



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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

**RELATOR** : **MINISTRO AFRÂNIO VILELA**  
**RECORRENTE** : UNIÃO  
**RECORRIDO** : SIND DOS SERV PUBLICOS FEDERAIS EM RONDONIA  
SINDSEF  
**ADVOGADOS** : ADEVALDO ANDRADE REIS - RO000628  
HUGO MENDES PLUTARCO - DF025090

### EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL SOB O PROCEDIMENTO DOS RECURSOS REPETITIVOS. APLICAÇÃO DO ART. 7º, § 2º, DA MP 1.962-33/2000, REPRODUZIDO NA VIGENTE MP 2.169-43/2001. IMPOSSIBILIDADE DE COMPROVAÇÃO DAS TRANSAÇÕES CELEBRADAS ANTERIORMENTE À MP 1.962-33/2000 MEDIANTE DOCUMENTOS EXPEDIDOS UNILATERALMENTE PELO SIAPE. RECURSO ESPECIAL CONHECIDO E IMPROVIDO.

1. O objeto da ação é definir a possibilidade de 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 o art. 7º, § 2º, da MP 2.169-43/2001, inclusive em relação a acordos firmados em momento anterior à vigência dessa norma.

2. O art. 840 do Código Civil é expresso em dizer de que forma deve ser feita a transação. Antes da edição da MP 1.962-33/2000, somente a escritura pública e o ajuste assinado por ambos os transigentes, e homologado judicialmente, faria prova do negócio jurídico.

3. Os extratos fornecidos pelo SIAPE poderiam, a princípio, demonstrar a existência de um pagamento, e não do ajuste celebrado.

4. A disposição contida no art. 7º, § 2º, da MP 1.962-33/2000, que foi reproduzida na vigente MP 2.169-43/2001, criou uma nova maneira de demonstração da existência do negócio jurídico, que anteriormente era feito por meio da apresentação da escritura pública ou instrumento de transação assinado por ambos os transigentes.

5. O meio de demonstração da transação criado pela MP 1.962-33/2000 é válido, mas somente pode ser aplicado aos negócios jurídicos celebrados após a sua edição, sob pena de surpreender os envolvidos e retroagir de forma prejudicial ao administrado.

6. Dessa forma, estando o acórdão recorrido em conformidade com a tese fixada, o REsp deve ser conhecido e improvido, mantendo-se íntegro o acórdão recorrido, nos termos da fundamentação.

7. Não é necessária a modulação dos efeitos do julgado, pois o instituto visa assegurar a efetivação do princípio da segurança jurídica, impedindo que o jurisdicionado de boa-fé seja prejudicado por seguir entendimento dominante que terminou superado, o que não ocorreu neste caso.

8. Tese jurídica firmada: "**I) 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, apenas em relação a acordos firmados posteriormente à vigência dessa norma. II) Quando não for localizado o instrumento de transação devidamente homologado, e buscando impedir o enriquecimento ilícito, os valores recebidos administrativamente, a título de 28,86%, demonstrados por meio dos documentos expedidos pelo SIAPE, devem ser deduzidos do valor apurado, com as atualizações pertinentes".

9. Recurso especial conhecido e improvido, nos termos da fundamentação.

10. Recurso julgado sob a sistemática do art. 1.036 e seguintes do CPC/2015; e art. 256-N e seguintes do Regimento Interno deste STJ.

## ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA SEÇÃO, por unanimidade, conhecer do recurso e negar-lhe provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Foi aprovada, por unanimidade, as seguintes teses, no tema 1102:

a) 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 o art. 7º, § 2º, da MP 2.169-43/2001, apenas em relação a acordos firmados em momento posterior à vigência dessa norma.

b) Quando não for localizado o instrumento de transação devidamente homologado, e buscando impedir o enriquecimento ilícito, os valores recebidos administrativamente, a título de 28, 86%, demonstrados por meio dos documentos expedidos pelo SIAPE, devem ser deduzidos do valor apurado, com as atualizações pertinentes.

Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina, Gurgel de Faria e Paulo Sérgio Domingues votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Teodoro Silva Santos.

Brasília, 18 de abril de 2024.

MINISTRO AFRÂNIO VILELA  
Relator



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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

**RELATOR** : **MINISTRO AFRÂNIO VILELA**  
**RECORRENTE** : UNIÃO  
**RECORRIDO** : SIND DOS SERV PUBLICOS FEDERAIS EM RONDONIA  
SINDSEF  
**ADVOGADOS** : ADEVALDO ANDRADE REIS - RO000628  
HUGO MENDES PLUTARCO - DF025090

### EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL SOB O PROCEDIMENTO DOS RECURSOS REPETITIVOS. APLICAÇÃO DO ART. 7º, § 2º, DA MP 1.962-33/2000, REPRODUZIDO NA VIGENTE MP 2.169-43/2001. IMPOSSIBILIDADE DE COMPROVAÇÃO DAS TRANSAÇÕES CELEBRADAS ANTERIORMENTE À MP 1.962-33/2000 MEDIANTE DOCUMENTOS EXPEDIDOS UNILATERALMENTE PELO SIAPE. RECURSO ESPECIAL CONHECIDO E IMPROVIDO.

1. O objeto da ação é definir a possibilidade de 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 o art. 7º, § 2º, da MP 2.169-43/2001, inclusive em relação a acordos firmados em momento anterior à vigência dessa norma.

2. O art. 840 do Código Civil é expresso em dizer de que forma deve ser feita a transação. Antes da edição da MP 1.962-33/2000, somente a escritura pública e o ajuste assinado por ambos os transigentes, e homologado judicialmente, faria prova do negócio jurídico.

3. Os extratos fornecidos pelo SIAPE poderiam, a princípio, demonstrar a existência de um pagamento, e não do ajuste celebrado.

4. A disposição contida no art. 7º, § 2º, da MP 1.962-33/2000, que foi reproduzida na vigente MP 2.169-43/2001, criou uma nova maneira de demonstração da existência do negócio jurídico, que anteriormente era feito por meio da apresentação da escritura pública ou instrumento de transação assinado por ambos os transigentes.

5. O meio de demonstração da transação criado pela MP 1.962-33/2000 é válido, mas somente pode ser aplicado aos negócios jurídicos celebrados após a sua edição, sob pena de surpreender os envolvidos e retroagir de forma prejudicial ao administrado.

6. Dessa forma, estando o acórdão recorrido em conformidade com a tese fixada, o REsp deve ser conhecido e improvido, mantendo-se íntegro o acórdão recorrido, nos termos da fundamentação.

7. Não é necessária a modulação dos efeitos do julgado, pois o instituto visa assegurar a efetivação do princípio da segurança jurídica, impedindo que o jurisdicionado de boa-fé seja prejudicado por seguir entendimento dominante que terminou superado, o que não ocorreu neste caso.

8. Tese jurídica firmada: "**I) 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, apenas em relação a acordos firmados posteriormente à vigência dessa norma. II) Quando não for localizado o instrumento de transação devidamente homologado, e buscando impedir o enriquecimento ilícito, os valores recebidos administrativamente, a título de 28,86%, demonstrados por meio dos documentos expedidos pelo SIAPE, devem ser deduzidos do valor apurado, com as atualizações pertinentes".

9. Recurso especial conhecido e improvido, nos termos da fundamentação.

10. Recurso julgado sob a sistemática do art. 1.036 e seguintes do CPC/2015; e art. 256-N e seguintes do Regimento Interno deste STJ.

## RELATÓRIO

**MINISTRO AFRÂNIO VILELA:** Em análise, recurso especial interposto pela UNIÃO contra a decisão que, nos autos da ação de embargos à execução proposta contra o SINDICATO DOS SERVIDORES PUBLICOS FEDERAIS EM RONDONIA SINDSEF, negou provimento ao recurso de apelação (fls. 407-414).

O acórdão prolatado pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, foi assim ementado (fls. 407-414):

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 exequente.

6. Apelação desprovida.

Os embargos declaratórios opostos pela UNIÃO foram rejeitados (fls. 436-440):

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.

O recurso especial foi interposto com fundamento no art. 105, III, a, da Constituição Federal, em razão da suposta violação da disposição contida no art. 7º, § 2º, da Medida Provisória nº 2.169-43/2001.

Em suas razões, aduz, em suma que (fls. 444-454):

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 5º 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 nº. 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 extravio 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 nº. 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 nº. 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 nº. 2.169-43/2001.

Com base nesses argumentos, pediu que seu recurso seja conhecido e provido, a fim de que haja a reforma do acórdão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, para reconhecer a improcedência do pedido.

O recurso especial foi inadmitido na origem (fls. 458-459).

Interposição de agravo em recurso especial (fls. 462-464).

O Ministro Presidente da Comissão Gestora de Precedentes deu provimento ao agravo e determinou a conversão em recurso especial, bem como assinalou a indicação deste feito como representativo da controvérsia, determinando a intimação das partes para que, "se entenderem pertinente, apresentem, em prazo comum ao do Ministério Público Federal, manifestações escritas sobre a possível seleção deste recurso como representativo da controvérsia, candidato à afetação ao rito dos repetitivos" (fls. 476-480).

O Ministério Público Federal manifestou ciência da decisão às fls. 476-480 do Ministro Presidente da Comissão Gestora de Precedentes, ofertando parecer pela admissão do caso como feito (fls. 488-494).

A UNIÃO manifestou-se **"favoravelmente à seleção dos presentes recursos especiais como representativos de controvérsia**, afetando-se o tema ao julgamento sob a sistemática dos recursos repetitivos" (fls. 504-511).

O Ministro Presidente da Comissão Gestora de Precedentes informou que selecionou o recurso como candidato à afetação ao procedimento dos repetitivos e determinou a sua distribuição (fls. 513-516).

O presente feito foi afetado pela Primeira Seção para ser julgado sob a sistemática dos recursos especiais repetitivos, a fim de "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 2.169-43/2001, inclusive em relação a acordos firmados em momento anterior à vigência dessa norma" (afetação conjunta dos Resps 1.925.176/PA, 1.925.194/RO e 1.925.190/DF) (ls. 528-534).

Manifestação da UNIÃO (fls. 545-559).

O Ministério Público Federal opinou no sentido de que seja mantido o seguinte entendimento (fls. 574-580):

[...] tendo sido celebrado o acordo, em data anterior à edição da Medida Provisória 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.

É o relatório.

## VOTO

**MINISTRO AFRÂNIO VILELA (Relator):** No caso em exame, na afetação deste feito à sistemática dos recursos especiais repetitivos, a questão representativa da controvérsia ficou 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.

**1. FUNDAMENTOS RELEVANTES DA TESE JURÍDICA DISCUTIDA (art. 984, § 2º, c/c o art. 1.038 do CPC/2015; e art. 104-A, I, do RISTJ)**

A **UNIÃO**, parte recorrente, trouxe os fundamentos relevantes da questão debatida (ls. 545-559):

- a) poderá ocorrer um grande volume de potenciais pagamentos em duplicidade, caso se decida pela inviabilidade do documento extraído do SIAPE;
- b) o art. 7º, § 2º, da MP 2.169-43/2001 autoriza a comprovação por meio de extratos do SIAPE, não restringindo sua incidência apenas aos acordos firmados após a sua vigência;
- c) a comprovação dos acordos mediante documentos do SIAPE, art. 7º, § 2º, da MP 2.169-43/2001, regulou um ato instrutório, sendo plenamente aplicável aos atos dessa espécie praticados após a sua vigência, ainda que o fato material que pretendem comprovar tenha ocorrido anteriormente;

- d) nos casos em que não havia litígio judicial individual à época do acordo, deve ser admitida a comprovação do pagamento administrativo da vantagem de 28,86% por meio de documentos expedidos pelo SIAPE; e
- e) a natureza jurídica do extrato do SIAPE é de documento público, o qual goza de presunção *juris tantum* de veracidade acerca de todas as informações nele reportadas.

## **2. ANÁLISE DOS FUNDAMENTOS RELEVANTES DA TESE JURÍDICA DISCUTIDA (art. 984, § 2º, c/c o art. 1.038 do CPC/2015; e art. 104-A, I, do RISTJ)**

Nos termos do art. 37 da Constituição Federal, a Administração deve reger seus atos em estrita obediência ao princípio da legalidade, devendo toda sua atividade funcional se sujeitar aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, sob pena do ato ser considerado inválido e ineficaz diante de uma eventual arbitrariedade.

Deve ser frisado que os argumentos trazidos pela UNIÃO podem ser sintetizados com a possibilidade da comprovação da transação administrativa por meio de fichas financeiras ou documento expedido pelo Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos - SIAPE.

Nessa medida, passa-se à análise dos argumentos relevantes da tese jurídica discutida.

### **a) Força probante dos documentos expedidos pelo SIAPE**

A Medida Provisória 1.704/1998 estendeu aos Servidores Públicos Civis da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo Federal a vantagem de 28,86%, objeto da decisão do Supremo Tribunal Federal assentada no julgamento do Recurso Ordinário no Mandado de Segurança 22.307-7/DF.

Após sucessivas reedições e adiamentos da data limite para celebrar a transação, a MP 1.962-33/2000, inseriu o § 2º no art. 7º, que foi reproduzido na vigente MP 2.169-43/2001, e se encontra eficaz até os dias atuais, nos seguintes termos:

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.

§ 1º Para efeito do cumprimento do disposto nesta Medida Provisória, a Advocacia-Geral da União e as Procuradorias Jurídicas das autarquias e fundações públicas federais ficam autorizadas a celebrar transação nos processos movidos contra a União ou suas entidades que tenham o mesmo objeto do Mandado de Segurança referenciado no art. 1º.

§ 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 transação é negócio jurídico previsto no art. 840 e seguintes do Código Civil, segundo o qual os interessados, mediante concessões recíprocas, encerram ou previnem litígio, extinguindo as obrigações. No âmbito do Direito Público, é possível a transação de dívida mediante prévia autorização legislativa e demonstração da preservação do interesse público. No entanto, a autorização legislativa para que a Administração Pública possa transacionar é dirigida à Administração, e não ao particular.

O art. 842 do Código Civil é expresso em dizer que se a transação se referir a direitos discutidos em juízo, será feita por escritura pública ou por termo nos autos, assinado pelos transigentes e homologado pelo juiz, senão vejamos:

Art. 842. A transação far-se-á por escritura pública, nas obrigações em que a lei o exige, ou por instrumento particular, nas em que ela o admite; se recair sobre direitos contestados em juízo, será feita por escritura pública, ou por termo nos autos, assinado pelos transigentes e homologado pelo juiz.

Ou seja, a norma é expressa em dizer de que forma deve ser feita a transação envolvendo direitos discutidos em juízo. Somente a escritura pública e o ajuste assinado por ambos os transigentes, e homologado judicialmente, é que seriam aceitos.

Com efeito, o art. 104, III, do Código Civil, é no sentido de que a validade do negócio jurídico requer a observância da forma prescrita ou não defesa em lei. Este é o caso, considerando que a escritura pública e o ajuste assinado são requisitos formais para a validade da transação de divergências postas em juízo.

Trata-se de norma de direito material, e não processual, razão pela qual não pode ser aplicado aos processos em curso.

Por sua vez, e de acordo com a UNIÃO, o extrato do SIAPE é documento público, o qual goza de presunção *juris tantum* de veracidade acerca de todas as informações nele reportadas.

O Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos - SIAPE é um sistema que busca centralizar e unificar todas as plataformas de gestão da folha de pessoal dos servidores públicos federais. "Hoje o SIAPE processa o pagamento de servidores, regidos tanto pelo Regime Jurídico Único Federal (Lei 8.112/90) quanto pela CLT e por outros regimes (Contratos Temporários, Estágios, Residência Médica, etc)" (<https://www.siapenet.gov.br/Portal/Servico/Apresentacao.asp>).

Também é oportuno salientar que os extratos fornecidos pelo SIAPE poderiam, a princípio, demonstrar a existência de pagamentos, e não do ajuste celebrado. No instrumento de transação, são dispostas inúmeras cláusulas, regulamentando os termos das concessões recíprocas. Um extrato interno da Administração Pública, como ressaltado, demonstra apenas um pagamento.

A disposição contida no art. 7º, § 2º, da MP 1.962-33/2000, que foi reproduzida na vigente MP 2.169-43/2001, criou uma forma de demonstração da existência do negócio jurídico, que anteriormente era feito por meio da apresentação da escritura pública ou instrumento de transação assinado por ambos os acordantes.

Referida forma é válida, já que criada por lei. No entanto, somente pode ser aplicada aos negócios jurídicos celebrados após a sua edição, sob pena de surpreender os envolvidos e retroagir de forma prejudicial ao administrado. Por isso, a comprovação, por meio dos extratos do SIAPE, deve ser aplicada apenas aos acordos firmados após a sua vigência.

Não se olvide que as partes têm o direito de empregar todos os meios legais, bem como os moralmente legítimos, ainda que não especificados no Código de Processo Civil, para provar a verdade dos fatos em que se funda o pedido ou a

defesa e influir eficazmente na convicção do juiz, conforme o art. 369 do Código de Processo Civil (art. 332 do CPC/1973).

No entanto, como já analisado, os extratos do SIAPE, anteriormente à MP 1.962-33/2000, serviam apenas como meio de prova de pagamento. Somente após a edição da referida Medida Provisória é que os extratos do SIAPE foram transformados em prova do negócio jurídico.

Dentro desse raciocínio, apesar do documento unilateralmente elaborado pela Administração Pública possuir presunção de veracidade, tem-se que o objeto da prova era diverso do estabelecido pela Medida Provisória.

Feitas essas considerações, conclui-se pela impossibilidade de comprovação dos acordos celebrados anteriormente à edição do artigo 7º, § 2º, da MP 2.169-43/2001, mediante documentos do SIAPE. Nesse sentido, cite-se o entendimento do STJ:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. DIFERENÇA. REAJUSTE 28,86%. COMPENSAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. PRETENSÃO DE REEXAME FÁTICO-PROBATÓRIO. APLICAÇÃO DA SÚMULA N. 7 DO STJ. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. APLICAÇÃO DAS SÚMULAS N. 211 DO STJ E 282, 356, AMBAS DO STF. ACÓRDÃO ALINHADO COM A JURISPRUDÊNCIA DO STJ.

I - Na origem, trata-se embargos opostos pela União à execução individual de sentença coletiva concernente a diferenças remuneratórias de 28,86%, bem como honorários advocatícios incidentes sobre o valor da condenação.

II - Na sentença, julgaram-se parcialmente procedentes os pedidos para adotar o valor devido apurado pela contadoria do Juízo. No Tribunal a quo, a sentença foi parcialmente reformada para afastar a compensação de ganhos obtidos em decorrência da Portaria/MARE n. 2.179/1998 e do Decreto n. 2.693/1998. Esta Corte não conheceu do recurso especial.

III - A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é firme no sentido de que, se a Corte de origem analisou a controvérsia dos autos levando em consideração os fatos e provas relacionados à matéria. Assim, para se chegar à conclusão diversa seria necessário o reexame fático-probatório, o que é vedado pelo enunciado n. 7 da Súmula do STJ, segundo o qual "A pretensão de simples reexame de provas não enseja recurso especial".

IV - Relativamente às demais alegações de violação, esta Corte somente pode conhecer da matéria objeto de julgamento no Tribunal de origem. Ausente o prequestionamento da matéria alegadamente violada, não é possível o conhecimento do recurso especial. Nesse sentido, o enunciado n. 211 da Súmula do STJ: "Inadmissível recurso especial quanto à questão que, a despeito da oposição de embargos declaratórios, não foi apreciada pelo Tribunal a quo"; e, por analogia, os enunciados n. 282 e 356 da Súmula do STF.

V - Conforme entendimento desta Corte, não há incompatibilidade entre a inexistência de ofensa ao art. 1.022 do CPC/2015 e a ausência de prequestionamento, com a incidência do enunciado n. 211 da Súmula do STJ, quanto às teses invocadas pela parte recorrente, que, entretanto, não são debatidas pelo tribunal local, por entender suficientes para a solução da controvérsia outros argumentos utilizados pelo colegiado. Nesse sentido: AgInt no AREsp 1.234.093/RJ, relator Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma, julgado em 24/4/2018, DJe 3/5/2018; AgInt no AREsp 1.173.531/SP, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 20/3/2018, DJe 26/3/2018.

VI - Ademais, o acórdão proferido na Corte de origem está em conformidade com a jurisprudência desta Corte no sentido de que **é indispensável a juntada, pela agravante (União Federal), do termo de transação homologado pelo magistrado, sendo insuficiente a apresentação de documentos emitidos pelo SIAPE, uma vez que não era possível suprir a ausência do acordo judicial.** Nesse sentido: (AgInt no REsp 1.492.093/PE, relator Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 10/8/2020, DJe 13/8/2020).

VII - Agravo interno improvido (AgInt no REsp n. 1.946.515/MG, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 29/8/2022, DJe de 31/8/2022, grifo nosso).

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. 28,86%. TRANSAÇÃO. ACORDO FIRMADO ANTES DA EDIÇÃO DA MP 2.169/2001. COMPROVAÇÃO. SIAPE. IMPOSSIBILIDADE. NECESSIDADE DE HOMOLOGAÇÃO JUDICIAL. NÃO APRESENTAÇÃO DO TERMO DE TRANSAÇÃO. REVISÃO. SÚMULA N. 7/STJ.

1. **Conforme a orientação jurisprudencial do STJ, a União deverá apresentar termo de transação homologado pelo juiz para provar a realização de acordo realizado em época anterior à vigência da MP 2.169/2001, já que era impossível suprir a apresentação de homologação judicial por meio da apresentação de documento do SIAPE.**

2. Hipótese em que o Tribunal a quo expressamente consignou que os termos de transação não foram apresentados, razão pela qual não poderão surtir efeitos jurídicos na demanda em testilha.

3. Para infirmar as conclusões da Corte de origem, acatando os argumentos da parte recorrente, necessário reexaminar o conjunto fático-probatório, o que encontra óbice na Súmula 7/STJ.

4. Agravo Regimental não provido (AgRg no AREsp n. 382.906/RJ, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 26/11/2013, DJe de 6/12/2013, grifo nosso).

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. ART. 535 DO CPC DE 1973. DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO. SÚMULA 284/STF. AUSÊNCIA DO TERMO DE TRANSAÇÃO HOMOLOGADO PELO JUIZ. DOCUMENTO EMITIDOS PELO SIAPE. IMPOSSIBILIDADE.

1. É deficiente a fundamentação do recurso especial em que a assertiva de ofensa ao art. 535 do CPC se faz de forma genérica, sem a demonstração exata dos pontos pelos quais o acórdão incorreu em omissão, contradição ou obscuridade. Aplica-se na hipótese o óbice da Súmula 284 do STF.

2. **A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça firmou a orientação de que "é indispensável a juntada, pela agravante (União Federal), do termo de transação homologado pelo magistrado, sendo insuficiente a apresentação de documentos emitidos pelo SIAPE, uma vez que não era possível suprir a ausência do acordo judicial"** (AgInt no REsp 1.673.479/RJ, Rel. Min. Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 10/9/2018). Precedentes no mesmo

sentido: AgRg no AREsp 382.906/RJ, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 6/12/2013; AgRg no AREsp 116.492/CE, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 26/9/2016; AgRg no AREsp 382.906/RJ, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 6/12/2013.

3. Agravo interno a que se nega provimento (Aglnt no REsp n. 1.492.093/PE, relator Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 10/8/2020, DJe de 13/8/2020, grifo nosso).

ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO. 28,86%. TERMO DE TRANSAÇÃO. COMPROVAÇÃO. SIAPE. IMPOSSIBILIDADE. NECESSIDADE DE HOMOLOGAÇÃO JUDICIAL. OFENSA AO ART. 535 DO CPC. OMISSÃO.

1. Verifica-se não ter ocorrido ofensa ao art.535 do CPC/73, na medida em que o Tribunal de origem dirimiu, fundamentadamente, as questões que lhe foram submetidas, apreciando integralmente a controvérsia posta nos presentes autos, não se podendo, ademais, confundir julgamento desfavorável ao interesse da parte com negativa ou ausência de prestação jurisdicional.

**2. A jurisprudência deste Tribunal Superior é firme no sentido de que é indispensável a juntada, pela agravante (União Federal), do termo de transação homologado pelo magistrado, sendo insuficiente a apresentação de documentos emitidos pelo SIAPE, uma vez que não era possível suprir a ausência do acordo judicial. Precedentes.**

3. Agravo interno a que se nega provimento (Aglnt no REsp n. 1.673.479/RJ, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 4/9/2018, DJe de 10/9/2018, grifo nosso).

Firme nesses fundamentos, **entende-se que 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 o art. 7º, § 2º, da MP 2.169-43/2001, apenas em relação a acordos firmados em momento posterior à vigência dessa norma.**

#### **b) Pagamentos em duplicidade**

De acordo com a UNIÃO, o não acolhimento de suas razões poderá ocasionar em um grande volume de potenciais pagamentos em duplicidade.

O enriquecimento ilícito é a transferência de bens, valores ou direitos sem embasamento fático e jurídico adequado. A vedação ao enriquecimento ilícito impede o pagamento de direitos não reconhecidos ou de pagamento de parcela já quitada. A restituição é devida não só quando não tenha havido causa que justifique o

enriquecimento, mas também se esta deixou de existir.

Por isso, quando não for localizado o instrumento de transação devidamente homologado, e buscando impedir o enriquecimento ilícito, os valores recebidos administrativamente, a título de 28,86%, demonstrados por meio dos documentos expedidos pelo SIAPE, devem ser deduzidos do valor apurado, com as atualizações pertinentes.

### **3. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DO JULGADO**

Embora não tenha sido suscitado pelas partes, não deve ser feita a modulação dos efeitos do julgado, uma vez que não se encontra presente o requisito do art. 927, § 3º, do CPC, o qual prevê que, "na hipótese de alteração de jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores ou daquela oriunda de julgamento de casos repetitivos, pode haver modulação dos efeitos da alteração no interesse social e no da segurança jurídica".

Isso porque, no caso sob exame, não houve alteração de jurisprudência dominante do STJ. Ademais, nos Tribunais Regionais Federais, a matéria não era pacífica, existindo considerável divergência de entendimento.

A modulação possui natureza excepcional e deve ser aplicada quando há modificação de posição anterior dominante na jurisprudência. Nesses casos específicos, o interesse social e a segurança jurídica legitimam a modulação.

Assim, não é necessária a modulação dos efeitos do julgado, tendo em vista que o referido instituto visa assegurar a efetivação do princípio da segurança jurídica, impedindo que o jurisdicionado de boa-fé seja prejudicado por seguir entendimento dominante que terminou superado, o que não ocorreu neste caso.

### **4. TESE JURÍDICA FIRMADA (art. 104-A, III, do RISTJ):**

Para efeito de cumprimento do requisito legal e regimental, firmam-se as seguintes teses:

a) 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 o art. 7º, § 2º, da MP 2.169-43/2001, apenas em relação a acordos firmados em momento posterior à vigência dessa norma.

b) Quando não for localizado o instrumento de transação devidamente homologado, e buscando impedir o enriquecimento ilícito, os valores recebidos administrativamente, a título de 28,86%, demonstrados por meio dos documentos expedidos pelo SIAPE, devem ser deduzidos do valor apurado, com as atualizações pertinentes.

#### **5. SOLUÇÃO DADA AO CASO CONCRETO (art. 104-A, IV, do RISTJ):**

No caso concreto, verifica-se que o Tribunal Regional Federal da 1ª Região reconheceu expressamente a impossibilidade dos extratos emitidos pelo SIAPE demonstrarem a transação administrativa, senão vejamos (fls. 407-414):

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 exequente.

Isso posto, considerando que o acórdão recorrido está em conformidade com a tese fixada, conheço do recurso especial e nego-lhe provimento, mantendo-se íntegro o acórdão recorrido, nos termos da fundamentação.

Recurso julgado sob a sistemática do art. 1.036 e seguintes do CPC/2015; e art. 256-N e seguintes do Regimento Interno do STJ.

CERTIDÃO DE JULGAMENTO  
PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2020/0201170-0

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.925.194 / RO

Números Origem: 00048651320064014100 200641000048808

PAUTA: 18/04/2024

JULGADO: 18/04/2024

**Relator**

Exmo. Sr. Ministro **AFRÂNIO VILELA**

Presidente da Sessão

Exma. Sra. Ministra REGINA HELENA COSTA

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. BRASILINO PEREIRA DOS SANTOS

Secretária

Bela. MARIANA COUTINHO MOLINA

**AUTUAÇÃO**

RECORRENTE : UNIÃO  
RECORRIDO : SIND DOS SERV PUBLICOS FEDERAIS EM RONDONIA SINDSEF  
ADVOGADOS : ADEVALDO ANDRADE REIS - RO000628  
HUGO MENDES PLUTARCO - DF025090

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO -  
Servidor Público Civil - Reajustes de Remuneração, Proventos ou Pensão - Índice de  
28,86% Lei 8.622/1993 e 8.627/1993

**SUSTENTAÇÃO ORAL**

Dra. EMANUELLE VAZ DE CARVALHO pela RECORRENTE: UNIÃO

**CERTIDÃO**

Certifico que a egrégia PRIMEIRA SEÇÃO, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A PRIMEIRA SEÇÃO, por unanimidade, conheceu do recurso e negou-lhe provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Foi aprovada, por unanimidade, as seguintes teses, no tema 1102:

a) 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 o art. 7º, § 2º, da MP 2.169-43/2001, apenas em relação a acordos firmados em momento posterior à vigência dessa norma.

b) Quando não for localizado o instrumento de transação devidamente homologado, e buscando impedir o enriquecimento ilícito, os valores recebidos administrativamente, a título de 28,86%, demonstrados por meio dos documentos expedidos pelo SIAPE, devem ser deduzidos do valor apurado, com as atualizações pertinentes.

Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina, Gurgel de Faria e Paulo Sérgio Domingues votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Teodoro Silva Santos.

C5255561539@ 2020/0201170-0 - REsp 1925194