



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

- Processo nº:** 31.929/2018-e.
- Jurisdicionado:** Procuradoria-Geral do Distrito Federal - PGDF.
- Assunto:** Consulta.
- Ementa:**
- Consulta formulada pela PGDF 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;
 - Decisão nº 2.543/2019: Sobrestamento;
 - **Fase atual:** Análise de mérito;
 - **Corpo Técnico:** Levantamento do sobrestamento. 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); e 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;
 - MPC: Convergente, com diversos ajustes no dispositivo;
 - **VOTO** parcialmente convergente para o Corpo Técnico, com ajustes, no sentido de aplicar administrativamente a literalidade das Teses Repetitivas 531 e 1.009 do STJ. Pelo



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

cancelamento do Enunciado nº 79 das Súmulas da Jurisprudência desta Casa.

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. Em sua última manifestação, o Tribunal proferiu a Decisão nº 2.543/2019 sobrestando 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), *in verbis*:

“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.”.

4. Na sequência, a PGDF apresentou memoriais (peça 20) e, posteriormente, informou que o STJ havia realizado o julgamento das mencionadas teses (peça 22).

MANIFESTAÇÃO DO ÓRGÃO INSTRUTIVO

5. O Corpo Técnico, ao analisar a matéria, proferiu a Informação nº 51/2022-2ª DIFIPE (peça 23), nos seguintes termos:

“(…)

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)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

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 exime o ressarcimento nos casos em que ocorra erro de interpretação de norma.

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 543C 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

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

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 boafé 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.Cumpra 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

observância aos princípios gerais do direito, como boa-fé, a fim de impedir que valores pagos indevidamente sejam devolvidos ao Erário.

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).

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

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 motivou 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

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.”.

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

“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 demonstração 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.”.

7. O Ministério Público de Contas, por sua vez, manifestou-se por meio do Parecer nº 983/2022 - G3P (peça 27), convergindo, com ajuste, para o Corpo Técnico, conforme demonstra trecho a seguir do mencionado parecer.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

“(…)

21. Inicialmente, verifico não ter havido qualquer alteração de ordem normativa concernente à matéria, dado que a Lei Complementar Distrital nº 840 data de 2011, tendo seus artigos 119 e 120 sido objeto de estudos especiais e subsequente deliberação pelo Tribunal no exercício de 2014, mediante a Decisão nº 3.478.

22. Ocorre, contudo, que, em exame de recursos especiais submetidos à sistemática de recursos repetitivos, o egrégio Superior Tribunal de Justiça, julgando à luz da legislação federal de regência, fixou teses, nos Temas nº 513 e 1.009, capazes, pela semelhança dos dispositivos legais e pela identidade dos princípios jurídicos incidentes sobre a matéria, de impactar o posicionamento deste TCDF sobre a matéria. Em acréscimo, conforme trazido ao conhecimento desta Corte pela consulente, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios vem decidindo em sentido divergente do atualmente vigente no âmbito do controle externo.

23. Com efeito, a despeito da diferença de redação entre o art. 46 da Lei Federal nº 8.112/1990 e os artigos 119 e 120 da Lei Complementar Distrital nº 840/2011, a matéria de fundo é a mesma, a saber, os precisos contornos do dever de restituição, por servidor, de recursos recebidos indevidamente em razão de erro da Administração.

24. Entendo tratar-se de idêntica matéria de Direito porquanto regido pelos mesmíssimos princípios, quais sejam, a vedação ao enriquecimento ilícito, a proteção da confiança legítima e a segurança jurídica. Nessa senda, ainda que haja diferenças nos termos utilizados pelos legisladores federal e distrital, são os princípios gerais do Direito e os princípios de estatuta constitucional que definirão os direitos e deveres do servidor e da Administração.

25. A resposta de partida, decorrente da vedação ao enriquecimento ilícito, é a restitutio in integrum, de modo que valores retirados indevidamente do erário devem ser ressarcidos integralmente. Porém, princípio que é, não se aplica no modelo “tudo ou nada” das regras, mas sim por ponderação com eventuais outros princípios incidentes sobre o caso concreto.

26. Aqui, como antecipado acima, jogam um papel decisivo os princípios da boa-fé e da segurança jurídica, particularmente de sua consectária proteção da confiança legítima.

27. Não é demais esclarecer que não se está a propor o puro exercício de controle de constitucionalidade de lei, mas sim a reconhecer que se atribui ao Tribunal de Contas, no desempenho da competência consultiva que a lei lhe cometeu, exarar decisões de caráter normativo, levando ao conhecimento de seus jurisdicionados a interpretação da Corte acerca das normas cuja aplicação lhe cabe (art. 1º, XV, e § 2º, da LOTCDF), exegese que, por força do princípio da supremacia da Constituição, sempre deverá ter por influxo e limite as normas da Lei Maior.

28. Nessa trilha, ainda que o art. 120 tenha redação aparentemente insuscetível de temperamento, estatuinto que o pagamento efetuado em desacordo com a lei não aproveita ao beneficiado, a expectativa legítima decorrente de ato administrativo pretensamente definitivo fundado em interpretação razoável de enunciado normativo impede sua revisão



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

retroativa com intento reparatório, ainda que por parte de outro ente estatal, dada a unidade do Estado.

29. Essa a ratio da tese firmada pelo STJ no Tema nº 513, no sentido de que o erro de Direito, isto é, de interpretação, por parte da Administração, cria legítima – ainda que falsa – expectativa no servidor de que os valores recebidos lhe foram repassados em estrito cumprimento da lei. Logo, tratando-se de confiança legítima, impõe-se a presunção de boa-fé do agente público, dispensando-lhe de devolver ao erário os recursos percebidos indevidamente.

30. Situação distinta se dá com montantes recebidos por erro administrativo, seja operacional, seja material (de cálculo). No caso do erro de interpretação, há ato refletido e consciente – ainda que equivocado e desprovido de má-fé – do representante da Administração. Já na hipótese de erro administrativo em sentido estrito (operacional ou material), há um equívoco despercebido, incapaz de conferir legitimidade à percepção dos valores indevidos.

*31. Nesse sentido é que o STJ, na tese firmada no bojo do Tema 1.009, definiu, como regra, o dever de repetição do indébito para os casos de erro operacional ou material, ressaltando a possibilidade de comprovação de boa-fé **objetiva** do servidor, demonstrando que não se poderia dele esperar a constatação da irregularidade do pagamento.*

32. Diante do exposto, o Ministério Público de Contas do Distrito Federal, em convergência com a unidade técnica, com pequenos ajustes redacionais, sugere ao egrégio Plenário:

I. tomar conhecimento:

a. deste Parecer;

b. da Informação nº 51/2022 – DIFIPE2 (peça 23);

II. autorizar o levantamento do sobrestamento determinado pelo item II da Decisão nº 2.543/2019;

III. esclarecer ao consulente que:

a. em caso de erro de interpretação de enunciado normativo por parte da Administração, presume-se a boa-fé do servidor público interessado, dispensando-se o ressarcimento dos valores indevidamente recebidos (Tema nº 531 do Superior Tribunal de Justiça);

b. em caso de erro operacional ou material (de cálculo) por parte da Administração, deve o órgão ou entidade adotar as medidas previstas no art. 119, caput e §§ 1º e 2º, da Lei Complementar Distrital nº 840/2011, com vista à restituição ao erário dos valores indevidamente recebidos;

IV. revisar o Enunciado nº 79 das Súmulas da Jurisprudência desta Casa, adotando-se a seguinte redação: “Em aplicação dos artigos 119 e 120 da Lei Complementar Distrital nº 840/2011, efetuado pagamento indevido a servidor público, cabe à Administração avaliar a causa do indébito, dispensando-se a restituição nos casos em que decorrer de erro operacional ou de cálculo, quando comprovado, in casu, não ser exigível do servidor a constatação do pagamento indevido, ou de erro de interpretação de enunciado normativo, hipótese em que a boa-fé objetiva do agente beneficiado é presumida”;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

V. dar ciência da Decisão que vier a ser proferida ao Complexo Administrativo do Governo do Distrito Federal, à Defensoria Pública do Distrito Federal e à Câmara Legislativa do Distrito Federal; e

VI. restituir os autos à Secretaria de Controle Externo competente, para fins de arquivamento.”.

(Os grifos não constam no original).

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. A Consulta foi conhecida pela Corte por meio da Decisão nº 475/2019 e sobrestada pela Decisão nº 2.543/2019 até o julgamento das Teses Repetitivas 531 e 1.009 (REsp's 1.769.306/AL e 1.769.209/AL). Pelo STJ

10. Tendo a PGDF informado o julgamento das mencionadas teses pelo STJ (peça 22), os autos retornam a este Gabinete para o exame de mérito da Consulta.

11. Impende registrar que a PGDF apresentou memoriais (peça 20) alegando que, em face da atual jurisprudência, os casos em que os servidores são compelidos a efetuar a devolução dos valores têm sido revertidos pelo Judiciário, o que tem ocasionado grande número de decisões contrárias à Fazenda do Distrito Federal, agravando os prejuízos econômicos ao erário em decorrência das condenações; e defendendo que “... a sistemática adotada na nova legislação processual civil **privilegia a observância aos precedentes judiciais**, sobretudo quando há tese firmada em sede de recurso repetitivo, tal como no caso em tela ...”. (Grifei).

12. A Unidade Técnica analisou a matéria na Informação nº 51/2022-2ª DIFIPE (peça 23), propondo ao e. Plenário, em síntese, o seguinte:

(i) esclarecer ao consulente que:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

(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)

(ii) 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.

13. O Ministério Público de Contas, por sua vez, manifestou-se por meio do Parecer nº 983/2022 - G3P (peça 27), convergindo, com ajuste, para a proposta do Corpo Técnico e propondo o seguinte dispositivo, *in verbis*:

(i) esclarecer ao consulente que:

(a) em caso de erro de interpretação de enunciado normativo por parte da Administração, presume-se a boa-fé do servidor público interessado, dispensando-se o ressarcimento dos valores indevidamente recebidos (Tema nº 531 do Superior Tribunal de Justiça);

(b) em caso de erro operacional ou material (de cálculo) por parte da Administração, deve o órgão ou entidade adotar as

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


medidas previstas no art. 119, caput e §§ 1º e 2º, da Lei Complementar Distrital nº 840/2011, com vista à restituição ao erário dos valores indevidamente recebidos;

(ii) revisar o Enunciado nº 79 das Súmulas da Jurisprudência desta Casa, adotando-se a seguinte redação: “Em aplicação dos artigos 119 e 120 da Lei Complementar Distrital nº 840/2011, efetuado pagamento indevido a servidor público, cabe à Administração avaliar a causa do indébito, dispensando-se a restituição nos casos em que decorrer de erro operacional ou de cálculo, quando comprovado, in casu, não ser exigível do servidor a constatação do pagamento indevido, ou de erro de interpretação de enunciado normativo, hipótese em que a boa-fé objetiva do agente beneficiado é presumida”;

14. Adentrando ao mérito da consulta, adianto que **meu posicionamento, na essência, encampa a proposta do Corpo Técnico, de adequar o entendimento deste e. Corte de Contas às Teses Repetitivas 531 e 1.009 do STJ (REsp's 1.769.306/AL e 1.769.209/AL).**

15. Eis o inteiro teor dessas teses.

TEMA REPETITIVO 531

Tema Repetitivo 531 	Situação	Trânsito em Julgado	Órgão julgador	PRIMEIRA SEÇÃO	Ramo do direito	DIREITO ADMINISTRATIVO
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

TEMA REPETITIVO 1009

Tema Repetitivo 1009	Situação Trânsito em Julgado	Órgão PRIMEIRA SEÇÃO julgador	Ramo do direito DIREITO ADMINISTRATIVO
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.		
Tese Firmada	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.		
Anotações NUGEPNAC	<p>RRC de Origem (art. 1030, IV e art. 1036, §1º, do CPC/15). Modulação de efeitos:</p> <p>"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."</p> <p>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 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 Recursos 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>		

17. Como se vê, o **Tema Repetitivo 531**, que trata de erro de interpretação, tem o seguinte enunciado: ***“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.”***

18. O **Tema Repetitivo 1009**, que trata de erro administrativo operacional ou de cálculo, teve a seguinte tese firmada: ***“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.”***



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

19. Cabe aqui anotar também, pela importância, a ementa do acórdão proferido no Recurso Especial Repetitivo 1.769.209/AL, no qual fixou-se a tese do Tema Repetitivo 1009, *in verbis*:

“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.*

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

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):

Cinge-se a controvérsia na origem acerca da legalidade de ato administrativo do Diretor Geral do Departamento de Administração de Pessoal da Universidade Federal de Alagoas - UFAL, onde se impôs ao impetrante, servidor público do Magistério Superior, o desconto em folha de pagamento de valores recebidos a maior no cálculo de parcela de anuênio no período de 22/2/2020 a 31/3/2015, na ordem de 2%. Como bem decidido pelo acórdão recorrido, de fato, era difícil a identificação do pagamento a maior por parte do servidor, haja vista que nos contracheques não constam o percentual nem a base de cálculo de anuênio. Assim, recebida de boa-fé, afasta-se a reposição da quantia paga indevidamente.

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

(REsp n. 1.769.209/AL, relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Seção, julgado em 10/3/2021, DJe de 19/5/2021.)

(Grifei).

20. De acordo com recentes precedentes, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios - TJDF-T tem aplicado os Temas Repetitivos 531 e 1009, consoante demonstram as ementas a seguir.

JUIZADO ESPECIAL DA FAZENDA PÚBLICA. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. GRATIFICAÇÃO DE MOVIMENTAÇÃO - GMOV. ERRO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. BOA-FÉ OBJETIVA COMPROVADA. INVIABILIDADE DE RESTITUIÇÃO. TEMA 1.009 DO STJ. RECURSO CONHECIDO. IMPROVIDO.

1) Trata-se de recurso inominado interposto pelo Distrito Federal em face de sentença que julgou procedente o pedido formulado na inicial para declarar a inexistência de débito da parte autora, referentes às importâncias recebidas pelo autor, no período de abril/2021 a março/2022, a título de GMOV; determinar ao réu que se abstenha de cobrar esses valores, promover protesto ou inscrição em dívida ativa, retirando eventuais restrições porventura existentes, e condená-lo a restituir eventual quantia descontada indevidamente. Irresignado, requer a improcedência do feito.

2) O recorrente alegou que não se aplica ao caso a modulação referente ao Tema 1.009 do STJ e que não houve comprovação de inequívoca boa-fé objetiva. Alegou que não houve qualquer transgressão dos princípios administrativos e que a administração pode rever seus atos em razão da autotutela. Sustentou que não houve erro quanto à interpretação de lei. Recurso próprio, tempestivo e isento de preparo (Decreto-Lei 500/69).

3) Contrarrazões apresentadas (ID 39038679).

4) A gratificação de movimentação é devida ao servidor que trabalha em unidade situada em região diversa daquela em que reside, nos termos



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

do art. 2 § 3º, inc. I da Lei Distrital 318/1992. No ponto, somente com o julgamento do IRDR 18, em 21/03/2022, foi fixada a tese no sentido de que "A Gratificação de Movimentação - Gmov, instituída pela Lei Distrital nº 318/1992 e destinada aos servidores integrantes da carreira Assistência Pública à Saúde do DF, é assegurada somente aos servidores residentes no DF em região administrativa diversa daquela na qual está localizada a unidade em que está lotado, não podendo ser assegurada a servidor residente fora do DF".

5) Em sede de Julgamento de Recurso Repetitivo, **Tema nº 1.009**, o STJ fixou o seguinte entendimento: "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." **Aplicável a citada tese ao caso em exame, considerando que a presente ação foi ajuizada após 19/5/2021, nos termos da modulação dos efeitos estabelecida pela Corte Superior.**

6) No caso, **restou comprovada a boa-fé objetiva do recorrido**, uma vez que, no período em que recebeu a aludida verba (abril/2021 a março/2022), o art. 2 § 3º, inc. I da Lei Distrital 318/1992 ainda gerava a expectativa que o servidor que trabalhava em unidade situada em região diversa daquela em que residia fazia jus ao recebimento da gratificação de movimentação. **Não demonstrado nos autos que o servidor tinha a possibilidade de constatar que o pagamento da gratificação era indevido, sobretudo ante a ausência de elemento capaz de identificar qualquer ingerência do servidor no erro da Administração.**

7) Não obstante a Administração Pública possuir o poder-dever de anular os atos administrativos ilegais e revogar aqueles inconvenientes, tal prerrogativa sofre limitações, especialmente quando se tratar de verbas de caráter alimentar, submetendo-se aos princípios do devido processo legal, da lealdade e da boa-fé. Assim, comprovada a boa-fé objetiva do servidor no recebimento da verba, não há que se falar em restituição ao erário dos valores recebidos a título de gratificação de movimentação, no período de abril/2021 a março/2022.

8) Recurso conhecido e improvido. Sentença mantida por seus fundamentos. 9) Sem custas, haja vista a isenção prevista no Decreto n. 500/1969. Condenado o recorrente vencido ao pagamento de honorários advocatícios fixados em 10% sobre o valor atualizado da causa, nos termos do art. 55 da Lei 9.099/95.

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

(Acórdão 1626211, 07245754520228070016, Relator: SILVANA DA SILVA CHAVES, Segunda Turma Recursal, data de julgamento: 7/10/2022, publicado no DJE: **19/10/2022**. Pág.: Sem Página Cadastrada.)

AGRAVO DE INSTRUMENTO. JUIZADO ESPECIAL DA FAZENDA PÚBLICA. RECURSO CONTRA A DECISÃO QUE INDEFERIU A TUTELA DE URGÊNCIA. PRESENÇA DOS REQUISITOS DO ART. 300



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

DO CPC. TEMA 1009/STJ. CONCESSÃO DA TUTELA DE URGÊNCIA. REFORMA DA DECISÃO AGRAVADA. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO.

1. *Trata-se de agravo de instrumento interposto contra a decisão proferida pelo Juízo de Direito do 4º Juizado Especial da Fazenda Pública do DF, que indeferiu a tutela de urgência pleiteada pela ora agravante, com o objetivo de obstar que o Distrito Federal efetuasse descontos em seus contracheques, a título de devolução de verbas supostamente recebidas de forma indevida.*

2. *Na via do agravo, a recorrente narra que foi comunicada quanto à obrigação de restituir aos cofres públicos valores que teria recebido indevidamente, a título de acerto de férias e décimo terceiro. Assevera que "o Distrito Federal está cobrando a devolução de valores supostamente recebidos indevidamente em década passada - anos de 2004, 2007 e 2011, fato ocorrido há mais de 17 anos".*

3. *Assim, pugna pela concessão da antecipação da tutela recursal, para que o Distrito Federal se abstenha de promover descontos na folha salarial da parte agravante, decorrentes de supostos pagamentos indevidos realizados pela Administração Pública. No mérito, a reforma da decisão objurgada com a confirmação da tutela antecipada.*

4. *Verificados os requisitos do art. 300 do CPC, notadamente a urgência, restou concedida a antecipação da tutela recursal (decisão ID 39111469).*

5. *O julgamento do presente recurso exige avaliar se o pagamento indevido à servidora, por erro ou não da Administração, impõe ou não a devolução.*

6. *Consoante firmado na 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 recebidos são legais e definitivos, impedindo, assim, que ocorra desconto dos mesmos, ante a boa-fé do servidor público".*

7. *Já o a Tese firmada no **Tema Repetitivo n. 1009/STJ** estabelece 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 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".*

8. **No caso dos autos, ainda que considerado de plano que se trata de caso de erro operacional, imperiosa a dilação probatória para averiguar se a servidora tinha condições de compreender a ilicitude no recebimento dos valores, de modo a se lhe exigir comportamento diverso perante a Administração Pública.**

9. *Outrossim, caso identificado ter sido mesmo indevido o recebimento dos valores e sendo definido o correto montante a ser ressarcido ao erário, será possível atualizar os débitos e efetuar os descontos, sem qualquer prejuízo à Administração Pública.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

10. Diante desse cenário, somado ao fato de que evidenciado o perigo de dano (uma vez que a agravante está em vias de sofrer os descontos) à possibilidade de reversibilidade da medida em favor da Administração Pública (inexistência de perigo de dano reverso), cabível a concessão da tutela de urgência.

11. Não observada qualquer alteração do cenário fático-jurídico que embasou o deferimento do pedido de antecipação da tutela recursal, confirma-se a tutela antecipada.

12. Agravo de instrumento conhecido e provido para determinar ao Distrito Federal que se abstenha de efetuar qualquer desconto na remuneração da agravante, a título de devolução dos valores discutidos na presente demanda, até julgamento final do mérito da lide.

13. A súmula de julgamento servirá de acórdão, conforme inteligência dos arts. 2º e 46 da Lei n. 9.099/95.

(Acórdão 1625047, 07015658320228079000, Relator: CARLOS ALBERTO MARTINS FILHO, Terceira Turma Recursal, data de julgamento: **11/10/2022**, publicado no DJE: 19/10/2022. Pág.: Sem Página Cadastrada.)

APELAÇÃO CÍVEL. CIVIL E ADMINISTRATIVO. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO. DUAS FONTES. SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE. CBMDF. RECEBIMENTO. DUPLICIDADE. PRESCRIÇÃO. INEXISTÊNCIA. RESPONSABILIDADE CIVIL CONFIGURADA. BOA-FÉ OBJETIVA DO SERVIDOR. AUSÊNCIA. RESTITUIÇÃO DE VALORES DEVIDA. PEDIDO PROCEDENTE. SENTENÇA REFORMADA.

1. A lide versa sobre pretensão de ressarcimento ao erário, decorrente de ilícito civil praticado por servidor público, sendo aplicável à espécie a tese de repercussão geral fixada no RE nº 669.069/MG, no sentido de que "é prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil".

2. Consoante o art. 1º do Decreto nº 20.910/1932, o prazo prescricional da pretensão de ressarcimento ao erário é de 5 (cinco) anos, cuja fluência se inicia a partir da ciência inequívoca do dano por parte da Administração, em respeito ao princípio da actio nata.

3. O c. STJ, no julgamento do REsp n.º 1.769.306/AL, sob a sistemática dos recursos repetitivos (**Tema 1.009/STJ**), faz a devida distinção entre os pagamentos indevidos percebidos por erro operacional e por erro na interpretação da lei, imputando ao servidor, na primeira hipótese, a necessidade de demonstração da boa-fé objetiva, a fim de afastar a obrigação de ressarcimento ao erário.

4. Embora tal precedente não seja aplicável de forma vinculativa ao caso em exame, haja vista a modulação de efeitos procedida pelo Tribunal Superior, a presunção de boa-fé exposta no Recurso Especial Repetitivo nº 1.244.182/PB (Tema 531/STJ), antes vigente, é relativa e pode ser afastada quando comprovada a má-fé no recebimento dos valores.

5. Depreende-se dos autos que, no período de janeiro de 2014 a abril de 2015, o recebimento do auxílio alimentação em duplicidade



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

é incontroverso e eivado de má-fé, pois, ao iniciar um segundo vínculo com a Administração Pública cabia ao servidor fazer a opção pelo recebimento do auxílio alimentação de apenas uma das fontes pagadoras, tendo, contudo, permanecido inerte.

6. *Apelação e Remessa Necessária conhecidas e providas.*

(Acórdão 1622971, 07060180920198070018, Relator: Robson Teixeira de Freitas, 8ª Turma Cível, data de julgamento: 27/9/2022, publicado no DJE: 10/10/2022. Pág.: Sem Página Cadastrada.)

(Grifei).

21. Diante da constatação de que o TJDFT aplica as teses firmadas pelo STJ nos Temas Repetitivos 531 e 1009, considero razoável a proposta do Corpo Técnico de incorporá-los às orientações firmadas por esta e. Corte de Contas.

22. Nesse sentido, mostra-se relevante a orientação apresentada pela PGDF contida no artigo 927 do Código de Processo Civil ², no sentido de que **os juízes e os tribunais observarão os acórdãos em incidente de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos.**

23. Com efeito, tal proposta contribui para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, na medida em que harmoniza a jurisprudência desta e. Corte de Contas com a do Poder Judiciário, dando concretude ao disposto no artigo 30 da LINDB: *in verbis*:

Art. 30. As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018).

(Grifei).

24. Ademais, nos termos do artigo 20 da LINDB, o aplicador do direito deve levar em conta as consequências práticas da decisão, em especial os reflexos sociais e econômicos.

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

(Grifei).

² CPC:

Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão:

I - as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade;

II - os enunciados de súmula vinculante;

III - os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos; (...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

25. Para corroborar o entendimento desse dispositivo, colaciono as valiosas lições do Professor Marcos Augusto Perez:

“A Lei n. 13.655/2018 introduziu todo um novo vocabulário, senão um novo ferramental para o direito brasileiro. A impossibilidade de decidir com base exclusiva em valores jurídicos abstratos, sem considerar as “consequências práticas da decisão” (art. 20), poder-se-ia dizer: sem considerar os impactos da decisão no meio social e econômico é a primeira dessas novas ferramentas.

*O adensamento do dever de explicitação dos motivos de fato que orientam a decisão administrativa, proveniente da referida regra, é acompanhado pela demonstração da necessidade e da adequação – ou proporcionalidade – da escolha realizada “inclusive em face das possíveis alternativas” (art. 20, parágrafo único), poder-se-ia dizer: **os custos-benefícios comparativos da escolha realizada, inclusive os relacionados aos seus impactos sociais e econômicos, no cotejo com outras decisões cogitáveis.***

*Tudo isso ainda se combina com a obrigação de explicitação das “consequências jurídicas e administrativas” (art. 21) da escolha realizada, seja **para efeito de seu cotejo com os objetivos gerais do ordenamento jurídico (finalidade), seja para efeito de controle de resultados e a necessária mitigação ou modulação de impactos desproporcionais ou iníquos, que importem em perdas anormais ou excessivas aos particulares afetados pela decisão** (art. 21, parágrafo único).*

(PEREZ, Marcos Augusto. “Processo administrativo e globalização: um diálogo entre os direitos brasileiro e norte-americano”. In: Revista Brasileira de Estudos Políticos. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, janeiro-junho de 2022, p. 347).

(Grifei).

26. Desse modo, ao ponderar os custos-benefícios da proposta do Corpo Técnico, de aplicação dos Temas Repetitivos 531 e 1009, administrativamente, observo que isso se mostra mais vantajoso para a Administração Pública do ponto de vista econômico, porquanto evita os ônus de processos judiciais, bem assim contribui para a segurança jurídica, harmonizando a interpretação das normas administrativa e judicialmente.

27. Assim, em homenagem aos princípios da segurança jurídica e da proporcionalidade, no meu entendimento, deve o e. Tribunal de Contas orientar aos jurisdicionados, em resposta à consulta da PGDF, que apliquem as teses firmadas no Temas Repetitivos 531 e 1009 do STJ.

28. Impende registrar que se deve alertar à PGDF para a modulação dos efeitos dessas decisões, nos seguintes termos: *“Os efeitos definidos neste representativo da controvérsia, somente devem atingir os processos que tenham*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

sido distribuídos, na primeira instância, **a partir da publicação deste acórdão**". (Grifei).

29. No tocante ao Enunciado nº 79 das Súmulas da Jurisprudência desta Casa, tendo em vista que a proposta ora apresentada é no sentido de aplicar as teses firmadas nos Temas Repetitivos 531 e 1009 do STJ, e considerando que a resposta à presente consulta, nos termos do § 2º do art. 264 do RI/TCDF³, tem caráter normativo, considero, pelo menos neste momento, que o e. Plenário deve deliberar pelo cancelamento do mencionado enunciado, e, posteriormente, caso se mostre necessário, poderá determinar a realização de estudos especiais com fim específico de aprovar nova súmula de jurisprudência sobre o tema em análise.

30. Ante o exposto, **VOTO**, no sentido de que o e. Plenário:

- I. tenha por cumprido o item IV da Decisão nº 2.543/2019;
- II. autorize o levantamento do sobrestamento determinado pelo item II da Decisão nº 2.543/2019;
- III. esclareça ao consulente que:
 - a) no caso de erro de interpretação de norma, deve-se aplicar a tese firmada pelo STJ no Tema Repetitivo 531: *“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.”*;
 - b) no caso de erro administrativo operacional ou de cálculo deve-se aplicar a tese firmada pelo STJ no Tema Repetitivo 1009: *“Os pagamentos indevidos aos servidores públicos decorrentes de erro administrativo (operacional ou de*

³ RI/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, com publicação no Diário Oficial do Distrito Federal do relatório/voto condutor da decisão. (Parágrafo Alterado(a) pelo(a) Emenda Regimental 5 de 26/01/2022).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

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.”;

IV. fica cancelado o Enunciado nº 79 das Súmulas da Jurisprudência desta Casa;

V. alerte à Procuradoria-Geral do Distrito Federal para a modulação dos efeitos do Tema 1009: *"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. (REsp n. 1.769.209/AL)."*;

VI. dê conhecimento da decisão que vier a ser proferida ao Complexo Administrativo do Governo do Distrito Federal e à Procuradoria-Geral do Distrito Federal;

VII. autorize o arquivamento dos autos.

Sala das Sessões, 9 de novembro de 2022.

MÁRCIO MICHEL
Conselheiro-Relator