



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 13) a respeito da necessidade de restituição ao erário de valores recebidos indevidamente pelo servidor público, quando o recebimento tenha ocorrido de boa-fé e decorra de erro exclusivo da Administração;
- Decisão nº 475/2019: Conhecimento da consulta;
- **Nesta fase:** Análise de mérito;
- Corpo Técnico (peça 13): Propõe esclarecer à Consulente que o Enunciado nº 79 deste TCDF perdeu a eficácia com o advento da LC nº 840/2011, que disciplinou de forma expressa e exaustiva a questão em seus artigos 119 e 120, não sendo cabível revisão, em contrariedade à previsão legal, que permita a dispensa de ressarcimento no caso de boa-fé do servidor associada a erro exclusivo da Administração Pública. A liberação do ressarcimento de quantias recebidas indevidamente por servidores distritais nos casos de boa-fé e erro exclusivo da Administração Pública deve passar necessariamente pelos artigos 119 e 120 da LC nº 840/11, quer pela via legislativa por meio de sua alteração/revogação, quer pela via judicial por meio de interpretação conforme ou do reconhecimento de sua inconstitucionalidade em sede de controle concentrado ou difuso com atribuição de efeitos *erga omnes* pelo Poder Legislativo (artigo 52, inciso X, CRFB e artigo 60, inciso XIX, LODF);
- *Parquet* (peça 16): Parecer integralmente convergente;
- **VOTO** divergente. Afastamento da preliminar de limitação da atuação desta e. Corte de Contas na presente consulta, por considerar que não seria o caso de negativa de vigência do artigo 120 da LC 840/2011, mas sim de conferir a devida interpretação do enunciado em compatibilidade com o sistema jurídico. Sobrestamento até o julgamento das teses repetitivas 531 e 1.009 do STJ (REsp's 1.769.306/AL e 1.769.209/AL). Conhecimento à Consulente. Determinação para a SEFIPE acompanhar o julgamento das teses mencionadas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

RELATÓRIO

Tratam os autos 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”* (peça 3).

2. A Consulta foi conhecida pela Corte por meio da Decisão nº 475/2019 (peça 10).

3. Esta fase processual cuida do exame de mérito da aludida consulta.

MANIFESTAÇÃO DO ÓRGÃO INSTRUTIVO

4. O Corpo Técnico, ao analisar a matéria, proferiu a Informação nº 19/2019-DIAPES (peça 13), nos seguintes termos:

“(…)

10. Dessa forma, passa-se à análise de mérito da consulta em apreço.

11. Cabe esclarecer que o entendimento jurisprudencial trazido à baila pela consulente não é novo, já se observando decisões no sentido defendido 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.

12. 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.

13. Entretanto, tendo em vista o disposto no artigo 120 da Lei Complementar nº 840/2011 e o fato de não haver nenhuma decisão de caráter vinculante para a Administração prolatada pelo Poder Judiciário até aquele momento, sugeriu esta Unidade Técnica, naquela oportunidade, a manutenção do Enunciado nº 79 das Súmulas de Jurisprudência desta Casa, positivado no referido art. 120 da LC nº 840/11, no que foi seguida pelo Tribunal, nos termos da Decisão nº 3.478/2014, in verbis:

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

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.

14. 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, 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, a princípio, em consonância com o preconizado no Enunciado nº 79¹ das Súmulas de Jurisprudência desta Casa, que exime o ressarcimento nos casos em que ocorra erro de interpretação de norma.

15. Observe-se que o REsp 1.244.182/PB, que resultou no Tema 531 mencionado, foi julgado sob a sistemática dos recursos repetitivos, sendo afetado à Primeira Seção do STJ por ser representativo da controvérsia. Decidiu-se, assim, pela dispensa do ressarcimento ao erário dos valores recebidos indevidamente pelo servidor apenas no caso de interpretação errônea de lei pela Administração Pública, uma vez que geraria falsa expectativa de que os valores recebidos são legais e definitivos.

16. Segue ementa do acórdão no REsp 1.244.182/PB:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO. ART. 46, CAPUT, DA LEI N. 8.112/90 VALORES RECEBIDOS INDEVIDAMENTE POR **INTERPRETAÇÃO ERRÔNEA DE LEI**. IMPOSSIBILIDADE DE RESTITUIÇÃO. BOA-FÉ DO ADMINISTRADO. RECURSO SUBMETIDO AO REGIME PREVISTO NO ARTIGO 543-C DO CPC.

1. A discussão dos autos visa definir a possibilidade de devolução ao erário dos valores recebidos de boa-fé pelo servidor público, quando pagos indevidamente pela Administração Pública, em função de **interpretação equivocada de lei**.

2. O art. 46, caput, da Lei n. 8.112/90 deve ser interpretado com alguns temperamentos, mormente em decorrência de princípios gerais do direito, como a boa-fé.

3. Com base nisso, **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.

¹ Súmulas de jurisprudência – Enunciado 79: 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

4. Recurso afetado à Seção, por ser representativo de controvérsia, submetido a regime do artigo 543-C do CPC e da Resolução 8/STJ.

5. Recurso especial não provido.

17. Na mesma toada é a orientação reiterada do STF (STF, Tribunal Pleno, MS 25.641/DF, Relator Min. Eros Grau, DJe 22.02.2008), segundo o qual a reposição ao erário dos valores percebidos pelos servidores torna-se desnecessária quando concomitantes os seguintes requisitos: i) presença de boa-fé do servidor; ii) ausência, por parte do servidor, de influência ou interferência para a concessão da vantagem impugnada; iii) **existência de dúvida plausível sobre a interpretação**, validade ou incidência da norma infringida, no momento da edição do ato que autorizou o pagamento da vantagem impugnada; iv) **interpretação razoável, embora errônea, da lei pela Administração**.

18. Nada obstante, o próprio STJ, recentemente, tem dado interpretação mais abrangente ao contido no Tema 531 retromencionado, aplicando a mesma orientação de dispensa de ressarcimento nos casos de mero equívoco operacional ou erro material da Administração Pública, uma vez que “o requisito estabelecido para a não devolução de valores pecuniários indevidamente pagos é a boa-fé do beneficiário que, ao recebê-los na aparência de serem corretos, firma compromissos com respaldo na pecúnia”, conforme se observa do acórdão no REsp 1.792.018-RJ:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO. GDATEM. PAGAMENTO A MAIOR. ERRO MATERIAL DA ADMINISTRAÇÃO. RECEBIMENTO DE BOA-FÉ. RESTITUIÇÃO DOS VALORES INCABÍVEL. ACÓRDÃO CONFORME ENTENDIMENTO DO STJ. SÚMULA 83/STJ. RECURSO ESPECIAL NÃO CONHECIDO.

1. A Primeira Seção do STJ, no julgamento do Recurso Especial Representativo da Controvérsia 1.244.182/PB, firmou o entendimento de que não é devida a restituição de valores pagos de boa-fé, por força de interpretação errônea ou má aplicação da lei por parte da Administração. **Outrossim, a mesma orientação tem sido aplicada nos casos de mero equívoco operacional ou erro material da Administração Pública, como é o caso em tela.**

2. O Tribunal de origem consignou o erro exclusivamente imputável à Administração e a boa-fé do servidor, além dos indícios de dificuldade em constatar o equívoco.

3. O requisito estabelecido para a não devolução de valores pecuniários indevidamente pagos é a boa-fé do beneficiário que, ao recebê-los na aparência de serem corretos, firma compromissos com respaldo na pecúnia. A escusabilidade do erro cometido pelo agente autoriza a atribuição de legitimidade ao recebimento da vantagem.

4. Dessume-se, portanto, que o acórdão recorrido está em sintonia com o atual entendimento do STJ. Incidência da Súmula 83/STJ.

5. Recurso Especial não conhecido.

(STJ, 2ª Turma, REsp 1.792.018-RJ, Relator Min. Herman Benjamin, DJe 11.03.2019)

19. Dessa forma, observa-se que o STJ tem dispensado o ressarcimento, também, no caso de boa-fé do servidor associada a erro exclusivo da Administração Pública, que não pode ser crasso, haja vista que a escusabilidade do erro cometido pelo agente autoriza a atribuição de legitimidade ao recebimento da vantagem.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

20. Amplia-se, portanto, o entendimento inicialmente estabelecido pelo REsp 1.244.182/PB (Tema 531), equiparando-se equívoco operacional ou erro material, não crasso, da Administração Pública com falha de interpretação de norma para fins de ressarcimento e da aplicação da jurisprudência do STJ sobre o tema.

21. No mesmo sentido é o Agravo Interno no REsp 1.606.811/PR, Relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, 1ª Turma, julgado em 06/12/2016, DJe 03/02/2017.

22. O TJDFT, por sua vez, seguindo a orientação do STJ, tem dispensado o ressarcimento dos valores indevidamente pagos a servidor com base nos requisitos da boa-fé e do erro exclusivo da Administração Pública, além do caráter alimentar das verbas recebidas:

"ADMINISTRATIVO. VALORES PAGOS. FORMA INDEVIDA. DEVOLUÇÃO AO ERÁRIO. DESCONTO EM FOLHA. SERVIDOR. ERRÔNEA INTERPRETAÇÃO OU MÁ APLICAÇÃO DA LEI. ERRO DA ADMINISTRAÇÃO. ERRO OPERACIONAL. CARÁTER ALIMENTAR DA VERBA RECEBIDA. VALORES RECEBIDOS POR SERVIDOR PÚBLICO DE BOA-FÉ.

1. A jurisprudência do STJ, atualmente, entende que, uma vez constatado erro operacional do sistema de pagamentos, tal fato obriga a Administração Pública a sanar o equívoco e buscar a restituição da situação dos envolvidos ao seu status quo ante.

2. Tal circunstância não corre quando se trata de interpretação errônea do texto legal. Nessa circunstância, torna-se incabível a devolução de valores percebidos por servidor público de boa-fé.

REsp Repetitivo nº 1.244.182/PB.

3. Discordância em relação à jurisprudência do STJ: em virtude do caráter alimentar da verba recebida, não cabe devolução ao erário, como preceitua o artigo 46 da Lei 8112/90, de valores recebidos por servidor público, se estes forem obtidos de boa-fé e pagos indevidamente por erro exclusivo da Administração Pública, seja qual for a modalidade de erro.

4. Ordem concedida."

(Acórdão nº 838394, 20140020227765MSG, Relator: FLAVIO ROSTIROLA, Conselho Especial, Data de Julgamento: 09/12/2014, Publicado no DJE: 16/12/2014. p. 16)

23. Merecem destaque outras duas decisões recentes prolatadas pelo tribunal local representativas de seu posicionamento predominante e que ilustram a situação trazida à baila pela consulente.

24. A Ação de Conhecimento 0743382-55.2018.8.07.0016 foi proposta por servidora distrital no 1º Juizado Especial de Fazenda Pública do DF, tendo por objeto a suspensão de eventuais descontos em sua folha de pagamento, referentes ao pagamento indevido de auxílio-alimentação.

25. Em primeira instância, a juíza do caso entendeu que, "embora tenha a Administração Pública o poder de rever seus próprios atos, quando eivados de erro ou ilegalidade, essa revisão não possibilita seja imposta ao servidor a devolução do que recebeu supostamente de forma indevida, uma vez que se trata de verba de caráter alimentar, recebida de boa-fé".



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

26. Asseverou que o ressarcimento se daria apenas no caso de prova inequívoca de má-fé da servidora ou de sua colaboração para o equívoco da Administração Pública que resultou no pagamento indevido.

27. Ao final, confirmou a tutela de urgência e, no mérito, julgou procedente os pedidos para determinar ao Distrito Federal que se abstivesse de promover descontos nos vencimentos da servidora, bem como restituísse os valores eventualmente descontados na sua folha de pagamento durante o trâmite processual, devidamente corrigidos e acrescido dos juros de mora.

28. Em sede de recurso nominado, a 1ª Turma Recursal dos Juizados Especiais do DF manteve a decisão a quo por seus próprios fundamentos, conforme Acórdão 1.152.336 (publicado em 28.02.2019), acrescentando que “o pagamento de verba de natureza alimentar por **erro da Administração ou por incorreta interpretação da lei, sem que o servidor tenha contribuído para o equívoco ou constada a sua manifesta má-fé, é irrepetível**, pois gera no beneficiário a legítima expectativa de legalidade quanto ao valor percebido e que passa integrar o seu patrimônio de forma definitiva, de modo que não há que se falar em violação ao art. 120 da Lei Complementar distrital 840/2011”.

29. Cita, ademais, precedente da própria turma recursal (Acórdão n. 1.040.365, 0731668-69.2016.8.07.0016, Relator Soníria Rocha Campos D'assunção, 1ª Turma Recursal dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais do DF, data de julgamento: 18/08/2017, publicado no DJe: 05/09/2017).

30. A segunda decisão do TJDFT diz respeito à Ação Ordinária 2015.01.1.031452-6, ajuizada por militar reformado do CBMDF a fim de evitar o ressarcimento ao erário de valores recebidos indevidamente pela Administração, realizado com fundamento em determinação deste TCDF.

31. Em primeira instância, julgou-se procedente o pedido para determinar ao Distrito Federal que se abstivesse de proceder, nos proventos do militar, descontos mensais referentes à restituição de valores recebidos a maior a título de Adicional de Certificação Profissional, com esteio no precedente informado no § 22 desta informação (Mandado de Segurança 2014.00.2.022776-5).

32. Em sede de apelação/reexame necessário, a 1ª Turma Cível do TJDFT conheceu do recurso, mas não o proveu, sob o argumento de que “a boa-fé isenta o servidor público da obrigação de restituir os valores indevidamente lançados em sua folha de pagamento, desde que não tenha concorrido para o erro do órgão pagador” (Acórdão n. 1.156.445, 2015.01.1.031452-6 APO, Relator Nídia Corrêa Lima, 1ª Turma Cível, data de julgamento: 27/02/2019, publicado no DJe: 08/03/2019, pág.: 338-346). Reiterou, assim, o entendimento segundo o qual a boa-fé associada ao erro exclusivo da administração isenta o servidor do ressarcimento das quantias recebidas indevidamente.

33. Dessa forma, assiste razão à consulente no sentido de que “o servidor que seja compelido, nas condições mencionadas, a devolver valores que recebeu de boa-fé, reverterá a decisão administrativa no Poder Judiciário”, haja vista o posicionamento dominante no TJDFT e no STJ sobre a dispensa de ressarcimento ao erário em caso de boa-fé associada a erro exclusivo da Administração Pública, ainda que se trate de mero equívoco operacional ou erro material, desde que não crasso, não se limitando à hipótese de erro de interpretação de norma contida no Enunciado nº 79 das Súmulas da Jurisprudência desta Casa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

34. Entretanto, a despeito da divergência entre o entendimento jurisprudencial citado e o deste TCDF, consubstanciado no mencionado enunciado, a lei que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis do Distrito Federal expressamente determina o ressarcimento dos valores ainda que o servidor não tenha dado causa ao erro, eximindo sua devolução apenas no caso de aplicação retroativa de nova interpretação da norma de regência.

35. Nesse sentido dispõem os artigos 119 e 120 da LC nº 840/11:

Art. 119. As reposições e indenizações ao erário devem ser comunicadas ao servidor para pagamento no prazo de até dez dias, podendo, a seu pedido, ser descontadas da remuneração ou subsídio.

[...]

§ 2º **No caso de erro no processamento da folha de pagamento, o valor indevidamente recebido deve ser devolvido pelo servidor em parcela única no prazo de setenta e duas horas, contados da data em que o servidor foi comunicado.**

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.

36. Outrossim, cumpre destacar que não há, até o momento, nenhuma decisão judicial com caráter vinculante para a Administração no sentido da impossibilidade de ressarcimento dos valores recebidos indevidamente pelos servidores públicos de boa-fé em razão de erro exclusivo da Administração Pública.

37. Não se pode olvidar que a atuação administrativa do Estado permanece jungida aos princípios expressos no caput do artigo 37 da Constituição Federal (artigo 19 da Lei Orgânica do Distrito Federal), entre eles o princípio da legalidade, segundo o qual a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite, não podendo, por simples ato ou decisão administrativa, conceder direitos, criar obrigações ou impor vedações aos administrados².

38. Ao contrário da Lei nº 8.112/90 (em 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.**

39. Com efeito, a partir de 2012 a questão passou a ser tratada de forma expressa e exhaustiva pela lei, e não mais por este Tribunal de Contas por meio do Enunciado nº 79, razão pela qual se entende que o mesmo perdeu eficácia com o advento da LC nº 840/11, não comportando, portanto, revisão.

40. A rigor, a liberação do ressarcimento de quantias recebidas indevidamente por servidores distritais nos casos de boa-fé e erro exclusivo da Administração Pública, defendida pela consultante, deve passar

² DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 25ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2012. Página 65.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

necessariamente pelos artigos 119 e 120 da LC nº 840/11, quer pela via legislativa por meio de sua alteração/revogação, quer pela via judicial por meio de interpretação conforme ou do reconhecimento de sua inconstitucionalidade em sede de controle concentrado ou difuso com atribuição de efeitos erga omnes pelo Poder Legislativo (artigo 52, inciso X, CRFB e artigo 60, inciso XIX, LODF).

41. Quanto aos limites de atuação dos Tribunais de Contas por meio de consulta, cuja resposta possui caráter normativo, importante destacar que tal instituto não se presta a inovações legislativas, mas apenas a interpretar dispositivos legais existentes no ordenamento jurídico, não se confundindo interpretação jurídica com atuação legislativa positiva, sob pena de usurpação da competência precípua do Poder Legislativo.

42. Observa-se, portanto, que o ressarcimento dos valores pagos em desacordo com a legislação de regência aos servidores públicos distritais, ainda que não tenham dado causa ao erro, recebidos de boa-fé se dá em cumprimento ao texto expresso dos artigos 119 e 120 da LC nº 840/11, em pleno vigor, e não mais em razão do entendimento deste Tribunal consubstanciado em seu Enunciado nº 79.

43. Dessa forma, tendo em vista a perda de eficácia do mencionado enunciado com o advento da LC nº 840/11, que disciplinou de forma expressa e exhaustiva a questão, entende-se incabível sua revisão com o objetivo de permitir a dispensa do ressarcimento no caso de boa-fé do servidor associada a erro exclusivo da Administração Pública, em contrariedade à previsão legal.”

(Os grifos constam no original).

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

I. esclarecer à consulente que:

a. tendo em vista a perda de eficácia do Enunciado nº 79 deste TCDF com o advento da LC nº 840/11, que disciplinou de forma expressa e exhaustiva a questão em seus artigos 119 e 120, entende-se incabível sua revisão com o objetivo de permitir a dispensa do ressarcimento no caso de boa-fé do servidor associada a erro exclusivo da Administração Pública, em contrariedade à previsão legal;

b. a liberação do ressarcimento de quantias recebidas indevidamente por servidores distritais nos casos de boafé e erro exclusivo da Administração Pública deve passar necessariamente pelos artigos 119 e 120 da LC nº 840/11, quer pela via legislativa por meio de sua alteração/revogação, quer pela via judicial por meio de interpretação conforme ou do reconhecimento de sua inconstitucionalidade em sede de controle concentrado ou difuso com atribuição de efeitos erga omnes pelo Poder Legislativo (artigo 52, inciso X, CRFB e artigo 60, inciso XIX, LODF);

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

III. autorizar o arquivamento do feito.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

6. O Ministério Público de Contas, por intermédio do Parecer nº 364/2018 - G3P (peça 16), da lavra do Procurador Demóstenes Tres Albuquerque, aquiesce integralmente às propostas do Corpo Técnico.

7. É o Relatório.

VOTO

8. Nesta fase processual, tratam os autos do exame de mérito de consulta formulada pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal - PGDF (peça 3), que busca resposta ao seguinte quesito:

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

9. Compulsando a referida peça, verifico que a Consulente busca, se for o caso, a revisão do entendimento desta e. Corte de Contas proferido na Decisão nº 6.806/2007 (Processo nº 12.633/2005³) e mantido na Decisão nº 3.478/2014 (Processo nº 34.771/2013⁴), *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: [...]

³ 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.

⁴ 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

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”;

(Grifei).

10. Em razão desse entendimento, a Consulente aduz que *“tem sempre opinado pelo ressarcimento ao erário, a despeito de eventual boa-fé”*, ressaltando que tal posição estava alinhada ao entendimento então vigente no Superior Tribunal de Justiça – STJ, mas que, atualmente, seria em outro sentido, diverso daquele adotado por esta e. Corte de Contas.

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

12. Diante dessa divergência de entendimentos entre o TCDF e o Poder Judiciário (STJ e TJDF/DF), ressalta a Consulente que são muitas as decisões judiciais contrárias à Fazenda Pública distrital, o que tem provocado danos ao erário decorrentes não só da movimentação da máquina jurídica do Estado, mas também em face da condenação nos ônus de sucumbência, motivo pelo qual defende a razoabilidade do pleito de modificação do entendimento deste Tribunal de Contas.

13. A Unidade Técnica, ao analisar o assunto, por meio da Informação nº 19/2019-DIAPES (peça 13), **admite** que o servidor que seja compelido, nas condições mencionadas, a devolver valores que recebeu de boa-fé, reverterá a decisão administrativa no Poder Judiciário, consoante demonstra o seguinte excerto da instrução, *in verbis*:

“33. Dessa forma, assiste razão à consulente no sentido de que ‘o servidor que seja compelido, nas condições mencionadas, a devolver valores que recebeu de boa-fé, reverterá a decisão administrativa no Poder Judiciário’, haja vista o posicionamento dominante no TJDF/DF e no STJ sobre a dispensa de ressarcimento ao erário em caso de boa-fé associada a erro exclusivo da Administração Pública, ainda que se trate de mero equívoco operacional ou erro material, desde que não crasso, não se limitando à hipótese de erro de interpretação de norma contida no Enunciado nº 79 das Súmulas da Jurisprudência desta Casa.”

(Grifei).

14. Não obstante, o Corpo Técnico argui que a Lei Complementar nº 840/2011, nos artigos 119 e 120⁵, *“... expressamente determina o ressarcimento dos*

⁵ Lei Complementar nº 840/2011:

Art. 119. As reposições e indenizações ao erário devem ser comunicadas ao servidor para pagamento no prazo de até dez dias, podendo, a seu pedido, ser descontadas da remuneração ou subsídio.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

valores ainda que o servidor não tenha dado causa ao erro, eximindo sua devolução apenas no caso de aplicação retroativa de nova interpretação da norma de regência.”

15. Outrossim, alega que “... *não há, até o momento, nenhuma decisão judicial com caráter vinculante para a Administração no sentido da impossibilidade de ressarcimento dos valores recebidos indevidamente pelos servidores públicos de boa-fé em razão de erro exclusivo da Administração Pública.*”

16. Desse modo, defende a Unidade Técnica que a resposta à consulta passa necessariamente pelos artigos 119 e 120 da LC nº 840/2011, quer pela alteração ou revogação pela via legislativa; quer pela via judicial por meio de interpretação conforme ou do reconhecimento de sua inconstitucionalidade em sede de controle concentrado ou difuso com atribuição de efeito *erga omnes* pelo Poder Legislativo.

17. Para então concluir que os “... *limites de atuação dos Tribunais de Contas por meio de consulta, cuja resposta possui caráter normativo, importante destacar que tal instituto não se presta a inovações legislativas, mas apenas a interpretar dispositivos legais existentes no ordenamento jurídico, não se confundindo interpretação jurídica com atuação legislativa positiva, sob pena de usurpação da competência precípua do Poder Legislativo.*”

18. Por sua vez, o *Parquet*, no Parecer nº 364/2018 - G3P (peça 16), da lavra do Procurador Demóstenes Tres Albuquerque, aquiesce integralmente aos termos e às propostas do Corpo Técnico, acrescentando, entre outros fundamentos, o posicionamento do:

- (i) STF no MS 25.641/DF, Relator Min. Eros Grau, DJe 22.02.2008: “*i) presença de boa-fé do servidor; ii) ausência, por parte do servidor, de influência ou interferência para a concessão da vantagem impugnada; iii) existência de dúvida plausível sobre a interpretação, validade ou incidência da norma infringida, no momento da edição do ato que autorizou o pagamento da*

§ 1º O desconto deve ser feito:

I – em parcela única, se de valor igual ou inferior à décima parte da remuneração ou subsídio;

II – em parcelas mensais iguais à décima parte do subsídio ou remuneração, devendo o resíduo constituir-se como última parcela.

§ 2º No caso de erro no processamento da folha de pagamento, o valor indevidamente recebido deve ser devolvido pelo servidor em parcela única no prazo de setenta e duas horas, contados da data em que o servidor foi comunicado.

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

vantagem impugnada; iv) interpretação razoável, embora errônea, da lei pela Administração", destacando que a hipótese apresentada pela Consulente não se amolda à tese de não restituição ao erário;

- (ii) TCU na Súmula de Jurisprudência nº 249: *"É dispensada a reposição de importâncias indevidamente percebidas, 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 legalmente investida em função de orientação e supervisão, à vista da presunção de legalidade do ato administrativo e do caráter alimentar das parcelas salariais."*;
- (iii) STJ na tese firmada no Tema Repetitivo nº 531/STJ: *"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."*;
- (iv) STJ no Tema Repetitivo nº 1.009 (**ainda pendente de julgamento**): "O Tema 531 do STJ abrange, ou não, a devolução ao Erário de valores recebidos de boa-fé pelo servidor público quando pagos indevidamente por erro operacional da Administração Pública.

19. No tocante ao entendimento do STJ, o Ministério Público de Contas - MPC esclarece ainda que se refere à interpretação da lei federal - no caso a Lei nº 8.112/90 - em consonância a princípios gerais de direito, como a boa-fé, não se referindo ao regime jurídico dos servidores distritais, regulado por normas distritais.

20. Passando à análise do feito, com as devidas vênias ao Corpo Técnico e ao *Parquet*, antecipo, desde já, que meu posicionamento é divergente.

21. De início, há de se repisar que a pretensão da Consulente visa a redução de danos ao erário decorrentes não só da movimentação da máquina jurídica do Estado, mas também em face da condenação nos ônus de sucumbência nas muitas ações judiciais oriundas da questão objeto da presente consulta, cujas decisões têm sido contrárias à Fazenda Pública distrital.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

22. Em rápida pesquisa na página do TJDF na *internet*, pode-se localizar centenas de julgados que tratam da matéria em exame, confirmando as informações prestadas pela Consultante acerca dos elevados índices de judicialização da questão, consoante demonstra a figura a seguir colacionada.

Sequencial	Acórdão	Download	Ementa	Data Julgamento	Data de Intimação ou da Publicação	Órgão Julgador
1	1182893		198 Relator(a): SANDOVAL OLIVEIRA Processo: 0718238420188070018 CONSTITUCIONAL ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. REVISÃO DE BENEFÍCIO. PENSÃO. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. VERBAS RECEBIDAS DE BOA-FÉ . ERRO MATERIAL DA ADMINISTRAÇÃO. CARÁTER ALIMENTAR. IMPRETELIÇÃO. ÔNUS SUCUMBENCIAIS. DISTRIBUIÇÃO. 1. Trata-se de apelações contra sentença que julgou parcialmente procedente o pedido para determinar ao réu que se abstenha de promover descontos de ressarcimento ao erário, originados de erro material da Administração no cálculo do benefício pago à autora. Tais verbas possuem natureza alimentar, estando evidenciada a boa-fé do servidor. A devolução dos valores descontados em folha de pagamento do servidor a título de ressarcimento ...	03/07/2019	08/07/2019	2ª Turma Cível
2	1179534		198 Relator(a): CARMELO BRASILEIRO Processo: 07123502620188070018 APELAÇÃO CIVIL. RECURSO ACÓRDÃO. ADMINISTRATIVO. DEVOLUÇÃO DE VALORES RECEBIDOS INDEVIDAMENTE. ERRO DA ADMINISTRAÇÃO. BOA-FÉ DO SERVIDOR. IMPOSSIBILIDADE DE RESSARCIMENTO . CORREÇÃO MONETÁRIA E JUROS DE MORA. TEMAS 810/STF E 905/STF. Observado que o pagamento a maior se deu por erro da própria Administração Pública e que tal verba possui natureza alimentar, estando evidenciada a boa-fé do servidor, é incabível a sua devolução. A devolução dos valores descontados em folha de pagamento do servidor a título de ressarcimento ...	19/06/2019	28/06/2019	2ª Turma Cível
3	1179535		198 Relator(a): SANDOVAL OLIVEIRA Processo: 07081303820188070018 PROCESSUAL CIVIL ADMINISTRATIVO. BOMBEIRO REFORMADO. AUXÍLIO-INVALIDEZ. HÁ BOA-FÉ NO RECEBIMENTO. COMPROVADA. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. DEVIDO. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. CRITÉRIO DE TITULAÇÃO. EQUIDADE. MANUTENÇÃO. 1. Trata-se de apelações contra a sentença que julgou improcedentes os pedidos de declaração de BOA-FÉ no recebimento do auxílio-invalidiz, suspensão definitiva dos descontos efetivados a esse título e condenação do réu à restituição dos valores já abatidos. 2. O artigo 26 da Lei n.º 10.486/02 traça os requisitos para a concessão...	19/06/2019	25/06/2019	2ª Turma Cível
4	1179587		198 Relator(a): FÁTIMA RAFAEL Processo: 07101634520188070018 PROCESSUAL CIVIL ADMINISTRATIVO. PENSIONISTA. QUANTIA RECEBIDA INDEVIDAMENTE. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. IMPOSSIBILIDADE. BOA-FÉ . ERRO MATERIAL NA SENTENÇA VERIFICADO. PEDIDOS SUCESSIVOS. ACOLHIMENTO DO PEDIDO SUCESSIVO. SUCUMBÊNCIA RECÍPROCA. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS CORRETAMENTE ARRETRADOS. SENTENÇA PARCIALMENTE MODIFICADA EM RAZÃO DO ACOLHIMENTO DE PRELIMINAR. 1. Segundo o art. 325 do Código de Processo Civil, havendo cumulação sucessiva de pedidos, o posterior somente será examinado se não acolhido o primeiro. Os pedidos...	12/06/2019	15/06/2019	3ª Turma Cível
5	1175127		460 Relator(a): FABRÍCIO FONToura BEZERRA Processo: 07490795720188070016 JUIZADOS ESPECIAIS DA FAZENDA PÚBLICA. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. VENCIMENTO. ONIP. GAT. CITE. TEMPO DE SERVIÇO. INALIBERIDADE. PAGAMENTO A MAIOR. ERRO DA ADMINISTRAÇÃO. BOA-FÉ DO SERVIDOR. VERBAS DE CARÁTER ALIMENTAR. LIMITAÇÃO AO PRINCÍPIO DA AUTOTUTELA. RESTITUIÇÃO INDEVIDA. SENTENÇA REFORMADA. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. 1. Recurso próprio, regular e tempestivo com apresentação de contrarrazões pela parte ré. 2. Recurso inominado interposto pela parte autora para reforma da sentença que julgou improcedente o pedido inicial. 3. A re...	31/05/2019	14/06/2019	1ª Turma Recursal dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais do DF
6	1175525		198 Relator(a): CESAR LOTYLA Processo: 0708238420188070018 APELAÇÃO CIVIL. DIREITO ADMINISTRATIVO. URBANÍSTICO. AMBIENTAL E CIVIL. COMPRA E VENDA IMÓVEL. LICITAÇÃO. TERRACAP. CLAUSULA DE ALIENACÃO FIDUCIÁRIA EM GARANTIA. EXTINÇÃO DO...	06/06/2019	13/06/2019	2ª Turma Cível

23. Compulsando a informação formulada pela Unidade Técnica, agasalhada pelo *Parquet*, verifico a existência de questão preliminar atinente ao limite de atuação desta Corte, referente à impossibilidade de apreciar a constitucionalidade de leis em processos de consulta, em face do caráter normativo da resposta (artigo 264, § 2º, RI/TCDF⁶), o que equivaleria a um controle abstrato de normas com efeito *erga omnes*, o qual compete somente ao Supremo Tribunal Federal – STF.

24. Nessa perspectiva, entendo que, preliminarmente, impõe-se examinar se a resolução da consulta objeto do autos impõe interpretação conforme ou reconhecimento de inconstitucionalidade dos artigos 119 e 120 da LC nº 840/2011, consoante alegado pelo Corpo Técnico.

25. Então, necessário se faz averiguar a redação dos mencionados dispositivos legais da LC 840/2011, *in verbis*:

⁶ Regimento Interno do TCDF:

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 prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto.

§ 3º A decisão sobre processo de consulta somente será tomada se presentes na sessão pelo menos cinco Conselheiros, incluindo o Presidente e Auditores convocados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

Art. 119. As reposições e indenizações ao erário devem ser comunicadas ao servidor para pagamento no prazo de até dez dias, podendo, a seu pedido, ser descontadas da remuneração ou subsídio.

§ 1º O desconto deve ser feito:

I – em parcela única, se de valor igual ou inferior à décima parte da remuneração ou subsídio;

II – em parcelas mensais iguais à décima parte do subsídio ou remuneração, devendo o resíduo constituir-se como última parcela.

§ 2º No caso de erro no processamento da folha de pagamento, o valor indevidamente recebido deve ser devolvido pelo servidor em parcela única no prazo de setenta e duas horas, contados da data em que o servidor foi comunicado.

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.

26. O simples exame textual da cabeça do artigo 119 e do seu § 1º basta para afastar qualquer interferência no deslinde da consulta em exame, porquanto tratam especificamente de comunicação a servidor de reposições e indenizações ao erário e a forma de se operacionalizar o desconto na remuneração, respectivamente.

27. Quanto ao § 2º do artigo 119, observo que diz respeito a “erro no processamento da folha de pagamento” e a necessidade de imediata devolução do valor indevidamente recebido por parte do servidor, o que também não se inclui no objeto dos presentes autos e tampouco encontra resistência na jurisprudência.

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO. *DESCONTO DE VALORES PAGOS EM DECORRÊNCIA DE ERRO NO PROCESSAMENTO DA FOLHA DE PAGAMENTO. POSSIBILIDADE.*

AGRAVO INTERNO DO PARTICULAR A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. No caso dos autos, *houve erro operacional (erro no processamento da folha de pagamento, com repercussão restrita a um único mês), tendo a Administração diligenciado em resolver a questão e efetuado o desconto da diferença paga em excesso. Nessa situação, impõe-se a restituição ao erário dos valores recebidos indevidamente.*

Precedentes: AgRg no REsp. 1.278.089/RJ, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, DJe 15.2.2013 e AgRg no REsp. 1.108.462/SC, Rel. Min. LAURITA VAZ, DJe 3.8.2009.

2. Agravo Interno do Particular a que se nega provimento.

(AgInt no REsp 1568557/PE, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 19/02/2019, REPDJe 26/02/2019, DJe 25/02/2019)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

28. No que diz respeito ao próximo dispositivo legal, para melhor visualização e compreensão da matéria, considero imperioso confrontar o seu teor (artigo 120) com o quesito formulado pela Consulente, conforme quadro demonstrativo a seguir.

Lei Complementar nº 840/2011	Quesito da consulta em exame
<p>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.</p> <p>Parágrafo único. É vedado exigir reposição de valor em virtude de aplicação retroativa de nova interpretação da norma de regência. (Grifei)</p>	<p>Há necessidade de restituição ao erário de valores recebidos indevidamente pelo servidor público, quando o recebimento tenha ocorrido de boa-fé e decorra de erro exclusivo da Administração? (Grifei)</p>

29. Ao examinar detidamente a questão, e levando em conta precedentes do TJDF, verifico duas vertentes apresentadas nos julgados do e. Tribunal de Justiça que demonstram a possibilidade de se deliberar acerca do quesito objeto da presente consulta, sem que para tanto se afaste a vigência do artigo 120 da LC 840/2011, seja por inconstitucionalidade ou por interpretação conforme.

30. A primeira vertente encontra-se em julgado da 2ª Turma Recursal dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais do DF, segundo o qual o recebimento de verba de caráter alimentar de boa-fé, por erro unilateral da Administração Pública, não impõe o ressarcimento dos valores pagos indevidamente, o que não afronta o artigo 120 da Lei Complementar 840/2011, porquanto **esse dispositivo apenas estabelece que o pagamento efetuado ao servidor decorrente de erro da Administração não ingressa de forma definitiva nos seus vencimentos.**

JUIZADO ESPECIAL DA FAZENDA PÚBLICA. ADMINISTRATIVO. PROVENTOS DE PENSÃO. REAJUSTE DECORRENTE DA INCIDÊNCIA CUMULATIVA DE ÍNDICES DO RGPS E PELA PARIDADE. LEI DISTRITAL 4.409/2009. **VERBA DE CARÁTER ALIMENTAR. AUSÊNCIA DE MÁ-FÉ DO PENSIONISTA. ERRO UNILATERAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.** RESTITUIÇÃO INDEVIDA. RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO.

I. Trata-se de recurso em face da sentença que julgou procedente o pedido inicial, determinado que o réu se abstenha de promover os descontos de valores nos proventos de pensão da parte autora relativos à incidência cumulativa de índices de RGPS e reajuste da pensão pela paridade percebidos pela autora entre 2010 e 2013, os quais totalizaram R\$ 18.164,83. Em seu recurso, a parte ré sustenta que após processo administrativo que transcorreu com observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa foi confirmado que a autora recebeu pagamento indevido na sua pensão em decorrência da cumulação entre os índices de RGPS e de reajuste pela paridade. Assim, **argumenta ser necessário o estorno ao erário de forma a evitar o enriquecimento sem**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

causa da autora, visto que o pagamento não decorreu de má interpretação ou aplicação da lei, mas sim de erro que era facilmente perceptível pela autora. Finalmente, alega que está dentro do prazo para anular os atos administrativos viciados, sendo que **atuou segundo o princípio da legalidade ao buscar o ressarcimento dos valores pagos indevidamente à parte recorrida, tendo em vista o disposto no art. 120 da Lei Complementar nº 840/2011.**

II. Recurso próprio, tempestivo e isento de preparo (Decreto-Lei 500/69). Contrarrazões apresentadas (ID 4262515).

III. A Administração Pública não deve atribuir o ônus do seu erro à parte autora, que em nada contribuiu para o referido equívoco. Ademais, é certo que o princípio da autotutela atribui à Administração Pública o poder-dever de anular os atos administrativos ilegais e revogar aqueles inconvenientes. Entretanto, tal prerrogativa sofre limitações, em especial quando se referirem a verbas de caráter alimentar, submetendo-se aos princípios do devido processo legal, da lealdade e boa-fé.

IV. Sabe-se que a má-fé não se presume e, no caso, a parte ré não comprovou a atuação manifesta da autora para o recebimento dos reajustes aplicados à sua pensão. Assim, não é lícito efetuar o desconto de diferenças pagas indevidamente à pensionista em decorrência de erro da própria Administração Pública, quando se constata que o recebimento pela beneficiada se deu de boa-fé. Precedente do STJ: (AgRg no AREsp 182.327/MG, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 23/09/2014, DJe 30/09/2014).

V. No mesmo sentido, o E. TJDF possui recente precedente acerca do não ressarcimento de valores decorrentes da aplicação indevida da Lei Distrital 4.409/2009 pelo Distrito Federal: (Acórdão n.1086801, 07107110720178070018, Relator: ALFEU MACHADO 6ª Turma Cível, Data de Julgamento: 05/04/2018, Publicado no PJe: 09/04/2018. Pág.: Sem Página Cadastrada.)

VI. Em tempo, cumpre esclarecer que **tal entendimento não afronta o artigo 120 da Lei Complementar 840/2011, eis que tal dispositivo apenas estabelece que o pagamento efetuado ao servidor decorrente de erro da Administração não ingressa de forma definitiva nos seus vencimentos.** Contudo, a presente demanda trata de verbas auferidas dentre os anos de 2010 e 2013, o que foge ao objeto do artigo 120 da referida Lei Complementar. Neste sentido, não havendo subsunção aos fatos, não há que se falar em afronta ao Enunciado 10 da Súmula Vinculante, nem a regra do art. 97 da Constituição Federal, decorrente da não aplicação da norma infraconstitucional elencada pela parte recorrente, conforme ressaltado no Informativo de Jurisprudência nº 848 do STF, publicado no mês de Novembro de 2016, ao apreciar a Reclamação 24284/SP.

(<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo848.htm>)

VII. Recurso conhecido e não provido. Sentença mantida. Isento de custas (Decreto-Lei 500/69). Condene a parte recorrente vencida ao pagamento dos honorários advocatícios que fixo em 10% do valor corrigido da causa.

VIII. A súmula de julgamento servirá de acórdão, consoante disposto no artigo 46 da Lei nº 9.099/95.

(Acórdão n.1102815, 07072794920188070016, Relator: ALMIR ANDRADE DE FREITAS 2ª Turma Recursal dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais do DF, Data de Julgamento: 13/06/2018, Publicado no DJE: 18/06/2018. Pág.: Sem Página Cadastrada). (Grifei).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

31. Com efeito, segundo esse entendimento, o pagamento em “desacordo com a legislação” não se integra de forma definitiva aos vencimentos do servidor, não gerando direito adquirido nem se transformando em verba pessoal (VPNI), cabendo a sua exclusão dos vencimentos, mas, no que diz respeito aos valores indevidamente recebidos de boa-fé, não há que se falar em ressarcimento, por se tratar de verba de natureza alimentícia.

32. No tocante à segunda vertente, a jurisprudência do TJDFT é pacífica no sentido de que não se trata de negativa de vigência às disposições insertas no artigo 120 da Lei Complementar nº 840/2011, mas de sua interpretação em conformidade com princípios previstos na Constituição Federal, tais como razoabilidade e outros princípios gerais do direito, a exemplo da boa-fé objetiva, não sendo o caso de instauração de incidente de inconstitucionalidade em face desses dispositivos, visto que tal arguição é dispensável para o julgamento da causa.

*ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE CONHECIMENTO. SERVIDOR PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL. PERCEPÇÃO INDEVIDA DE ADICIONAL DE INSALUBRIDADE. BOA-FÉ OBJETIVA CONFIGURADA. RESTITUIÇÃO DE VALORES. IMPOSSIBILIDADE. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA RESERVA DE PLENÁRIO. INOCORRÊNCIA. 1. A Administração Pública, valendo-se do poder de autotutela sobre seus atos, tem o dever de revê-los, máxime quando apresentem vícios, a teor do que dispõem as Súmulas n. 346 e n. 473 do colendo Supremo Tribunal Federal. 2. O colendo Superior Tribunal de Justiça, por ocasião do julgamento do Recurso Especial nº 1.244.182, submetido ao procedimento dos recursos repetitivos, consolidou entendimento no sentido de que, nos casos em que “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”. 3. Evidenciado que o pagamento indevido de verba remuneratória decorreu de erro exclusivo da Administração, não há como ser imposta à servidora a obrigação de restituir os valores auferidos ao erário. 4. **Não se tratando de negativa de vigência às disposições insertas no artigo 120 da Lei Complementar n. 840/2011, mas de sua interpretação em conformidade com princípios previstos na Constituição Federal, tais como razoabilidade e outros princípios gerais do direito**, a exemplo da boa-fé objetiva, não se faz necessária a observância do princípio da reserva de plenário e, por conseguinte, não se encontra caracterizada afronta à Súmula vinculante 10 do colendo Supremo Tribunal Federal. 5. Apelação Cível conhecida e não provida. (Acórdão n.1138491, 07134507020188070000, Relator: NÍDIA CORRÊA LIMA 8ª Turma Cível, Data de Julgamento: 21/11/2018, Publicado no DJE: 05/12/2018. Pág.: Sem Página Cadastrada.)*

JUIZADO ESPECIAL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL OPOSTOS CONTRA ACÓRDÃO DESTA TURMA, SOB ALEGAÇÃO DE OMISSÃO. RECURSO INTEGRATIVO. INCONFORMISMO QUANTO À TESE ADOTADA. VÍCIO INOCORRENTE. EMBARGOS DA



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

*AUTORA. ERRO MATERIAL. CONDENÇÃO DE HONORÁRIOS SOBRE O VALOR DA CAUSA. CORREÇÃO. 1. Os Embargos de Declaração são um recurso integrativo, por meio dos quais se busca sanar vícios que podem acometer a decisão judicial, que deve primar pela clareza e inteligibilidade. Todavia, exige-se que o vício seja intrínseco, ou seja, esteja contido nas premissas do próprio julgamento. 2. Cabíveis Embargos de Declaração para a correção de erro material consistente na condenação ao pagamento dos honorários advocatícios em 10% sobre o valor da condenação, quando esta inexistiu. Dessa forma, retifique-se o dispositivo da ementa para constar: "Arcará o recorrente com o pagamento dos honorários advocatícios, fixados em 10% sobre o valor da causa, nos termos do art. 55 da Lei n. 9.099/95." 3. Quanto aos Embargos de Declaração opostos pelo Distrito Federal, não lhe assiste razão, pois pretende a rediscussão da matéria expressamente analisada no acórdão, referente à impossibilidade de restituição de diferenças salariais de natureza alimentar recebidas de boa-fé pela embargada, decorrentes de erro da Administração, quanto à progressão funcional concedida, sem que a servidora tenha contribuído ou provada má-fé desta, na ocorrência do evento. 4. **A alegação de desrespeito à Súmula vinculante n. 10 do STF não merece prosperar. Foi dada interpretação aos artigos 119 e 120, da Lei Complementar 840/2011, consoante entendimento firmado pelo STF, além de serem considerados os princípios gerais do direito, como a boa-fé.** Assim, as razões para o deslinde da controvérsia encontram-se dispostos na ementa de forma sucinta, em consonância com os critérios da simplicidade e da economia processual que devem nortear os Juizados Especiais. 5. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO CONHECIDOS. REJEITADOS OS DO DISTRITO FEDERAL. ACOLHIDOS OS EMBARGOS DA AUTORA, PARA CORREÇÃO DE ERRO MATERIAL. 6. A ementa servirá de acórdão, conforme artigo 46 da Lei 9.099/95.*

(Acórdão n.1066754, 07238628020168070016, Relator: SONÍRIA ROCHA CAMPOS D'ASSUNÇÃO 1ª Turma Recursal dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais do DF, Data de Julgamento: 12/12/2017, Publicado no DJE: 19/12/2017. Pág.: Sem Página Cadastrada.)

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. RECEBIMENTO DE VERBAS A MAIOR. BOA-FÉ. INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 120 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 840/2011. ARGUMENTO DESNECESSÁRIO AO JULGAMENTO DA LIDE. SENTENÇA MANTIDA.

1 - Nos termos do artigo 237, do Regimento Interno desta Corte, não se instaura incidente de inconstitucionalidade contra artigo de lei complementar do Distrito Federal se a arguição é dispensável para o julgamento da causa.

2 - É pacífico o entendimento que o recebimento de boa-fé de verbas, pagas equivocadamente pela Administração, não obriga a restituição dessas pelo servidor público. Precedente REsp 1.244.182/PB, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Seção, DJe 19.10.2012.

3 - Negou-se provimento ao recurso.

(Acórdão n. 898866, 20140111831225APC, Relator: LEILA ARLANCH, Revisor: GISLENE PINHEIRO, 2ª TURMA CÍVEL, Data de Julgamento: 07/10/2015, Publicado no DJE: 13/10/2015. Pág.: 207)

(Grifei).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

33. Impende registrar que a Relatora desse último acórdão citado (898866), ao proferir o seu voto, acolhe o posicionamento do juízo primário no sentido de que não se está negando a vigência de lei, mas conferindo a devida interpretação em compatibilidade com o sistema jurídico, *in verbis*:

“(…)

Noutro passo, a tentativa de instaurar incidente de inconstitucionalidade por ocasião do julgamento do presente recurso, esbarra-se no próprio Regimento Interno desta Corte[1], pois não se trata de matéria indispensável ao julgamento da lide, já que se encontra em consonância com outros precedentes também desta Casa e das Cortes Superiores.

*Dessa forma, escoreito o posicionamento do juízo primário ao assinalar ‘que **não se está negando vigência ao caput do art. 120 da Lei Complementar Distrital 840/2011, mas sim conferindo a devida interpretação do enunciado em compatibilidade com o sistema jurídico**’.*”

34. Desse modo, com fundamento na jurisprudência colacionada, afasto a preliminar de limitação da atuação do Tribunal na presente consulta, por considerar que não seria o caso de negativa de vigência do artigo 120 da LC 840/2011, mas sim de conferir a devida interpretação do enunciado em compatibilidade com o sistema jurídico.

35. Feitas essas considerações, passando ao cerne da consulta, destaco que, de acordo com a jurisprudência do STJ apresentada pelo Ministério Pública de Contas, a matéria em análise foi objeto de Questão de Ordem suscitada nos REsp's 1.769.306/AL e 1.769.209/AL, na 1ª Seção do STJ, que, considerando os princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da isonomia, decidiu que a tese repetitiva de que trata o Tema 531/STJ merece ser revisitada.

Tema Repetitivo 531 do STJ

Tema/Repetitivo	531	Situação do Tema	Trânsito em Julgado	Órgão Julgador	PRIMEIRA SEÇÃO	Assuntos
Questão submetida a julgamento	Discute-se a possibilidade de devolução ao Erário de valores recebidos de boa-fé pelo servidor público, quando pagos indevidamente pela Administração.					
Tese Firmada	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.					



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

Nugep	público, quando pagos indevidamente pela Administração Pública, em função de interpretação equivocada de lei. Hipótese: Pagamento indevido de Vantagem Pecuniária Individual - VPI, no valor de R\$ 59,87 (cinquenta e nove reais e oitenta e sete centavos). Vide Controvérsia 70/STJ					
Ramo do Direito	DIREITO ADMINISTRATIVO					
REsp 1244182/PB	TRF5	Não	BENEDITO GONÇALVES	21/03/2012	10/10/2012	19/10/2012
Última atualização: 30/05/2019			Processos Suspensos: 115			

36. Com efeito, a questão da impossibilidade de devolução de valores recebidos por servidor público, quando a Administração interpreta equivocadamente comando legal, foi analisada pelo STJ no julgamento do Recurso Especial nº 1.244.182/PB, no qual se fixou 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, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Seção, DJe 19/10/2012).

37. Ocorre que a jurisprudência do STJ, especialmente em precedentes firmados pelas Turmas que compõem a Primeira Seção, parece que vem se consolidando de forma a ampliar a hipótese prevista no Tema 531 do STJ.

38. Desse modo, o Tema 531 deverá ser revisitado a fim de que o STJ defina se ele abrange, ou não, a devolução ao Erário de valores recebidos de boa-fé pelo servidor público quando pagos indevidamente por erro operacional da Administração Pública (Tema 1.009).

Tema Repetitivo 1.009 do STJ

Tema Repetitivo	1009	Situação do Tema	Afetado	Órgão Julgador	PRIMEIRA SEÇÃO	Assuntos
Questão submetida a julgamento		O Tema 531 do STJ abrange, ou não, a devolução ao Erário de valores recebidos de boa-fé pelo servidor público quando pagos indevidamente por erro operacional da Administração Pública.				
Anotações Nugep		Tese firmada no Tema Repetitivo n. 531/STJ: Quando a Administração Pública interpreta erroneamente uma lei, resultando em pagamento indevido ao servidor, cria-se uma falsa expectativa de que os valores				



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

	<p>recebidos são legais e definitivos, impedindo, assim, que ocorra desconto dos mesmos, ante a boa-fé do servidor público.</p> <p>Vide Controvérsia n. 70/STJ.</p> <p>O Ministro Relator, na sessão de julgamento de 24/4/2019, submeteu os Recurso Especiais n. 1.769.306/AL e 1.769.209/AL à Primeira Seção do STJ, em questão de ordem, para propor o prosseguimento da Proposta de Revisão de Entendimento firmado em tese relativa ao Tema n. 531 do STJ.</p>
Informações Complementares	<p>Há determinação de suspensão da tramitação de todos os processos pendentes, individuais ou coletivos, que versem sobre a questão delimitada e tramitem no território nacional (acórdão publicado no DJe de 2/5/2019).</p>

39. No tocante ao posicionamento do *Parquet*, no sentido de que a competência do STJ está adstrita à interpretação de lei federal e de que no objeto do Tema 531 houve interpretação do artigo 46 da Lei nº 8.112/90 em consonância a princípios gerais de direito, como a boa-fé, com as devidas vênias, o meu entendimento segue caminho diverso.

40. De acordo com o artigo 105 da Constituição Federal, a competência do STJ não se limita à interpretação de lei federal, mas abrange o julgamento, em recurso ordinário, de mandados de segurança decididos em única instância pelos tribunais dos Estados, do Distrito Federal e Territórios, quando denegatória a decisão, o que, em tese, pode levar demanda atinente a lei local aquela e. Corte Superior.

41. Ademais, convém observar que os precedentes do TJDFT que constam dos presentes autos encontram-se fundamentados na jurisprudência do próprio STJ, ainda que sejam referentes à lei federal.

42. Outrossim, é certo que a interpretação do STJ acerca do tema será de grande proveito para o deslinde da consulta em exame, porquanto levará em consideração não apenas o texto seco da lei federal, mas também os princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança, da boa-fé e da isonomia.

43. Dessa forma, os presentes autos devem aguardar o julgamento da revisão das teses firmadas nos temas repetitivos, para, então, ter o seu curso retomado.

44. Ante todo o exposto, lamentando divergir do Corpo Técnico e do *Parquet*, VOTO no sentido de que o egrégio Plenário:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

- I - afaste a preliminar de limitação da atuação desta e. Corte de Contas na presente consulta, por considerar que não seria o caso de negativa de vigência do artigo 120 da LC 840/2011, mas sim de conferir a devida interpretação do enunciado em compatibilidade com o sistema jurídico;
- II - sobresteja a análise da presente consulta até o julgamento das teses repetitivas 531 e 1.009 do STJ (REsp's 1.769.306/AL e 1.769.209/AL);
- III - dê ciência da decisão que vier a ser proferida à Consulente;
- IV - autorize o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização de Pessoal – SEFIPE para acompanhar o julgamento das teses mencionadas no item II.

Sala das Sessões, 23 de julho de 2019.

MÁRCIO MICHEL
Conselheiro-Relator