da decisão em maior extensão. Ficaram vencidos, nesse ponto, os Ministros Marco Aurélio e Rosa Weber. Por fim, o Tribunal, por maioria, **também modulou os efeitos da decisão de mérito do recurso, de modo a garantir que aqueles que continuam recebendo os quintos até a presente data por força de decisão judicial sem trânsito em julgado tenham o pagamento**



mantido até sua absorção integral por quaisquer reajustes futuros concedidos aos servidores, vencidos os Ministros Marco Aurélio e Rosa Weber. Tudo nos termos do voto do Relator. Afirmaram suspeição os Ministros Luiz Fux e Roberto Barroso. (grifou-se)

13. A leitura do julgado revela as razões pelas quais a Corte Suprema modulou os efeitos e estabeleceu a absorção apenas por **reajustes** futuros: evitar a inconstitucional *redução de vencimentos* (proibida pelo art. 37, XV, da CR), e preservar a *segurança jurídica* dos que confiaram na lisura dos atos administrativos que haviam incorporado os valores há mais de 10 anos. Os servidores, de boa-fé, não poderiam experimentar redução remuneratória.

14. Por essas mesmas razões, apenas os verdadeiros reajustes, que representem aumento do poder aquisitivo ou reestruturação remuneratória vantajosa, autorizam a gradativa absorção dos quintos.

IV - Distinção entre reajuste ou aumento e recomposição salarial.

15. Foi o **Projeto de Lei nº 2441**, de 2022, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, que deu origem à **Lei nº 14.523, de 09.10.2023**, que concedeu recomposição parcial da remuneração dos servidores do Poder Judiciário Federal, no percentual de **19,25%** (dezenove vírgula vinte e cinco por cento), através de parcelas sucessivas e cumulativas, sendo 6% (seis por cento) a partir de 1º de fevereiro de 2023; 6% (seis por cento) a partir de 1º de fevereiro de 2024; e fim, 6,13% (seis vírgula treze por cento) a partir de 1º de fevereiro de 2025:

Art. 1º Os valores constantes dos Anexos II, III e VIII da Lei nº 11.416, de 15 de dezembro de 2006, e as demais parcelas remuneratórias devidas às carreiras dos servidores dos quadros de pessoal do Poder Judiciário da União serão reajustados em parcelas sucessivas e cumulativas, da seguinte forma:

I – 6% (seis por cento), a partir de 1º de fevereiro de 2023;

II – 6% (seis por cento), a partir de 1º de fevereiro de 2024;

III – 6,13% (seis inteiros e treze centésimos por cento), a partir de 1º de fevereiro de 2025.

16. A constatação de que a Lei nº 14.523/2023 concedeu mera recomposição parcial da remuneração dos servidores é fácil, a partir da análise do processo legislativo e da evolução inflacionária do período e da política remuneratória da categoria.

17. A justificação do PL 2441/2022 é clara no sentido de que visou, unicamente, **“a recomposição parcial da remuneração dos servidores das carreiras do Poder Judiciário da União (PJU)”**, valendo transcrever:



“O Projeto de Lei ora submetido à apreciação das Casas do Congresso Nacional **tem por objetivo a recomposição parcial da remuneração dos servidores das carreiras do Poder Judiciário da União (PJU)**. Para isso, altera tabelas constantes da Lei nº 11.416, de 24 de dezembro de 2006, com as redações dadas pela Lei nº 12.774, de 28 de dezembro de 2012, e pela Lei nº 13.317, de 20 de julho de 2016.

Trata-se de ação essencial à **manutenção de condições básicas** para a retenção de talentos e a efetividade das políticas de gestão de pessoas no âmbito do Poder Judiciário da União.

A última recomposição salarial, também parcial, aconteceu por meio da Lei nº 13.317, de 20 de julho de 2016, ou seja, há mais de seis anos. Desde então, sem olvidar que **aquela recomposição e a anterior também foram parciais**, e, portanto, deixaram um passivo, verifica-se que **os índices inflacionários já somam 34,84%**, considerando a última divulgação feita pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, em junho deste ano.

Diante disso, as entidades representativas da categoria intensificaram suas ações reivindicatórias e já se somam mais de uma dezena de solicitações de **recomposição**, além de pedidos de audiência, atos públicos e indicativos de paralização.

Na prática, **tem havido uma queda na renda real dos servidores**, pois, como visto, sua renda nominal não tem sido objeto de atualização nos últimos anos e, como mencionado acima, a inflação acumulada no período já se aproxima dos 35%.

(...)

Assim, considerando que a Constituição Federal prevê, em seu art. 37, inciso X, a revisão periódica dos subsídios e vencimentos, de forma a garantir sua **irredutibilidade real**, os artigos 1º e 2º deste Projeto de Lei alteram as tabelas de Vencimento Básico (VB), de Cargos em Comissão e das Funções Comissionadas constantes da Lei 11.416, d 24 de dezembro de 2006, com as redações dadas pela Lei nº 12.774, de 28 de dezembro de 2012, e pela Lei nº 13.317, de 20 de julho de 2016.

Nessa alteração, é proposta a recomposição de 18%, com implementação em 4 parcelas sucessivas, não cumulativas, sendo a primeira em abril de 2023, a segunda em agosto de 2023, a terceira em janeiro de 2024 e a última em julho de 2024.” (cópia anexa – grifou-se)

17. Como se vê, da leitura da justificação do Projeto de Lei, fica muito evidente que se tratou de mera recomposição parcial da remuneração dos servidores, sendo que o Exmo. Sr. Min. LUIZ FUX, a todo momento, reitera que o PL visa “a *manutenção das condições básicas*” para retenção de talentos, bem como **o longo período em que os servidores vêm tendo meras recomposições parciais de remuneração, desde 2006**, o que representa verdadeira perda do poder aquisitivo de seus vencimentos.

14. Na Câmara dos Deputados, o Parecer de Plenário, emitido em conjunto pelas Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público, Finanças e Tributação, e Constituição e Justiça e Cidadania, da lavra do



Deputado EDUARDO BISMARCK, também é destacada a condição de mera recomposição parcial da remuneração dos servidores pelo PL 2441/2022, conforme se lê do trecho abaixo transcrito:

"Nesse contexto, o PL nº 2.441, de 2022, promove a **recomposição parcial da remuneração dos seus servidores**, propondo o reajustamento da remuneração dos servidores em quatro parcelas sucessivas e não cumulativas no período de dois anos: (i) 5% (cinco por cento) em 1º de abril de 2023 (...)" (cópia anexa – grifou-se)

15. De se notar que os percentuais ao final concedidos pela Lei foram ainda menores do que os referidos no Parecer, **o que mais ressalta a condição de mera recomposição salarial**, já que a inflação do período, como destacado pelo Min. LUIZ FUX, **supera os 35%** (trinta e cinco por cento).

16. Da mesma forma, no Senado da República, o Parecer emitido pelo Senador FERNANDO BEZERRA COELHO também ressalta que o PL 2441/2022 trata apenas de recomposição parcial da remuneração dos servidores, e não de aumento ou revisão das tabelas remuneratórias, valendo transcrever:

"Da leitura da Justificação colhe-se que o objetivo da proposição é a **recomposição parcial da remuneração dos servidores das carreiras do Poder Judiciário da União**, ressaltando que **a última recomposição remuneratória dessas carreiras ocorreu há mais de seis anos**, nos termos da Lei nº 13.317, de 20 de julho de 2016.

(...)

A proposição, da mesma forma, atrela-se ao art. 37, X, da Carta Magna, que estabelece, como direito do funcionalismo público, a revisão periódica de remuneração.

Relativamente ao mérito, sobejam as razões para acolhimento da proposição, à vista do **expressivo espaço temporal entre a última iniciativa legislativa de recomposição remuneratória dos servidores das Carreiras do Poder Judiciário da União, em 2016, e a que ora se pretende.**

Impende o registro, oportuno, de que **a recomposição ocorrida em 2016 foi parcial, como também o é a veiculada pelo projeto de lei do qual ora nos ocupamos, o que sinaliza que temos em tela meramente uma reposição**, limitada ao financeira e orçamentariamente possível, do poder de compra do referido corpo de servidores públicos federais." (grifou-se – cópia anexa)

17. Resta evidente, portanto, que os percentuais constantes do Art. 1º da Lei nº 14.523/2023 traduzem **parcial recomposição da remuneração dos servidores do Poder Judiciário Federal**, categoria que já amarga perdas desde as últimas revisões concedidas, em 2012 e 2016, igualmente parciais.



18. Tanto é assim que a inflação do período, considerada a última reposição, em junho de 2016, foi de **38,49%** (trinta e oito vírgula quarenta e nove por cento) ¹:

Resultado da Correção pelo IPCA-E (IBGE)	
Dados básicos da correção pelo IPCA-E (IBGE)	
Dados informados	
Data inicial	06/2016
Data final	12/2022
Valor nominal	R\$ 0,00 (REAL)
Dados calculados	
Índice de correção no período	1,38495490
Valor percentual correspondente	38,495490 %
Valor corrigido na data final	R\$ 0,00 (REAL)
<input type="button" value="Fazer nova pesquisa"/> <input type="button" value="Imprimir"/>	

19. Nessa medida, o índice concedido pela Lei nº 14.523/2023, de meros **19,25%** (dezenove vírgula vinte e cinco por cento), fica muito aquém de um verdadeiro aumento ou reajuste de vencimentos e proventos dos servidores.

20. Cumpre um esclarecimento: ainda que a Lei nº 14.523/23, na ementa, refira que está “reajustando”² a remuneração das carreiras dos servidores do Poder Judiciário da União, o que se tem, de fato, é mera recomposição parcial da remuneração daqueles, tratando-se de evidente imprecisão técnica da lei, que confunde os conceitos de reajuste (ou aumento) e recomposição salarial.

21. A distinção entre “reajuste” (ou aumento) e “recomposição salarial” é conhecida, como lecionava HELY LOPES MEIRELLES:

“Há duas espécies de aumento de vencimentos: uma genérica, provocada pela alteração do poder aquisitivo da moeda, à qual poderíamos denominar de aumento impróprio, por se tratar, na verdade, de um reajustamento destinado a manter o equilíbrio da situação financeira dos servidores públicos; e outra específica, geralmente feita à margem da lei que concede o aumento geral, abrangendo determinados cargos ou classes funcionais e representando realmente uma elevação de vencimentos, por se fazer em índices não proporcionais ao do decréscimo do poder aquisitivo.” (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, 29ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 459).

22. Na mesma linha CARMEM LÚCIA ANTUNES ROCHA lembra que, enquanto a recomposição “*implica examinar de novo o quantum da*

¹ Cálculo realizado utilizando-se da calculadora do Banco Central do Brasil, disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/corrigirPorIndice.do?method=corrigirPorIndice>.

² Altera a Lei nº 11.416, de 15 de dezembro de 2006, para **reajustar** a remuneração das carreiras dos servidores dos quadros de pessoal do Poder Judiciário da União.



remuneração, para adaptá-lo ao valor da moeda”, o reajuste “importa em alterar o valor para ajustá-lo às condições ou ao custo de vida que se entende dever guardar correspondência com o ganho do agente público”. (ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. Princípios constitucionais dos servidores públicos. São Paulo, Saraiva, 1999, p. 323).

23. JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO não destoa, definindo a recomposição ou revisão como “um reajustamento genérico, calcado fundamentalmente na perda de poder aquisitivo do servidor em decorrência do processo inflacionário”. Por sua vez, o aumento ou reajuste “atinge apenas determinados cargos e carreiras, considerando-se a remuneração paga às respectivas funções no mercado comum de trabalho, para o fim de ser evitada defasagem mais profunda entre as remunerações do servidor público e do empregado privado.” (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. São Paulo, Atlas, 2013, p. 747).

24. A jurisprudência do STF acolhe as lições doutrinárias. Quando se refere a reajuste, **aplica de forma técnica o conceito**, diferente da Lei 14.523/2023, que fala em reajuste, mas seu texto traz mera recomposição parcial da remuneração dos servidores. Exemplificativamente, na **ADI nº 3.968**, da relatoria do Min. LUIZ FUX:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 2º, 5º E 9º, PARTE FINAL, DA LEI 15.512/2007 DO ESTADO DO PARANÁ. CONCESSÃO, A PAR DE ÍNDICE GERAL DE CORREÇÃO SALARIAL PARA TODAS AS CARREIRAS ESTATUTÁRIAS DO PODER EXECUTIVO, DE ÍNDICE COMPLEMENTAR VARIÁVEL, CONSIDERADA A INCIDÊNCIA DO IPCA DESDE A DATA DA CONSOLIDAÇÃO DOS PLANOS DE CARREIRA OU DE REESTRUTURAÇÃO DAS TABELAS DE VENCIMENTOS. VALIDADE. POSSIBILIDADE DE DESCONTO DOS REAJUSTES SETORIAIS POR OCASIÃO DA REVISÃO GERAL DA REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES. EXAURIMENTO DA EFICÁCIA DOS ARTIGOS 5º E 9º, PARTE FINAL, DA LEI 15.512/2007 DO ESTADO DO PARANÁ. PREJUDICIALIDADE. AÇÃO PARCIALMENTE CONHECIDA E, NA PARTE CONHECIDA, JULGADO IMPROCEDENTE O PEDIDO. 1. A revisão geral anual da remuneração e subsídios dos servidores públicos e agentes políticos, cuja iniciativa legislativa é do chefe do Poder Executivo de cada ente federativo (artigo 61, § 1º, II, a, da Constituição Federal), deve se dar na mesma data para todos e sem distinção de índices (artigo 37, X, da Constituição Federal). **2. O reajuste de remunerações e subsídios por lei específica tem por objeto a readequação da retribuição pecuniária devida pelo exercício de determinado cargo, ajustando-a à realidade das suas responsabilidades, atribuições e mercado de trabalho, enquanto que a revisão geral anual tem por escopo a mera recomposição do poder aquisitivo das remunerações e subsídios de todos os servidores públicos e agentes políticos de determinado ente federativo.** (...) 6. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida, e, na parte conhecida, julgado improcedente o pedido. (STF, Tribunal Pleno, ADI 3968, Rel. Min. LUIZ FUX, julgado em 29/11/2019, DJe-282 DIVULG 17-12-2019 PUBLIC 18-12-2019).



25. Da mesma forma, no **RE 351.560-AgR/PR**, ao esclarecer que a incorporação da URV “*não pode ser vista como reajuste ou aumento de vencimentos e sim simples recomposição estipendiária*”:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL. SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS. INCORPORAÇÃO DO ÍNDICE DE 11,98%. ADInMC2.323. 1. A controvérsia em análise - limitação temporal na aplicação da diferença de 11,98%, - encontra-se pacificada nesta Corte, que assentou o entendimento de que a incorporação da aludida parcela **não pode ser vista como reajuste ou aumento de vencimentos e sim simples recomposição estipendiária**, ocorrida em face de erro na conversão para URV, nos termos das MP's 434/94, 457/94 e 482/94. 2. Precedentes. 3. Agravo regimental improvido. (STF, 2ª Turma, RE 351560 AgR, Rel. Min. ELLEN GRACIE, julgado em 14/12/2004, DJ 18-02-2005 PP-00035 – grifou-se)

26. Assim, considerando-se a distinção técnica entre “reajuste” (aumento remuneratório real) e “recomposição salarial” (mera reposição das perdas inflacionárias), bem como o fato de que a Lei nº 14.523/2023, às escâncaras, trata de **recomposição parcial da perda do poder aquisitivo dos servidores**, a conclusão óbvia é que **não deve haver absorção** dos índices concedidos pela Lei sobre a VPNI dos quintos de abril de 1998 a setembro de 2001, não se aplicando, portanto, a decisão do C. STF no RERG 638.115, que previu, na modulação de efeitos, que houvesse absorção dos quintos por eventual **reajuste futuro**, no que não se enquadra a Lei 14.523/2022.

V – Incorporação de quintos realizada há mais de 5 anos.

Decadência do direito da administração proceder a sua alteração.

Presença da mesma razão de direito que impede a alteração dos quintos incorporados por força de decisão judicial. Segurança jurídica e isonomia.

27. Como referido, os substituídos processuais tiveram reconhecido o direito à incorporação e/ou atualização dos quintos entre abril de 1998 e setembro de 2001, **por atos administrativos dos Tribunais a que vinculados, praticados entre 2004 e 2006**. Resta, assim, clara a ocorrência de **decadência** do direito da administração rever tais concessões, seja para fins de cessação do pagamento, seja para efeito de sua compensação com a recomposição salarial da Lei 14.523/2023.

28. O prazo decadencial de 5 anos, previsto no art. 54 da Lei 9.784/99³, nada mais é **nada mais é que expressão do princípio da segurança jurídica**, tanto quanto o são os institutos da coisa julgada, do ato jurídico perfeito e da irretroatividade da lei.⁴

³ Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé. § 1º No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento.

⁴ “Nessa linha, a doutrina nacional e a estrangeira anotam que a incidência do princípio da segurança jurídica



29. A decadência prevista no art. 54 da LPA, assim como a coisa julgada e o ato jurídico perfeito, visa a estabilidade e previsibilidade da vida social. A prerrogativa da administração revisar e anular seus atos, mesmo quando inválidos, não é perpétua. Ultrapassado o prazo de cinco anos da sua prática ou da fruição de seus efeitos, ocorre a decadência. Decorrido esse prazo, consolida-se a situação gerada pelos efeitos concretos do ato, como têm enfatizado doutrina⁵ e jurisprudência, que não distinguem para tal fim entre atos nulos e anuláveis.⁶

30. Um Estado de Direito será sempre também um Estado da segurança jurídica, como afiança INGO SARLET, “*de tal sorte que a segurança jurídica*

(lato sensu), como derivação do princípio do Estado de Direito, relaciona-se com os seguintes temas: a) Irretroatividade das leis e demais atos estatais, bem assim de interpretações já realizadas pelos órgãos administrativos e judiciais acerca da legislação aplicável; b) Dever de o Estado dispor sobre regras transitórias em razão de alterações abruptas de regimes jurídicos setoriais (v.g., ordem econômica, exercício profissional, servidores públicos); c) responsabilidade pré-negocial do Estado (v.g., direito à contratação dos vencedores de licitação; direito à nomeação dos aprovados em concursos públicos); d) Responsabilidade do Estado pelas promessas firmes feitas por seus agentes, notadamente no âmbito do planejamento econômico; e) Manutenção no mundo jurídico de atos administrativos inválidos. No primeiro desses temas – irretroatividade das leis e atos estatais (direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada) – revela-se o aspecto objetivo do princípio da segurança jurídica. Nos demais – interessando para os fins deste artigo o da alínea “e” – revela-se o aspecto subjetivo do princípio, que, no particular, intitula-se princípio da proteção à confiança ou da confiança legítima.” (FERRAZ, Luciano, *Segurança Jurídica Positivada, Interpretação, Decadência e Prescritibilidade*. Revista do Instituto do Direito Brasileiro, Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Ano 1 (2012), nº 10, p. 7442-7443).

⁵ “A correção do ato administrativo através da anulação não fica sempre a critério da Administração. Há certas situações fáticas que produzem obstáculos ou barreiras à anulação. Uma delas consiste na consolidação de determinada situação decorrente do ato viciado: se os efeitos desse ato já acarretaram muitas alterações no mundo jurídico, consolidando certa situação de fato, a subsistência do ato, mesmo inquinado de irregularidade, atende mais ao interesse público do que seu desfazimento pela anulação. Trata-se, todavia, de hipóteses de exceção, mas que, na verdade, podem ocorrer e já ocorreram na prática. A outra barreira é o decurso do tempo. Ultrapassados determinados períodos de tempo fixados em lei, fica extinta a pretensão ou o direito potestativo, tanto de terceiros em relação à Administração, quanto da Administração em relação a si própria (...) De fato, no caso de ter havido efeitos em favor do administrado, o decurso do tempo acaba por criar situação jurídica de tutela que o beneficia, e assim não pode a Administração, após o período de cinco anos, corrigir o ato através da anulação. A consequência é a de que o ato administrativo, conquanto inquinado de vício de legalidade, subsiste no mundo jurídico e prossegue irradiando seus regulares efeitos em favor do titular.” (CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Processo Administrativo Federal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 271-273).

⁶ DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. PRAZO DECADENCIAL. ART. 54 DA LEI N. 9.784/1999. ATOS NULOS E ANULÁVEIS. INCIDÊNCIA. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO DIRETA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. SUPOSTA OFENSA AO ART. 5º DA LEI N. 3.373/1958. (...) 2. Nos presentes autos, está em discussão a decadência do direito de a administração anular o ato que concedeu pensão de ex-combatente à recorrida, mesmo depois de decorrido o prazo previsto no art. 54 da Lei n. 9.784/1999, por ter se aposentado em cargo público permanente, de modo a não atender aos requisitos da Lei n. 3.373/1958. (...) 5. Tanto os atos anuláveis quanto os atos nulos estão sujeitos à decadência prevista no art. 54 da Lei n. 9.784/1999. Precedentes. 6. Agravo interno a que se nega provimento. (STJ, 2ª Turma, AgInt no REsp 1496923, Rel. Min. OG FERNANDES, Dje 19/12/2019).



passou a ter status de subprincípio concretizador do princípio fundamental e estruturante do Estado de Direito”.⁷ Por isso que a segurança jurídica é um dos mais importantes princípios gerais de Direito, como lembra BANDEIRA DE MELLO:

“Ora bem, é sabido e ressabido que a ordem jurídica corresponde a um quadro normativo proposto precisamente para que as pessoas possam se orientar, sabendo, pois de antemão, o que devem o que podem fazer, tendo em vista as ulteriores consequências imputáveis a seus atos. O Direito propõe-se a ensejar uma certa estabilidade, de um mínimo de certeza na regência da vida social. Daí o chamado princípio da segurança jurídica, o qual, bem por isto, se não é o mais importante de todos os princípios gerais do Direito, é indisputavelmente, um dos mais importantes entre eles.”⁸

31. A MP 2.245-35 foi editada em 04.09.2001 e **já em 2002** passou a ser objeto de análise e decisão pelas mais variadas instâncias administrativas, desde logo sinalizando, e mesmo concedendo, o direito à incorporação.

32. Assim, por exemplo, em **29.05.2002**, o TRE do Distrito Federal editou a Portaria GP nº 051, concedendo a incorporação de quintos do período:

“PORTARIA GP Nº 051/2002-07-01

O Excelentíssimo Senhor Presidente do Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal, no uso de suas atribuições legais e considerando o disposto no artigo 9º, caput, da Lei Federal nº 9.624, de 2 de abril de 1994, em face da Medida Provisória nº 2225-45, de 21 de setembro de 2001, determina:

Art. 1º. Ficam concedidas aos servidores do Quadro do Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal as parcelas de quintos de Função Comissionada não incorporadas em razão da Lei Federal nº 9.527, de 10 de dezembro de 1997, no período compreendido entre a vigência da Lei Federal nº 9.624/98 e a vigência da Medida Provisória nº 2225-45/2001, observados os respectivos interstícios anuais.”

33. Por isso que, **ainda em 2002**, mediante a Representação n. 013.092/2002, a matéria passou a ser debatida no Tribunal de Contas da União, que, depois de aceso debate, em **13.12.2005**, decidiu em favor da incorporação/atualização dos quintos no período, determinando que a Administração Federal, em seu conjunto, providenciasse o pagamento das parcelas devidas (acórdão TCU nº 2.248/2005)

34. Antes disso, o direito fora reconhecido pelo Superior Tribunal de Justiça (Conselho de Administração, **14.12.2004**, Proc. 2.389/2002, Rel. Min.

⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. A Eficácia do Direito Fundamental à Segurança Jurídica: dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição de retrocesso social no direito constitucional brasileiro. Disponível em: <<http://www.mundojuridico.adv.br>>. Acesso em 30 de abril de 2007. p. 10-11.

⁸ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo, 20.ed., São Paulo: Malheiros, 2009, p. 124).



ELIANA CALMON) e, em sequência, pelo C. Conselho da Justiça Federal, que concedeu a incorporação a seus próprios servidores e aos servidores da Justiça Federal de 1º e 2º Graus (despacho de da Presidência no PA SIGED 2004164940, referendado na sessão de 24.02.2005).

35. Ato contínuo em **27.12.2004** a Direção do Foro da Seção Judiciária de Santa Catarina editou a Portaria nº 2.624, determinando a *“incorporação das vantagens pessoais nominalmente identificadas, denominadas quintos, aos servidores da Seção Judiciária de Santa Catarina que preenchem os requisitos pertinentes”*. E, no mesmo dia, editou a Portaria n. 2.625, para *“promover, de acordo com a discriminação contida no Anexo I, a atualização das vantagens pessoais nominalmente identificáveis, denominadas quintos, anteriormente concedidas a servidores da Seção Judiciária.”* (doc. anexo).

36. No âmbito da Justiça do Trabalho, a incorporação também foi objeto de decisões precoces que culminaram, no TRT da 12ª Região, no despacho da Presidência no SUP nº 613/2005, datado de **19.04.2006**:

SUP 613/2005
Interesse: ANAJUSTRA
Assunto: Incorporação de quintos decorrentes da MP
2.225-45/2001.

Vistos, etc.

Tendo em vista os precedentes citados na informação anterior, defiro a concessão e/ou atualização das parcelas de quintos, decorrentes da aplicação da Medida Provisória nº 2.225-45/2001, no âmbito deste Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região, ficando condicionado o pagamento à disponibilidade orçamentária, ex vi das restrições impostas pela LC nº 101/2000 (art. 16).

A SERHU e SEPFIN para as providências e levantamento dos valores devidos.

Oficie-se ao colendo Tribunal Superior do Trabalho solicitando suplementação orçamentária para atendimento dos encargos vencidos e vincendos.

Encaminhe-se cópia deste despacho ao Conselho Superior da Justiça do Trabalho.

Em 19.04.2006.

JORGE LUIZ VOLPATO
Juiz-Presidente

37. Na via judicial, o tema também se tornou incontroverso muito cedo, mediante julgamento unânime do MS 12.056, pela 3ª Sessão, **em 16.04.2007**:

“MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. EXERCÍCIO DE FUNÇÕES GRATIFICADAS ENTRE 08.04.98 E 05.09.2001. QUINTOS. INCORPORAÇÃO. POSSIBILIDADE. A remissão feita pela Medida Provisória n.º 2.225-45/2001 aos arts. 3º da Lei n.º 9.624/98 e 3º e 10, da Lei n.º 8.911/94, autoriza a compreensão de que restou possibilitada a incorporação da gratificação, na forma de quintos, relativa ao exercício de função comissionada, no período de 08.04.1998 a 05.09.2001. Precedentes. Segurança concedida.” (STJ, 3ª Seção, MS 12056-DF, Rel. Min. FELIX FISCHER, DJ 16.04.2007).

38. Essa sucessão de fatos, providências e decisões administrativas mostra porque inúmeros servidores **preferiram não promover ações judiciais: o direito já havia sido reconhecido pela administração e o próprio**



pagamento dos atrasados já havia sido determinado, só aguardando disponibilidade orçamentária!

39. Assim, presente **a mesma razão de direito**, a absorção da recomposição decorrente da Lei 14.523/2023 sobre a VPNI dos quintos dos substituídos processuais, concedidos administrativamente há mais de cinco anos, deve ser objeto da **mesma proteção jurídica** que os quintos reconhecidos por força de decisão judicial, em razão da decadência operada. Após o longo tempo transcorrido, não se justifica tratamento distinto entre aqueles que confiaram na Administração e aqueles outros que, por motivos que se desconhece, preferiram desde logo judicializar a questão. A segurança jurídica deve protegê-los igualmente, até porque, a rigor, a partir do momento em que a administração reconheceu o direito e implantou em folha a vantagem, **já não havia necessidade de propor ou mesmo prosseguir** com ações que visassem o mero reconhecimento do direito material à incorporação de quintos.

40. Por isso, também a ideia de que o direito não socorre aos que dormem é inaplicável à conduta dos substituídos. Não era necessário, nem exigível, ajuizar ação para haver aquilo que a Administração já provera!

41. A absorção da primeira parcela da recomposição sobre a VPNI dos quintos daqueles que não detêm decisão judicial transitada em julgado, portanto, agride o **princípio da segurança jurídica** ou da proteção da boa-fé do administrado, que não pode ser penalizado por não ter ajuizado uma (desnecessária) ação “declaratória” do seu direito à incorporação de quintos.

42. A decisão do STF, ao modular os efeitos do Tema 395 (RERG 638.115), deve ser também ela interpretada, de modo a não gerar distorções e afrontas ao ordenamento constitucional ainda maiores do que as que assumidamente pretendeu evitar. A decisão *de mérito* do RERG 638.115 é, precisamente, calcada na constatação de “ofensa ao princípio da legalidade”. Mas ao direito atual repudia a cega aplicação do postulado da legalidade, devendo ser observado o postulado da **segurança jurídica**, para que o administrado não se veja atingido pela flutuação das normas e, sobretudo, das compreensões estatais acerca das normas.

45. Conforme JOSÉ AFONSO DA SILVA, a *segurança jurídica* consiste no “conjunto de condições que tornam possível às pessoas o conhecimento antecipado e reflexivo das conseqüências diretas de seus atos e de seus fatos à luz da liberdade reconhecida”. Os indivíduos têm relativa certeza de que as relações realizadas sob o império de uma norma devem perdurar ainda



quando tal norma seja substituída.⁹ Nessa linha, leciona JUAREZ DE FREITAS, citando NORBERT ACHTERBERG, que *“também decorre do Estado de Direito o comando da proteção da confiança. O cidadão deverá ser protegido na sua confiança na legalidade da ação administrativa”*.¹⁰

45. Assim, nada justifica que, **estando presente a mesma razão de direito**, a solução alcançada aos substituídos processuais seja diferente, e mais prejudicial, no contraste com seus colegas que cedo buscaram a via judicial, sob pena de violação também ao princípio da **isonomia**.

46. Assim também, por se tratar de simples recomposição estipendiária, a pretensa absorção implica afronta ao princípio constitucional da **irredutibilidade de vencimentos**. Como visto, a Lei 14.423/2023 visou, precisamente, recompor a defasagem remuneratória imposta aos servidores:

“Assim, considerando que a Constituição Federal prevê, em seu art. 37, inciso X, a revisão periódica dos subsídios e vencimentos, de forma a garantir sua **irredutibilidade real**, os artigos 1º e 2º deste Projeto de Lei alteram as tabelas de Vencimento Básico (VB), de Cargos em Comissão e das Funções Comissionadas constantes da Lei 11.416, d 24 de dezembro de 2006, com as redações dadas pela Lei nº 12.774, de 28 de dezembro de 2012, e pela Lei nº 13.317, de 20 de julho de 2016.” (trecho da justificativa do PL 2441/22).

47. A irredutibilidade da remuneração dos servidores públicos é, evidentemente, uma das manifestações concretas da norma fundamental que diz respeito à preservação da **dignidade humana**, já que visa à garantia de condições dignas de sua sobrevivência e de suas famílias.

VI – Medida Cautelar.

48. Conforme demonstrado, a absorção dos quintos com os percentuais fixados pela Lei nº 14.523/2023, é medida não autorizada pela lei, que se limita à recomposição parcial dos vencimentos dos substituídos, frente às perdas inflacionárias, não representando efetivo reajuste salarial, em desconformidade com o que restou decidido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento dos Embargos de Declaração no RE 638.115, que modulou os efeitos do julgado e decidiu manter o pagamento dos quintos incorporados em decorrência do exercício de função comissionada ou cargo em comissão entre abril de 1998 e setembro de 2001, inclusive parcelas atribuídas por decisões administrativas ou judiciais não transitadas em, sujeitas apenas à absorção por reajustes futuros. Afronta ainda a regra da decadência, o

⁹ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. S.Paulo: Malheiros, 2008, 31. ed, p. 433.

¹⁰ FREITAS, Juarez de. *O Controle dos Atos Administrativos*, São Paulo, Malheiros, 1997, p. 72.



princípio da isonomia, da irredutibilidade de vencimentos e da dignidade da pessoa humana.

49. Assim, tendo sido implementada na folha de pagamento de fevereiro a primeira parcela do reajuste previsto na Lei, se faz necessária a adoção de medidas suficientes para reverter a situação e restabelecer os direitos lesados.

50. A Lei nº 9.784/1999, que trata do Processo Administrativo, autoriza a Administração a adotar providências acauteladoras, em caso de risco iminente (art. 45). Lembre-se que, aqui, a lesão é reiterada a cada pagamento mensal, sendo iminente o risco de que já no próximo contracheque se repita, tendo em vista as datas de fechamento da folha de pagamento.

51. Por outro ângulo, a concessão de medida cautelar, atribuindo efeito suspensivo ao presente requerimento não trará nenhum prejuízo à Administração, na medida em que os vínculos de trabalho e remuneração (ou benefício previdenciário) são de caráter permanente, permitindo contínuos ajustes.

52. Assim, se faz cabível e necessária a atribuição do efeito suspensivo até a resolução definitiva deste processo administrativo.

53. Em ordem sucessiva, a medida cautelar poderá ser concedida para que a absorção fique postergada até a data de implantação da última parcela da recomposição prevista na Lei 14.523/2023, a exemplo do que decidiu, v.g., o Eg. Tribunal Regional Eleitoral do Amapá (cópia anexa).

VIII – Requerimentos.

EM FACE DO EXPOSTO, requer:

a) liminarmente, a concessão de medida acauteladora, a fim de suspender a compensação/absorção da recomposição estipendiária decorrente da Lei n. 14.523/2023, com os quintos incorporados pelos substituídos processuais entre abril de 1998 e setembro de 2001, por decisão administrativa ou decisão judicial não transitada em julgado, até a solução definitiva deste processo ou, **sucessivamente**, postergar dita compensação/absorção para a data de implantação da última parcela do percentual legalmente previsto;

b) ao final, seja inteiramente conhecido e acolhido o presente requerimento administrativo, para o efeito de (i) afastar qualquer



absorção/compensação, pelos índices definidos pela Lei nº 14.523/2023, dos quintos incorporados pelos servidores em decorrência do exercício de função comissionada ou cargo em comissão entre abril de 1998 e setembro de 2001, por decisão administrativa ou por decisão judicial não transitada em julgado;
(ii) determinar o ressarcimento dos valores eventualmente descontados dos contracheques dos substituídos a título de compensação/absorção dos quintos em referência.

Pede deferimento.

Florianópolis, 28 de fevereiro de 2023.

.....
DENISE MOREIRA SCHWANTES ZAVARIZE
Coordenadora Geral do SINTRAJUSC