

O INSTITUTO DA REPOSIÇÃO AO ERÁRIO SOB O ASPECTO DA BOA-FÉ DO SERVIDOR: UM BREVE ESTUDO SOBRE O POSICIONAMENTO DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA¹

Kelly Lopes de Almeida Santos²

Orientador: Professor Me. Hallison Rêgo Bezerra³

RESUMO

A aplicação do instituto da reposição ao erário previsto no artigo 46 da Lei 8.112/90 vem sendo afastada pelo poder judiciário, diante da boa-fé do servidor. O presente artigo apresenta uma discussão acerca da evolução do posicionamento do STJ sobre a temática, para tanto foi realizada revisão bibliográfica e jurisprudencial através da qual se pôde constatar que: 1 - Está pacificado o entendimento que os valores recebidos decorrentes de errônea ou mudança da interpretação da lei não são passíveis de devolução. 2 - Nos casos decorrentes de erro operacional da Administração persiste a divergência jurisprudencial. 3 - Em se tratando de decisões judiciais liminares posteriormente revogadas está se assentando novamente o posicionamento quanto à possibilidade de restituição.

Palavras-chave: Reposição ao Erário; Boa Fé; Servidor.

ABSTRACT

The judiciary, given the good faith of the server, has cleared the application of the institute replacement of the public purse under Article 46 of Law 8112/90. This article presents a discussion about the evolution of the Supreme Court 's position on the issue, for both was held literature review and case law through which it was able to establish that: 1 is pacified the understanding that the amounts received due to erroneous or change interpretation of the law are not returnable. 2- In cases arising from management of operational error persists jurisprudential divergence. 3- When it comes to later revoked preliminary injunctions is again becoming the positioning of the possibility of restitution.

Keywords: Replacement to the public treasury, good faith server.

1. INTRODUÇÃO

É dever do Estado zelar pela boa aplicação dos recursos públicos, inclusive em relação ao funcionamento de sua máquina administrativa, para tanto, os gestores devem promover ações contínuas de aperfeiçoamento de seus processos internos. No que concerne a área de pagamento de pessoal podem ser adotadas medidas como: acompanhar a aplicação da legislação correlata, implementar sistemas informatizados modernos e seguros com alto grau de controle e realizar

¹ Artigo apresentado como requisito parcial para obtenção de título de Bacharel em Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte- UNI-RN, sob a orientação do professor Me. Hallison Rêgo Bezerra.

² Acadêmica do curso de Direito no UNI-RN, e-mail: kellykla@hotmail.com

³ Professor de Direito Constitucional no UNI-RN, e-mail: hallisonbezerra@gmail.com

capacitação continua dos servidores que trabalham na área, objetivando evitar atos indevidos do qual decorram prejuízos ao erário.

No entanto, considerando o volume de servidores nas mais variadas situações jurídicas específicas de cada carreira, com pagamento de vantagens relacionadas, por exemplo, ao direito adquirido ou pagamento por decisão judicial liminar, nem sempre é possível evitar falhas operacionais e humanas ou mudanças de interpretação normativa, que acabam por acarretar pagamentos indevidos, que trazem prejuízos aos cofres públicos.

Pensando nesse tipo de situação, o legislador criou o instituto da reposição ao erário que pode ser conceituado como mecanismo administrativo que possibilita que valores recebidos indevidamente sejam devolvidos posteriormente ao erário através de procedimento próprio. Em âmbito federal está previsto no artigo 46 da Lei 8.112/90⁴, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

Da interpretação literal do referido artigo depreendem-se dois procedimentos principais para devolução: caso o erro tenha ocorrido no mês imediatamente anterior, o valor deve ser devolvido todo de uma vez. Se persistir por mais de dois meses poderá ser parcelado, a pedido do servidor, em parcelas não inferiores a 10% de sua remuneração. Está expresso, ainda, no dispositivo a obrigatoriedade da devolução dos valores monetariamente atualizados, nos casos de decisões judiciais não transitadas em julgado que tenham sido posteriormente revogadas.

Mas como a reposição ao erário decorre de um ato administrativo, em consonância com o princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional, muitos servidores buscam a tutela do judiciário objetivando se escusar da obrigação de devolver esses valores, sob os argumentos de recebimento de boa-fé e a remuneração ser verba de caráter alimentar.

Considerando que a lei é um comando genérico e abstrato que não comporta todas as situações fáticas, o poder judiciário vem acatando amplamente essa tese e proferindo milhares de decisões favoráveis a não devolução de valores recebidos de boa-fé pelo servidor.

Inicialmente essa posição era adstrita a situações decorrentes de errônea interpretação da lei por parte da Administração, mas nos últimos anos vem se estendendo também aos casos

⁴ Art. 46. As reposições e indenizações ao erário, atualizadas até 30 de junho de 1994, serão previamente comunicadas ao servidor ativo, aposentado ou ao pensionista, para pagamento, no prazo máximo de trinta dias, podendo ser parceladas, a pedido do interessado. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 4.9.2001)

§ 1º O valor de cada parcela não poderá ser inferior ao correspondente a dez por cento da remuneração, provento ou pensão. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 4.9.2001)

§ 2º Quando o pagamento indevido houver ocorrido no mês anterior ao do processamento da folha, a reposição será feita imediatamente, em uma única parcela. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 4.9.2001)

§ 3º Na hipótese de valores recebidos em decorrência de cumprimento a decisão liminar, a tutela antecipada ou a sentença que venha a ser revogada ou rescindida, serão eles atualizados até a data da reposição. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 4.9.2001).

decorrentes de falhas operacionais e até mesmo, minoritariamente, em situações de pagamentos decorrentes de decisões liminares que tenham sido posteriormente revogadas. Neste contexto, o Estado acaba por arcar com o prejuízo.

Como não existem dados oficiais calculando o montante despendido com situações dessa natureza, só para se ter uma ideia do quão vultuosa deve ser essa quantia, a Controladoria Geral da União (CGU) identificou 30 mil inconsistências na folha de pagamento de pessoal do Poder Executivo Federal, entre os anos de 2010 e 2014, gerando uma economia de cerca de R\$ 1,2 bilhão (R\$ 445,9 milhões anuais) com a suspensão e correção de pagamentos indevidos (BRASIL, 2014). Esse tipo de auditoria gera milhares de processos administrativos de reposição ao erário, que acabam em sua maioria, indo parar no poder judiciário.

Soma-se a esse quadro o fato da repercussão desses julgados, até de modo incorreto ou incompleto, dissemina entre os servidores a informação de que em nenhuma hipótese vão devolver valores erroneamente recebidos, o que pode fomentar o comportamento de omissão ao detectar falhas em seu pagamento, indo de encontro ao dever ético do agente público para com a Administração, ou mais grave ainda, a adoção pelo servidor de procedimentos fraudulentos para gerar pagamentos indevidos, o que configuraria conduta criminosa.

Em suma, na situação jurídica aqui posta, há duas perspectivas preponderantes a ser consideradas: o poder-dever do Estado de reparar a aplicação incorreta da verba pública contraposto à boa-fé do servidor, para o qual a remuneração é no geral a principal fonte de subsistência de sua família.

Diante deste cenário, o presente artigo através de pesquisa bibliográfica (normativa, doutrinária e jurisprudencial) objetiva apresentar uma breve análise da evolução do posicionamento do Superior Tribunal de Justiça (STJ) quanto à matéria. A escolha dessa Corte se deve ao fato de suas decisões nessa temática irradiarem para consolidação do posicionamento dos julgamentos nas demais instâncias.

O resultado da pesquisa foi organizado da seguinte forma: na seção 2 é apresentada uma discussão normativa-doutrinária acerca do instituto da reposição ao erário, na seção 3 o tratamento em âmbito administrativo, passando em seguida à análise do posicionamento jurisprudencial do STJ, na seção 4.

É mister ressaltar que esse trabalho não pretende esgotar a temática em questão, mas sim, apresentar um panorama que contribua para evolução do debate jurídico de um assunto tão relevante para o Estado e servidores.

2. O INSTITUTO DA REPOSIÇÃO AO ERÁRIO: PERSPECTIVA NORMATIVA-DOCTRINÁRIA

O instituto da reposição ao erário já era previsto no antigo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União. Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952 (Revogada), em seu artigo 125⁵.

Hely Lopes Meirelles (1978 apud Farias, 2008, p. 6), em seu clássico compêndio de Direito Administrativo, quando ainda em vigor esse Estatuto, já indicava que os estatutos costumavam admitir, especialmente em caso de indenização, o desconto em folha, descrito no artigo 126, da Lei 1.711/52⁶, sendo uma exceção a impenhorabilidade.

De acordo com Farias (2008, p. 6), com esse mesmo posicionamento, o extinto Tribunal Federal de Recursos entendia ser “legítimo o ato da Administração que, para ressarcimento de prejuízos causados à Fazenda Nacional, resultante de irregularidades apuradas em processo administrativo, determina o desconto em folha de proventos do responsável”.

Quando da entrada em vigor do Estatuto dos Servidores Federais vigente, Lei nº 8.112, de 11 dezembro de 1990, foi mantido o mesmo regramento, nos seus artigos 45 a 48, que tratou das reposições e indenizações ao erário, seu texto não apenas permitiu, mas impôs à Administração Federal o poder-dever de operar, unilateralmente, direta e sumariamente, independentemente da autorização do servidor, a compensação parcelada da dívida, quando a origem do débito fundar-se em ato ilícito (indenização) e pagamento indevido (reposição). (FARIAS, 2008, p. 7).

A redação original do Artigo 46 da Lei 8112/90, manteve o mesmo percentual máximo de desconto existente no Estatuto anterior. “As reposições e indenizações ao erário serão descontadas em parcelas mensais **não excedentes à décima parte** da remuneração ou provento, em valores atualizados” (BRASIL, 1990, grifo nosso).

Ainda em 1992, a obra atualizada de Hely Lopes Meirelles, enfatizava que: o desconto em folha seria legítimo desde que não houvesse divergência sobre o *quantum* a descontar ou sobre a legalidade do ato que determinou a restituição, não podendo a Administração efetivar os descontos a que se opõe o servidor, somente passível a restituição depois de solucionada a

⁵ Art. 125. As reposições e indenizações à, Fazenda pública serão descontadas em parcelas mensais não excedentes da décima parte do vencimento ou remuneração. Parágrafo único. Não caberá o desconto parcelado quando o funcionário solicitar exoneração ou abandonar o cargo.

⁶ Art. 126. O vencimento, remuneração ou qualquer vantagem pecuniária atribuída ao funcionário não será objeto de arresto, sequestro ou penhora, salvo quando se tratar: I – de prestação de alimentos: II – **de dívida à Fazenda Pública**. (grifo nosso)

controvérsia, por processo específico. Ou seja, já era apregoada a presença dos princípios do contraditório e ampla defesa em âmbito administrativo.

Com a entrada em vigor da Lei nº 9.527, de 10 de dezembro de 1997, o percentual máximo de desconto foi aumentado:

Art. 46. As reposições e indenizações ao erário serão previamente comunicadas ao servidor e descontadas em parcelas mensais em valores atualizados até 30 de junho de 1994. (Redação dada pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

§ 2º A reposição será feita em **parcelas cujo valor não exceda 25%** da remuneração ou provento. (Parágrafo acrescentado pela Lei nº 9.527, de 10.12.97, grifo nosso).

Tal cenário não durou muito, pois a Medida Provisória n.º 2.225-45/2001, em vigor conforme o art. 2º da Emenda Constitucional n.º 32/2001, deu nova redação aos dispositivos vigente atualmente estabelecendo o seguinte parâmetro: “§ 1º O valor de cada parcela não poderá ser **inferior ao correspondente a dez por cento** da remuneração, provento ou pensão” (BRASIL, 2001, grifo nosso).

É importante observar que embora o percentual vigente, seja melhor para o servidor do que o estabelecido em 1997, o paradigma em relação à redação original do estatuto foi modificado, antes o desconto máximo autorizado era de 10% da remuneração, passando a ser essa a parcela mínima permitida.

A doutrina e jurisprudência confirmam que há três grupos principais de situações que ensejam a reposição ao erário, quais sejam:

- a) **errônea aplicação ou mudança de interpretação da lei pela Administração**: nesses casos a Administração se equivocou ao aplicar a lei no caso concreto ou houve posteriormente modificação do entendimento para matéria, adverte-se que esses atos, em regra, devem decorrer de órgão ou agente com competência para fazê-lo. É importante observar que nestes casos há evidente aparência de segurança jurídica e legalidade do ato, por isso a não ser que o servidor tenha concorrido para o fato dificilmente irá restituir os valores recebidos;
- b) **erro operacional por parte da Administração**: nesse caso o pagamento indevido decorreu de falhas em sistemas informatizados ou humanas que não representam as orientações normativas dos órgãos consultivos para aqueles casos. A análise do caso concreto é fundamental nesse cenário, visando aferir se havia ou não a sensação de segurança jurídica naquele pagamento;

- c) **decorrente de revogação de liminares, e tutelas ou outras decisões não transitadas em julgado ou em julgamento de ações rescisórias:** essa espécie tem participação direta do poder judiciário, havia uma decisão vigente que dava o direito ao pagamento, sendo posteriormente modificada. Quando se trata de decisões não transitadas em julgado parte-se do pressuposto que o servidor tem ciência quanta inexistência de estabilidade daquele pagamento até o fim do processo. Já no caso do desfazimento da coisa julgada através de ação revisória depreende-se que há presença da segurança jurídica decorrente do encerramento da primeira lide.

As três situações acima descritas serão tratadas mais detalhadamente nas seções 3 e 4. Antes, contudo faz-se necessário a discussão acerca de princípios e teorias que norteiam os posicionamentos pró e contra a restituição.

2.1. O dever de restituir sob a égide da autotutela estatal

Uma das maiores controvérsias existentes quanto à reposição ao erário refere-se à legalidade do desconto em folha decorrente do uso do poder de autotutela da Administração, efetuado em caráter unilateral sem anuência do servidor. A autotutela pode ser conceituada como princípio segundo o qual o Estado tem a permissão de rever seus atos os anulá-los em casos de ilegalidade ou revogá-los em casos de oportunidade e conveniência. Para Maria Sylvia Zanella di Pietro (2012):

O controle que se exerce sobre os próprios atos, com possibilidade de anular os ilegais e revogar os inconvenientes e inoportunos, independentemente de recurso ao Poder Judiciário. (...) decorrência do princípio da legalidade: se a Administração Pública está sujeita à lei, cabe-lhe, evidentemente, o controle da legalidade (DI PIETRO, 2012, p. 70).

Esse poder foi tratado em duas súmulas do Supremo Tribunal Federal. A súmula nº 346, publicada em 1964, preceitua que: “a administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos”. Já a Súmula nº 473 publicada em 1969, tem a seguinte redação: “a Administração pode anular os seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos, ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial”.

Segundo ministro do STF Dias Toffoli no julgamento do Recurso Extraordinário (RE 594296), o entendimento contido na Súmula nº 473, que a Administração pode anular unilateralmente seus atos, não foi recepcionado pela CF de 1988, cujo artigo 5º, LV, garante o direito ao contraditório e à ampla defesa, em todo ato administrativo que afete os interesses da pessoa

envolvida. Essa nova concepção é também confirmada pela doutrina, segundo o ministro, que citou os juristas Hely Lopes Meirelles e Celso Antônio Bandeira de Mello (BRASIL, 2011).

O exercício da autotutela bem mais que uma prerrogativa é um dever vinculado da Administração, porém não pode ser exercido indiscriminadamente, pois está inserido em um ordenamento jurídico, devendo ser adequado a outros comandos legais, como segurança jurídica, devido processo legal, contraditório, ampla defesa, proteção à confiança legítima e boa-fé.

A lei, doutrina e jurisprudência apontam que a Administração não pode efetuar os descontos referentes à reposição ao erário sem prévia comunicação ao servidor, garantindo-lhe o direito ao contraditório e ampla defesa salvaguardado o respeito à segurança jurídica das relações administrativas firmadas. É o que se infere da leitura do artigo 2º da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999⁷, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal (BRASIL 1999).

Segundo Dantas e Lima Filho (2009), nos casos em que há mudança ou má aplicação da lei pela administração pública federal, a nova ou correta interpretação não pode retroagir para alcançar situações já consolidadas. A correção, no caso, também deve ser *ex nunc*, ou seja, para o futuro. Em uma interpretação sistemática do ordenamento jurídico brasileiro, poderia se chegar à conclusão que o dispositivo acima exposto vedou a restituição ao erário nos casos de aplicação de nova interpretação da lei por parte da Administração.

Alguns doutrinadores apontam que a Administração não poderia efetuar o desconto sem a “anuência” do servidor, mas essa interpretação vai de encontro ao princípio da autotutela, sopesando todos os princípios e normas atinentes, o entendimento mais adequado seria o seguinte: a Administração não pode efetuar os descontos antes do encerramento do processo administrativo correlato, restando ao servidor a possibilidade de buscar as vias judiciais. É o que se depreende da leitura do Acórdão do STF proferido no julgamento do Recurso Extraordinário 594.296, que reconheceu a repercussão geral da matéria.

EMENTA RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO ADMINISTRATIVO. EXERCÍCIO DO PODER DE AUTOTUTELA ESTATAL. REVISÃO DE CONTAGEM DE TEMPO DE SERVIÇO E DE QUINQUÊNIOS DE SERVIDORA PÚBLICA. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. 1. Ao Estado é facultada a revogação de atos que repete ilegalmente praticados; porém, se de tais atos já decorreram efeitos concretos, seu desfazimento deve ser precedido de regular processo administrativo. 2. Ordem de revisão

⁷ Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação (grifo nosso).

de contagem de tempo de serviço, de cancelamento de quinquênios e de devolução de valores tidos por indevidamente recebidos apenas pode ser imposta ao servidor depois de submetida a questão ao devido processo administrativo, em que se mostra de obrigatória observância o respeito ao princípio do contraditório e da ampla defesa. 3. Recurso extraordinário a que se nega provimento. (STF - RE: 594296 MG, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 21/09/2011, Tribunal Pleno, Data de Publicação: REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO).

Em síntese, a autotutela estatal deve ser aplicada com ponderação nos casos de reposição ao erário quando estiver em jogo interesses de pessoas contrárias ao desfazimento do ato, não podendo ser exercida em sua plenitude, devendo se respeitar todos os princípios e normas que norteiam a questão.

2.2. Aspectos doutrinários: Teoria do Enriquecimento Sem Causa X Teoria da Boa fé do servidor

Não obstante a existência de regulação legal sobre a matéria, mas diante da controvérsia jurisprudencial sobre o real alcance de sua aplicabilidade foram desenvolvidas diversas teorias doutrinárias corroborando tanto com o dever de restituir verbas indevidamente recebidas, bem como de sua inaplicabilidade em determinados casos, destacando-se em polos diametralmente opostos a teoria do enriquecimento sem causa e a teoria da boa-fé do servidor, a seguir tratadas mais detalhadamente.

2.2.1. Teoria do enriquecimento sem causa

A teoria do enriquecimento sem causa tem sua origem no direito civil, tratado expressamente no Código Civil de 2002, em seus artigos 876, 884 e 885⁸. Sobre esse tema, ensina Sílvio Venosa que a noção de enriquecimento se contrapõe a noção de empobrecimento da outra parte, em outras palavras da vantagem de um patrimônio deverá resultar a desvantagem de outro. A expressão “sem causa” deve ser compreendida como o ato jurídico desprovido de razão protegida pela ordem jurídica. “A causa poderá existir, mas, sendo injusta, estará configurado

⁸ Art. 876. Todo aquele que recebeu o que lhe não era devido fica obrigado a restituir; obrigação que incumbe àquele que recebe dívida condicional antes de cumprida a condição [...].

Art. 884. Aquele que, sem justa causa, se enriquecer à custa de outrem, será obrigado a restituir o indevidamente auferido, feita a atualização dos valores monetários.

Art. 885. A restituição é devida, não só quando não tenha havido causa que justifique o enriquecimento, mas também se esta deixou de existir

o locupletamento indevido, podendo o enriquecimento emanar tanto de ato jurídico, como de negócio jurídico, bem como de ato de terceiro” (VENOSA, 2004).

Celso Antônio Bandeira de Melo (2006) afirma que o enriquecimento sem causa é um princípio geral do direito, não se alocando apenas nos ramos do direito privado e sendo igualmente aplicável ao direito público, como não poderia deixar de ser, visto que o rigor na análise dos atos emanados desse ramo, onde prepondera a supremacia do interesse público, deve ser muito mais acentuado que na esfera privada, onde vigora em regra a autonomia da vontade das partes.

Em um cenário ideal os atos ilícitos, nulos ou inválidos não deveriam existir, mas no mundo real é praticamente impossível evitá-los por completo, visto que as relações jurídicas são peculiares e afetadas por fatores como tempo, mudanças históricas, políticas, jurídicas e sociais, bem como sempre existirá a suscetibilidade ao erro humano. Para evitar que esses atos continuem a produzir efeitos é que existe o poder da autotutela estatal já abordado neste estudo.

No caso da reposição ao erário de valores recebidos indevidamente há de se considerar que o fato gerador desse pagamento decorreu de ato eivado de vício de legalidade, através do qual o beneficiário dessa quantia acabou tendo incremento patrimonial indevido, o que configuraria seu “enriquecimento sem causa” em detrimento do “empobrecimento” do Estado. Por essa ótica, seria um pensamento lógico que esses valores deveriam ser restituídos.

Ocorre que, como bem afirma Celso Antônio Bandeira de Melo (2006), esse pensamento não pode ser tão simplista nesses casos, pois se o ato administrativo praticado pelo Estado era inválido, isto significa que a Administração ao praticá-lo feriu a ordem jurídica e quando o anula está confessando essa violação, sendo injusto que o agente causador (Estado) se locuplete, eximindo-se completamente de responsabilidade, transmitindo para o servidor, que recebeu de boa-fé e não concorreu para o fato, o ônus de arcar com esse prejuízo patrimonial.

Neste íterim emerge a necessidade de tratar mais detalhadamente sobre a teoria da boa-fé aplicada ao direito administrativo, temática abordada a seguir.

2.2.2. Teoria da boa-fé do servidor

O dever da boa-fé pode ser compreendido como “condição necessária para a manutenção do convívio social, pois é fundamental que o cidadão cumpra com a conduta prometida ou

com a intenção declarada, sendo nessa medida esperada pela sociedade, sob pena de provocar verdadeira insegurança contra o pacto social” (NASSA, 2006, p 18).

Na ceara jurídica consoante à teoria do enriquecimento sem causa, a teoria da boa-fé surgiu no direito civil sendo inclusive alçada a princípio basilar no Código Civil de 2002. Para parte da doutrina a boa-fé seria princípio geral do direito brasileiro positivado através dos artigos 1º, III, e 3º, I, da CF/88, arraigado no princípio da dignidade da pessoa humana e alicerce da construção de uma sociedade livre, justa e igualitária permeando assim todo o sistema jurídico brasileiro, inclusive, o direito administrativo.

A boa-fé no regime jurídico de direito administrativo deve ser dual e recíproca entre Estado e administrados. No caso do Estado deve emergir como princípio do dever de atuação do servidor, de acordo com o comportamento esperado de quem tutela o interesse público. Este comportamento é representado tanto pelo dever de lealdade entre as partes especialmente envolvidas numa relação (boa-fé subjetiva), bem como pelo dever de conduta segundo padrões de comportamento previstos no ordenamento jurídico (boa-fé objetiva). (NASSA, 2006, p. 52).

Nesse contexto peculiar está a situação de um servidor que recebe valores indevidos em sua remuneração, pois se por um lado ele é um cidadão, por outro também compõe a Administração. Dada sua relação jurídica empregatícia “*sui generis*”, deve possuir padrões de condutas éticos esperados mais elevados que outro indivíduo não servidor.

Existem inclusive códigos de ética para regular a atuação profissional dos servidores públicos. Em âmbito do poder executivo federal foi aprovado através do Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994⁹, que estabelece a conduta e deveres esperados dos agentes públicos.

Da interpretação do referido código de ética, no que se refere ao recebimento da remuneração pelo servidor depreende-se que mesmo não tendo concorrido para o pagamento indevido, na hipótese de identificar inconsistências em seu contracheque tem o dever ético de comunicar à Administração.

Ocorre que, em âmbito jurisprudencial, a análise da boa-fé do servidor para os casos de reposição ao erário é objetiva, ou seja, caso não fique comprovada sua conduta positiva, contribuindo para o pagamento errôneo, presume-se que o recebeu de boa-fé, independentemente

⁹ IV- A remuneração do servidor público é custeada pelos tributos pagos direta ou indiretamente por todos, até por ele próprio, e por isso se exige, como contrapartida, que a moralidade administrativa se integre no Direito, como elemento indissociável de sua aplicação e de sua finalidade, erigindo-se, como consequência, em fator de legalidade.

XIV - São deveres fundamentais do servidor público:

c) ser probo, reto, leal e justo, demonstrando toda a integridade do seu caráter, escolhendo sempre, quando estiver diante de duas opções, a melhor e a mais vantajosa para o bem comum;
m) comunicar imediatamente a seus superiores todo e qualquer ato ou fato contrário ao interesse público, exigindo as providências cabíveis

de ser possível ou não a identificação do erro pelo próprio beneficiário. Para essas decisões é determinante a presunção de legitimidade do ato administrativo.

A presunção da boa-fé objetiva é critério essencial para o afastamento da restituição pelo judiciário, dado que o servidor recebe a sua remuneração tendo a presunção que aquele pagamento foi legal, sendo uma verba de caráter alimentar e não devendo posteriormente ser surpreendido com uma despesa imprevista que impactará a sua vida, bem como de sua família.

Neste contexto, chama a atenção o recente julgado do STJ, a seguir transcrito, em que foi mantida a decisão do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, que afastou a aplicabilidade da boa-fé do servidor no caso concreto, considerando que o autor ocupa o cargo de defensor público e teria condições de identificar o erro da Administração:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. **PAGAMENTO INDEVIDO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA A SERVIDOR ESTADUAL. AFASTADA A BOA-FÉ DO SERVIDOR.** INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 7 DO STJ. AGRAVO NÃO-PROVIDO. DECISÃO Trata-se de agravo, com fulcro nos arts. 544 e seguintes do CPC, contra decisão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul que negou seguimento ao recurso especial (fls. 314/318 e-STJ). O Tribunal a quo prolatou acórdão, nos seguintes termos (fl. 257 e-STJ): APELAÇÕES CÍVEIS. RECURSO ADESIVO. REEXAME NECESSÁRIO. GRATIFICAÇÃO DE PERMANÊNCIA. REVISÃO DO ATO DE CONCESSÃO. DEVOLOUÇÃO DOS VALORES PAGOS INDEVIDAMENTE. POSSIBILIDADE. (...). - **É cabível a devolução dos valores pagos indevidamente a título de gratificação de permanência, concedida três anos antes do preenchimento dos requisitos para tanto. O equívoco da Administração Pública não implica a boa-fé do beneficiado que conhece os requisitos para o deferimento da vantagem funcional.** (...) A decisão de admissibilidade do Tribunal de origem (fls. 305/309 e-STJ) **negou seguimento ao recurso especial ao fundamento de que não haveria a presunção de boa-fé do servidor público beneficiado, uma vez que este é defensor público, e que a demonstração da boa-fé objetiva dependeria de análise fático-probatória,** (...) Dessarte, com base nas razões expostas, NEGO PROVIMENTO ao agravo (art. 544, § 4º, II, a). Publique-se. Intimem-se. (AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 668.376 - RS (2015/0043945-7) Brasília DF, 11 de março de 2015. MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES Relator) (BRASIL, 2015 grifo nosso).

Embora esse julgado represente posicionamento minoritário, observa-se que no presente caso a análise da boa-fé foi subjetiva considerando condições pessoais do servidor público. Tal posicionamento é salutar, pois contribui para desmistificação de que a conduta omissiva do servidor público (não comunicar o equívoco identificado) será sempre protegida sob o manto da boa-fé.

Julgados como o acima transcrito demonstram que a análise do caso concreto pode ser utilizada para evitar o incentivo à omissão por parte do servidor, afinal “a boa-fé que deve ser

protegida é a intenção pura, isenta de dolo, de engano, de malícia, de esperteza com que a pessoa recebe o pagamento ‘indevido’, certo de que está agindo de acordo com o direito”. (LIMA NETO, 2007, p. 153).

3. O INSTITUTO DA REPOSIÇÃO AO ERÁRIO: PERSPECTIVA ADMINISTRATIVA

Após a análise normativo-doutrinária acerca do instituto da reposição ao erário, faz necessário apresentar como a própria Administração o aplica. Para tanto, as seções seguintes apresentam o tratamento dado pelo poder executivo federal (seção 3.1), o posicionamento da Advocacia Geral da União enquanto órgão consultivo da Administração (seção 3.2) e por fim a abordagem do Tribunal de Contas da União enquanto órgão de controle externo (seção 3.3).

3.1. Aspectos procedimentais normatizados

A lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal veio para orientar como a Administração deveria proceder à instrução e análise dos mais variados processos em âmbito administrativo preceituando a observância aos princípios dos contraditório e ampla defesa, bem como da motivação dos atos e decisões.

Mais especificamente no que concerne ao instituto da reposição é relevante a leitura dos artigos 53 e 54¹⁰. Tratam respectivamente do poder de autotutela da Administração e regula o prazo decadencial para que seja efetuada a cobrança dos valores recebidos indevidamente.

O Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG) tem competência para regular esse assunto no âmbito do poder executivo federal e estabeleceu procedimento específico para reposição ao erário, através da Orientação Normativa (ON) nº 5, de 21 de fevereiro de 2013.

A referida orientação prevê em linhas gerais que cada ato passível de devolução gerará um processo administrativo, no qual inicialmente o interessado será comunicado garantindo-

¹⁰ Art. 53. A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.

Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.

§ 1º No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento.

§ 2º Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato.

lhe o contraditório e ampla defesa, bem como recurso para autoridade superior. Somente após todo o procedimento, em sendo decidido pela restituição, essa ocorrerá. Chama atenção a previsão expressa na ON quanto à impossibilidade de devolução de valores recebidos de boa-fé pelo servidor, em decorrência de errônea ou inadequada interpretação da lei por parte da administração pública.

No entanto, os limites desta pesquisa não permitiram verificar se de fato as autoridades públicas responsáveis deixam de efetuar a cobrança na situação prevista na Orientação Normativa, dado que há uma carga decisória relevante na análise do caso concreto, visto que a regra legal é a devolução. Ou se todos os recursos dos servidores são indeferidos e esses processos servem apenas para instruir uma futura defesa da União em âmbito judicial.

Foram encontradas duas situações emblemáticas que coadunam com essas duas possibilidades: no primeiro caso em 2011, foi identificado que milhares de servidores públicos estavam recebendo indevidamente uma Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada (VPNI) denominada complemento de salário mínimo, visto que, o paradigma para aferir se o servidor recebia menos de um salário mínimo, fazendo jus à vantagem não era mais o vencimento básico, e sim, a remuneração do cargo.

Diante deste fato, através do Ofício Circular nº 02/2011/SRH/MP foi determinado que fossem comunicados todos os interessados, e já no mês seguinte implantado o desconto em folha, muito embora, claramente, neste caso havia ocorrido uma mudança de interpretação e os servidores haviam recebido de boa-fé, tanto que judicialmente até por meio de ação civil pública, a incidência desse desconto foi afastada. O documento citava ainda o direito ao contraditório e ampla defesa para o servidor, embora a decisão autorizando o desconto já estivesse estabelecida no mesmo texto.

Já em procedimento diverso do acima elencado, em 2013, através da Orientação Normativa nº 16, de 23 de dezembro de 2013, o MPOG modificou um entendimento anterior e fixou a impossibilidade da conversão especial do tempo de serviço exercido sob condições insalubres no regime estatutário. No entanto, diante da mudança de interpretação estabeleceu que seriam insuscetíveis de devolução os valores recebidos de boa-fé pelo servidor a título de aposentadoria e abono de permanência decorrente desses atos.

Como o segundo posicionamento é mais recente espera-se que essa seja a posição atual adotada pela Administração, evitando assim, que o servidor tenha que ir ao judiciário garantir a proteção que já deveria lhe ser concedida administrativamente.

3.2. O posicionamento da Advocacia Geral da União

Conforme dispõe o artigo 131 da Constituição, “a Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, (...), as **atividades de consultoria e assessoramento jurídico** do Poder Executivo” (BRASIL, 1988, grifo nosso).

A Advocacia Geral da União (AGU) emite Súmulas e Pareceres com força vinculante para todo poder executivo federal consoante ao disposto no artigo 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993¹¹.

No que concerne a temática da reposição ao erário, de acordo com Lima Neto (2007), ainda na vigência da Lei 1711/52, já havia registros de pareceres da extinta Consultoria Jurídica da República quanto a não incidência de reposição ao erário quando da errônea interpretação da lei por parte da Administração verificada a boa-fé do servidor (parecer nº X-29, Diário Oficial de 17/6/55, p. 11.894 e parecer Z-260/57, Diário Oficial de 21/5/57, p. 12.852) (LIMA NETO, 2007, p.152).

No entanto, após a publicação da Lei 8.112/90, que tratava da reposição ao erário em seu artigo 46, sem abarcar os casos em que não seria devida a restituição, novamente se formou um cenário de insegurança quanto à temática.

O Parecer nº 179/91, de 16 de julho de 1991, do Departamento de Recursos Humanos da Secretaria da Administração Federal, menciona o art. 46 da Lei na 8.112, manda observar o Parecer da extinta Consultoria-Geral da República na CR/SA-21, de 9 de agosto de 1988, segundo o qual, “o servidor que, de presumida boa-fé, venha a receber vantagem financeira em decorrência de errônea interpretação ou aplicação da norma legal por parte da Administração, não está obrigado a devolver o que recebeu indevidamente”. O parecer acrescenta ainda: "Além do que, pagos como salário tem caráter alimentar e, mesmo quando indevidos não estão sujeitos à reposição". (LIMA NETO, 2007, p.154).

Neste mesmo sentido é o Parecer nº GQ 161/98¹², publicado no Diário Oficial de 09 de setembro de 1998, que trata da imposição de restituição ao erário de valores recebidos através

¹¹ Art. 4º - São atribuições do Advogado-Geral da União X - fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e demais atos normativos, a ser uniformemente seguida pelos órgãos e entidades da Administração Federal; XI - unificar a jurisprudência administrativa, garantir a correta aplicação das leis, prevenir e dirimir as controvérsias entre os órgãos jurídicos da Administração Federal; XII - editar enunciados de súmula administrativa, resultantes de jurisprudência iterativa dos Tribunais

¹² Parecer GQ 161/98 EMENTA: “A Lei 8.112/90, de 1990, não desautoriza a orientação até agora observada de que as quantias recebidas “indevidamente”, de boa-fé, em virtude de errônea interpretação da lei pela administração e posterior mudança de critério jurídico adotado, não precisam ser repostas, mesmo quando desconstituído o ato. Conceito de pagamento indevido.

de liminares e antecipações de tutela, posteriormente cassadas; e traz elucidativas considerações no que tange aos casos não suscetíveis à restituição.

Em 19 de setembro de 2008 foi publicado pela AGU Súmula nº 34, com seguinte texto: “Não estão sujeitos à repetição os valores recebidos de boa-fé pelo servidor público, em decorrência de errônea ou inadequada interpretação da lei por parte da Administração Pública”, que deveria colocar termo na controvérsia administrativa dos casos não sujeitos à devolução.

Fato curioso ocorreu em 2013, no dia 09 de setembro a AGU público a Súmula nº 71, alterando a Súmula 34, que passou a vigorar com a seguinte redação: “É incabível a devolução de valores de caráter alimentar percebidos de boa-fé, por servidor público, em virtude de interpretação errônea, má aplicação da lei, ou **erro da Administração.**” (BRASIL, 2013, grifo nosso).

Pela primeira vez, a Administração reconhecia não ser devida restituição em caso de erro operacional. Entretanto menos de vinte dias após sua publicação, a Súmula nº 71 esta foi revogada, através da Súmula nº 72 de 26 de setembro de 2013, restabelecendo os efeitos da Súmula nº 34 com a mesma redação anterior, excluindo o erro da Administração do texto. Em outras palavras em caso de erro operacional continua sendo devida a restituição.

3.3. O posicionamento do Tribunal de Contas da União

O Tribunal de Contas da União (TCU), órgão de controle externo tem importante papel na estabilização dos posicionamentos normativos adotados pela Administração, visto que cabe a Corte de Contas nos termos do artigo 71 da CF/88¹³, julgar as contas dos administradores públicos e apreciar atos como admissões aposentadorias e pensões.

No que concerne a reposição ao erário, ainda na década de 1970 o Tribunal de Contas da união, através da edição da súmula nº 106,¹⁴ firmou importante entendimento quanto não ser

Os pagamentos feitos em consequência de liminares, posteriormente cassadas por decisões judiciais definitivas, são pagamentos indevidos e estão sujeitos reposição, uma vez que não se enquadram na orientação adotada pela AGU. (BRASIL, 1998).

¹³ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório

¹⁴ SÚMULA Nº 106 DO TCU ‘O julgamento, pela ilegalidade, das concessões de reforma, aposentadoria e pensão, não implica por si só a obrigatoriedade da reposição das importâncias já recebidas de boa-fé, até a data do conhecimento da decisão pelo

passível de devolução valores recebidos a título de aposentadoria e pensão, quando os atos são posteriormente julgados como ilegais pelo TCU. A tese firmada na citada súmula teve como objetivo resguardar os interesses dos beneficiários, afinal, eles não poderiam ser prejudicados devido à demora no julgamento dos atos, e serem obrigados a restituir ao erário quantias que receberam de boa-fé.

Ocorre que segundo Alencar (2009), a referida súmula começou a ser utilizada indiscriminadamente como fundamento para defesa de que valores recebidos de boa-fé pelo servidor não eram passíveis de devolução. Fez-se necessário então a edição da súmula nº 235¹⁵ para regular a matéria, a Súmula nº 235 “afastou de vez a linha dos julgados anteriores, no sentido de aplicar por analogia a Súmula nº 106 aos casos de recebimentos indevidos (...), entretanto praticamente impediu qualquer possibilidade de liberação do ressarcimento nos diversos casos” (ALENCAR, 2009, p.115).

Diante da resistividade imposta pela súmula nº 235, esta acabou por ser revogada, tendo sido aprovada na mesma ocasião a súmula nº 249¹⁶. Essa deu novos contornos ao exame da matéria, conforme ressalta Alencar (2009, p.116), “A redação final da súmula nº 249 contou com uma importante participação do Ministro Marcos Bemquerer Costa, que fez sugestão aditiva no sentido de que, no texto proposto, fosse incluída à expressão “erro de interpretação de lei” o adjetivo “escusável”.¹⁷

Em síntese, o atual posicionamento do TCU é no sentido que, valores recebidos de boa-fé pelo servidor, oriundos de má aplicação ou mudança de interpretação da lei por parte da Administração não são passíveis de devolução. No entanto, na análise do caso concreto leva-se em consideração certos aspectos que podem ser correlacionados à boa-fé subjetiva, ou seja, se tal situação realmente não poderia ser detectada pelo beneficiário, por exemplo, diante de um

órgão competente. (Aprovada na Sessão Ordinária de 25/11/1976, e publicada no DOU de 16/12/1976, sob a relatoria do emérito Ministro Luiz Octavio Gallotti, BRASIL, 1976)

¹⁵ SÚMULA N.º 235 DO TCU ‘ Os servidores ativos e inativos, e os pensionistas, estão obrigados, por força de lei, a restituir ao Erário, em valores atualizados, as importâncias que lhes forem pagas indevidamente, mesmo que reconhecida a boa-fé, ressalvados apenas os casos previstos na Súmula nº 106 da Jurisprudência deste Tribunal. (Aprovada na Sessão Extraordinária de Caráter Reservado de 08/12/1994, publicada no DOU de 03/01/1995, sob a relatoria do Ministro Iram Saraiva. BRASIL, 1995).

¹⁶ SÚMULA N.º 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”. (BRASIL, 2007).

¹⁷ Transcrição de trecho da justificativa do Ministro contidas no Acórdão TCU 820/ 2007 – Plenário, de 09/05/2007: “A redação proposta explicita que o **erro da Administração na aplicação da lei, por si só, não é suficiente para eximir a reposição do valor indevidamente recebido**. Para gerar esse efeito, **é necessário que o erro seja razoável, justificável, diante das circunstâncias a serem ponderadas e sopesadas em cada caso concreto**. Com essa providência, pretende-se coibir a prática de atos temerários por parte do administrador, que poderia ver, na redação original do projeto, um incentivo à instituição de parcelas e benefícios manifestamente ilegais, até mesmo contrários à letra da lei, e proporcionar um proveito financeiro transitório para grupos ou categorias inteiras de servidores, muitas vezes incluindo a si próprio nesse universo, com prejuízos inestimáveis para a União até que houvesse a repressão do ato por esta Corte de Contas. (BEMQUERER, 2007, grifo nosso).

“erro inescusável” da Administração será plenamente possível a devolução dos valores recebidos indevidamente à luz da interpretação dada pela Corte de Contas.

Acrescenta-se, por fim, outro ponto relevante no posicionamento do TCU, qual seja, a interpretação que originou o pagamento indevido deverá ter sido emanada de autoridade competente para tanto. Em suma, o Tribunal de Contas da União possui uma posição mais restritiva que a AGU sobre os casos que isentam o servidor de devolução, e como os acórdãos proferidos pela Corte de Contas possui força vinculante, tais decisões devem ser cumpridas integralmente pela Administração, somente sendo afastadas por determinação judicial.

4. UMA BREVE ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DO POSICIONAMENTO DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Conforme explanado nas seções anteriores, findou-se por esclarecido que diante de tanta divergência de posição dentro da própria Administração, não resta outro caminho ao servidor, a não ser procurar o judiciário. Como a temática reposição ao erário é matéria infraconstitucional, o Superior Tribunal de Justiça é a mais alta Corte brasileira para decidir sobre a temática e uniformizar jurisprudência. Assim se posicionou o Supremo Tribunal Federal (STF), em recente julgado:

AI nº 841.473/RS, relator o Ministro Cezar Peluso, RECURSO. Agravo de instrumento convertido em Extraordinário. Inadmissibilidade deste. **Valores pagos indevidamente. Administração pública. Restituição. Beneficiário de boa-fé. Tema infraconstitucional. Precedentes. Ausência de repercussão geral. Recurso extraordinário não conhecido.** Não apresenta repercussão geral recurso extraordinário que, tendo por objeto o dever de o beneficiário de boa-fé restituir aos cofres públicos os valores que lhe foram pagos indevidamente pela administração pública, versa sobre tema infraconstitucional” (DJe de 1º/9/11, grifo nosso)

O Superior Tribunal de Justiça nos termos do artigo 104 da CF/1988 e artigo 543C do Código de Processo Civil de 1973, tem competência para uniformizar os posicionamentos para as outras instâncias, referente à matéria infraconstitucional através, por exemplo, do julgamento de recursos repetitivos, por isso optou-se nesse trabalho por analisar somente as decisões do STJ.

Com referência ao tema reposição ao erário, o ano de 2004 representou um divisor de águas na posição das Cortes Superiores, pois até então o posicionamento jurisprudencial era majoritário no sentido da ampla aplicabilidade da disposição legal que permitia a reposição:

ADMINISTRATIVO. VANTAGEM FUNCIONAL EQUIVOCADAMENTE CONCEDIDA PELA ADMINISTRAÇÃO. ANULAÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO. DESCONTO DOS VALORES PERCEBIDOS A MAIOR. POSSIBILIDADE. 1. A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos- Súm. 473/STF. 2. Legalidade do desconto, nos proventos dos servidores aposentados, dos valores recebidos indevidamente, porquanto a invalidação do ato administrativo tem efeito retroativo. 3. Recurso não provido. (RMS12393 / PR, Ministro EDSON VIDIGAL, 02/10/2001, DJ 19/11/2001 p. 292)

Mas a partir do citado ano essa posição começou a se modificar, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, a partir do julgamento do Recurso Especial nº 488.905/RS, se firmou no sentido de ser inviável a restituição de valores pagos indevidamente pela Administração Pública por errônea interpretação ou má aplicação da lei quando houver boa-fé dos servidores beneficiados.

RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. SERVIDORES.GRATIFICAÇÃO. RECEBIMENTO INDEVIDO EFETUADO PELA ADMINISTRAÇÃO POR SUA RESPONSABILIDADE. BOA-FÉ NO RECEBIMENTO. RESTITUIÇÃO DOS VALORES. DESCONTO EM FOLHA. INVIABILIDADE. Ante a presunção de boa-fé no recebimento da Gratificação em referência, descabe a restituição do pagamento indevido feito pela Administração em virtude de errônea interpretação ou má aplicação da lei. Recurso desprovido. (STJ, Relator: Ministro JOSÉ ARNALDO DA FONSECA, Data de Julgamento: 17/08/2004, T5 - QUINTA TURMA)

O Relator do acórdão em questão, Ministro José Arnaldo da Fonseca cita em seu voto que estava revendo seu posicionamento baseado em decisões da própria Administração, inclusive transcrevendo trechos do Parecer: GQ – 161/1998 da AGU e Súmula nº 106 do TCU.

“(...) Apesar de este Tribunal já ter-se manifestado em sentido favorável à pretensão ora deduzida (RMS 14373/SC, DJ 04.11.2002, minha relatoria; Agravo Regimental no RESP nº 554475/RS, DJ 19.12.2003, Rel. Min. Gilson Dipp, entre outros), *revendo minha posição, venho reconsiderando-a, a partir de decisões proferidas em feitos administrativos*(..) (BRASIL, 2004).

A decisão do Recurso Especial nº 488.905/RS é citado como paradigma da mudança de posicionamento do STJ em diversos julgados, como por exemplo no acórdão proferido nos Embargos de Divergência no Recurso Especial nº 612101/RN, o que pode ser observado no trecho da decisão a seguir transcrito:

(..)A devolução de valores recebidos de boa-fé por servidor público, em razão de erro da Administração Pública, já foi objeto de divergência nesta Corte.

A Quinta Turma, seguindo orientação do e. Min. José Arnaldo da Fonseca, Relator do recurso especial nº 488905/RS, J. 17.08.2004, passou a reconhecer a impossibilidade de devolução de valores recebidos de boa-fé por servidor público(...) (BRASIL, 2006, grifo nosso).

Aos poucos, todas as turmas firmaram entendimento que não seriam, em regra, passíveis de devolução valores recebidos de boa-fé pelo servidor, sendo exemplos de precedentes neste mesmo sentido, os seguintes julgados: REsp 498.336, Rel. Min. Felix Fischer; AgRg no REsp 675.260/CE, Rel. Min. Gilson Dipp, e REsp 645.165/CE, Rel. Min. Laurita Vaz. Os Relatores destes acórdãos citam a decisão do Recurso Especial nº 488.905/RS como parâmetro.

Entretanto a aplicação desta tese não é generalizada no âmbito do STJ, sendo possível categorizar seus posicionamentos em três grupos de situações distintas: 1- Casos de errônea ou mudança de interpretação da lei por parte da Administração, 2- Casos de erro operacional da Administração, 3- Casos decorrentes de decisão judicial. Essas três categorias serão analisadas mais detalhadamente a seguir, tomando por base os julgados existentes da base de dados do STJ, proferidas após 2004.

4.1. Principais posicionamentos: devolução ao erário decorrente de mudança ou errônea interpretação da lei.

No que concerne aos casos de mudança ou errônea interpretação da lei por parte da Administração, a jurisprudência do STJ já se pacificou quanto à impossibilidade da devolução de valores recebidos de boa-fé, sendo inúmeros os precedentes do STJ nesse mesmo sentido.¹⁸

Tal entendimento se firmou completamente após o julgamento do Recurso Especial nº 1.244.182/PB, que foi submetido ao rito dos recursos repetitivos vinculados assim todas as decisões que estavam sobrestadas sobre a matéria e formando forte precedente jurisprudencial.

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-CDO 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,

¹⁸ EDcl no RMS 32706-SP, AgRg no Ag 1397671-RS AgRg no REsp 1266592-RS, REsp 1190740-MG, AgRg no Ag 1030125-MA, AgRg nos EDcl no Ag 785552-RS, MS 10740-DF, EDcl no RMS 12393-PR.

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. (STJ - REsp: 1244182 PB 2011/0059104-1, Relator: Ministro BENEDITO GONÇALVES, Data de Julgamento: 10/10/2012, S1 - PRIMEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 19/10/2012)

É importante observar que o referido acórdão cita o julgado do STF (MS 25641, DJ 22/02/08), que estabeleceu critérios cumulativos, autorizadores da não devolução dos valores recebidos indevidamente, quais sejam: a- presença de boa-fé do servidor; b- ausência, por parte do servidor, de influência ou interferência para a concessão da vantagem impugnada; c- 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; d- interpretação razoável, embora errônea, da lei pela Administração.

4.2. Principais posicionamentos: devolução ao erário decorrente de erro operacional

Diferentemente do que ocorre nos casos da errônea interpretação da lei, o entendimento nas situações decorrentes de erro operacional por parte da Administração não aparenta estar pacificado no âmbito do STJ havendo decisões divergentes.

Na esteira dessas decisões que incluem o erro operacional como hipótese em que os valores não devem ser restituídos, destaca-se o julgado da segunda turma REsp nº 1448462 CE 2014:

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. VALORES RECEBIDOS INDEVIDAMENTE POR ERRO DA ADMINISTRAÇÃO. BOA-FÉ. DEVOLUÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. MATÉRIA SUBMETIDA AO RITO DOS RECURSOS REPETITIVOS. ART. 543-C DO CPC. APLICAÇÃO DE MULTA. 1. **A Primeira Seção do STJ, no julgamento do REsp 1.244.182/PB, submetido ao rito dos recursos repetitivos, confirmou o entendimento de que não é cabível a devolução de valores percebidos por servidor público de boa-fé devido a erro da Administração**, principalmente em virtude do caráter alimentar da verba recebida. 2. Na hipótese dos autos, o Tribunal de origem afirmou ter havido erro operacional da Administração ao não observar que a rubrica do Plano Collor (84,32%) foi temporariamente paga a maior que o devido. 3. O inconformismo posterior ao julgado da Primeira Seção "representativo da controvérsia" implica - em regra - na aplicação da multa prevista no art. 557, § 2º do Código de Processo Civil. Agravo regimental improvido, com aplicação de multa. (STJ - AgRg no REsp: 1448462 CE 2014/0086923-5, Relator: Ministro HUMBERTO MARTINS, Data de Julgamento: 03/06/2014, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 12/06/2014, grifo nosso)

O referido julgado considera que o erro operacional foi matéria analisada no REsp 1.244.182/PB, a União recorrente asseverou que essa hipótese não fez parte do julgamento que só teria tratado da errônea interpretação ou má aplicação da lei. Mas o Relator, Ministro Humberto Martins, em seu voto confirmou que a matéria já estaria pacificada quanto a não incidência de desconto também nestes casos, que teria sido tratada no julgamento de recursos repetitivos em questão, inclusive aplicando a multa prevista no art. 557, § 2º do CPC para o recorrente. Existindo vários precedentes no STJ nesse mesmo sentido¹⁹.

No entanto, em um posicionamento diametralmente oposto, ainda em 2014, a mesma turma do STJ proferiu o seguinte julgado:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. DEVOLUÇÃO AO ERÁRIO. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 128 E 535, II, DO CPC. INOCORRÊNCIA. RESTITUIÇÃO DE VALORES. PARCELA REMUNERATÓRIA. PAGAMENTO EM DUPLICIDADE. ERRO OPERACIONAL DA ADMINISTRAÇÃO. POSSIBILIDADE. ACÓRDÃO RECORRIDO EM SINTONIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO STJ. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 83/STJ. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO. 1. Inexiste violação aos arts. 128 e 535, II, do CPC, quando não se vislumbra omissão, obscuridade ou contradição no acórdão recorrido capaz de torná-lo nulo, especialmente se o Tribunal a quo apreciou a demanda de forma clara e precisa, estando bem delineados os motivos e fundamentos que a embasam. 2. **O acórdão recorrido ao reconhecer ser devida a devolução ao Erário das parcelas indevidamente recebidos por servidor público em decorrência de erro operacional da Administração, que vinha pagando em duplicidade a vantagem, o fez em sintonia com a jurisprudência do STJ, segundo a qual impõe-se a restituição ao Erário dos valores recebidos indevidamente por servidor por força de erro operacional da Administração Pública consubstanciado no pagamento em duplicidade de vantagem, porquanto não se trata de errônea interpretação ou má aplicação de lei.** 3. Precedentes: AgRg no REsp 1278089/RJ, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 18/12/2012, DJe 15/02/2013; AgRg no REsp 1257439/RS, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 16/08/2011, DJe 05/09/2011; AgRg no REsp 1108462/SC, Rel. Ministra Laurita Vaz, Quinta Turma, julgado em 23/06/2009, DJe 03/08/2009. 4. Incidência da Súmula 83/STJ. 5. Agravo regimental não provido. (STJ - AgRg no REsp: 1448195 CE 2014/0083036-6, Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Data de Julgamento: 18/06/2014, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 06/08/2014, grifo nosso).

¹⁹ AgRg no AREsp 395882-RS, EDcl no REsp 1342111-ES, AgRg no AREsp 31356-SC.

No julgado em tela o Relator, Ministro Mauro Campbell Marques, afirma que “o presente caso **não se coaduna com a hipótese decidida no regime dos recursos especiais repetitivos** e, ante a impossibilidade de se considerar presente boa-fé do servidor no recebimento da rubrica em duplicidade, adequada a restituição dos valores recebidos”. (BRASIL, 2014, grifo nosso). Ou seja, diferentemente do julgado analisado anteriormente, aqui a mesma turma considerou que essa hipótese não foi tratada no REsp 1.244.182/PB. Havendo outros precedentes no STJ nesse mesmo sentido²⁰.

O posicionamento presente no segundo julgado apresentado, considerando que o julgamento do REsp 1.244.182/PB não tratou dos casos de erro operacional, parece mais adequando, pois da análise do acórdão em questão não se verifica o tratamento expresso e específico para a hipótese do erro operacional.

De todo modo, tal cenário demonstra que em se tratando de erro operacional da Administração, tal qual ocorre em âmbito administrativo, na ceara jurisprudencial ainda prevalece à controvérsia.

4.3. Principais posicionamentos: devolução ao erário decorrente de revogação de decisão judicial

Nos casos oriundos de decisões judiciais, durante muito tempo a jurisprudência foi pacífica no sentido que valores recebidos por decisões interlocutórias que tenham sido posteriormente revogadas serem passíveis de devolução, até mesmo considerando a ciência que o autor deve ter quanto à instabilidade da medida até o trânsito em julgado.

No entanto segundo Cruz (2011), principalmente no que concerne à concessão liminar de benefícios previdenciários, fixou-se provisoriamente o entendimento que não seriam passíveis de devolução. O Tribunal sustentava que as verbas previdenciárias possuem natureza alimentar e, por conseguinte, vigia o princípio da irrepetibilidade dos alimentos. Neste sentido é o julgado do STJ abaixo transcrito.

PROCESSUAL CIVIL E PREVIDENCIÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. APOSENTADORIA POR IDADE RURAL. ANTECIPAÇÃO DA TUTELA. REVOGAÇÃO. RESTITUIÇÃO DOS VALORES RECEBIDOS. DESCABIMENTO. PRECEDENTES DO STJ. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. Consoante jurisprudência do STJ, os valores percebidos pelo segurado, por força de tutela antecipada posteriormente revogada, não devem

²⁰ AgRg no REsp 1278089-RJ, AgRg nos EREsp 1257439-RS, AgRg no REsp 1108462-SC

ser devolvidos aos cofres públicos. 2. Agravo regimental a que se nega provimento. (STJ, 2ª Turma. AgRg no AREsp 194.038-MG Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Data de Julgamento: 18/10/2012, T2 - SEGUNDA TURMA).

Esse mesmo posicionamento de modo minoritário, também foi aplicado em casos de servidores públicos que recebiam valores por decisões liminares que foram posteriormente revogadas.

VALORES RECEBIDOS DE BOA-FÉ POR SERVIDOR PÚBLICO EM DECORRÊNCIA DE LIMINAR OBTIDA EM AÇÃO JUDICIAL - IMPOSIBILIDADE -RECURSO PROVIDO. 1. O requisito estabelecido pela jurisprudência, para a não devolução de valores recebidos indevidamente pelo servidor, não corresponde ao erro da Administração, mas, sim, ao recebimento de boa-fé. 2. **Mesmo que o servidor tenha recebido determinado valor, de maneira indevida, por força de decisão judicial, se acreditou que o recebimento era legítimo – e ressalte-se que a boa-fé é presumível, enquanto o dolo há de ser comprovado - não cabe falar em dever de restituição.** 3. Não bastasse, os descontos, uma vez admitidos, deverão ser efetuados, observando-se o percentual máximo de 10% dos rendimentos ou dos proventos do servidor, por força dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, e deverão ser precedidos das garantias do contraditório e da ampla defesa. (Recurso em Mandado de Segurança Nº 18.121 - RS 2004/0051048-4 Relator: Ministro Paulo Medina, Data do Julgamento: 13/12/2005, DJ 08/10/2007 p. 367, grifo nosso)

Entretanto em 2013, o STJ modificou o posicionamento, a partir do julgamento do REsp n.º 1.384.418. Passando a decidir que o segurado da Previdência Social tem o dever de devolver o valor de benefício previdenciário recebido em antecipação dos efeitos da tutela que tenha sido posteriormente revogada:

EMENTA PROCESSUAL CIVIL E PREVIDENCIÁRIO. REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. RECEBIMENTO VIA ANTECIPAÇÃO DE TUTELA POSTERIORMENTE REVOGADA. **DEVOLUÇÃO. REALINHAMENTO JURISPRUDENCIAL. HIPÓTESE ANÁLOGA. SERVIDOR PÚBLICO. CRITÉRIOS. CARÁTER ALIMENTAR E BOA-FÉ OBJETIVA. NATUREZA PRECÁRIA DA DECISÃO. RESSARCIMENTO DEVIDO. DESCONTO EM FOLHA.** PARÂMETROS. 1. Trata-se, na hipótese, de constatar se há o dever de o segurado da Previdência Social devolver valores de benefício previdenciário recebidos por força de antecipação de tutela (art. 273 do CPC) posteriormente revogada. 2. Historicamente, a jurisprudência do STJ fundamenta-se no princípio da irrepetibilidade dos alimentos para isentar os segurados do RGPS de restituir valores obtidos por antecipação de tutela que posteriormente é revogada. 3. Essa construção derivou da aplicação do citado princípio em Ações Rescisórias julgadas procedentes para cassar decisão rescindenda que concedeu benefício previdenciário, que, por conseguinte, adveio da construção pretoriana acerca da prestação alimentícia do direito de família. A propósito: REsp 728.728/RS, Rel. Ministro José Arnaldo da Fonseca, Quinta Turma, DJ 9.5.2005. 4. Já a jurisprudência que cuida da devolução de valores percebidos indevidamente por servidores públicos evoluiu para considerar não apenas o caráter alimentar da verba, mas também a boa-fé objetiva envolvida in casu. 5.

O elemento que evidencia a boa-fé objetiva no caso é a "legítima confiança ou justificada expectativa, que o beneficiário adquire, de que valores recebidos são legais e de que integraram em definitivo o seu patrimônio" (AgRg no REsp 1.263.480/CE, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 9.9.2011, grifei(...).7. Não há dúvida de que os provimentos oriundos de antecipação de tutela (art. 273 do CPC) **preenchem o requisito da boa-fé subjetiva, isto é, enquanto o segurado os obteve existia legitimidade jurídica, apesar de precária. (...).10. Dentro de uma escala axiológica, mostra-se desproporcional o Poder Judiciário desautorizar a reposição do principal ao Erário em situações como a dos autos, enquanto se permite que o próprio segurado tome empréstimos e consigne descontos em folha pagando, além do principal, juros remuneratórios a instituições financeiras.**11. À luz do princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF) e considerando o dever do segurado de devolver os valores obtidos por força de antecipação de tutela posteriormente revogada, **devem ser observados os seguintes parâmetros para o ressarcimento: a) a execução de sentença declaratória do direito deverá ser promovida; b) liquidado e incontroverso o crédito executado, o INSS poderá fazer o desconto em folha de até 10% da remuneração dos benefícios previdenciários em manutenção até a satisfação do crédito,** adotado por simetria com o percentual aplicado aos servidores públicos (art. 46, § 1º, da Lei 8.213/1991.12. Recurso Especial provido. (REsp1384418/ SC, Data do julgamento 12/06/2013, relator Ministro HERMAN BENJAMIN, publicado em DJe 30/08/2013, grifo nosso).

O realinhamento do posicionamento conferiu aos beneficiários do Regime Geral de Previdência Social, o mesmo tratamento que já vinha sendo aplicado majoritariamente nos casos de servidores públicos vinculados ao Regime Próprio de Previdência.

Em síntese no âmbito do STJ está pacificado o entendimento quanto à necessidade da devolução dos valores recebidos em virtude de decisão liminar posteriormente revogada, muito embora, por exemplo, no âmbito da Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência dos juizados especiais federais ainda estejam sendo proferidas decisões quanto à impossibilidade de devolução nos casos dos benefícios previdenciários revogados (vide Processo nº 5012440-14.2012.4.04.7003 e Súmula nº 51 da TNU).

É mister ressaltar que, em casos de decisões judiciais transitadas em julgado e objetivo de ação rescisória, o entendimento atual do STJ é quanto à irrepitibilidade dos valores recebidos de boa-fé, em respeito à coisa julgada e aparente estabilidade da decisão.

5. CONCLUSÃO

O presente trabalho demonstra que, apesar da temática reposição ao erário de valores recebidos indevidamente por servidor vir sendo abordado exaustivamente há mais de três décadas em âmbito administrativo, doutrinário e jurisprudencial, e em certos aspectos, inclusive,

seu tratamento já estar pacificado, ainda existem vários pontos controvertidos, conforme sintetizado a seguir.

Em relação aos valores recebidos de boa-fé oriundos de mudança ou errônea interpretação da lei, já está pacificado o entendimento, tanto em âmbito administrativo quanto jurisprudencial, sobre o não cabimento da restituição, no entanto, não restou esclarecido se na análise do caso concreto para se verificar a presença da boa-fé é considerada a possibilidade de conduta omissa por parte do servidor, dado que no geral apenas é requisito para tanto a não concorrência (conduta ativa) do beneficiário para o fato. Neste contexto a Súmula nº 249 do TCU parece mais acertada ao considerar a verificação do “erro escusável”.

No tocante ao erro operacional por parte da Administração reside à maior controvérsia desse tema, em âmbito administrativo o posicionamento é quanto o dever de reposição por parte do servidor nesses casos. Já a jurisprudência do STJ aparentemente ainda não possui um posicionamento uniforme, embora, pareça se inclinar para não possibilidade de repetição dos valores.

Quanto aos casos de decisões judiciais interlocutórias a controvérsia está se findando, a Administração sempre foi pacífica quanto a ser caso de restituição, enquanto a jurisprudência do STJ por um tempo modificou o entendimento isentando os autores de ações previdenciárias de devolução por ser verba de caráter alimentar, mas já se assenta novamente quanto à possibilidade da restituição. Tal posição do STJ ainda não está sendo seguida uniformemente em outras instâncias como nos juizados especiais federais.

Ressaltam-se por fim, dois aspectos relevantes observados:

- a) o primeiro diz respeito à evolução da tratativa do tema quanto à observância de princípios como devido processo legal, contraditório e ampla defesa na ceara administrativa, não devendo mais o desconto ser implantado automaticamente sem a comunicação ao interessado e a garantia dos meios de defesa. Muito embora não tenha sido escopo desse trabalho a análise da efetividade desses processos;
- b) o segundo é quanto à aplacação mitigada do artigo 46 da Lei 8.112/90, diferentemente do que poderia se supor em um primeiro momento, a mudança de posicionamento do STJ em meados de 2004 não foi pioneira, pois a própria Administração muito antes disso já reconhecia casos de não aplicabilidade, embora conferisse pouca eficácia a esse entendimento. O judiciário apenas confirmou a posição da Administração atribuindo-lhe novos contornos, isso fica claro na leitura dos primeiros julgados após a mudança de posição, que cita súmulas do TCU por exemplo.

Em vistas dos fatos apresentados e da análise ora discorrida, conclui-se que é considerável o avanço, tanto administrativo como jurisprudencial, na tratativa dessa temática, embora persistam muitos pontos e contornos a serem definidos.

6. REFERÊNCIAS

ALENCAR. Marco Antônio Barbosa de. Votos: Tomada de Contas Especial. p 106- 127 Síntese. Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro v 4, n 2, jul/dez de 2009.

BRASIL. Advocacia Geral da União. Parecer nº GQ 161/98 de 01 de setembro de 1988. Publicado no Diário Oficial da União de 09 de setembro de 1998, Seção 1, p 18. Disponível em <<https://conlegis.planejamento.gov.br/conlegis/legislacaoAvancada/atoNormativoDetalhes?idPub.htm=7905&tipoUrl=link>> Acesso em 09 out 2015.

____Advocacia Geral da União. Súmula nº 34, de 16 de setembro de 2008. “Não estão sujeitos à repetição os valores recebidos de boa-fé pelo servidor público, em decorrência de errônea ou inadequada interpretação da lei por parte da Administração Pública”. Publicada no Diário Oficial da União de 17/09-19/09/2008, Seção 1. Disponível em <<http://www.agu.gov.br/atos/detalhe/29994>> Acesso em 03 out 2015.

____Advocacia Geral da União. Súmula nº 71, de 09 de setembro de 2003. “É incabível a restituição de valores de caráter alimentar percebidos de boa-fé, por servidor público, em virtude de interpretação errônea, má aplicação da lei ou erro da Administração”. Publicada no Diário Oficial da União, Seção I, de 10/09, 11/09 e 12/09/2013. Disponível em <<http://www.agu.gov.br/atos/detalhe/1019841>> Acesso em 03 out 2015.

____Advocacia Geral da União. Súmula nº 72, de 26 de setembro de 2003. “REVOGAR a Súmula nº 71, da Advocacia-Geral da União, restabelecendo os efeitos da Súmula nº 34”. Publicada no Diário Oficial da União Seção I, de 27/09,30/09 e 01/10/2013. Disponível em<<http://www.agu.gov.br/atos/detalhe/1019841>> Acesso em 03 out 2015.

____Auditoria da CGU gera economia de R\$ 1,2 bilhão em folha de pagamento de pessoal. Controladoria Geral da União. Disponível em <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2015/04/auditoria-da-cgu-gera-economia-de-r-1-2-bilhao-em-folha-de-pagamentodepessoal>> Publicado: 14/04/2015 08h00 última modificação: 14/04/2015 09h38. Acesso em 19 ago 2015.

____Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/ccivil03/Constituicao/Constituicao.htm>> Acesso em 13 de agosto de 2015

____Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União. (Revogada pela Lei nº 8.112, de 1990). Publicada Originalmente Diário oficial da União de 1.11.1952. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1711impressao.htm>. Acesso em 10 ago 2015.

____Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Publicada no DOU de 12 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o Regime Jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das

fundações públicas federais. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8112.cons.htm> Acesso em 02 de agosto de 2015.

____Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Publicada no DOU de 1.2.1999 e retificado em 11.3.1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9784.htm. Acesso em 02 set 2015.

____Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Publicado no DOU de 11.1.2002. Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm Acesso em 01 set 2015.

____Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Orientação Normativa nº 5, de 21 de fevereiro de 2013. Estabelece os procedimentos a serem adotados, pelos órgãos e entidades do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal - SIPEC, para a reposição de valores ao Erário. Publicada no Diário Oficial da União de 22 de março de 2013. Seção 1, p. 108 Disponível em: <http://www.anfip.org.br/publicacoes/20130807191518_Orientacao-Normativa_07-08-2013_Orientacao-normativa.pdf>. Acesso em: 12 set. 2015.

____Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Ofício circular nº 02/2011/SRH/MP. Disponível em <<https://conlegis.planejamento.gov.br/conlegis/legislacao/index.htm>> Acesso em 01 out 2015.

____Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Orientação Normativa nº16, de 23 de dezembro de 2013. Estabelece orientações aos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – SIPEC quanto aos procedimentos necessários à análise dos processos de aposentadoria especial com fundamento no art. 57 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, dos servidores públicos federais amparados por decisão judicial em mandado de injunção julgado pelo Supremo Tribunal Federal. Disponível em < <https://conlegis.planejamento.gov.br/conlegis/legislacao/atoNormativoDetalhesPub.htm?id=956>> Acesso em 03 out 2015.

____Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 346. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula_301_400. Acesso em: 20 ago 2015.

____Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 473. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula_401_500. Acesso em: 20 de ago de 2015.

____Superior Tribunal de Justiça. Vantagem Funcional Equivocadamente Concedida Pela Administração. Anulação do Ato Administrativo. Desconto dos Valores Percebidos A Maior. Possibilidade. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança, nº12393 / PR . Relator Ministro Alfredo Erthal e outros. Secretário de Administração do estado do Paraná. Relator: edson Vidigal. Brasília, DF, 02 de janeiro de 2001. Brasília: Diário da Justiça, 19 nov. 2001. p. 192. Disponível em: <[http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=\(\"EDSON+VIDIGAL\"\).min.&processo=12393&&b;=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true](http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=(\)>. Acesso em: 05 out. 2015.

____Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 488905. União. LEANDRO ANDRADE DO NASCIMENTO E OUTROS. Relator: Relator Ministro José Arnaldo da Fonseca. Brasília, DF, 17 de janeiro de 2004. Gratificação. Recebimento Indevido Efetuado Pela Administração

Por Sua Responsabilidade. Boa-fé no Recebimento. Restituição dos Valores. Desconto em Folha. Inviabilidade. Brasília: Diário da Justiça, 13 set. 2004. p. 275. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=%28%22JOS%C9+AR-NALDO+DA+FONSECA%22%29.min.&processo=488905+&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>>. Acesso em: 05 out. 15.

____ Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1244182 / PB. Universidade Federal da Paraíba. MARCOS JACOME DE ALMEIDA. Relator: Relator Ministro Benedito Gonçalves. Brasília, DF, 10 de janeiro de 2012. 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.. Brasília: Dje, 19 out. 2012. v. 228, p. 139. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=1244182&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>>. Acesso em: 07 out. 2015.

____ Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial nº 194038 / MG. Instituto nacional do seguro social - INSS. Vitor Gonçalves Lopes. Relator: Mauro Campbell Marques. Brasília, DF, 18 de janeiro de 2012. Aposentadoria Por Idade Rural. Antecipação da Tutela. Revogação. Restituição dos Valores Recebidos. Descabimento. Precedentes do Stj. Agravo Regimental A Que Se Nega Provimento. Brasília: Dje, 24 out. 2012. Disponível em: <[http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=\(\"MAURO+CAMPBELL+MARQUES\"\).min.&processo=194038&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true](http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=(\)>. Acesso em: 08 out. 2015.

____ Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.448.462 - CE. UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ UFC. JOSÉ XAVIER DE MELO CARNEIRO. Relator: Relator MINISTRO HUMBERTO MARTINS. Brasília, DF, 03 de janeiro de 2014. Servidor Público. Valores Recebidos Indevidamente Por Erro da Administração. Boa-fé. Devolução. Impossibilidade. Matéria Submetida Ao Rito dos Recursos Repetitivos. Art. 543-c do CPC. Aplicação de Multa. Brasília: Dje, 12 jun. 2014. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=1448462&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>>. Acesso em: 08 out. 2015.

____ Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1448195 / CE. Francisco Airton de pinho. INSS instituto nacional do seguro social. Relator: Relator Ministro Mauro Campbell Marques. Brasília, DF, 18 de janeiro de 2014. Servidor Público Federal. Devolução Ao Erário. Violação dos Arts. 128 e 535, Ii, do Cpc. Inocorrência. Restituição de Valores. Parcela Remuneratória. Pagamento em Duplicidade. Erro Operacional da Administração. Possibilidade. Acórdão Recorrido em Sintonia Com A Jurisprudência do STJ. Incidência da Súmula 83/STJ. Agravo Regimental Não Provido. Brasília: Dje, 06 ago. 2014. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=1448195&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>>. Acesso em: 08 out. 2015.

____ Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial nº 668376-RS: ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Relator: MAURO CAMPBELL MARQUES. Brasília, DF, 28 de janeiro de 2015. Servidor PÚBLICO Estadual. Defensor PÚBLICO. Valores Recebidos Indevidamente. Boa-fé NÃO Caracterizada. Possibilidade de Restituição dos Valores. Súmula N. 7 do Stj. Decisão Monocrática Fundamentada em Súmula e Jurisprudência do Stj. Agravo Regimental NÃO Provido. Brasília, 08 maios 2015. Disponível em:

<<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=668376+&&b;=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>>. Acesso em: 03 set. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 594296- MG. ESTADO DE MINAS GERAIS. MARIA ESTER MARTINS DIAS. Relator: DIAS TOFFOLI. Brasília, DF, 21 de janeiro de 2011. Exercício do Poder de Autotutela Estatal. Revisão de Contagem de Tempo de Serviço e de Quinquênios de Servidora Pública Repercussão Geral Reconhecida. Diário da Justiça Eletrônico. Publicado em 13 de fevereiro de 2012. Disponível em: <http://novo.more.ufsc.br/jurisprudencia/inserir_jurisprudencia>. Acesso em: 02 ago. 2015

CRUZ, H. J. D. Da devolução das verbas previdenciárias recebidas a título de tutela antecipada posteriormente revogada. Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, v. 23, n. 10, 2011

DANTAS, Adriano Mesquita; LIMA FILHO, Aldo de Medeiros. As reposições, restituições e indenizações ao erário pelos servidores públicos. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 14, n. 2153, 24 maio 2009. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/12847>>. Acesso em: 21 ago. 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito. Administrativo. 25ª ed. São Paulo, Atlas 2012.

FARIAS, Dion Cássio Gomes. Indenização e reposição ao erário pelo servidor público federal: inexistência do direito potestativo do estado de proceder, direta e unilateralmente, ao desconto em folha de pagamento. BDJUR, Brasília, 2008, 12 p. Disponível em <http://bdjur.stj.jus.br/xmlui/bitstream/handle/2011/21522/Indenizacao_reposicao_erario_Gomes_Farias.pdf?sequence=1>. Acesso em 15 ago 2015.

NASSA, Thulio Caminho. A boa fé do Regime Jurídico de Direito Administrativo. Mestrado em Direito. Pontifícia Universidade Católica. São Paulo, 2006, p. 172

LIMA NETO, Alexandre Costa. Reposição ao erário e boa-fé do servidor. Debates em Direito Público. Revista de Direito dos Advogados da União, v. 6, n. 6, p 144-169, Brasília, out 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Administrativo Brasileiro, 6ª ed., São Paulo, Ed.Revista dos Tribunais, 1978, p. 436. In FARIAS, Dion Cássio Gomes. Indenização e reposição ao erário pelo servidor público federal: inexistência do direito potestativo do estado de proceder, direta e unilateralmente, ao desconto em folha de pagamento. BDJUR, Brasília, 2008, 12 p.

MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Administrativo Brasileiro. (Atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Dêlcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho) Malheiros Editores, 18.ª ed, São Paulo: 1992.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. O princípio do enriquecimento sem causa em direito administrativo. Revista eletrônica de Direito AdministrativoEconômico. n 5, fev /mar/abr, IBDP, Salvador, Bahia 2006. Disponível em <http://www.direitodoestado.com/revista/redae-5-fevereiro-2006-celso%20antonio.pdf>. Acesso em 09 out 2015.

VENOSA, Sílvio de Salvo. Enriquecimento sem Causa. Universo Jurídico, Juiz de Fora, ano XI, 29 de jan. de 2004. Disponível em: <http://uj.novaprolink.com.br/doutrina/1652/ENRIQUECIMENTO_SEM_CAUSA>. Acesso em: 19 ago 2015.