



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

- Processo nº:** 31.929/2018-e.
- Jurisdicionada:** Procuradoria-Geral do Distrito Federal – PGDF.
- Assunto:** Consulta.
- Ementa:**
- Consulta formulada pela PGDF (peça 3) 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;
  - **Nesta fase:** Análise de admissibilidade;
  - Corpo Técnico (peça 4): Propõe ao Plenário que não conheça da consulta em epígrafe, tendo em vista que: (i) não foi consignado o parecer técnico-jurídico aludido no art. 264, §1º, do RI/TCDF; (ii) a peça não se refere à dúvida quanto à aplicação de disposição legal ou regulamentar; e (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, portanto, o arquivamento do feito;
  - MP de Contas (peça 7): Parecer divergente. O *Parquet* aduz que a dúvida suscitada atende aos requisitos de admissibilidade do art. 264 do RI/TCDF. Opina, assim, pelo conhecimento da mencionada consulta;
  - **VOTO** em harmonia com o *Parquet* de Contas. Conhecimento. Retorno dos autos à Unidade Instrutiva para exame de mérito da consulta em voga.

## RELATÓRIO

Tratam os autos de consulta formulada pela Procuradora-Geral do Distrito Federal – PGDF (peça 3) 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. Esta fase processual cuida do exame de admissibilidade da aludida consulta.

### MANIFESTAÇÃO DO ÓRGÃO INSTRUTIVO

3. O Corpo Técnico, por meio da Informação s/nº de peça 4, assim instruiu o feito:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

*Tratam os autos de consulta formulada pela Procuradora-Geral do Distrito Federal 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. Pretende, assim, rever o entendimento adotado por este Tribunal no item III, a.1, da Decisão nº 6.806/2007, estampado no Enunciado nº 79 das Súmulas de Jurisprudência desta Casa e mantido pela Decisão nº 3.478/2014.*

2. *Alega a consulente que o Superior Tribunal de Justiça – STJ alterou seu entendimento quanto ao assunto, fixando posição em sentido contrário ao adotado até o momento por este Tribunal.*

3. *A fim de comprovar o alegado, colaciona diversos julgados daquele Superior Tribunal publicados entre 2015 e 2018, entre os quais destaca-se o mais recente:*

**ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINARIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO TEMPORARIO. PAGAMENTO INDEVIDO POR ERRO DA ADMINISTRAÇÃO NO ENQUADRAMENTO. VALORES RECEBIDOS DE BOA-FÉ. INDEVIDA A RESTITUIÇÃO. PROVIMENTO DO RECURSO.**

1. *A Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça, "ao julgar o MS 19.260/DF, no dia 03/09/2014, da relatoria do Min. Herman Benjamin, decidiu, por unanimidade, ser descabida a devolução ao Erário de valores recebidos pelo servidor, nos casos em que o pagamento reputado indevido se deu por erro de cálculo ou operacional da Administração, o que evidencia a boa-fé objetiva do servidor no recebimento da verba alimentar" (AgRg no AREsp 766.220/DF, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe 12/11/2015).*

2. *No presente caso, verifica-se a existência de erro exclusivamente da Administração, consubstanciado no equivocado enquadramento da recorrente na Classe C, Nível I, da Tabela de Cargos e Salários de Professores do SECITEC, equiparando, por consequência, seu salário à remuneração de professor portador do título de mestre. Descabida, portanto, a devolução dos valores recebidos de boa-fé pela recorrente.*

3. *"O elemento configurador da boa-fé objetiva é a inequívoca compreensão, pelo beneficiado, do caráter legal e definitivo do pagamento" (REsp 1.657.3301RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe 25/04/2017).*

4. *Recurso ordinário provido.*

*(RMS 55.045/MT, Rel. Ministro SERGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 20/03/2018, DJe 10/04/2018)*

4. *Assim, alega que "o Superior Tribunal de Justiça, inclusive por meio de seu mais representativo órgão jurisdicional, a Corte Especial, fixou entendimento de que não deve haver a restituição, mesmo quando se trata de erro da Administração, se o servidor estiver de boa-fé".*

5. *Segue asseverando que o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios – TJDFT reiteradamente decide no mesmo sentido do STJ. Colaciona, igualmente, vasta jurisprudência do TJDFT quanto ao tema, com decisões publicadas entre 2017 e 2018, entre as quais destaca-se:*

**APELAÇÃO CIVEL. DIREITO ADMINISTRATIVO. RESTITUIÇÃO DE VALORES. AUXILIO-ALIMENTAÇÃO RECEBIDO EM DUPLICIDADE. SERVIDORES PÚBLICOS. VERBA DE CARÁTER ALIMENTAR. ERRO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. BOA-FÉ. JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS SUPERIORES. SENTENÇA MANTIDA.**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

1. *Embora seja lícito à Administração Pública rever seus próprios atos quando eivados de vícios ou revogá-los por motivo de conveniência e oportunidade, não são restituíveis os valores recebidos pelos servidores públicos e/ou pensionistas quando percebidos de boa-fé devido a erro da Administração Pública, mormente em virtude do caráter alimentar da verba recebida. Recurso Especial Repetitivo n.º. 1.224.182/PB.*
2. *A boa-fé dos servidores públicos na percepção dos valores é presumida, posto que resvala na própria presunção de legalidade e legitimidade do ato administrativo o qual determinou o pagamento, com base em interpretação equivocada da Administração Pública.*
3. *Recurso conhecido e desprovido.*  
*(Acórdão n.1112175, 20160110812057APO, Relator: EUSTÁQUIO DE CASTRO 8ª TURMA CÍVEL, Data de Julgamento: 26/07/2018, Publicado no DJE: 31/07/2018. Pág.: 521/529)*
6. *Por fim, afirma que, em virtude do entendimento judicial pacífico, o “servidor que seja compelido, nas condições mencionadas, a devolver valores que recebeu de boa-fé, reverterá a decisão administrativa no Poder Judiciário”, situação que tem ocorrido com frequência, “sendo muitas as decisões judiciais contrárias a Fazenda Pública local neste tema”.*
7. *Dessa forma, “levando em conta que a judicialização destas questões causa danos ao erário, causados não só pela movimentação da máquina jurídica do Estado, mas, de igual modo, em face da condenação nos ônus da sucumbência, é que se mostra razoável o pleito de modificação, na espécie, do entendimento desta colenda Corte”.*
8. *O conhecimento de Consulta pelo TCDF condiciona-se ao disposto no art. 194 do RI/TCDF, a seguir:*  
*Art. 194. Em caso de dúvida na aplicação de disposição legal ou regulamentar, em matéria de sua competência, o Tribunal conhecerá das consultas que lhe forem formuladas pelo 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.*
9. *Verifica-se que a presente 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.*
10. *Quanto ao parecer técnico-jurídico da Administração, vale ressaltar a definição trazida pelo Manual de Redação Oficial do Tribunal de Contas do DF para as peças internas, no sentido de que “parecer é o instrumento utilizado para expressar a opinião fundamentada, técnica ou jurídica, sobre determinado assunto”.*
11. *Assim, observa-se que a descrição dos fatos que ensejaram a consulta a este Tribunal, sem manifestação conclusiva juridicamente fundamentada sobre o assunto, não pode ser considerado como parecer técnico-jurídico.*
12. *Ademais, ainda que se considere presente o parecer técnico-jurídico, cumpre destacar que a consulta é instrumento apto a esclarecer dúvida na aplicação de disposição legal ou regulamentar em matéria da competência*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL**

do Tribunal de Contas, possuindo sua resposta caráter normativo, constituindo prejulgamento da tese.

13. Nessa toada, observa-se que, com efeito, 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 consubstanciado no item III, a.1, da Decisão nº 6.806/2007, estampado no Enunciado nº 79 das Súmulas de Jurisprudência desta Casa e mantido pela Decisão nº 3.478/2014, revestindo 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.

14. Outrossim, cabe mencionar que, em caso de eventual admissão da peça em análise como consulta, poder-se-ia ter uma decisão com caráter normativo modificando entendimento desta Corte estabelecido em razão de estudos especiais, que não possuem os mesmos efeitos da consulta.

15. 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.

16. Apesar da sugestão pelo não conhecimento, cabe esclarecer que o entendimento jurisprudencial trazido à baila pela consulente era de conhecimento deste Tribunal quando da análise do Processo nº 34.771/2013, que tratou de estudos especiais a respeito da necessidade ou não de ressarcimento de quantias indevidamente percebidas por servidores de boa-fé, a fim de que esta Corte avaliasse a conveniência ou não de revogar/ajustar o Enunciado nº 79 de suas súmulas de jurisprudência.

17. 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.

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

52. 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 nos 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



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

- retroativa de nova interpretação de norma de regência, devem ocorrer com critério e parcimônia, sob pena de fazer letra morta do referido artigo.*
53. 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.**
54. Além disso, considerar que a presunção de boa-fé aliada ao caráter alimentar dos estípedios 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 da TCU quando da edição do Enunciado nº 249 das Súmulas de Jurisprudência daquela Corte.
55. 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.**
56. 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.** (sem grifos no original)
19. 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.
20. Quanto ao REsp 1.244.182/PB, mencionado na peça apresentada pela PGDF, insta salientar que o mesmo deu origem ao Tema 531, julgado em 10.10.2012 e transitado em julgado em 21.11.2012, portanto anteriormente à Decisão nº 3.478/2014, segundo o qual “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”, verbete esse em consonância com o preconizado no Enunciado nº 791 das Súmulas de Jurisprudência desta Casa, que eximem do ressarcimento os casos em que ocorra erro de interpretação de norma.
21. Cita-se a mencionada decisão judicial tendo em vista ter sido proferida sob a sistemática dos recursos repetitivos (Tema 531) e em virtude do sistema de precedentes inaugurado pelo CPC/15.
22. Apesar de o Brasil adotar, a rigor, sistema jurídico baseado no civil law, no qual a principal fonte do direito é a lei e as decisões judiciais produzem, em regra, efeitos apenas entre as partes, têm sido introduzidos um grande número de precedentes vinculantes no sistema brasileiro, característica do common law, a exemplo das decisões dispostas no rol do



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

*artigo 927 do Código de Processo Civil de 2015<sup>2</sup>, entre as quais as adotadas em julgamento de recursos especiais repetitivos, a despeito de essas vincularem, a princípio, apenas o próprio Poder Judiciário, e não à Administração Pública.*

*23. Portanto, considera-se 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.*

4. Ao final de seu exame, o Órgão Instrutivo sugeriu ao e. Plenário os seguintes encaminhamentos:

- 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.*

## MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

5. O Ministério Público de Contas, por intermédio do Parecer nº 1.028/2018 – G3P (peça 7), da lavra do Procurador Demóstenes Tres Albuquerque, após empreender breve relato do feito, divergiu dos encaminhamentos alvitados pela Unidade Técnica, consoante transcrito a seguir:

*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 34771/2013<sup>5</sup> e Processo 12.633/2005<sup>6</sup>. Todavia, neste processo, requer a revisão do entendimento da Corte de Contas, fazendo referência a evolução da jurisprudência.*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

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, 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 Brasil<sup>7</sup>. 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.*

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*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

*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 conformado 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”<sup>8</sup>. 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.<sup>9</sup>*

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 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 Relatório.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

**VOTO**

6. Cuidam os autos em epígrafe de consulta formulada pela PGDF (peça 3) 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”*.

7. Compulsando a referida peça, depreende-se que a consulente busca provocar, se for o caso, a revisão do entendimento deste Tribunal nos casos envolvendo o recebimento indevido de valores por servidores públicos, consoante fixado na Decisão nº 6.806/2007 (Processo nº 12.633/2005<sup>1</sup>) e mantido na Decisão nº 3.478/2014 (Processo nº 34.771/2013<sup>2</sup>), *in verbis*:

**Decisão nº 6.806/2007**

O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto do Relator, decidiu: [...]

*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;*

**Decisão nº 3.478/2014**

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: [...]

*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”;*

8. A jurisdicionada aduz que, em função do aludido entendimento, *“tem sempre opinado pelo ressarcimento ao erário, a despeito de eventual boa-fé”*,

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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”.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

ressaltando que tal posição estava alinhada ao entendimento então vigente no âmbito do Superior Tribunal de Justiça – STJ, a teor do seguinte julgado:

*ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. SERVIDOR PÚBLICO. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. POSSIBILIDADE.*

1. O STJ firmou o entendimento de que "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, submetido a regime do artigo 543-C do CPC e da Resolução 8/STJ).

2. Todavia, in casu, o que aconteceu **foi simplesmente erro no Sistema de Pagamentos do Ministério da Fazenda, e não interpretação errônea do texto legal. O Tribunal a quo expressamente registrou: "( ... ) o que houve, na verdade, foi um equívoco do Sistema de Pagamentos, do Ministério da Fazenda que, uma vez constatado, obriga a Administração Pública a saná-lo e a buscar a restituição da situação dos envolvidos ao seu status quo ante."**

3. Agravo Regimental provido.

(AgRg no REsp 1278089/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 18/12/2012, Dje 15/02/2013) (destacou-se)

9. Todavia, a consulente assevera ter ocorrido mudança de entendimento por parte do STJ, com fixação de posição em outro sentido, diversa da adotada nesta Corte de Contas.

10. A fim de sustentar esta alegação, a douta Procuradoria colacionou julgados daquela Corte Superior publicados a partir de 2015. Confira-se o mais recente deles, cuja deliberação ocorreu em 2018:

*ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINARIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO TEMPORARIO. PAGAMENTO INDEVIDO POR ERRO DA ADMINISTRAÇÃO NO ENQUADRAMENTO. VALORES RECEBIDOS DE BOA-FÉ. INDEVIDA A RESTITUIÇÃO. PROVIMENTO DO RECURSO.*

1. **A Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça, "ao julgar o MS 19.260/DF, no dia 03/09/2014, da relatoria do Min. Herman Benjamin, decidiu, por unanimidade, ser descabida a devolução ao Erário de valores recebidos pelo servidor, nos casos em que o pagamento reputado indevido se deu por erro de cálculo ou operacional da Administração, o que evidencia a boa-fé objetiva do servidor no recebimento da verba alimentar"** (AgRg no AREsp 766.220/DF, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe 12/11/2015).

2. No presente caso, verifica-se a existência de erro exclusivamente da Administração, consubstanciado no equivocado enquadramento da recorrente na Classe C, Nível I, da Tabela de Cargos e Salários de Professores do SECITEC, equiparando, por consequência, seu salário à remuneração de professor portador do título de mestre. Descabida, portanto, a devolução dos valores recebidos de boa-fé pela recorrente.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

3. "O elemento configurador da boa-fé objetiva é a inequívoca compreensão, pelo beneficiado, do caráter legal e definitivo do pagamento" (REsp 1.657.3301RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe 25/04/2017).

4. Recurso ordinário provido.

(RMS 55.045/MT, Rel. Ministro SERGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 20/03/2018, DJe 10/04/2018) (destacou-se)

11. Outrossim, acrescentou que o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios – TJDFT decide reiteradamente, ao menos desde 2017, no mesmo sentido do atual entendimento do STJ.

12. A jurisdicionada, igualmente, colacionou significativa jurisprudência do TJDFT sobre a matéria, da qual extraio o seguinte julgado:

*APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO ADMINISTRATIVO. RESTITUIÇÃO DE VALORES. AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO RECEBIDO EM DUPLICIDADE. SERVIDORES PÚBLICOS. VERBA DE CARÁTER ALIMENTAR. ERRO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. BOA-FÉ. JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS SUPERIORES. SENTENÇA MANTIDA.*

1. Embora seja lícito à Administração Pública rever seus próprios atos quando eivados de vícios ou revogá-los por motivo de conveniência e oportunidade, **não são restituíveis os valores recebidos pelos servidores públicos e/ou pensionistas quando percebidos de boa-fé devido a erro da Administração Pública**, mormente em virtude do caráter alimentar da verba recebida. Recurso Especial Repetitivo n.º 1.224.182/PB.

2. A boa-fé dos servidores públicos na percepção dos valores é presumida, posto que resvala na própria presunção de legalidade e legitimidade do ato administrativo o qual determinou o pagamento, com base em interpretação equivocada da Administração Pública.

3. Recurso conhecido e desprovido.

(Acórdão n.1112175, 20160110812057APO, Relator: EUSTÁQUIO DE CASTRO 8ª TURMA CÍVEL, Data de Julgamento: 26/07/2018, Publicado no DJE: 31/07/2018. Pág.: 521/529) (destacou-se)

13. Pois bem, tendo em vista o acima mencionado, a consulente sustenta que servidores públicos distritais compelidos – nas condições fáticas em apreço – a devolver valores recebidos de boa-fé têm buscado a reversão dessas medidas no Poder Judiciário local, sendo muitas as decisões contrárias à Fazenda Pública do Distrito Federal.

14. Em decorrência, a PGDF aduz que "a judicialização dessas questões causa danos ao erário, causados não só pela movimentação da máquina jurídica do Estado, mas, de igual modo, em face da condenação nos ônus da sucumbência". Por conseguinte, suscitando a divergência entre os entendimentos já citados, a consulente requer que seja dirimida a seguinte indagação:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

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

15. A Secretaria de Fiscalização de Pessoal, ao empreender o exame da peça apresentada pela jurisdicionada (peça 4), sugeriu o não conhecimento da aludida consulta, aduzindo que:

(i) não foi consignado o parecer técnico-jurídico aludido no art. 264, §1º, do RI/TCDF;

(ii) a peça não se refere a dúvida quanto a aplicação de disposição legal ou regulamentar; e

(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.

16. Por outro lado, o *Parquet* de Contas lançou opinativo divergente (peça 7), em que sustenta a admissibilidade da consulta em tela.

17. Na visão ministerial, a ausência de peça nominada “parecer técnico-jurídico” não infirma o fato de 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”*.

18. Ademais, quanto à alegação da Unidade Instrutiva de que a consulta não se refere à dúvida quanto à aplicação de disposição legal ou regulamentar, o MP de Contas assevera que a questão suscitada pela PGDF encontra-se ligada *“diretamente à interpretação de dispositivo da Lei Complementar nº 840/2011”*, fazendo referência ao teor do art. 120<sup>3</sup> do referido diploma.

19. Por fim, no que concerne ao último ponto lançado pelo Corpo Técnico a ensejar o não conhecimento da inicial (entendimento vigente deste Tribunal exarado em estudos especiais), o representante ministerial postula que a existência de decisão desta Corte em sede de estudos especiais não representa questão apta a afetar a admissibilidade da consulta.

20. Feita essa necessária apresentação do feito, passo a me manifestar.

---

<sup>3</sup> 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.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

21. De início, há de se salientar que o momento processual cinge-se ao exame de admissibilidade da presente consulta, a teor do que dispõe o art. 1º, XV, da Lei Complementar nº 1/1994, regulamentado pelos arts. 264 e 265 do Regimento Interno do TCDF.
22. Tem-se que a consulta em epígrafe refere-se à matéria de competência deste Tribunal e foi formulada pela Procuradora-Geral do Distrito Federal (autoridade legitimada).
23. A indagação apresentada, apesar de mencionar um caso concreto anexo à consulta, refere-se à aplicação, em tese, de dispositivo legal (art. 120 da Lei Complementar nº 840/2011) cuja interpretação emanada do Poder Judiciário destoa do entendimento firmado nesta Casa.
24. Conquanto não esteja acompanhada de documento nominado “parecer técnico-jurídico”, o questionamento foi instruído com inegável fundamentação jurídica, abarcando referências a dispositivos legais e decisões do TCDF, do STJ e do TJDF, tudo de forma a assentar a dúvida formulada.
25. Outrossim, não se pode perder de vista que a PGDF é o órgão central do Sistema Jurídico do DF, competindo-lhe prestar consultoria jurídica à Administração distrital, de forma que as preocupações do órgão não representam meros questionamentos desacompanhados de fundamentação jurídica.
26. Diante disso, pode-se relevar, *in casu*, a ausência do parecer técnico-jurídico indicado no §1º do art. 264 do RI/TCDF, dada a fundamentação jurídica consignada no corpo da própria consulta, bem como ao fato de que a autoridade consulente é a própria representante do órgão jurídico do DF.
27. Nesse sentido, pondo-me de acordo com a manifestação do Órgão Ministerial, tenho por preenchidos os requisitos de admissibilidade aplicáveis à espécie, razão pela qual os autos devem retornar à Secretaria de Fiscalização de Pessoal para exame de mérito da consulta em tela.
28. À guisa de conclusão, merece anotação o fato de que a existência de decisão desta Corte proferida em razão de estudos especiais (questão suscitada pela Unidade Instrutiva como prejudicial ao conhecimento da presente consulta) não é requisito de admissibilidade previsto no RI/TCDF.
29. Ante todo o exposto, VOTO no sentido de que o egrégio Plenário:
- I - conheça da consulta formulada pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal – PGDF (peça 3);



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

- II - dê ciência da decisão que vier a ser proferida à consulente, informando-a de que as futuras tramitações destes autos poderão ser acompanhadas mediante cadastramento no sistema TCDFPush ([www.tc.df.gov.br](http://www.tc.df.gov.br) – Espaço do Cidadão – Acompanhamento por e-mail);
- III - autorize o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização de Pessoal – SEFIPE para exame de mérito da consulta em voga.

Sala das Sessões, 14 de fevereiro de 2019.

**MÁRCIO MICHEL**  
Conselheiro-Relator