



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
2ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL

INFORMAÇÃO Nº 51/2022-2ª DIFIPE

Brasília, 21 de setembro de 2022.

PROCESSO Nº 31.929/2018-e

ÓRGÃO DE ORIGEM: Procuradoria-Geral do Distrito Federal – PGDF.

ASSUNTO: **Consulta.**

EMENTA: Consulta 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. Revisão do entendimento adotado 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.

Decisão nº 475/2019 – conhecimento. Decisão nº 2.543/2019 – sobrestamento.

Levantamento do sobrestamento. Considerações. Arquivamento.

Senhor Diretor,

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, nos termos da ementa.

2. 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.

3. 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, colacionando diversos julgados daquele Superior Tribunal publicados entre 2015 e 2018.

4. Argumenta 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,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
2ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL

igualmente, vasta jurisprudência do TJDFT quanto ao tema, com decisões publicadas entre 2017 e 2018.

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. A mencionada consulta foi conhecida por este Tribunal por meio da Decisão nº 475/2019, *in verbis*:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – conhecer da consulta formulada pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal – PGDF (peça 3); II – dar ciência desta decisão à consultante, informando-a de que as futuras tramitações dos autos em exame poderão ser acompanhadas mediante cadastramento no sistema TCDFPush (www.tc.df.gov.br – Espaço do Cidadão – Acompanhamento por e-mail); III – autorizar o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização de Pessoal – SEFIPE para exame de mérito da consulta em voga.

9. Quando da análise de sua alçada, esta Unidade Técnica (Informação nº 19/2019-DIAPES – peça 13), com aquiescência do MPJTCD (Parecer nº 364/2019 - G3P – peça 16), sugeriu esclarecer à consultante 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 exaustiva 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 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 er-



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
2ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL

ga omnes pelo Poder Legislativo (artigo 52, inciso X, CRFB e artigo 60, inciso XIX, LODF);

10. Entretanto, divergindo dos posicionamentos anteriores, o Conselheiro Relator propôs afastar 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, além de sobrestar 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), proferindo-se a Decisão nº 2.543/2019, nos seguintes termos:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – afastar a preliminar de limitação da atuação desta e. Corte de Contas na consulta em exame, 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 – sobrestar a análise da consulta em exame, até o julgamento das Teses Repetitivas 531 e 1.009 do STJ (REsp's 1.769.306/AL e 1.769.209/AL); III – dar ciência desta decisão à Consulente; IV – autorizar o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização de Pessoal – SEFIPE para acompanhar o julgamento das teses mencionadas no item II.

11. Dessa forma, tendo em vista o posicionamento deste Tribunal externado no item I da colacionada Decisão nº 2.543/2019 e o trânsito em julgado da Tese Repetitiva 1.009 do STJ (REsp's 1.769.306/AL e 1.769.209/AL), que analisou se o Tema 531 (REsp 1.244.182/PB) 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, passa-se à análise de mérito da consulta em apreço.

12. Por meio do Tema 531 (REsp 1.244.182/PB), julgado em 10/10/2012 e transitado em julgado em 21/11/2012, o STJ definiu 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”*, verbete esse, a princípio, em consonância com o preconizado no Enunciado nº 79¹ das Súmulas de Jurisprudência desta Casa, que exige o ressarcimento nos casos em que ocorra **erro de interpretação de norma**.

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
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
2ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL

13. 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, presumindo-se, nesse caso, a boa-fé do servidor público interessado.

14. Segue ementa do acórdão proferido 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.

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.

15. Nada obstante, o próprio STJ vinha dando aplicação mais abrangente ao Tema 531 retromencionado, equiparando-se equívoco operacional ou erro material da Administração Pública com falha de interpretação de norma para fins de ressarcimento, 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”*, a exemplo do acórdão proferido no REsp 1.792.018-RJ.

16. No mesmo sentido vinha decidindo o TJDFT, dispensando o ressarcimento dos valores indevidamente pagos a servidor com base nos requisitos da boa-



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
2ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL

fé e do erro exclusivo da Administração Pública, além do caráter alimentar das verbas recebidas, independentemente se provenientes de erro administrativo (operacional ou de cálculo) ou de falha na interpretação de norma.

17. Diante da possível divergência entre o decidido no Tema 531/STJ e sua efetiva aplicação, o STJ, no bojo do REsp 1.769.209/AL (Tema 1.009/STJ), interpretando o artigo 46 da Lei nº 8.112/1990, firmou a seguinte tese:

Os pagamentos indevidos aos servidores públicos decorrentes de erro administrativo (operacional ou de cálculo), não embasado em interpretação errônea ou equivocada da lei pela Administração, **estão sujeitos à devolução**, ressalvadas as hipóteses em que o servidor, diante do caso concreto, comprova sua boa-fé objetiva, sobretudo com demonstração de que não lhe era possível constatar o pagamento indevido.

18. Cumpre colacionar ementa do acórdão:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL REPETITIVO. SERVIDOR PÚBLICO. ARTIGO 46, CAPUT, DA LEI N. 8.112/1990. TESE DEFINIDA NO TEMA 531-STJ. AUSÊNCIA DE ALCANCE NOS CASOS DE PAGAMENTO INDEVIDO DECORRENTE DE ERRO DE CÁLCULO OU OPERACIONAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. POSSIBILIDADE DE DEVOLUÇÃO. SALVO INEQUÍVOCA PRESENÇA DA BOA-FÉ OBJETIVA.

1. Delimitação do Tema: A afetação como representativo de controvérsia e agora trazido ao colegiado consiste em definir se a tese firmada no Tema 531/STJ seria igualmente aplicável aos casos de erro operacional ou de cálculo, para igualmente desobrigar o servidor público, de boa-fé, a restituir ao Erário a quantia recebida a maior.

2. No julgamento do Recurso Especial Repetitivo n. 1.244.182/PB (Tema 531/STJ), definiu-se que quando a Administração Pública interpreta erroneamente uma lei, resultando em pagamento indevido ao servidor, de boa-fé, cria-se uma falsa expectativa de que os valores recebidos são legais e definitivos, impedindo, assim, que ocorra desconto dos mesmos, o que está em conformidade com a Súmula 34 da Advocacia Geral da União - AGU.

3. O artigo 46, caput, da Lei n. 8.112/1990 estabelece a possibilidade de reposições e indenizações ao erário. **Trata-se de disposição legal expressa, plenamente válida, embora com interpretação dada pela jurisprudência com alguns temperamentos, especialmente em observância aos princípios gerais do direito, como boa-fé, a fim de impedir que valores pagos indevidamente sejam devolvidos ao Erário.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
2ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL

4. Diferentemente dos casos de errônea ou má aplicação de lei, onde o elemento objetivo é, por si, suficiente para levar à conclusão de que o servidor recebeu o valor de boa-fé, assegurando-lhe o direito da não devolução do valor recebido indevidamente, na hipótese de erro operacional ou de cálculo, **deve-se analisar caso a caso, de modo a averiguar se o servidor tinha condições de compreender a ilicitude no recebimento dos valores, de modo a se lhe exigir comportamento diverso perante a Administração Pública.**

5. Ou seja, na hipótese de erro operacional ou de cálculo **não se estende o entendimento firmado no Recurso Especial Repetitivo n. 1.244.182/PB**, sem a observância da boa-fé objetiva do servidor, o que possibilita a restituição ao Erário dos valores pagos indevidamente decorrente de erro de cálculo ou operacional da Administração Pública.

6. Tese representativa da controvérsia fixada nos seguintes termos: **Os pagamentos indevidos aos servidores públicos decorrentes de erro administrativo (operacional ou de cálculo), não embasado em interpretação errônea ou equivocada da lei pela Administração, estão sujeitos à devolução, ressalvadas as hipóteses em que o servidor, diante do caso concreto, comprova sua boa-fé objetiva, sobretudo com demonstração de que não lhe era possível constatar o pagamento indevido.**

7. Modulação dos efeitos: Os efeitos definidos neste representativo da controvérsia, somente devem atingir os processos que tenham sido distribuídos, na primeira instância, a partir da publicação deste acórdão.

8. Solução ao caso concreto (inciso IV do art. 104-A do RISTJ): [...]

9. Recurso especial conhecido e improvido. Julgamento submetido ao rito dos recursos especiais repetitivos.

19. Assim, o STJ esclareceu a divergência firmando o entendimento quanto à **necessidade de ressarcimento ao erário, como regra, dos valores indevidamente pagos em razão de erro operacional ou de cálculo pela Administração (Tema 1.009/STJ)**; ao contrário do caso de erro de interpretação de norma, no qual dispensa-se, como regra, a restituição (Tema 531).

20. Logo, diante do julgamento do Recurso Especial Repetitivo n. 1.769.209/AL (Tema 1.009/STJ) e do entendimento definido no REsp 1.244.182/PB (Tema 531/STJ), para fins de ressarcimento ao erário deve-se diferenciar a situação que deu causa ao pagamento indevido pela Administração Pública: se decorrente de falha na interpretação de norma ou de erro administrativo (operacional ou de cálculo).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
2ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL

21. No primeiro caso (falha na interpretação de norma), tem-se a presunção de boa-fé do servidor público interessado em razão da criação de uma falsa expectativa de que os valores recebidos são legais e definitivos, impedindo, assim, o ressarcimento dos mesmos (Tema 531/STJ e Enunciado 79/TCDF na atual redação).

22. No segundo caso (erro administrativo - operacional ou de cálculo), os valores recebidos a maior pelo servidor público interessado estão sujeitos à devolução, ressalvadas as hipóteses em que o servidor, diante do caso concreto, comprova sua boa-fé objetiva, sobretudo com demonstração de que não lhe era possível constatar o pagamento indevido (Tema 1.009/STJ).

23. Constata-se, assim, que a boa-fé objetiva permanece como elemento central a caracterizar a dispensa de ressarcimento em qualquer caso, com a diferença de que no caso de falha na interpretação de norma, a boa-fé se presume, enquanto no caso de erro administrativo, a mesma deve ser comprovada.

24. Nesse sentido, cumpre destacar divergência levantada pela Ministra Assusete Magalhães quando do julgamento do REsp nº 1.769.209/AL, para quem *“deve prevalecer a boa-fé objetiva do recebedor – princípio assegurado constitucionalmente –, salvo se comprovada a má-fé, pela Administração”* em ambos os casos, razão pela qual entende que *“deve ser prestigiado e reafirmado o entendimento sedimentado no STJ quanto à irrepetibilidade dos valores, de natureza alimentar, recebidos de boa-fé, pelo servidor, decorrente de erro da Administração, para impedir o desconto, destinado a restituir valores recebidos, por força de interpretação errônea, má aplicação da lei e também de erro da Administração”*.

25. Entretanto, conforme mencionado, firmou-se o entendimento no STJ, em sede de repetitivo, no sentido de que os pagamentos indevidos aos servidores públicos decorrentes de erro administrativo (operacional ou de cálculo), não embasado em interpretação errônea ou equivocada da lei pela Administração, estão, em regra, sujeitos à devolução (Tema 1.009/STJ), não se aplicando nesse caso o Tema 531/STJ.

26. No que se refere à legislação distrital que rege a matéria, apesar de o artigo 120 da LC nº 840/2011 tratar acerca do tema e não dispor de forma idêntica à legislação federal analisada no caso paradigma (artigo 46 da Lei nº 8.112/1990), os fundamentos utilizados pelo Ministro Relator e acatados pela 1ª Seção do STJ são plenamente aplicáveis ao caso, no sentido de interpretá-la em observância aos princípios gerais do direito, especialmente a boa-fé e a segurança jurídica.

27. Portanto, apesar de não se revestir de caráter vinculante para a Administração, entende-se plenamente aplicável a *ratio decidendi* do mencionado Tema 1.009/STJ à presente consulta, tendo em vista, ainda, o entendimento do Relator dos presentes autos, registrado no voto condutor da Decisão nº 2.543/2019, que mo-



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
2ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL

tivou o sobrestamento da análise da presente consulta até o julgamento da referida tese repetitiva (REsp's 1.769.306/AL e 1.769.209/AL), no sentido de 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”*.

28. Dessa forma, sugere-se esclarecer ao consulente que: a) no caso de falha na interpretação de norma, tem-se a presunção de boa-fé do servidor público interessado em razão da criação de uma falsa expectativa de que os valores recebidos são legais e definitivos, impedindo, assim, o ressarcimento dos mesmos (Tema 531/STJ); b) no caso de erro administrativo (operacional ou de cálculo), os valores recebidos a maior pelo servidor público interessado estão sujeitos à devolução, ressalvadas as hipóteses em que o servidor, diante do caso concreto, comprova sua boa-fé objetiva, sobretudo com demonstração de que não lhe era possível constatar o pagamento indevido (Tema 1.009/STJ).

29. Por fim, sugere-se, outrossim, atualizar o entendimento estampado no Enunciado nº 79 das Súmulas da Jurisprudência desta Casa, em consonância com os julgamentos das Teses Repetitivas 531 e 1.009 do STJ (REsp's 1.769.306/AL e 1.769.209/AL), nos seguintes termos: nos casos de valores pagos a maior, a causa da ilegalidade deverá ser avaliada caso a caso pela Administração, dispensando-se a restituição do indébito na hipótese de falha na interpretação da norma legal de regência; mas sujeitando-se à devolução os valores indevidamente recebidos em virtude de erro administrativo (operacional ou de cálculo), ressalvadas as hipóteses em que o servidor, diante do caso concreto, comprova sua boa-fé objetiva, sobretudo com demonstração de que não lhe era possível constatar o pagamento indevido.

30. Pelo exposto, sugere-se ao e. Tribunal:

- I. ter por cumprido o item IV da Decisão nº 2.543/2019;
- II. autorizar o levantamento do sobrestamento determinado pelo item II da Decisão nº 2.543/2019;
- III. esclarecer ao consulente que:
 - a) no caso de falha na interpretação de norma, tem-se a presunção de boa-fé do servidor público interessado em razão da criação de uma falsa expectativa de que os valores recebidos são legais e definitivos, impedindo, assim, o ressarcimento dos mesmos (Tema 531/STJ);
 - b) no caso de erro administrativo (operacional ou de cálculo), os valores recebidos a maior pelo servidor público interessado estão sujeitos à devolução, ressalvadas as hipóteses em que o servidor, diante do caso concreto, comprova sua boa-fé objetiva, sobretudo com de-



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
2ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL

monstração de que não lhe era possível constatar o pagamento indevido (Tema 1.009/STJ)

- IV. atualizar o entendimento estampado no Enunciado nº 79 das Súmulas da Jurisprudência desta Casa, em consonância com os julgamentos das Teses Repetitivas 531 e 1.009 do STJ (REsp's 1.769.306/AL e 1.769.209/AL), nos seguintes termos: nos casos de valores pagos a maior, a causa da ilegalidade deverá ser avaliada caso a caso pela Administração, dispensando-se a restituição do indébito na hipótese de falha na interpretação da norma legal de regência; mas sujeitando-se à devolução os valores indevidamente recebidos em virtude de erro administrativo (operacional ou de cálculo), ressalvadas as hipóteses em que o servidor, diante do caso concreto, comprova sua boa-fé objetiva, sobretudo com demonstração de que não lhe era possível constatar o pagamento indevido;
- V. autorizar o arquivamento dos autos.

À consideração superior.

ASSINADO ELETRONICAMENTE

Hugo Mesquita Póvoa

Auditor de Controle Externo

Matr. nº 1417-9