



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
COORDENAÇÃO-GERAL PARA ASSUNTOS CONTENCIOSOS  
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS BLOCO 'L' SALA 720 7º ANDAR PLANO PILOTO 70047-900 BRASÍLIA - DF (61) 2022-7476/2022-7471

**INFORMAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL n. 00029/2024/CONJUR-MEC/CGU/AGU**

**NUP: 00732.004896/2024-17**

**INTERESSADOS: CONJUR - MEC**

**ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS**

- I) Informação jurídica referencial. Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 31 de março de 2022; Orientação Normativa AGU Nº 55/2014 e Portaria CONJUR/MEC Nº 01/2021;
- II) Encaminhamento de subsídios para defesa da União;
- III) Ações judiciais em que autores postulam abono permanência, reajustes salarial, licenças, planos de carreira, aposentadorias, redistribuições, remoções e etc. Exemplos: 00732.004465/2024-51, 00732.004492/2024-23, 00732.004574/2024-78, 00732.004566/2024-21, 00732.004572/2024-89.
- IV) Normativos relacionados ao tema: art. 207, *caput*, da Constituição Federal de 1988 e do art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008; Lei nº 9.394/1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional; Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008;
- V) Dispensa de análise individualizada pela Conjur/MEC, desde que se ateste nos autos que o parecer referencial amolda-se à situação concreta.
- VI) validade: 2 anos ou até alteração superveniente na jurisprudência e normativos.

Sr. Consultor Jurídico,

1. Trata-se da elaboração de manifestação jurídica referencial a respeito dos pedidos de subsídios, de fato e de direito, solicitados pelas Procuradorias Regionais da União para defesa da União em ações judiciais em que a parte autora discute questões **relacionados a servidores públicos de entidades vinculadas cuja competência não é do Ministério da Educação**.
2. Esta Consultoria Jurídica recebe habitualmente dezenas de pedidos de subsídios e cumprimento de decisões judiciais, encaminhados pelas Procuradorias da União com pedidos semelhantes, em que são partes **servidores públicos de entidades vinculadas, cujos pedidos envolvem** abono permanência, reajustes salarial, licenças, planos de carreira, aposentadorias, redistribuições, remoções, dentre outros.
3. Para trazer informações atualizadas sobre o tema, estes autos foram encaminhados à **Secretaria de Gestão Administrativa – SGA** que se manifestou por meio do **Despacho nº 1149/2024/COTEN/CGAV/SGA/SGA-MEC** (SEQ. 2), exarado pela Coordenação de Orientação Técnica e Normas, cujos fundamentos pediremos vênias para transportá-los para esta manifestação única.
4. Esta Informação Jurídica Referencial tem por fim, portanto, dispensar a análise individualizada desta Consultoria Jurídica acerca das questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes sobre o tema, nos termos do que autoriza a Orientação Normativa nº 55, de 23 de maio de 2014, do Advogado-Geral da União, e a Portaria CONJUR/MEC nº 01/2021.
5. Nos casos que serão objeto de estudo, os autores postulam abono permanência, reajustes salarial, licenças, planos de carreira, equiparações salariais, aposentadorias, redistribuições, remoções e etc.
6. É o relatório.

**1. REQUISITOS PARA A ELABORAÇÃO DE INFORMAÇÕES JURÍDICAS REFERENCIAIS**

7. A Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014, prevê a possibilidade de elaboração de manifestação jurídica referencial para questões jurídicas envolvendo matérias idênticas e recorrentes. Nessas hipóteses, deve-se atestar que o processo se amolda ao parecer referencial, não havendo necessidade de manifestação individualizada. Vejamos o seu teor:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 55, DE 23 DE MAIO DE 2014.

O ADOGADO-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII, do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, considerando o que consta do Processo nº 56377.000011/2009-12, resolve expedir a presente orientação normativa a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993:

I - Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.

II - Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos: a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

Referência: Parecer nº 004/ASMG/CGU/AGU/2014

LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS

8. No âmbito da Consultoria-Geral da União, foi publicada a PORTARIA NORMATIVA CGU/AGU Nº 05, DE 31 DE MARÇO DE 2022 com intuito de disciplinar a utilização da Manifestação Jurídica Referencial (MJR) e instituir a Informação Jurídica Referencial (IJR).

9. Em síntese, a manifestação jurídica referencial consiste em parecer jurídico genérico, vocacionado a balizar todos os casos concretos, cujos contornos se amoldem ao formato do caso abstratamente analisado.

10. Trata-se, portanto, de ato enunciativo perfeitamente afinado com o princípio da eficiência (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), que, seguramente, viabilizará o adequado enfrentamento de questões que, pela intensa repetição de casos, terminavam por tumultuar o fluxo de trabalho desta Consultoria Jurídica, dificultando a dedicação de tempo às questões jurídicas de alta reflexão.

11. Tal medida já havia sido expressamente recomendada pelo Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU, consoante se infere da leitura do Enunciado nº 33, abaixo transcrito:

Como o Órgão Consultivo desempenha importante função de estímulo à padronização e à orientação geral em assuntos que suscitam dúvidas jurídicas, recomenda-se que a respeito elabore minutas-padrão de documentos administrativos e pareceres com orientações in abstrato, realizando capacitação com gestores, a fim de evitar proliferação de manifestações repetitivas ou lançadas em situações de baixa complexidade jurídica (Enunciado nº 33 do Manual de Boas Práticas da Advocacia-Geral da União).

12. Diz o artigo 8º da Portaria CGU/AGU nº 05/2022 que a "Informação Jurídica Referencial é a manifestação jurídica produzida para padronizar a prestação de subsídios para a defesa da União ou de autoridade pública".

13. Pelo art. 8º, §1º, a IJR busca otimizar a tramitação dos pedidos e a prestação de subsídios no âmbito das Consultorias a partir da fixação de tese jurídica que possa ser utilizada uniformemente pelos órgãos de execução da Procuradoria-Geral da União.

14. Já o §2º do mesmo dispositivo estabelece que "é requisito para a elaboração da IJR a **efetiva ou potencial existência de pedido de subsídios de matéria idêntica e recorrente**, que possa justificadamente impactar a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos (grifo nosso)".

15. Portanto, a manifestação jurídica referencial uniformiza a atuação do órgão jurídico relativamente às consultas repetitivas. A adoção de manifestação jurídica referencial torna desnecessária a análise individualizada de processos que versem sobre matéria que já tenha sido objeto de análise em abstrato, sendo certo que as orientações jurídicas veiculadas através do parecer referencial aplicar-se-ão a todo e qualquer processo com idêntica matéria.

16. O art. 9º estabelece as informações que deve conter a IJR:

Art. 9º A IJR deverá conter as seguintes informações:

I - em sede de ementa: informação de que se trata de IJR com a inserção do número do processo administrativo que lhe deu origem, órgão ou setor a que se destina e prazo de validade;

II - em sede de preliminar: demonstração de que o elevado volume de processos que tratam de matéria idêntica possa prejudicar a celeridade das atividades desenvolvidas pelo órgão consultivo ou pelo órgão assessorado;

III - em sede de conclusão:

a) o prazo de validade com informação sobre data de exaurimento ou evento a partir do qual não produzirá mais efeitos;

b) encaminhamento do processo à Procuradoria-Geral da União e a seu órgão de execução que solicitou os subsídios, com registro de que se trata de IJR; e

c) encaminhamento do processo ao Departamento de Informações Jurídico-Estratégicas.

17. Diz o art. 11º, *caput*, que "a IJR não poderá ter prazo de validade inicial maior que dois anos, sendo admitida justificadamente a renovação".

18. A renovação da IJR se dá por despacho do titular da unidade consultiva demonstrando a permanência das condições que justificaram sua expedição, devendo ainda conter o novo prazo de validade (§§ 2º e 3º do art. 11).

19. Já o §4º do art. 11 do mesmo normativo prescreve que "caso não subsistam os motivos de fato e de direito, a unidade consultiva deverá promover a revogação da IJR e comunicar ao Departamento de Informações Jurídico-Estratégicas e à Procuradoria-Geral da União".

20. Como visto, são requisitos para a elaboração da IJR, a existência de pedidos de subsídios de **matéria idêntica e recorrente**.

21. Sem embargos, nos termos da Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, a elaboração de manifestação jurídica referencial depende da confluência de dois requisitos objetivos, a saber: i) a ocorrência de embarço à atividade consultiva em razão da tramitação de elevado número de processos administrativos versando sobre matéria repetitiva e ii) a singeleza da atividade desempenhada pelo órgão jurídico, que se restringe a verificar o atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos; e a dispensa do envio de processos ao órgão jurídico para exame individualizado fica condicionada ao pronunciamento expresso, pela área técnica interessada, no sentido de que o caso concreto se amolda aos termos da manifestação jurídica referencial já elaborada sobre a questão.

22. No âmbito da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Educação, foi editada a Portaria CONJUR/MEC nº 01/2021, que, alinhada com os requisitos antes mencionados, estipulou:

Art. 3º Para a elaboração de parecer jurídico referencial, devem ser observados os seguintes requisitos:

I – o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes acarretar sobrecarga de trabalho devidamente comprovada e que venha a impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e

II – a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

23. Quanto ao primeiro requisito, observa-se que, anualmente, tramitam nesta Consultoria Jurídica alto índice de pedidos de ações judiciais em que são partes **servidores públicos de entidades vinculadas, cujos pedidos abrangem abono permanência, reajustes salarial, licenças, planos de carreira, aposentadorias, redistribuições, remoções, dentre outros**.

24. Rotineiramente, chegam a esta Consultoria diversos pedidos de subsídio relacionados à mesma demanda em comento, com a mesma causa de pedir (abono permanência, reajustes salarial, licenças, planos de carreira, aposentadorias, redistribuições, remoções e etc) e muitas vezes também com o mesmo pedido.

25. Tal fato tem implicado dedicação de trabalho desta Consultoria, tanto no aspecto jurídico quanto no administrativo cujo mérito da demanda judicial é idêntico podendo ser tratado de forma uniforme.

26. À título exemplificativo, seguem abaixo a relação de NUP's em que o mesmo tema foi objeto de apreciação neste consultivo:

- o 00732.003966/2024-10
- o 00732004247/2024-16
- o 00732.004199/2024-66
- o 00732004465/2024-51
- o 00732.000931/2024-29
- o 00732.001014/2024-61
- o 90849.001973/2024-62
- o 00732.001210/2024-36
- o 00732.002035/2024-02
- o 00732.002182/2024-74
- o 00732.002434/2024-65
- o 00732.002443/2024-56
- o 00732.002502/2024-96
- o 00732.002584/2024-79
- o 00732.002635/2024-62
- o 00732.002605/2024-56
- o 00732.002776/2024-85
- o 00732.002891/2024-50
- o 00732.002906/2024-80
- o 00732.003341/2019-91
- o 00732.002916/2024-15
- o 00732.002919/2024-59
- o 00732.003015/2024-41

27. O volume de processos sobre o assunto causa um **significativo impacto** sobre a atuação deste órgão consultivo, o que compromete a celeridade dos serviços administrativos prestados, além de reduzir o tempo que dispõe o Advogado da União para examinar processos mais complexos e que exigem uma análise jurídica mais detida e profunda.

28. Por fim, o segundo requisito resta atendido, uma vez que a atividade jurídica exercida se confina a prestar os mesmos subsídios repetidamente em todas as ações judiciais, já que estas apresentam praticamente os mesmos pedidos e questionamentos, pois derivados dos mesmos fatos e fundamentos jurídicos.

29. Preenchidos os requisitos para a manifestação jurídica referencial, passa-se ao exame do mérito em si.

## 2. DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

## 2.1 Da manifestação da área técnica

30. Sobre o assunto, cumpre inicialmente mencionar que, do ponto de vista institucional e com base nas diretrizes da Constituição Federal e da Lei nº 9.394/1996, conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), no âmbito da União, as atribuições do Poder Público Federal em matéria de educação são exercidas pelo Ministério da Educação (MEC). O conjunto de atribuições conferidas ao MEC pela LDB inclui, dentre outras, organizar o conjunto de instituições que integram o sistema federal de ensino. São elas:

- I - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE);
- II - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep);
- III - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes);
- IV - Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj);
- V - Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH);
- VI - Hospital das Clínicas de Porto Alegre (HCPA); e
- VII - 110 Instituições Federais de Ensino (IFEs), sendo 69 universidades federais e 41 instituições da Rede Federal

31. Por meio do Despacho nº 1149/2024/COTEN/CGAV/SGA/SGA-MEC, a Coordenação de Orientação Técnica e Normas, subordinada a Coordenação-Geral de Atendimento às Entidades Vinculadas Sipec, esclarece que, apesar de organizadas, mantidas e supervisionadas pelo MEC, as instituições que integram o sistema federal de ensino possuem quadro próprio de servidores e competência legal para gerir seu pessoal. Esclarece ainda, que de forma recorrente, a Sipec é instada a se manifestar sobre demandas judiciais envolvendo servidores de tais instituições. A título de exemplo, informa que, em rápida consulta ao Sistema Eletrônico de informações deste Ministério, verificou-se, que no mês de setembro de 2024, um total de 24 demandas judiciais foram encaminhadas para análise, sendo que, destas 24 demandas, apenas 4, de fato, estavam relacionadas às competências deste Ministério. As outras 20, envolviam assuntos pertinentes a servidores de entidades vinculadas, conforme se verifica do quadro 1, a seguir:

Processo	Origem	IFE	Assunto
00732.004247/2024-16	PRU da 5ª Região Ação nº 0808788-89/2024.4.05.8100	IFCE	Implementação do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, previsto na Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008.
00732.004256/2024-15	PRU da 1ª Região Ação nº 1009112-87/2024.4.01.4100	IFRO	Pedido de remoção de servidor do IFRO
00732.004244/2024-82	PRU da 4ª Região Ação nº 5003664-62/2023.4.04.7209	UFLA	Reconhecimento da diplomação de mestrado de servidor da UFLA
00732.004229/2024-34	PRU da 1ª Região Ação nº 6007067-11/2024.4.06.3801	MEC	Redistribuição de servidores da UFDF para a UFV
00732.004346/2024-06	PRU da 1ª Região Ação nº 1003012-95/2024.4.01.4301	IFTO	Demanda de servidores do IFTO solicitando recebimento de verbas relativas a exercício anteriores
00732.002067/2020-76	Procuradoria da União no Estado de Sergipe Ação nº 0801470-04/2019.4.05.8500	MEC	Contratação de profissionais especializados para atendimento aos alunos com deficiência no âmbito do IFS
00732.004446/2024-24	PRU da 1ª Região Ação nº 0026570-99/2024.4.06.3800	UFRN	Pedido de remoção de servidor da UFRN
00732.004437/2024-33	PRU da 6ª Região Ação nº 1004281-53/2022.4.06.3800	UFMG	Pedido de servidor da UFMG de manutenção de adicional de insalubridade
00732.004465/2024-51	PRU da 5ª Região Ação nº 0808788-89/2024.4.05.8100	IFCE	Demanda de servidor do IFCE pleiteando implementação do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica
00732.004475/2024-96	PRU da União da 2ª Região Ação nº 5064708-62/2024.4.02.5101	CEFET/RJ	Demanda de servidor do Cefet/RJ buscando o reestabelecimento de pensão por morte de filha solteira, maior
00732.004501/2024-86	PRU da 2ª Região Ação nº 5006413-59/2024.4.02.5102	IFRJ	Demanda de servidor do IFRJ pleiteando restituição de valores indevidamente retidos em sua remuneração incidentes sobre a parcela relativa ao auxílio pré-escolar
00732.004462/2024-17	PRU da 1ª Região Ação nº 5004106-31/2024.4.06.3823	UFV	Ação judicial intitulada "Protesto Intermittivo de Prazo Prescricional", proposta pela Seção Sindical dos Docentes da Universidade Federal de Viçosa - ASPUV, em conjunto com a associação dos servidores da Universidade Federal de Viçosa - ASAV, em face da União e da Universidade Federal de Viçosa - UFV
00732.004492/2024-23	PRU da 2ª Região Ação nº 5056954-69/2024.4.02.5101	UFRR	Demanda de servidor da UFRR pleiteando implantação do índice de 28,86% sobre o vencimento/provento básico
00732.004574/2024-79	PRU da 4ª Região Ação nº 5034556-03/2024.4.04.7000	UTFPR	Demanda de ex-servidor da UTFPR pleiteando reconhecimento administrativo de diferenças remuneratórias a título do reajuste dos 28,86% sobre o vencimento/provento básico
00732.004566/2024-21	PRU da 2ª Região Ação nº 5003389-09/2024.4.02.5100	UFF	Demanda de servidor da UFF pleiteando suspensão da cota parte do auxílio pré-escolar
00732.004572/2024-89	PRU da 2ª Região Ação nº 5006710-36/2024.4.02.5102	UFF	Demanda de servidor da UFF pleiteando correção dos cálculos de adicional noturno
00732.004547/2024-03	PRU da 1ª Região Ação nº 1009112-87/2024.4.01.4300	IFMT	Decisão judicial determinando remoção de servidor do IFMT para outra IFE
00732.003689/2021-01	Questionamentos sobre a retratada de rubricas e nomeações em relação ao Decreto nº 9.725/2019 e decisões judiciais correlatas	MEC	Questionamentos sobre a retratada de rubricas e nomeações em relação ao Decreto nº 9.725/2019 e decisões judiciais correlatas
00732.004702/2024-83	PRU da 3ª Região Ação nº 5001980-21/2024.4.03.6202	MEC	Exercício provisório
00732.004727/2024-87	PRU da União da 5ª Região Ação nº 6006917-12/2024.4.06.3807	IFNMG	Ação de obrigação de fazer proposta por servidor do IFNMG pleiteando a condenação das demandadas a procederem à implementação do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica
00732.004754/2024-50	PRU da 6ª Região Ação nº 6011362-85/2024.4.06.3803	UFU	Demanda de servidor da UFU - ação de obrigação de fazer, indenizatória e compensatória
00732.004735/2024-23	PRU da 5ª Região Ação nº 6004445-87/2024.4.06.3823	UFV	Demanda de servidor da UFV pleiteando incorporação do reajuste dos 28,86% ao seu vencimento/provento básico
00732.004777/2024-64	PRU da 5ª Região Ação nº 0028169-10/2024.4.05.8300	FUNDAJ	Demanda de servidor da UFV relacionada ao cômputo de tempo especial para fins previdenciários, com acréscimo de 40%.
23000.040591/2024-39	Justiça Federal da 1ª Região Mandado de Segurança nº 1076033-91/2024.4.01.3400	UNIFAL	Mandado de Segurança impetrado por servidora pública vinculada a UNIFAL pleiteando a concessão de segurança para determinar a sua remoção para a UNIFESP

32. Conforme demonstrado pela SGA, a grande maioria das demandas encaminhadas para apreciação da CGAV envolve servidores de Universidades Federais e Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Nesse sentido, cumpre destacar que, nos termos do art. 207, caput, da Constituição Federal de 1988 e do art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, tais instituições possuem natureza jurídica de autarquias, sendo dotadas de autonomia administrativa.

### CF/1988

Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

(...)

### Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008

Art. 1º Fica instituída, no âmbito do sistema federal de ensino, a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, vinculada ao Ministério da Educação e constituída pelas seguintes instituições:

- I - Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia - Institutos Federais;
- II - Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR;
- III - Centros Federais de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca - CEFET-RJ e de Minas Gerais - CEFET-MG;

IV - Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais; e (Redação dada pela Lei nº 12.677, de 2012)

V - Colégio Pedro II. (Incluído pela Lei nº 12.677, de 2012)

Parágrafo único. As instituições mencionadas nos incisos I, II, III e V do caput possuem natureza jurídica de autarquia, detentoras de autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar. (Redação dada pela Lei nº 12.677, de 2012)

33. Outrossim, conforme dispõe a LDB, em seu art. 12, inciso II, é atribuição dos estabelecimentos de ensino administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros. Vejamos:

Art. 12. Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de:

I - elaborar e executar sua proposta pedagógica;

**II - administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros**

(...)

34. Ademais, cabe destacar que as matérias que são de competência exclusiva das Instituições Federais de Ensino com personalidade jurídica própria, em se tratando de servidores públicos a elas vinculados:

a) Ações judiciais que envolvem litígios de natureza pecuniária entre o servidor e a IFE (ex.: reajuste salarial, gratificações, abonos);

b) Atos de gestão de pessoal que competem exclusivamente às IFEs (ex.: licenças, remoções, aposentadorias etc., de servidores pertencentes aos quadros das referidas entidades);

c) Ordens judiciais (liminares, tutelas antecipadas ou sentenças) determinando a efetivação de medidas envolvendo servidores pertencentes aos quadros das IFEs;

d) Ações judiciais referentes a processos administrativos disciplinares em face de servidores pertencentes aos quadros das IFEs.

35. Repise-se, nos casos, elencados nos itens “a”, “b”, “c” e “d” acima, **a competência é exclusiva das Instituições Federais de Ensino, por força da autonomia administrativa conferida pela Constituição Federal e pela legislação vigente**, não havendo atribuição legal do MEC para fornecer subsídios e/ou efetivar provimentos jurisdicionais, sendo que nestes casos, a atuação da área técnica desta Pasta é apenas de mero encaminhamento do expediente às instituições de origem dos servidores, não havendo nenhuma conduta palpável a ser realizada.

## **2.2 Da personalidade jurídica própria e autonomia conferida às universidades/institutos federais e a ilegitimidade passiva da união federal**

36. Conforme já devidamente informado pela área técnica desta Pasta de Estado, **as demandas que envolvem: (i)** litígios de natureza pecuniária entre o servidor e a IFE (ex.: reajuste salarial, gratificações, abonos); **(ii)** atos de gestão de pessoal que competem exclusivamente às IFEs (ex.: licenças, remoções, aposentadorias etc., de servidores pertencentes aos quadros das referidas entidades); **(iii)** ordens judiciais (liminares, tutelas antecipadas ou sentenças) determinando a efetivação de medidas envolvendo servidores pertencentes aos quadros das IFEs; **(iv)** ações judiciais referentes a processos administrativos disciplinares em face de servidores pertencentes aos quadros das IFEs **são titularizada tão somente pelo(s) autor(es) e o(s) Instituto(s) Federal(is) / Universidade(s) Federal(is), entidade(s) autárquica(s) integrante(s) da administração pública federal indireta, detentora(s) de autonomia e personalidade jurídica própria(s) inconfundível com a da União Federal.**

37. Com efeito, o princípio da autonomia universitária se encontra expressamente insculpido no artigo 207 da Constituição da República, nos termos a seguir transcritos:

Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

§ 1º É facultado às universidades admitir professores, técnicos e cientistas estrangeiros, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 11, de 1996)

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se às instituições de pesquisa científica e tecnológica. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 11, de 1996)

38. Os três desdobramentos da autonomia universitária, a saber: a **autonomia didático-científica, administrativa e financeira-patrimonial** são essenciais para a concretização da finalidade maior da Universidade, que é a liberdade de ação e pensamento na consecução de seu princípio maior, também consagrado no mesmo artigo da Constituição Federal, que é o da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

39. O constituinte associou ao princípio da autonomia universitária à unidade das funções da educação superior ensino, pesquisa e extensão, o que faz com que o princípio atenda precipuamente à liberdade acadêmica. Com efeito, para que possam cumprir o nobre mister de produção de conhecimento, devem as universidades ser reconhecidas como entes autônomos e insuscetíveis a pressões ou regramentos externos.

40. A autonomia administrativa universitária consiste no poder de autodeterminação e autonormação relativos à organização e funcionamento de seus serviços e patrimônio próprios e à prática de todos os atos de natureza administrativa inerentes a tais atribuições.

41. Como consectário, tem-se que tais poderes devem ser exercidos sem ingerência de poderes estranhos à universidade e sem subordinação hierárquica em relação a outros entes políticos ou administrativos. Consiste, pois, na autonomia de meios para que a universidade possa cumprir sua autonomia de fins.

42. Cumpre-se observar ainda que as universidades são dotadas de autonomia suficiente para gerir seu pessoal, bem como o próprio patrimônio financeiro.

43. Com efeito, a autonomia didático-científica das universidades está estritamente relacionada à sua atividade fim, que é a produção de conhecimento e formação acadêmica.

44. Por sua vez, a autonomia administrativo-financeira se encontra intrinsecamente relacionada às atividades meio, sendo, porém, essencial para que a Universidade possa cumprir suas atividades fins. Ela consiste, precipuamente, na competência da universidade para gerir, administrar e dispor, de modo autônomo, seus recursos financeiros.

45. Por derradeiro, a autonomia financeira, consagrada constitucionalmente, tem caráter dúplice: por um lado, assegura à universidade o direito de receber do ente político que a institui recursos financeiros suficientes para exercer seu fim último e, de outro, significa que a universidade disporá desses recursos financeiros, gerindo-os e administrando-os de modo autônomo.

46. A prerrogativa das universidades de gerenciar seus recursos de modo autônomo serve para dar cumprimento aos seus fins e objetivos constitucionais, como um instrumento de fomento do direito à educação e do desenvolvimento científico e tecnológico do país.

47. Como consequência do quanto exposto depreende-se que **o Ministério da Educação - MEC não constitui instância recursal de decisões administrativas que se encontrem inseridas na autonomia das instituições de ensino superiores universitárias.**

48. Destaca-se que a autonomia conferida às universidades federais e aos institutos federais pode ser extraída do artigo 12 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - **LDB**, bem como do parágrafo único do artigo 1º e artigo 2º da lei n. 11.892, de 29 de dezembro de 2008, senão vejamos:

Lei nº 9.394/1996

(...) Art. 12. **Os estabelecimentos de ensino**, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de:

I - elaborar e executar sua proposta pedagógica;

**II - administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros;**

III - assegurar o cumprimento dos dias letivos e horas-aula estabelecidas;

IV - velar pelo cumprimento do plano de trabalho de cada docente; (...)(**grifos acrescidos**).

Lei nº 11.892/2008

Art. 1º Fica instituída, no âmbito do sistema federal de ensino, a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, vinculada ao Ministério da Educação e constituída pelas seguintes instituições:

I - Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia - Institutos Federais;

II - Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR;

III - Centros Federais de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca - CEFET-RJ e de Minas Gerais - CEFET-MG;

IV - Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais.

IV - Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais; e (Redação dada pela Lei nº 12.677, de 2012)

V - Colégio Pedro II. (Incluído pela Lei nº 12.677, de 2012)

Parágrafo único. As instituições mencionadas nos incisos I, II e III do caput deste artigo possuem natureza jurídica de autarquia, detentoras de autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar.

Parágrafo único. **As instituições mencionadas nos incisos I, II, III e V do caput possuem natureza jurídica de autarquia, detentoras de autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar.** (Redação dada pela Lei nº 12.677, de 2012)

Art. 2º Os Institutos Federais são instituições de educação superior, básica e profissional, pluricurriculares e multicampi, especializados na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino, com base na conjugação de conhecimentos técnicos e tecnológicos com as suas práticas pedagógicas, nos termos desta Lei.

§ 1º **Para efeito da incidência das disposições que regem a regulação, avaliação e supervisão das instituições e dos cursos de educação superior, os Institutos Federais são equiparados às universidades federais.**

§ 2º No âmbito de sua atuação, os Institutos Federais exercerão o papel de instituições acreditadoras e certificadoras de competências profissionais.

§ 3º Os Institutos Federais terão autonomia para criar e extinguir cursos, nos limites de sua área de atuação territorial, bem como para registrar diplomas dos cursos por eles oferecidos, mediante autorização do seu Conselho Superior, aplicando-se, no caso da oferta de cursos a distância, a legislação específica. (**grifos acrescidos**).

49. No ponto, cabe reforçar que o Tribunal Regional Federal 1ª Região tem entendimento no sentido de que "Muito embora a jurisprudência adote o entendimento de que o cargo de professor de universidade federal pertença a um quadro único, vinculada ao Ministério da Educação, para fins de remoção a pedido por motivo de saúde (art. 36, § 2º, da Lei 8.112, de 1990), **esses servidores não mantêm vínculo jurídico funcional com a União, mas com as respectivas autarquias, sendo aquela, portanto, parte ilegítima para a causa**".

50. Transcreve-se o seguinte julgado:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. REMOÇÃO POR MOTIVO DE SAÚDE ENTRE INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO DIVERSAS. UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ - UFPR. PERSONALIDADE JURÍDICA PRÓPRIA E AUTONOMIA FINANCEIRA E OPERACIONAL. LEGITIMIDADE PASSIVA PARA FIGURAR NO POLO PASSIVO DAS DEMANDAS PROPOSTAS POR SEUS SERVIDORES. ILEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM DA UNIÃO. 1. Trata-se de recurso de apelação interposto pela parte autora em face de sentença por meio da qual o juiz a quo reconheceu a ilegitimidade passiva ad causam da União, julgando extinto o processo, sem julgamento do mérito, nos termos do artigo 485, VI, do Código de Processo Civil. 2. **O Superior Tribunal de Justiça já se manifestou no sentido de que, sendo as universidades federais instituições dotadas de personalidade jurídica própria, distinta da União, são elas as legitimadas para figurar no polo passivo das ações propostas por seus servidores.** Precedentes. 3. Muito embora a jurisprudência adote o entendimento de que o cargo de professor de universidade federal pertença a um

quadro único, vinculada ao Ministério da Educação, para fins de remoção a pedido por motivo de saúde (art. 36, § 2º, da Lei 8.112, de 1990), **esses servidores não mantêm vínculo jurídico funcional com a União, mas com as respectivas autarquias, sendo aquela, portanto, parte ilegítima para a causa.** 4. Na hipótese, a parte autora, objetivando seja determinada a remoção dela da Universidade Federal do Paraná para a Universidade de Brasília, com fundamento no art. 36, III, b, da Lei nº 8.112/90, ajuizou a presente ação em face da União. A Universidade Federal do Paraná UFPR é uma autarquia universitária, dotada de autonomia jurídica, patrimonial, financeira e orçamentária em relação à União, possuindo personalidade jurídica distinta deste ente federado. A União, portanto, não possui legitimidade passiva ad causam. 5. Apelação desprovida.

(TRF-1 - AC: 10146956320174013400, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL JOÃO LUIZ DE SOUSA, Data de Julgamento: 03/11/2022, 2ª Turma, Data de Publicação: PJe 03/11/2022 PAG PJe 03/11/2022 PAG).

51. O Tribunal Regional Federal da 4ª Região também desnecessária a inclusão da União no polo passivo quando se trata de pagamento de pessoal vinculado à universidade federal:

PROCESSO CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. HIPÓTESES DE CABIMENTO. IMPOSSIBILIDADE DE REDISCUSSÃO DOS FUNDAMENTOS DO ACÓRDÃO EMBARGADO. ILEGITIMIDADE PASSIVA E LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. 1. Os embargos de declaração são cabíveis para o suprimento de omissão, saneamento de contradição, esclarecimento de obscuridade ou correção de erro material no julgamento embargado. A jurisprudência também os admite para fins de prequestionamento. 2. **A UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL - UFRGS é autarquia federal dotada de personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira, sendo responsável pelo pagamento de seu pessoal ativo, inativo, além dos beneficiários de pensões por morte de servidores.** É, portanto, parte legítima para figurar no polo passivo de ações relacionadas à remuneração dos servidores públicos federais a ela vinculados, como é o caso dos presentes autos. O fato de o pagamento de atrasados de exercícios anteriores depender de prévio planejamento e orçamento com repasse autorizado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão não lhe retira a legitimidade para a presente lide. **Também em razão da autonomia da autarquia federal, a eventual procedência dessa ação não repercutirá sobre a esfera jurídico-patrimonial da União, sendo, portanto, desnecessária sua inclusão como litisconsorte passiva.** 3. Os embargos declaratórios não se prestam à reforma do julgado proferido, nem substituem os recursos previstos na legislação processual para que a parte inconformada com o julgamento possa buscar sua revisão ou reforma.

(TRF-4 - APL: 50615224820114047100 RS 5061522-48.2011.4.04.7100, Relator: LUÍS ALBERTO D&apos;AZEVEDO AURVALLE, Data de Julgamento: 30/01/2019, QUARTA TURMA) - **grifos acrescidos.**

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO CIVIL. UFSC. LEGITIMIDADE. UNIÃO. PARTE ILEGÍTIMA. 1. A UFSC é autarquia federal, com personalidade jurídica própria e autonomia administrativa e financeira, o que lhe confere legitimidade para responder aos termos da ação, proposta por servidor público a si vinculado funcionalmente. 2. **Logo, tal circunstância não legitima a União a compor as lides em que sejam demandados tais entes autárquicos por seus servidores.** 3. **Segue existe motivo para formação de litisconsórcio necessário com a União, eis que o eventual benefício concedido repercutirá exclusivamente sobre a esfera jurídico-patrimonial da UFSC.** 4. Acolhida a preliminar suscitada pela União, com fundamento no artigo 485, inciso VI, do CPC, devendo, portanto, ser reconhecida a ilegitimidade passiva deste ente federado, julgando-se extinto o feito sem resolução de mérito.

(TRF-4 - AC: 50137661920204047200, Relator: MARGA INGE BARTH TESSLER, Data de Julgamento: 13/12/2022, TERCEIRA TURMA) - **grifos acrescidos.**

52. A seu turno, o Superior Tribunal de Justiça já pacificou entendimento no sentido de que *"inexiste obrigatoriedade de inclusão da União na figura de litisconsorte em demandas ajuizadas exclusivamente em desfavor de Instituição de Ensino, a qual detém absoluta legitimidade para responder pelos atos veiculados na exordial"* (no caso, revisão de proventos de aposentadoria), fazendo-o nos moldes a seguir delineados:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. SERVIDOR PÚBLICO. OFENSA AO ART. 1022 DO CPC INEXISTENTE. LEGITIMIDADE DA UNIVERSIDADE. HORAS EXTRAS INCORPORADAS. COISA JULGADA. ABSORÇÃO. DECADÊNCIA. BOA FÉ. POSSIBILIDADE DE REVISAR PROVENTOS DESDE QUE DENTRO DO PRAZO PREVISTO EM LEI. RECEBIMENTO DE BOA-FÉ. VERBA DE CARÁTER ALIMENTAR. DEVOLUÇÃO. NÃO CABIMENTO.

(...) 4. A jurisprudência deste Tribunal Superior é assente no sentido de que as Universidades Federais, pessoas jurídicas de direito público, autônomas, independentes e dotadas de personalidade jurídica própria, detêm legitimidade para a prática de atos processuais, sendo representadas por seus procuradores autárquicos, nos termos do disposto na LC 73/1993 (art. 17, I). 5. **Inexiste, portanto, obrigatoriedade de inclusão da União na figura de litisconsorte, já que regular a demanda ajuizada exclusivamente em desfavor da Instituição de Ensino, a qual detém absoluta legitimidade para responder pelos atos veiculados na exordial.** 6. Esta Corte possuía o entendimento de que a Administração poderia anular seus próprios atos a qualquer tempo, desde que evitados de vícios que os tornassem ilegais, nos termos das Súmulas 346 e 473/STF. 7. Todavia, sobreveio a Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que, em seu art. 54, preconiza que "o direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decaiu em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé". 8. Na espécie, o Tribunal a quo decidiu de acordo com jurisprudência desta Corte, ao consignar que "Não pode a Administração retirar rubrica paga há mais de 20 anos à servidora, sob argumento que a aposentadoria é ato complexo que só se perfectibiliza após o registro no Tribunal de Contas, quando o ato que manteve o pagamento da parcela é estranho a análise do cumprimento dos pressupostos da concessão da aposentadoria." (fl. 462, e-STJ). 9. O Superior Tribunal de Justiça vem decidindo, de forma reiterada, que verbas de caráter alimentar pagas a maior em face de conduta errônea da Administração ou da má-interpretação legal não devem ser devolvidas quando recebidas de boa-fé pelo beneficiário. 10. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido. (REsp 1762208/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 02/10/2018, DJe 28/11/2018) - **grifos acrescidos.**

53. Assim, as demandas que envolvem servidores pertencentes aos quadros de entidade vinculada, como é o caso das universidades federais e dos institutos federais, encontram-se privativamente inseridas na esfera atributiva das entidades vinculadas, as quais possuem natureza autárquica, são integrantes da administração pública federal indireta, detentoras de autonomia e personalidades jurídicas próprias inconfundível com a da União Federal, autorizando a compreensão de que a inclusão desta pessoa política federal no polo passivo das tais demandas se mostra indevida.

54. No tocante ao piso salarial, mister registrar que o Colendo Superior Tribunal de Justiça, em julgamento proferido em sede de recurso repetitivo, fixou a tese de que o vencimento inicial das carreiras do magistério público da educação básica deve corresponder ao piso salarial profissional nacional, sendo vedada a fixação de vencimento básico em valor inferior, **não havendo determinação de incidência automática em toda a carreira e reflexo imediato sobre as demais vantagens e gratificações:**

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. PISO SALARIAL NACIONAL PARA OS PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA. VIOLAÇÃO AO ART. 535 DO CPC/1973. INOCORRÊNCIA. VENCIMENTO BÁSICO. REFLEXO SOBRE GRATIFICAÇÕES E DEMAIS VANTAGENS. INCIDÊNCIA SOBRE TODA A CARREIRA. TEMAS A SEREM DISCIPLINADOS NA LEGISLAÇÃO LOCAL. MATÉRIAS CONSTITUCIONAIS. ANÁLISE EM SEDE DE RECURSO ESPECIAL. IMPOSSIBILIDADE.

1. Não viola o art. 535 do CPC/1973 o acórdão que contém fundamentação suficiente para responder às teses defendidas pelas partes, pois não há como confundir o resultado desfavorável ao litigante com a falta de fundamentação. 2. A Lei n. 11.738/2008, regulamentando um dos princípios de ensino no País, estabelecido no art. 206, VIII, da Constituição Federal e no art. 60, III, "e", do ADCT, estabeleceu o piso salarial profissional nacional para o magistério público da educação básica, sendo esse o valor mínimo a ser observado pela União, pelos Estados, o Distrito Federal e os Municípios quando da fixação do vencimento inicial das carreiras. 3. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 4167/DF, declarou que os dispositivos da Lei n. 11.738/2008 questionados estavam em conformidade com a Constituição Federal, registrando que **a expressão "piso" não poderia ser interpretada como "remuneração global", mas como "vencimento básico inicial", não compreendendo vantagens pecuniárias pagas a qualquer outro título. Consignou, ainda, a Suprema Corte que o pagamento do referido piso como vencimento básico inicial da carreira passaria a ser aplicável a partir de 27/04/2011, data do julgamento do mérito da ação.** 4. **Não há que se falar em reflexo imediato sobre as vantagens temporais, adicionais e gratificações ou em reajuste geral para toda a carreira do magistério, visto que não há nenhuma determinação na Lei Federal de incidência escalonada com aplicação dos mesmos índices utilizados para a classe inicial da carreira.** 5. Nos termos da Súmula 280 do STF, é defesa a análise de lei local em sede de recurso especial, de modo que, uma vez determinado pela Lei n. 11.738/2008 que os entes federados devem fixar o vencimento básico das carreiras no mesmo valor do piso salarial profissional, compete exclusivamente aos Tribunais de origem, mediante a análise das legislações locais, verificar a ocorrência de eventuais reflexos nas gratificações e demais vantagens, bem como na carreira do magistério. 6. Hipótese em que o Tribunal de Justiça estadual limitou-se a consignar que a determinação constante na Lei n. 11.738/2008 repercute nas vantagens, gratificações e no plano de carreira, olvidando-se de analisar especificamente a situação dos profissionais do magistério do Estado do Rio Grande do Sul. 7. Considerações acerca dos limites impostos pela Constituição Federal - autonomia legislativa dos entes federados, iniciativa de cada chefe do poder executivo para propor leis sobre organização das carreiras e aumento de remuneração de servidores, e necessidade de prévia previsão orçamentária -, bem como sobre a necessidade de edição de lei específica, nos moldes do art. 37, X, da Constituição Federal, além de já terem sido analisadas pelo STF no julgamento da ADI, refogem dos limites do recurso especial. 8. Para o fim preconizado no art. 1.039 do CPC/2015, firma-se a seguinte tese: "A Lei n. 11.738/2008, em seu art. 2º, § 1º, ordena que o vencimento inicial das carreiras do magistério público da educação básica deve corresponder ao piso salarial profissional nacional, sendo vedada a fixação do vencimento básico em valor inferior, não havendo determinação de incidência automática em toda a carreira e reflexo imediato sobre as demais vantagens e gratificações, o que somente ocorrerá se estas determinações estiverem previstas nas legislações locais." 9. Recurso especial parcialmente provido para cassar o acórdão a quo e determinar o retorno dos autos ao Tribunal de origem, a fim de que reaprecie as questões referentes à incidência automática da adoção do piso salarial profissional nacional em toda a carreira do magistério e ao reflexo imediato sobre as demais vantagens e gratificações, de acordo com o determinado pela lei local. Julgamento proferido pelo rito dos recursos repetitivos (art. 1.039 do CPC/2015). (REsp n. 1.426.210/RS, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Seção, julgado em 23/11/2016, DJe de 9/12/2016. - **grifos acrescidos.**

55. A colenda corte ratificou recentemente o posicionamento referido, fazendo-o nos autos do julgamento do AgInt no REsp n. 1.911.256/GO, senão vejamos:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. PISO SALARIAL NACIONAL PARA PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA. PROFISSIONAIS INTEGRANTES DOS QUADROS TRANSITÓRIOS E TEMPORÁRIOS DO ESTADO DE GOIÁS. AUSÊNCIA DE PREVISÃO EM LEI ESTADUAL. ACÓRDÃO ARRIMADO EM LEI LOCAL. LEI ESTADUAL N. 13.664/2000. INCIDÊNCIA, POR ANALOGIA, DA SÚMULA N. 280/STF. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DESCABIMENTO.

I - Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. In casu, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015. II - **Este Tribunal Superior firmou, sob o rito dos recursos especiais repetitivos, a tese segundo a qual a Lei n. 11.738/2008, em seu art. 2º, § 1º, ordena que o vencimento inicial das carreiras do magistério público da educação básica deve corresponder ao piso salarial profissional nacional, sendo vedada a fixação de vencimento básico em valor inferior, não havendo determinação de incidência automática em toda a carreira e reflexo imediato sobre as demais vantagens e gratificações, o que somente ocorrerá se estas determinações estiverem previstas nas legislações locais** (REsp 1.426.210/RS, Rel. Min. Gurgel de Faria, Primeira Seção, julgado em 23.11.2016, DJe 09.12.2016). III - O tribunal de origem afastou a aplicação da Lei n. 11.738/2008 especificamente em relação aos profissionais integrantes dos quadros transitórios e

temporários, ao fundamento de que tais agentes públicos não estariam inseridos na carreira do magistério estadual, nos termos da Lei Estadual n. 13.664/2000. Não cabe ao Superior Tribunal de Justiça, em sede de recurso especial, rever acórdão que demanda interpretação de direito local, à luz do óbice contido na Súmula n. 280 do Supremo Tribunal Federal. IV - Não apresentação de argumentos suficientes para desconstituir a decisão recorrida. V - Em regra, descabe a imposição da multa, prevista no art. 1.021, § 4º, do Código de Processo Civil de 2015, em razão do mero improvimento do Agravo Interno em votação unânime, sendo necessária a configuração da manifesta inadmissibilidade ou improcedência do recurso a autorizar sua aplicação, o que não ocorreu no caso. VI - Agravo Interno improvido. (AgInt no REsp n. 1.911.256/GO, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 26/4/2021, DJe de 28/4/2021.) - **grifos acrescidos.**

56. Na esteira deste entendimento, mostra-se inadequada a compreensão de que o piso deveria produzir reflexos financeiros em toda a carreira e demais vantagens e gratificações, visto que o mesmo reflete apenas o valor mínimo a partir do qual poderá ser fixada a remuneração total do magistério da educação básica, **não havendo qualquer influência da União sobre o plano de cargos e salários das universidades e institutos federais.**

### 2.3 Da ausência de nexos causal em relação à União, a corroborar sua ilegitimidade passiva para figurar no feito

57. Na espécie, não há referência à prática de ato ilegal, comissivo ou omissivo, atribuído à União Federal, por meio da atuação do Ministério da Educação, decorrendo privativamente da atuação da universidade ou do instituto federal, sendo forçoso concluir pela inexistência de pertinência subjetiva capaz de justificar a inclusão da União no polo passivo.

58. Com efeito, o ordenamento jurídico adota o princípio de que ninguém pode ser responsabilizado por aquilo a que não tiver dado causa, sendo esta considerada o evento que produziu direta e concretamente o resultado danoso, conforme inteligência do art. 403 do Código Civil.

59. Os ensinamentos do professor Sérgio Cavalieri Filho aceca da responsabilidade civil e o disposto no artigo 403 do Código Civil corroboram a assertiva acima deduzida, senão vejamos:

*Com base nesse dispositivo, boa parte da Doutrina e também na jurisprudência sustenta que a teoria da causalidade direta ou imediata acabou positivada, teoria essa que, em sua formulação mais simples, considera como causa jurídica apenas o evento que se vincula diretamente ao dano, sem a interferência de outra condição sucessiva. Embora o art. 403 fale em inexecução, o que é próprio da responsabilidade contratual, está consolidado o entendimento de que também se aplica à responsabilidade extracontratual. CAVALIERI FILHO, Sérgio. Programa de Responsabilidade Civil. São Paulo: Atlas, 2010, p. 52.*

60. A imputação de responsabilidade supõe a presença de dois elementos de fato, quais sejam: a conduta do agente e o resultado danoso, além de um elemento lógico-normativo, a saber, o nexos causal.

61. O pressuposto lógico, consiste na relação de ligação entre os elementos de fato, ao passo que o requisito normativo provem dos contornos e limites disciplinados pelo direito, segundo o qual a responsabilidade só se estabelece em relação aos efeitos diretos e imediatos causados pela conduta do agente.

62. Nesse sentido, impende trazer à colação o entendimento clássico do Colendo Superior Tribunal de Justiça sobre o tema, senão vejamos:

Com efeito, à luz do comando normativo inserto no art. 1.060 do Código Civil de 1916, reproduzido no art. 403 do vigente código, sobre nexos causal em matéria de responsabilidade civil, contratual ou extracontratual, objetiva ou subjetiva vigora, no direito brasileiro, o princípio denominado, por alguns, de princípio da causalidade adequada e, por outros, princípio do dano direto e imediato.

Referido princípio pode ser decomposto em duas partes: a primeira (que decorre, a contrario sensu, do art. 159 do CC/16 e do art 927 do CC/2002), segundo a qual ninguém pode ser responsabilizado por aquilo a que não tiver dado causa; e a segunda (que decorre mais especificamente do art. 1.060 do CC/16 e do art. 403 do CC/2002, fixando o conteúdo e os limites do nexos causal) segundo a qual somente se considera causa o evento que produziu direta e concretamente o resultado danoso.

Sobre a primeira parte desse enunciado, esclarece didaticamente Sérgio Cavalieri Filho que: "*não basta que o agente tenha praticado uma conduta ilícita; tampouco que a vítima tenha sofrido um dano. É preciso que esse dano tenha sido causado pela conduta ilícita do agente, que exista entre ambos uma necessária relação de causa e efeito*" ("Programa de Responsabilidade Civil", Malheiros, 5.ª ed., p. 65)

Prossegue, o supracitado doutrinador, mais adiante:

"A relação causal, portanto, estabelece o vínculo entre um determinado comportamento e um evento, permitindo concluir, com base nas leis naturais, se a ação ou omissão do agente foi a causa do dano. Determina se o resultado surge como consequência natural da voluntária conduta do agente. Em suma, o nexos causal é um elemento referencial entre a conduta e o resultado

(...). Pode-se afirmar que o nexos causal é elemento indispensável em qualquer espécie de responsabilidade civil. Pode haver responsabilidade sem culpa (...) mas não pode haver responsabilidade sem nexos causal" (op. cit., p. 66). STJ; Resp. nº 325.622/RJ (2001/0055824-9); Min. Carlos Fernando Mathias (Juiz Federal convocado do TRF 1ª Região), DJE 07/11/2008.

63. Na esteira deste entendimento e tendo em vista que nenhuma das condutas narradas na inicial restara atribuída à qualquer atuação estatal praticada pela União Federal, por meio do Ministério da Educação, fossem elas oriundas de atos omissivos ou comissivos, não resta configurado na espécie o indispensável liame jurídico necessário para o aperfeiçoamento do nexos causal respectivo, corroborando a compreensão de que se mostra indevida a inclusão desta pessoa política federal no polo passivo da relação processual.

## 2.4 Inexistência de previsão legal que autorize a repercussão automática do piso, conforme entendimento do STJ e súmula vinculante nº 37 do STF

64. Na remota hipótese de se ultrapassar a preliminar de ilegitimidade passiva da União, **para os casos que envolvem reajuste salarial, bem como a reestruturação da carreira de EBTT**, mister registrar que o Colendo Superior Tribunal de Justiça, em julgamento proferido em sede de recurso repetitivo, fixou a tese de que o vencimento inicial das carreiras do magistério público da educação básica deve corresponder ao piso salarial profissional nacional, sendo vedada a fixação de vencimento básico em valor inferior, **não havendo determinação de incidência automática em toda a carreira e reflexo imediato sobre as demais vantagens e gratificações:**

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. PISO SALARIAL NACIONAL PARA OS PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA. VIOLAÇÃO AO ART. 535 DO CPC/1973. INOCORRÊNCIA. VENCIMENTO BÁSICO. REFLEXO SOBRE GRATIFICAÇÕES E DEMAIS VANTAGENS. INCIDÊNCIA SOBRE TODA A CARREIRA. TEMAS A SEREM DISCIPLINADOS NA LEGISLAÇÃO LOCAL. MATÉRIAS CONSTITUCIONAIS. ANÁLISE EM SEDE DE RECURSO ESPECIAL. IMPOSSIBILIDADE.

1. Não viola o art. 535 do CPC/1973 o acórdão que contém fundamentação suficiente para responder às teses defendidas pelas partes, pois não há como confundir o resultado desfavorável ao litigante com a falta de fundamentação. 2. A Lei n. 11.738/2008, regulamentando um dos princípios de ensino no País, estabelecido no art. 206, VIII, da Constituição Federal e no art. 60, III, "e", do ADCT, estabeleceu o piso salarial profissional nacional para o magistério público da educação básica, sendo esse o valor mínimo a ser observado pela União, pelos Estados, o Distrito Federal e os Municípios quando da fixação do vencimento inicial das carreiras. 3. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 4167/DF, declarou que os dispositivos da Lei n. 11.738/2008 questionados estavam em conformidade com a Constituição Federal, registrando que **a expressão "piso" não poderia ser interpretada como "remuneração global", mas como "vencimento básico inicial", não compreendendo vantagens pecuniárias pagas a qualquer outro título. Consignou, ainda, a Suprema Corte que o pagamento do referido piso como vencimento básico inicial da carreira passaria a ser aplicável a partir de 27/04/2011, data do julgamento do mérito da ação.** 4. **Não há que se falar em reflexo imediato sobre as vantagens temporais, adicionais e gratificações ou em reajuste geral para toda a carreira do magistério, visto que não há nenhuma determinação na Lei Federal de incidência escalonada com aplicação dos mesmos índices utilizados para a classe inicial da carreira.** 5. Nos termos da Súmula 280 do STF, é defesa a análise de lei local em sede de recurso especial, de modo que, uma vez determinado pela Lei n. 11.738/2008 que os entes federados devem fixar o vencimento básico das carreiras no mesmo valor do piso salarial profissional, compete exclusivamente aos Tribunais de origem, mediante a análise das legislações locais, verificar a ocorrência de eventuais reflexos nas gratificações e demais vantagens, bem como na carreira do magistério. 6. Hipótese em que o Tribunal de Justiça estadual limitou-se a consignar que a determinação constante na Lei n. 11.738/2008 repercute nas vantagens, gratificações e no plano de carreira, olvidando-se de analisar especificamente a situação dos profissionais do magistério do Estado do Rio Grande do Sul. 7. Considerações acerca dos limites impostos pela Constituição Federal - autonomia legislativa dos entes federados, iniciativa de cada chefe do poder executivo para propor leis sobre organização das carreiras e aumento de remuneração de servidores, e necessidade de prévia previsão orçamentária -, bem como sobre a necessidade de edição de lei específica, nos moldes do art. 37, X, da Constituição Federal, além de já terem sido analisadas pelo STF no julgamento da ADI, refugem dos limites do recurso especial. 8. Para o fim preconizado no art. 1.039 do CPC/2015, firma-se a seguinte tese: "A Lei n. 11.738/2008, em seu art. 2º, § 1º, ordena que o vencimento inicial das carreiras do magistério público da educação básica deve corresponder ao piso salarial profissional nacional, sendo vedada a fixação do vencimento básico em valor inferior, não havendo determinação de incidência automática em toda a carreira e reflexo imediato sobre as demais vantagens e gratificações, o que somente ocorrerá se estas determinações estiverem previstas nas legislações locais." 9. Recurso especial parcialmente provido para cassar o acórdão a quo e determinar o retorno dos autos ao Tribunal de origem, a fim de que reaprecie as questões referentes à incidência automática da adoção do piso salarial profissional nacional em toda a carreira do magistério e ao reflexo imediato sobre as demais vantagens e gratificações, de acordo com o determinado pela lei local. Julgamento proferido pelo rito dos recursos repetitivos (art. 1.039 do CPC/2015). (REsp n. 1.426.210/RS, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Seção, julgado em 23/11/2016, DJe de 9/12/2016. - **grifos acrescidos.**

65. A colenda corte ratificou recentemente o posicionamento referido, fazendo-o nos autos do julgamento do AgInt no REsp n. 1.911.256/GO, senão vejamos:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. PISO SALARIAL NACIONAL PARA PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA. PROFISSIONAIS INTEGRANTES DOS QUADROS TRANSITÓRIOS E TEMPORÁRIOS DO ESTADO DE GOIÁS. AUSÊNCIA DE PREVISÃO EM LEI ESTADUAL. ACÓRDÃO ARRIMADO EM LEI LOCAL. LEI ESTADUAL N. 13.664/2000. INCIDÊNCIA, POR ANALOGIA, DA SÚMULA N. 280/STF. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DESCABIMENTO.

I - Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. In casu, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015. II - **Este Tribunal Superior firmou, sob o rito dos recursos especiais repetitivos, a tese segundo a qual a Lei n. 11.738/2008, em seu art. 2º, § 1º, ordena que o vencimento inicial das carreiras do magistério público da educação básica deve corresponder ao piso salarial profissional nacional, sendo vedada a fixação de vencimento básico em valor inferior, não havendo determinação de incidência automática em toda a carreira e reflexo imediato sobre as demais vantagens e gratificações, o que somente ocorrerá se estas determinações estiverem previstas nas legislações locais** (REsp 1.426.210/RS, Rel. Min. Gurgel de Faria, Primeira Seção, julgado em 23.11.2016, DJe 09.12.2016). III - O tribunal de origem afastou a aplicação da Lei n. 11.738/2008 especificamente em relação aos profissionais integrantes dos quadros transitórios e temporários, ao fundamento de que tais agentes públicos não estariam inseridos na carreira do magistério estadual,

nos termos da Lei Estadual n. 13.664/2000. Não cabe ao Superior Tribunal de Justiça, em sede de recurso especial, rever acórdão que demanda interpretação de direito local, à luz do óbice contido na Súmula n. 280 do Supremo Tribunal Federal. IV - Não apresentação de argumentos suficientes para desconstituir a decisão recorrida. V - Em regra, descabe a imposição da multa, prevista no art. 1.021, § 4º, do Código de Processo Civil de 2015, em razão do mero improvimento do Agravo Interno em votação unânime, sendo necessária a configuração da manifesta inadmissibilidade ou improcedência do recurso a autorizar sua aplicação, o que não ocorreu no caso. VI - Agravo Interno improvido. (AgInt no REsp n. 1.911.256/GO, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 26/4/2021, DJe de 28/4/2021.) - **grifos acrescidos**.

66. Na esteira deste entendimento, mostra-se inadequada a compreensão de que o piso deveria produzir reflexos financeiros em toda a carreira e demais vantagens e gratificações, visto que, na ausência de previsão legal noutra sentido, o mesmo reflete apenas o valor mínimo a partir do qual poderá ser fixada a remuneração total do magistério da educação básica.

67. Ademais, forçoso reconhecer que a pretensão autoral atenta contra o entendimento cristalizado na Súmula Vinculante nº 37 do STF, segundo a qual "**Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento de isonomia**".

68. Dessa forma, não se pode reestruturar a carreira de EBTT a partir de uma aplicação distorcida do piso nacional da educação profissional nacional, sob um argumento de isonomia, pretensão que, além de não possuir amparo legal, atenta ainda contra entendimento firmado pela Suprema Corte a partir do normativo constitucional em vigor.

### 3. CONCLUSÃO

69. Como visto, as demandas envolvendo servidores de entidades vinculadas são de competência exclusiva das Instituições Federais de Ensino, por força da autonomia administrativa conferida pela Constituição Federal e pela legislação vigente, não havendo atribuição legal do MEC para fornecer subsídios e/ou efetivar provimentos jurisdicionais.

70. Ressalva-se, no entanto, que nas hipóteses de redistribuição e de exercício provisório, há competência da CGAV, área técnica desta Pasta, para atuar no feito, enquanto órgão setorial do SIPEC, nos termos da Portaria SEGRT/MGI nº 619, de 9 de março de 2023, do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, e da Orientação Normativa nº 5, de 11 de julho de 2012, do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

71. Com essas considerações, recomendo que seja comunicada à **Procuradoria-Geral da União** e ao **Departamento de Informações Jurídico-Estratégicas da Consultoria-Geral da União** para ciência, em atendimento ao art. 9º, III, b, c/c art. 12, todos da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05/2022.

72. Ressalta-se que este órgão consultivo poderá se pronunciar, de ofício ou por provocação, visando à retificação, complementação, aperfeiçoamento ou ampliação de posicionamento lançado na presente manifestação jurídica referencial, ou destinado a adaptá-la a inovação normativa, alteração jurisprudencial ou entendimento de órgão de direção superior da AGU.

73. Por fim, registra-se que a presente Informação Jurídica Referencial terá prazo de validade de **2 (dois) anos** a contar da data de sua aprovação, nos termos do art. 11 da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05/2022.

À consideração superior.

Brasília, 08 de novembro de 2024.

MARCELLA REBOUÇAS CAMPELO DUEIRE MIRANDA  
Advogada da União  
Coordenadora-Geral para Assuntos Contenciosos

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00732004896202417 e da chave de acesso b425c706



Documento assinado eletronicamente por MARCELLA REBOUÇAS CAMPELO DUEIRE MIRANDA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1739092080 e chave de acesso b425c706 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARCELLA REBOUÇAS CAMPELO DUEIRE MIRANDA, com certificado A1 institucional





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
GABINETE DO CONSULTOR JURÍDICO  
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS BLOCO 'L' SALA 711 7º ANDAR PLANO PILOTO CEP:70047-900 BRASÍLIA - DF (61)  
2022-7480

---

---

**DESPACHO n. 03232/2024/CONJUR-MEC/CGU/AGU**

**NUP: 00732.004896/2024-17**

**INTERESSADOS: CONJUR/MEC**

**ASSUNTOS: INFORMAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL. ENCAMINHAMENTO DE SUBSÍDIOS PARA DEFESA DA UNIÃO. AÇÕES JUDICIAIS EM QUE AUTORES POSTULAM ABONO PERMANÊNCIA, REAJUSTES SALARIAL, LICENÇAS, PLANOS DE CARREIRA, APOSENTADORIAS, REDISTRIBUIÇÕES, REMOÇÕES E ETC.**

1. Aprovo a **INFORMAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL n. 00029/2024/CONJUR-MEC/CGU/AGU**.
2. Ao Setor de Apoio Administrativo, para a adoção dos registros eletrônicos pertinentes.
3. Posteriormente, encaminhem-se os autos, à **Procuradoria-Geral da União – PGU**, e ao **Departamento de Informações Jurídico-Estratégicas da Consultoria-Geral da União – DEINF/CGU**, para ciência.

Brasília, 08 de novembro de 2024.

**RODOLFO DE CARVALHO CABRAL**

Procurador Federal

Consultor Jurídico

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00732004896202417 e da chave de acesso b425c706

---



Documento assinado eletronicamente por RODOLFO DE CARVALHO CABRAL, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1749116514 e chave de acesso b425c706 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RODOLFO DE CARVALHO CABRAL, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 11-11-2024 10:46. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---