



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

PROCESSO Nº 31.929/2018-e

PARECER Nº 1028/2018 – G3P

EMENTA: Consulta. PGDF. Consulta formulada pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal acerca do entendimento do TCDF sobre a necessidade de restituição ao erário de valores recebidos indevidamente por servidor público, ainda que o recebimento tenha ocorrido de boa-fé e decorrente de erro exclusivo da Administração. Instrução sugere o não conhecimento, visto que não preenchidos os requisitos de admissibilidade previsto no artigo 264 do RI/TCDF. Parecer divergente do Ministério Público de Contas do DF. Pelo conhecimento.

Versam os autos do processo em epígrafe sobre o exame da admissibilidade de Consulta formulada pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal (PGDF), a respeito da *“necessidade de restituição ao erário de valores recebidos indevidamente por servidor público, ainda que o recebimento tenha ocorrido de boa-fé e decorrente de erro exclusivo da Administração”*.

2. Segundo a representante do órgão, o entendimento do Tribunal de Contas do DF, nos casos de recebimento indevido de valores por servidores públicos, é pela *“necessidade de restituição ao erário, mesmo quando verificado erro no procedimento da Administração Pública”*, fazendo referência às Decisões 6.806/07 e 3.478/2014. Em razão desse entendimento, a Procuradoria-Geral vinha opinando *“pelo ressarcimento ao erário, a despeito de eventual boa-fé”*.

3. Informou que o Superior Tribunal de Justiça vinha proferindo decisões no mesmo sentido do entendimento do TCDF, fazendo referência a julgado de 2013, mas que, segundo o entendimento da Procuradora, o STJ modificou seu posicionamento sobre a questão, fazendo referência a outros de 2015 a 2017, incluindo decisão da Corte Especial do STJ:

ADMINISTRATIVO. PAGAMENTO A MAIOR DE VERBA A SERVIDOR. ERRO DA ADMINISTRAÇÃO. BOA-FÉ OBJETIVA. PRESUNÇÃO DE LEGALIDADE E DEFINITIVIDADE DO PAGAMENTO. RESTITUIÇÃO DE VALORES. DESCABIMENTO NA HIPÓTESE.

1. Trata-se de Mandado de Segurança contra o Presidente do STJ.

Alega a impetrante ser ré em processo administrativo que visa à reposição de juros de mora sobre reajuste pago indevidamente por erro na rotina de cálculos automáticos do Sistema de Administração de Recursos Humanos (SARH). Aduz que o pagamento a maior por erro da administração não enseja devolução pelo servidor de boa-fé. Pede seja revogada a decisão que determinou a cobrança.

2. A Primeira Seção consolidou o entendimento de que, tanto para verbas recebidas por antecipação de tutela posteriormente revogada (REsp 1.384.418/SC, depois confirmado sob o rito do art. 543-C do CPC no REsp 1.401.560/MT, estando pendente de publicação), quanto para verbas recebidas administrativamente pelo



MPCDF

Fl.
Proc.:31.929/18

Rubrica

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL TERCEIRA PROCURADORIA

servidor público (REsp 1.244.182/PB), o beneficiário deve comprovar a sua patente boa-fé objetiva no recebimento das parcelas.

3. Na linha dos julgados precitados, o elemento configurador da boa-fé objetiva é a inequívoca compreensão, pelo beneficiado, do caráter legal e definitivo do pagamento.

4. "Quando a Administração Pública interpreta erroneamente uma lei, resultando em pagamento indevido ao servidor, cria-se uma falsa expectativa de que os valores recebidos são legais e definitivos, impedindo, assim, que ocorra desconto dos mesmos, ante a boa-fé do servidor público." (REsp 1.244.182/PB, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Seção, DJe 19.10.2012).

5. Descabe ao receptor da verba alegar que presumiu o caráter legal do pagamento em hipótese de patente cunho indevido, como, por exemplo, no recebimento de auxílio-natalidade (art. 196 da Lei 8.112/1990) por servidor público que não tenha filhos.

6. Na hipótese de pagamento por força de provimentos judiciais liminares, conforme os mencionados REsp 1.384.418/SC e REsp 1.401.560/MT (submetido ao regime do art. 543-C do CPC e da Resolução STJ 8/2008), não pode o servidor alegar boa-fé para não devolver os valores recebidos, em razão da própria precariedade da medida concessiva, e, por conseguinte, da impossibilidade de presumir a definitividade do pagamento.

7. In casu, todavia, o pagamento efetuado à impetrante decorreu de puro erro administrativo de cálculo, sobre o qual se imputa que ela tenha presumido, por ocasião do recebimento, a legalidade e a definitividade do pagamento, o que leva à conclusão de que os valores recebidos foram de boa-fé.

8. Segurança concedida. Agravo Regimental prejudicado.

(MS 19.260/DF, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, CORTE ESPECIAL, julgado em 03/09/2014, DJe 11/12/2014).

4. Acrescentou que o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios tem decidido, reiteradamente, no mesmo sentido do atual posicionamento do STJ, referindo-se a acórdãos de 2017 e 2018. Neste contexto, entendeu que decisões administrativas desfavoráveis aos servidores, em casos análogos, serão, possivelmente, revertidas no Poder Judiciário.

5. Acrescentou, ainda, limitações ao manejo de Recursos Especiais perante o STJ por envolverem, nesses casos, disposições da Lei Complementar Distrital nº 840/2011, uma vez que tal recurso se presta a discutir normas federais, conforme o inciso III, art. 105 da CF/88¹.

¹ Art. 105. Compete ao Superior Tribunal de Justiça:

III - julgar, em recurso especial, as causas decididas, em única ou última instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos tribunais dos Estados, do Distrito Federal e Territórios, quando a decisão recorrida:

a) contrariar tratado ou lei federal, ou negar-lhes vigência;

b) julgar válido ato de governo local contestado em face de lei federal; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

c) der a lei federal interpretação divergente da que lhe haja atribuído outro tribunal.



MPCDF

Fl.
Proc.:31.929/18

Rubrica

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL TERCEIRA PROCURADORIA

6. A Consulente asseverou que tais questões causam a movimentação da máquina jurídica do Estado, acarretando custos, além de condenações de honorários de sucumbência. Neste contexto, pede a revisão do entendimento da Corte de Contas, formulando a seguinte questão:

Há necessidade de restituição ao erário de valores indevidamente pelo servidor público, quando o recebimento tenha ocorrido de boa-fé e decorra de erro exclusivo da Administração?

7. Requereu o esclarecimento sobre a dúvida posta, dando-se tratamento prioritário à matéria. Juntou, anexo, Parecer Jurídico sobre caso concreto (Parecer 434/2018/PRCONPGDF), onde constou requerimento específico sobre a provocação do Tribunal de Contas do DF para revisão de jurisprudência.

8. A Unidade Técnica, ao examinar a Consulta, destacou, preliminarmente, que a Procuradoria-Geral pretende a revisão do entendimento adotado pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal, em sede de Estudos Especiais, Decisão nº 3.478/2014 (Processo 34771/2013²). Nesses estudos foram reiterados os entendimentos anteriores, consolidados na jurisprudência do TCDF – item III, a.1, da Decisão nº 6.806/2007 (Processo 12.633/2005³) e no Enunciado nº 79 das Súmulas de Jurisprudência desta Casa, *in verbis*:

Decisão 3478/2014

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: 1) conhecer do estudo elaborado no âmbito da SEFIPE; 2) preservar o posicionamento adotado no item III, a.1, da Decisão nº 6.806/07, qual seja: “a simples constatação da boa-fé e de o beneficiário do erro não haver contribuído para a sua ocorrência, por si sós, não justificam a dispensa da restituição dos valores indevidamente recebidos, para não caracterizar o enriquecimento sem causa à custa do erário”; 3) manter o entendimento estampado no Enunciado nº 79 das Súmulas da Jurisprudência desta Casa, que foi corroborado pelo art. 120 da Lei nº 840/11; 4) deliberar no sentido de que a aplicação dos normativos citados no item III, no tocante à eventual necessidade de ressarcimento, exige exame detalhado da situação fática, ou seja, cada caso merece sua pertinente apreciação; 5) determinar à Sefipe que, em autos apartados, realize estudos acerca do tema necessidade ou não de ressarcimento de quantias indevidamente percebidas por força de decisão judicial posteriormente cassada/reformada; 6) autorizar o arquivamento do processo.

² Processo 34.771/2013. Estudo elaborado pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal desta Corte, em atendimento ao item III da Decisão nº 5.009/13, objetivando verificar a “necessidade ou não de ressarcimento de quantias indevidamente percebidas por servidores de boa-fé, a fim de que esta Corte avalie a conveniência ou não de revogar/ajustar o Enunciado nº 79 de suas súmulas de jurisprudência”.

³ Processos 12.633/2005. Estudo elaborado pela Comissão Permanente de Inspectores de Controle Externo - CICE, em atendimento à determinação constante do item III da Decisão nº 6289/2003, referente à conveniência de se adotar os termos da Decisão nº 4327/2003 para os casos de débitos apurados em tomada de contas especial.



MPCDF

Fl.
Proc.:31.929/18

Rubrica

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

Decisão nº 6.806/07

*O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I - tomar conhecimento da Informação nº 79/2007 - CICE, fls. 86/94; II - considerar cumprida a Decisão TCDF nº 4.966/2006, que determinou a complementação dos estudos em apreço, mediante análise comparativa com o Processo nº 1.141/2002; III - dar ciência aos órgãos e entidades jurisdicionados que, nos casos de pagamentos indevidos a servidores, ativos e inativos, e pensionistas devem observar as orientações a seguir: a) não será objeto de instauração de tomada de contas especial o erro unilateral da Administração que dá origem a pagamentos indevidos e que decorreu de falha nos procedimentos administrativos de rotina, garantido ao servidor o direito à informação e ao esclarecimento de dúvidas, devendo ser observado quanto à restituição dos valores recebidos a mais, que: 1. a simples constatação da boa-fé e de o beneficiário do erro não haver contribuído para a sua ocorrência não justificam a dispensa da restituição dos valores indevidamente recebidos, para não caracterizar o enriquecimento sem causa à custa do erário; 2. a restituição dos valores deve ser feita de ofício, mediante descontos na folha de pagamento do servidor, como procedimento de rotina, independentemente de anuência do interessado; 3. devem ser respeitados os limites legais de desconto previstos para os diferentes regimes laborais que os servidores tenham com o Distrito Federal (estatutário, celetista ou militar); 4. é conveniente, nos casos de pagamentos indevidos continuados, que a reposição seja feita, no mínimo, pela mesma quantidade de parcelas quantas corresponderam aos pagamentos indevidos; 5. somente poderá ser dispensada a devolução dos valores recebidos a mais quando constatada a falha de interpretação da norma legal de regência, assim considerada a interpretação razoável, embora errônea, da lei pela Administração, abrangendo, também, a hipótese em que a Administração, unilateralmente, modificou entendimento até então tido como legal, limitada a dispensa à data em que foi conhecida a mudança de entendimento; b) deve ser instaurada tomada de contas especial, a fim de apurar os fatos, quantificar o dano, identificar os responsáveis e evidenciar o nexo de causalidade entre a conduta do agente público e o dano suportado, garantido aos eventuais responsáveis o contraditório e a ampla defesa: 1. na constatação de **erro crasso de procedimento**, assim considerado o erro desarrazoado, de tal monta que não poderia passar despercebido por quem lhe deu origem ou pelo seu beneficiário; 2. nas situações em que se supõe que o servidor concorreu ativamente para a percepção indevida dos valores, em proveito próprio ou de outrem; 3. a reparação poderá ser feita espontaneamente ou pela intervenção da Procuradoria Geral do Distrito Federal, por provocação do jurisdicionado ou do Tribunal de Contas do Distrito Federal; IV – autorizar: a) a desapensação e o arquivamento do Processo nº 1.141/2002; b) seja levantado o sobrestamento do Processo nº 264/2002, determinado pela Decisão nº 2.844/2005; c) o arquivamento dos autos. Parcialmente vencidos a Revisora, Conselheira ANILCÉIA MACHADO, que manteve o seu voto, e o Conselheiro RENATO RAINHA, que apresentou a seguinte redação para a alínea "a" e para o subitem "1" da alínea "b" do item III: "III.; a) não será objeto de instauração de tomada de contas especial o erro unilateral da Administração que dá origem a pagamentos indevidos e que decorreu de falha nos procedimentos administrativos de rotina, sendo regular a dispensa de ressarcimento ao erário com fundamento na boa-fé do beneficiário, no*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

caráter alimentar da verba percebida e no princípio da segurança jurídica; b); 1. no caso de comprovada má-fé;"
O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto do Relator, decidiu: III (...)

Súmula TCDF 79

Ressarcimento. Repetição de indébito.

Nos casos de valores pagos a maior, se a impugnação nada disser sobre o seu ressarcimento, a causa da ilegalidade deverá ser avaliada pela Administração, dispensando-se a restituição do indébito na hipótese de falha na interpretação da norma legal de regência, salvo se houver erro crasso de procedimento.

9. Após resumir os motivos informados na Consulta, a Unidade Técnica passou ao exame da admissibilidade das peças. De plano, ancorou-se nas disposições do artigo 264 do RI/TCDF, que reproduziu, em especial quanto ao disposto no **caput** e nos parágrafos 1º e 2º, **in verbis**:

Art. 264. Em caso de dúvida na aplicação de disposição legal ou regulamentar, em matéria de sua competência, o Tribunal decidirá sobre consultas que lhe forem formuladas pelo Presidente da Câmara Legislativa, Governador do Distrito Federal, por Secretário de Governo ou autoridade equivalente, bem como por dirigente de órgão relativamente autônomo ou entidade da administração indireta, incluídas as fundações.

§ 1º As consultas deverão versar direito em tese, indicar com precisão seu objeto e ser acompanhadas de parecer técnico-jurídico da Administração.

§ 2º A resposta à consulta terá caráter normativo e constituirá prejudgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto.

(...).

10. Assinalou que, consulta “*versa sobre direito em tese, apesar de trazer associado parecer de caso concreto envolvendo servidor da própria PGDF, indica com precisão seu objeto e foi formulada por autoridade competente*”.

11. No entender do diligente Corpo Técnico **não houve** manifestação “*conclusiva juridicamente fundamentada sobre o assunto*” e, por isso, “*não pode ser considerado como parecer técnico-jurídico*” o teor dos elementos constituintes da consulta. Para essa conclusão, adotou como paradigma a definição constante do Manual de Redação Oficial do TCDF utilizada para os documentos internos, no sentido de que “*parecer é o instrumento utilizado para expressar a opinião fundamentada, técnica ou jurídica, sobre determinado assunto*”.

12. Aduziu que a Consulente “*não pretende esclarecer dúvidas quanto à aplicação de disposição legal ou regulamentar, mas a modificação de entendimento deste Tribunal*” a respeito da necessidade de restituição ao erário de valores recebidos indevidamente por servidor público, revestindo-se a “*peça vestibular de características próprias de recurso de revisão, em virtude de suposta mudança de entendimento da jurisprudência, em especial do STJ, quanto ao tema*”.

13. Alertou que “*em caso de eventual admissão da peça em análise como consulta, poder-se-ia ter uma decisão com caráter normativo modificando entendimento*



MPCDF

Fl.
Proc.:31.929/18

Rubrica

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

desta Corte estabelecido em razão de estudos especiais, que não possuem os mesmos efeitos da consulta”.

14. Por conseguinte, sugeriu a **não admissão** da Consulta, fazendo uma síntese dos fundamentos supra apresentados:

Portanto, considerando que: i) não foi apresentada peça com manifestação conclusiva devidamente fundamentada juridicamente em relação ao objeto de questionamento, o que é elemento essencial para o conhecimento das consultas feitas à Corte, conforme já alertado a alguns jurisdicionados (item I da Decisão nº 5817/2017, por exemplo); ii) a peça analisada não se refere a dúvida quanto a aplicação de disposição legal ou regulamentar; iii) o entendimento deste Tribunal quanto ao tema foi exarado em estudos especiais, que não possuem caráter normativo e não constituem pré-julgamento da tese; sugere-se o não conhecimento da presente consulta. (grifei).

15. Na sequência, a Unidade Técnica agregou outros fundamentos, no sentido de que, à época do caso concreto referência da consulta, já era de conhecimento da Procuradoria-Geral a Decisão nº 3.478/2014, por meio da qual a Corte de Contas examinou detalhadamente os contornos, em Estudos Especiais, de questão análoga. Neste contexto, **não vislumbrou a existência de modificação da situação fático-jurídica** que justificasse a dúvida.

16. Detalhou o contexto que deu origem à Decisão supracitada, trazendo à colação trechos da Informação do Corpo Técnico e do Voto condutor do *decisum*:

Quando da análise do feito citado, que deu origem à Decisão nº 3.478/2014, esta Unidade Técnica (fl. 29 – Processo nº 34.771/2013) mencionou entendimento da Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais (TNU) no sentido de que não cabe devolução de parcelas de caráter alimentar recebidas de boa-fé. Segundo o voto proferido, o citado dispositivo deveria ser “interpretado de forma restritiva, em virtude da natureza alimentar do benefício previdenciário, não cabendo desconto no benefício a título de restituição de valores pagos aos segurados por erro administrativo”. Colacionou, ainda, julgados do TJDF e do Supremo Tribunal Federal – STF no mesmo sentido.

Entretanto, concluiu esta Unidade Técnica nos seguintes termos, acolhidos pelo MPjTCDF e pelo Conselheiro Relator Paulo Tadeu:

Não restam dúvidas de que compete a esta Corte de Contas, na forma da lei e da Constituição, zelar pela correta aplicação e gerenciamento dos recursos públicos, cabendo-lhe, ainda, observar a supremacia do interesse coletivo em detrimento do pessoal. Assim sendo, suas decisões, além dos princípios citados no art. 37 da CRFB, devem ser pautadas também nas da razoabilidade e da prudência, e, as dispensas de ressarcimento porventura concedidas, além da expressamente fixada no parágrafo único do art. 120 da LC nº 840/11, referente a valores recebidos em decorrência de aplicação retroativa de nova interpretação de norma de regência, devem



MPCDF

Fl.
Proc.:31.929/18

Rubrica

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

ocorrer com critério e parcimônia, sob pena de fazer letra morta do referido artigo.

Ademais, ao contrário da Lei nº 8.112/90 (que não há dispositivo exigindo, expressamente, a devolução de valores percebidos de boa-fé), e do constante no art. 115, inciso II, da Lei 8.213/91 (no qual o legislador utilizou a expressão podem), o art. 120 da LC nº 840/11 (ressalvando os valores referentes a aplicação retroativa de nova interpretação da norma legal de regência) é taxativo no sentido de que o pagamento efetuado em desacordo com a legislação não aproveita ao servidor beneficiado, ainda que ele não tenha dado causa ao erro.

Além disso, considerar que a presunção de boa-fé aliada ao caráter alimentar dos estipêndios são requisitos por si só suficientes para se dispensar, em tese, ressarcimento decorrente de erro da administração, sem avaliar o tipo de falha ou impropriedade que o provocou, parece bastante temeroso, pois pode favorecer a negligência, o desleixo ou imprudência do agente público, podendo, até mesmo, vir a facilitar a ocorrência de conluio entre a administração e o administrado, em detrimento do interesse público e social, como bem demonstrou ex-Ministro do TCU quando da edição do Enunciado nº 249 das Súmulas de Jurisprudência daquela Corte.

*Outro ponto a ser considerado é o fato de **o entendimento judicial no sentido de se dispensar ressarcimento de valores recebidos de boa-fé decorrentes de erros da administração ainda não ter sido consolidado em súmulas de jurisprudência por aquelas Cortes de Justiça.***

*Assim, em consonância e obediência ao art. 120 da LC nº 840/11 e, também, por cautela, prudência e zelo pelo patrimônio público, sugere-se ao e. Plenário que mantenha o posicionamento adotado na **Decisão nº 6806/2007 (item III, letra “a”, número 1)**, segundo o qual a simples constatação da boa-fé e de o beneficiário do erro não haver contribuído para a sua ocorrência não justificam a dispensa da restituição dos valores indevidamente recebidos. Sugere-se, ademais, a manutenção do Enunciado nº 79 das Súmulas de Jurisprudência desta Casa, positivado no referido art. 120 da LC nº 840/11.*

Dessa forma, observa-se que não houve mudança no entendimento jurisprudencial a ensejar a revisão do entendimento deste Tribunal. Tampouco sobreveio decisão com caráter vinculante a atar as manifestações da Administração Pública. (Grifei).

17. Ainda, o Corpo Técnico alegou que, ao tempo da **Decisão nº 3.478/2014** do TCDF, já era de conhecimento do Tribunal de Contas a divergência existente entre os órgãos do Poder Judiciário, fazendo referência ao trânsito em julgado de decisão em REsp 1.244.182/PB, que deu origem ao Tema 531 do STJ⁴, proferido sob a sistemática dos

⁴ Quando a Administração Pública interpreta erroneamente uma lei, resultando em pagamento indevido ao servidor, cria-se uma falsa expectativa de que os valores recebidos são legais e definitivos, impedindo, assim, que ocorra desconto dos mesmos, ante a boa-fé do servidor público.



MPCDF

Fl.
Proc.:31.929/18

Rubrica

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

recursos repetitivos. Assim, a Unidade Técnica reiterou estar “*inalterada a situação fático-jurídica quanto ao contexto em que foi proferida a Decisão nº 3.478/2014, não ensejando, assim, a revisão do entendimento estampado no Enunciado nº 79 das Súmulas de Jurisprudência desta Casa*”.

18. Ao fim, o Corpo Técnico sugeriu ao Tribunal:

I. não conhecer da consulta formulada pela Procuradora-Geral do Distrito Federal (91BF903E-c), ante a ausência de parecer técnico-jurídico da Administração, previsto no art. 264, § 1º, do Regimento Interno do TCDF e tendo em vista que: i) a peça analisada não se refere a dúvida quanto a aplicação de disposição legal ou regulamentar; ii) o entendimento deste Tribunal quanto ao tema foi exarado em estudos especiais, que não possuem caráter normativo e não constituem pré-julgamento da tese;

II. sem prejuízo do não conhecimento sugerido no item anterior, esclarecer à consulente que, considerando-se inalterada a situação fático-jurídica quanto ao contexto em que foi proferida a Decisão nº 3.478/2014 (Processo nº 34.771/2013), não há possibilidade de revisão do entendimento estampado no Enunciado nº 79 das Súmulas de Jurisprudência desta Casa, que se encontra inclusive em consonância com a tese firmada pelo STJ no recurso especial repetitivo REsp 1.244.182/PB (Tema 531), transitado em julgado em 21.11.2012;

III. dar ciência da decisão que vier a ser adotada à PGDF; e

IV. autorizar o arquivamento do feito.

19. Expostas as considerações externadas pela SEFIPE, cabe ressaltar, de antemão, que, de fato, examina-se no presente feito a admissibilidade da Consulta interposta pela PGDF.

20. Pelo que se extrai dos autos, a nobre Procuradora-Geral do Distrito Federal trouxe questões aparentemente tratadas em Estudos Especiais do TCDF, onde foram consolidados os julgados da Corte de Contas sobre a dúvida suscitada: “*necessidade de restituição ao erário de valores recebidos indevidamente por servidor público, ainda que o recebimento tenha ocorrido de boa-fé e decorrente de erro exclusivo da Administração*”.

21. Observa-se que o entendimento atual dos pareceres da Procuradoria-Geral da República, conforme o informado sobre a questão, vem acompanhando a jurisprudência da Corte de Contas, referindo-se às decisões às Decisões 6.806/07 e 3.478/2014, proferidas nos Processos 34771/2013⁵ e Processo 12.633/2005⁶. Todavia, neste processo, requer a revisão do entendimento da Corte de Contas, fazendo referência a evolução da jurisprudência.

22. No que tange à admissibilidade da consulta, não é despidendo repisar que, nos termos do art. 1º, inciso XV, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Distrito Federal,

⁵ Processo 34.771/2013. Estudo elaborado pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal desta Corte, em atendimento ao item III da Decisão nº 5.009/13, objetivando verificar a “necessidade ou não de ressarcimento de quantias indevidamente percebidas por servidores de boa-fé, a fim de que esta Corte avalie a conveniência ou não de revogar/ajustar o Enunciado nº 79 de suas súmulas de jurisprudência”.

⁶ Processos 12.633/2005. Estudo elaborado pela Comissão Permanente de Inspectores de Controle Externo - CICE, em atendimento à determinação constante do item III da Decisão nº 6289/2003, referente à conveniência de se adotar os termos da Decisão nº 4327/2003 para os casos de débitos apurados em tomada de contas especial.



MPCDF

Fl.
Proc.:31.929/18

Rubrica

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL TERCEIRA PROCURADORIA

compete à Corte decidir sobre consulta que lhe seja formulada por autoridade competente, acerca de dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares referentes à matéria de sua competência. O § 2º do referido artigo, por sua vez, determina que a resposta à consulta tenha caráter normativo, constituindo prejulgamento da tese.

23. Complementando a Norma Legal, o Regimento Interno do TCDF disciplina os processos de consulta, estabelecendo, inclusive, os requisitos de admissibilidade próprios deste tipo de feito, em obediência ao disposto na parte final do citado inciso XV do art. 1º da Lei Complementar nº 1/94. Nesse sentido, o art. 264, caput, relaciona as autoridades legitimadas a formular consulta perante a Corte. O § 1º do dispositivo em tela determina que as consultas devam versar sobre direito em tese, indicar com precisão seu objeto e ser acompanhadas de parecer técnico-jurídico da Administração.

24. Além disso, a matéria da consulta há que estar sob as competências do Tribunal. Não pode a Corte de Contas tratar de questão que refoge a sua competência constitucional e às atribuições que lhes são incumbidas pela Lei Orgânica do Distrito Federal. Configuraria, à toda evidência, desvio de finalidade admitir-se que o Tribunal decida processo, com eficácia para toda a administração pública distrital, cuja matéria não lhe cabe apreciar.

25. A consulta em voga, como bem destacou o Corpo Técnico, foi manejada por autoridade competente, tratando, também, de questão de competência da Corte de Contas.

26. Em que pese o entendimento do Corpo Técnico de que não houve parecer técnico-jurídico, no caso vertente, verificou-se que a consulente apresentou minimamente os fundamentos legais, remetendo a dispositivos da Lei Complementar nº 840/2011, bem como informou jurisprudência - decisões do TCDF e do Poder Judiciário - sobre os quais assentou a dúvida formulada em tese.

27. A consulente, Exma. Sra. Procuradora-Geral do Distrito Federal, Sra. **Paola Aires Corrêa Lima**, além de titular do órgão exerce a atividade de advocacia, segundo o art. 3º do Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil⁷. Neste contexto, há que se reconhecer possível caráter dúplice do instrumento – como consulta e fundamentação técnico-jurídica ao caso.

28. Portanto, o Ministério Público de Contas sobre o ponto entende que a consulta detém fundamentos mínimos de parecer técnico-jurídico, embora não exaustivos ou conclusivos, divergindo do opinado pelo Corpo Técnico.

⁷Art. 1º São atividades privativas de advocacia: (...)

II - as atividades de consultoria, assessoria e direção jurídicas.

Art. 3º O exercício da atividade de advocacia no território brasileiro e a denominação de advogado são privativos dos inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB),

§ 1º Exercem atividade de advocacia, sujeitando-se ao regime desta lei, além do regime próprio a que se subordinem, os integrantes da Advocacia-Geral da União, da Procuradoria da Fazenda Nacional, da Defensoria Pública e das Procuradorias e Consultorias Jurídicas dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas entidades de administração indireta e fundacional.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

29. Além disso, apesar de o Corpo Técnico aduzir que consulente “*não pretende esclarecer dúvidas quanto à aplicação de disposição legal ou regulamentar, mas a modificação de entendimento deste Tribunal*”, a dúvida suscitada se relaciona diretamente à interpretação de dispositivo da Lei Complementar nº 840/2011, *in verbis*:

Art. 120. O pagamento efetuado pela administração pública em desacordo com a legislação não aproveita ao servidor beneficiado, ainda que ele não tenha dado causa ao erro.

Parágrafo único. É vedado exigir reposição de valor em virtude de aplicação retroativa de nova interpretação da norma de regência.

30. Em específico, a modificação jurisprudencial do STJ tratou por incorporar às hipóteses de dispensa de ressarcimento ao erário aquelas que decorrem de percepção de valores a maior por servidor, reconhecida a boa-fé, nos casos **motivados por erro da administração**. Nesse contexto, a alteração de jurisprudência poderia gerar efeitos na interpretação do dispositivo legal, acarretando a redução do alcance da norma.

31. Ainda, ao contrário do aduzido pelo diligente Corpo Técnico é irrelevante ao conhecimento da consulta o fato de inexistir modificação da situação fático-jurídica em relação aos Estudos Especiais, uma vez que interesse de agir, *in casu*, é conformato objetivamente.

32. O Interesse de agir nada mais é que “*um interesse secundário, instrumental, subsidiário, de natureza processual, consistente no interesse ou necessidade de obter uma providência jurisdicional quanto ao interesse substancial contido na pretensão*”⁸. Difere-se, portanto, do interesse processual substancial, que é o interesse primário ou, mais genericamente, pela situação de fato objetivamente existente, conforme destaca Libman:

*O interesse processual se distingue do interesse substancial de, para cuja proteção se intenta a ação, da mesma maneira como se distinguem os dois direitos correspondentes: o substancial que se afirma pertencer ao autor e o processual que se exerce para a tutela do primeiro. Interesse de agir é, por isso, um interesse processual, secundário e instrumental com relação ao interesse substancial primário; tem por objeto o provimento que se pede ao juiz como meio para obter a satisfação do interesse primário lesado pelo comportamento da parte contrária, ou, mais genericamente, pela situação de fato objetivamente existente.*⁹

33. Neste contexto, não influi o fato de existir decisão em sede de estudos especiais, calcada em interesse primário análogo ao do feito. O interesse de agir tem natureza instrumental ou secundária e se justifica, no entender do Ministério Público, pela obtenção dos efeitos *erga omnes* da decisão a ser proferida, pois terá proveito normativo à coletividade dos jurisdicionados.

34. Em síntese: em que pese estarem concluídos estudos especiais sobre o tema, a admissibilidade da consulta não é afetada, ao passo que será processada em procedimento

⁸ SANTOS, Moacyr Amaral. Primeiras Linhas de Direito Processual Civil, vol. 1, p.170

⁹ LIEBMAN, Enrico Tullio. Apud FILIAR, Rodrigo José. Breve análise das condições da ação sob um ponto de vista doutrinário clássico. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7225#_edn4 Acesso em 29/11/18.



MPCDF

Fl.
Proc.:31.929/18

Rubrica

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

próprio, buscando dirimir o objeto de controvérsia jurídica, notadamente de competência da Corte de Contas, cuja decisão terá caráter normativo e terá proveito à coletividade dos jurisdicionados.

35. Por todo o exposto, divergindo da Unidade Técnica, o Ministério Público de Contas propõe ao Tribunal conheça da Consulta formulada pela Procuradora-Geral do Distrito Federal, tendo em vista que a dúvida suscitada atende, portanto, aos requisitos de admissibilidade do artigo 264 do RI/TCDF. Ainda, opina-se para que os autos, após conhecimento do feito, retornem à Unidade Técnica para exame de mérito do objeto da Consulta.

É o parecer.

Brasília, 29 de novembro de 2018.

Demóstenes Tres Albuquerque
Procurador