

Revista SÍNTESE Direito Administrativo

Revista da Revista SÍNTESE Direito Administrativo nº 79

SUMÁRIO ESPECIAL

Servidor Público – Restituição de Valores Indevidamente Recebidos

Artigos

O Dever do Servidor Público de Restituir a Administração Valores Indevidamente Recebidos: Aspecto Teórico e Jurisprudencial – Henrique Gouveia de Melo Goddard
Devolução de Remuneração Recebida Indevidamente por Erro de Administração ou em Falta de Fato: a Decisão da Corte Especial do STJ – Marcelo Roque Anderson Maciel Avelar
Valores Indevidamente Recebidos por Servidores Públicos e as Responsabilidades entre a Responsabilidade do Estado – Eliel Martins Bonfima e Aílton Raquel Almeida de Sousa Cruz

Jurisprudência Comentada

Improbidade Administrativa: Valores Recebidos de Bom-fé Não Devem Ser Devolvidos ao Fisco Público – José Carlos de Almeida

Jurisprudência

Acórdão na íntegra (TRF 5ª R.)

EMENTÁRIO

PARTES GERAIS

Artigos

As Excluições Exclusivas para Microempresas e Empresas de Pequeno Porte: Regras e Exceções – Jesse Braga Pereira Junior e Mariana Roselato Dotti

Atualização Administrativa *Corra Lezam* com Fundamento na Máxima da Eficiência – Lúcia Helena Bastos, Marcelo Coutinho de Camargo de Camargo e Aproveitamento das Contas de Campanha nas Eleições Anteriores e Regras Obrigatórias para Fins de Qualificação Eleitoral? – Luiz Eugênio Scarpino Junior

Jurisprudência

Acórdãos na íntegra

EMENTÁRIO de Jurisprudência

PARTE ESPECIAL

Referências

Lei nº 10.833/2003 – Regime Jurídico da Cofins para Transporte Coletivo de Qualquer Natureza – Restituição da Cofins na Requalificação: Não Constante de Lei – Inconstitucionalidade do Ato Normativo – Fátima e Ives Gandra da Silva Martins

ÍNDICE JURÍDICO

ÍNDICE LEGISLATIVO

ÍNDICE BIBLIOGRÁFICO COMPLEMENTAR

ÍNDICE ALFABÉTICO E REMISSIVO



ISSN 2172-1651
0772-1704(65002)

SÍNTESE: Uma empresa do Grupo IOB



79 – Julho/2012

Revista SÍNTESE Direito Administrativo

79 – Julho/2012

Conselho Editorial

Alexandre de Moraes

Carlos Ari Sundfeld

Fernando Dantas Casillo Gonçalves

Ivan Barbosa Rigolin

Ives Gandra da Silva Martins

Kiyoshi Harada

Maria Garcia

Maria Sylvia Zanella Di Pietro

Maribel de Abreu Machado Derzi

Odete Medauar

Sidney Bittencourt

Toshio Mukai

SÍNTESE



Autentidade em Publicações Jurídicas

Servidor Público — Restituição de Valores Indevidamente Recebidos

Valores Indevidamente Recebidos por Servidores Públicos e as Discussões Sobre a Obrigação de Devolução ao Erário

ELÓI MARTINS SENHORAS¹

Professor da Universidade Federal de Roraima (UFRR), Especialista, Mestre e Doutor pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), *Visiting scholar* na University of Texas at Austin (UT), na Universidad de Buenos Aires (UBA), na Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flasco, Mexico), na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e na National Defense University (NDU), *Visiting Researcher* na University of British Columbia (UBC) e na University of California, Los Angeles (UCLA), Professor Visitante do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

ARIANE RAQUEL ALMEIDA DE SOUZA CRUZ²

Auxiliar de Pesquisa, Auxiliar Jurídica, Bacharel em Direito e Estudante de Pós-Graduação *lato sensu* em Direito Eleitoral e Processo Eleitoral.

O ressarcimento de valores pecuniários recebidos indevidamente tem sido uma das grandes controvérsias existentes na relação institucional entre servidores e a Administração Pública frente aos questionamentos de legalidade e de autonomia na promoção do princípio da autotutela administrativa, sem a necessidade de processo judicial, em função de simples aviso ao servidor de desconto a ser efetuado.

Dessarte, a análise das condições fáticas de *mã-fê do servidor* e de *equivocada interpretação normativa da Administração Pública* trata-se de um quesito básico de investigação para responder se são plausíveis os direitos desta buscar a recomposição do Erário ou daquele de buscar manter os valores recebidos indevidamente, ou, mesmo, restituí-los mediante declaração expressa e voluntária, repercutindo, assim, em duas situações distintas.

Em primeiro lugar, a tese de afastamento da pretensão reparatória do Estado quanto a vencimento ou subsídio recebido indevidamente por servidor público tem sido amplamente identificada pelas discussões, tanto pela

jurisprudência dos Tribunais Superiores brasileiros quanto pela doutrina jurídica, baseada em análise principiológica (Mourão *et al*, 2011).

De um lado, a jurisprudência difundida, tanto pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) quanto pelo Supremo Tribunal Federal (STF), é convergente na interpretação de que não cabe a reposição ao Erário dos valores percebidos de *boa-fé* pelos servidores, seja nos casos de decisão judicial posteriormente reformada, seja nos casos de erro da própria Administração Pública, em conformidade com o entendimento majoritário dos Tribunais de Contas, tal como o Tribunal de Contas da União (TCU)³ ou da própria Advocacia-Geral da União (AGU)⁴.

De outro lado, a doutrina demonstra a dispensabilidade de reposição dos valores recebidos indevidamente por servidores públicos a título de vencimentos ou subsídios nos casos em que existem circunstâncias fático-jurídicas de presumida *boa-fé dos beneficiários*, os quais, facilmente, prevêm a aplicação dos princípios da razoabilidade, da economicidade, da eficiência ou, ainda, dos princípios da insignificância e do erro escusável.

De acordo com jurisprudência do STJ (2007) e do STF (2000), existindo *boa-fé* por parte do servidor e o devido processo legal, fica clara a previsão de não devolução de valores recebidos indevidamente por servidor, acontece quando relacionados aos títulos de vencimento ou de remuneração, haja vista que não servem como fonte de enriquecimento, mas antes são subsídios (Dantas; Lima Filho, 2009).

Em segundo lugar, a União vem impondo obrigação de devolução de verba recebida indevidamente, por meio de descontos em folha de pagamento, com base nos arts. 46 e 47 da Lei nº 8.112/1990 (Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União), no caso de *servidores públicos* ou, ainda, com base no art. 115, II, da Lei nº 8.213/1991 (Planos de Benefícios da Previdência Social), no caso de *segurados da Previdência Social*.

Conforme disciplina a Lei nº 8.112/1990, o caráter alimentar dos vencimentos ou dos proventos não é condição suficiente para a escusa da reposição, restituição ou indenização dos valores pagos indevidamente a maior pela Administração Pública, uma vez que o ordenamento jurídico disciplina claramente quais são os tetos limites de desconto possível.

¹ E-mail: eloisenhoras@gmail.com. Outros trabalhos do autor podem ser encontrados em: <http://works.bepress.com/eloi/>.

² E-mail: raquelkr@gmail.com.

³ Segundo a Súmula nº 249 do Tribunal de Contas da União (TCU), “é dispensada a reposição de importâncias indevidamente recebidas, de *boa-fé*, por servidores ativos e inativos, e pensionistas, em virtude de erro escusável de interpretação de lei por parte do órgão/entidade, ou por parte de autoridade legitimada investida em função de orientação e supervisão, à vista da presunção de legalidade do ato administrativo e do caráter alimentar das parcelas salariais”.

⁴ De acordo com a Súmula nº 34 da Advocacia-Geral da União (AGU), “não estão sujeitos à repetição os valores recebidos de *boa-fé* pelo servidor público, em decorrência de erro ou inadequada interpretação da lei por parte da Administração Pública”.

Como é vedada a aplicação retroativa de nova interpretação de lei no âmbito da Administração Pública, a fim de se respeitar o princípio da segurança jurídica, não pode o servidor ser considerado devedor do Erário público sob o argumento de autotutela administrativa, no controle da Administração Pública, por meio da reapreciação de *legalidade* ou de *mérito* de seus próprios atos produzidos equivocadamente em seu âmbito.

Justamente em função de existirem esses limites à autotutela administrativa, observa-se que a apuração de fatos relacionados a suposto recebimento de verba indevida deverá reunir informações que possam esclarecer aspectos relativos a datas, valores, pessoal envolvido e, ainda, quanto à existência de interferência e comprovada má-fé por parte do beneficiário, pois, no caso de identificação positiva, todo ato deverá ser anulado, de maneira que a Administração Pública deverá buscar o ressarcimento das quantias pagas indevidamente em face do beneficiário.

Com base nas duas linhas de discussões, previamente apresentadas, sobre a devolução ou não de verba recebida a maior, observa-se que a reposição ao Erário é *obrigatória* nos casos de pagamento realizados indevidamente pela Administração Pública em decorrência de erro operacional, não obstante seja dispensada a sua devolução para aqueles casos em que há verificação cumulativa de algumas condições específicas, relacionadas à boa-fé, interferência, dúvida e razoabilidade.

Quadro 1 – Fatos cumulativos que dispensam devolução de verba indevida

Boa-fé	Faz-se necessária a presença de boa-fé do servidor público ou pensionista quanto ao recebimento de verba caracterizada como indevida.
Interferência	Faz-se necessária a ausência, por parte do servidor ou pensionista, de influência ou interferência para a concessão da vantagem impugnada.
Dúvida	Faz-se necessária a presença de dúvida plausível sobre a interpretação, validade ou incidência da norma infringida, no momento da edição do ato de autorização da verba indevida.
Razoabilidade	Faz-se necessário que a interpretação do caso tenha obedecido à razoabilidade e boa-fé, quando identificado erro na aplicação normativa.

Fonte: Elaboração própria.

Quando valores indevidos são pagos e recebidos de boa-fé por servidor público ou pensionista, sem a sua interferência no ocorrido, em um contexto natural de erro administrativo ou de má-interpretação de lei por parte da Administração Pública, não cabe a esta impor descontos em folha de pagamento sem a prévia comunicação ao interessado, bem como sem a observância do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa.

Embora já tenha a jurisprudência evoluído nesses casos, ainda insistem os entes da Administração em impor os referidos descontos em folha de pagamento dos servidores, muitas das vezes sem sequer a prévia comunicação ao interessado a fim de que, com observância do devido processo legal, contraditório e ampla defesa, possa impugnar tais descontos. Nesses casos, abre-se para o administrado a via judicial, preferencialmente o mandado de segurança, no caso de ter se operado o desconto dentro do prazo de 120 dias, ou ainda o mandado de segurança preventivo nos casos em que haja efetiva ameaça de se efetuar tais descontos de forma cogente e impositiva. (Ávila, 2012, p. 2)

Porém, segundo Cruz (2011), baseando-se em jurisprudência recente do STF, há que se advertir que, naqueles casos administrativos, caracterizados por má-fé ou interferência do servidor ou, ainda, nos casos judiciais, quando os pagamentos foram realizados em consequência de liminares, as quais foram posteriormente cassadas por decisões judiciais definitivas, todos os valores recebidos indevidamente estão sujeitos a reposição ao Erário público, incorrendo, portanto, em desincorporação ao patrimônio do servidor.

Conclui-se que a Administração Pública pode promover, em nome do princípio da autotutela, o ressarcimento dos valores irregularmente pagos sem a necessidade de processo judicial, sem a necessidade de processo judicial, desde que respeitado o devido processo legal, com ampla defesa e contraditório, naqueles casos em que haja a verificação cumulativa das condições específicas, relacionadas à boa-fé, interferência, dúvida e razoabilidade.

REFERÊNCIAS

- ÂVILA, M. Não devolução de remuneração recebida indevidamente por erro da administração ou em razão de decisão judicial cassada. Marcelo Ávila Advogados. Disponível em: www.marceloavila.adv.br. Acesso em: 16 jun. 2012.
- BRASIL. Advocacia-Geral da União. Súmula AGU nº 34, de 16 de setembro de 2008. Brasília: AGU, 2008.
- _____. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Brasília: Presidência da República, 1990.
- _____. Supremo Tribunal Federal. AGRAC 241428, de 18 de fevereiro de 2000. Relator Ministro Marco Aurélio. Brasília: STF, 2000.
- _____. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão nº 612.101/RN, de 12 de março de 2007. Relator Ministro Paulo Medina. Brasília: STJ, 2007.
- _____. Tribunal de Contas da União. Súmula nº 249, de 9 de maio de 2007. Brasília: TCU, 2007.

CRUZ, H. J. D. Da devolução das verbas previdenciárias recebidas a título de tutela antecipada posteriormente revogada. *Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região*, v. 23, n. 10, 2011.

DANTAS, A. M.; LIMA FILHO, A. M. As reposições, restituições e indenizações ao Erário pelos servidores públicos. *Revista Jus Navigandi*, n. 2153, maio 2009. Disponível em: www.jus.com.br. Acesso em: 7 jun. 2012.

MATOS JR, J. E. B. A repetição do indébito pelo Estado em face do servidor público federal. *Revista Âmbito Jurídico*, XIII, n. 80, set. 2010. Disponível em: www.ambito-juridico.com.br. Acesso em: 6 jun. 2012.

MOURÃO, L.; NASCIMENTO, M. N.; FERREIRA, D. R. Princípios da insignificância e erro escusável como hipóteses de afastamento da pretensão reparatória do Estado. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, v. 81, n. 4, 2011.