

PARECER 143/2013 – PROPE/PGDF
PROCESSO nº 272.000.222/2005
INTERESSADA: MARIA CRISTINA DOS SANTOS
ASSUNTO: ABONO DE PERMANÊNCIA

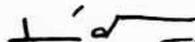
Folha nº	98
Processo nº	272.000.222/2005
Matrícula	M. Matrícula 34521-0

ABONO DE PERMANÊNCIA. EQUIVOCADA
 CONCESSÃO. ERRO DA ADMINISTRAÇÃO. BOA-FÉ
 DO SERVIDOR. DEVOLUÇÃO DE VALORES RECEBIDOS
 INDEVIDAMENTE. ENTENDIMENTO PREDOMINANTE NO
 TCDF E NA PGDF. DECADÊNCIA. LEI 9.784/1999.

I - Na esteira do pensamento do TCDF
 (Decisão 6.806/2007), a Procuradoria-Geral firmou a
 compreensão de que, mesmo em se tratando de
 erro exclusivo da Administração, não se pode eximir
 o servidor de proceder à devolução de valores
 recebidos a maior, ainda que de boa-fé, salvo se o
 Poder Público procedeu à interpretação razoável
 da lei, embora equivocada, ou alterou
 entendimento antes reputado correto (quando a
 dispensa do ressarcimento se limita à data em que a
 mudança de interpretação se fizer conhecida).
 Ressalva do ponto de vista pessoal.

II - Entretanto, na hipótese, não se pode
 exigir do servidor, que só poderia usufruir o abono
 de permanência a partir de junho de 2009, a
 devolução dos valores indevidamente recebidos.

III - Com efeito, perfazendo-se o primeiro
 pagamento em agosto de 2005, a Administração
 poderia anular a equivocada outorga do abono de
 permanência até agosto de 2010. Todavia, esse erro
 só foi corrigido em novembro de 2012, quando já
 aperfeiçoada a decadência (Lei 9.784/1999, art. 54,
 § 1º), não havendo se falar, em consequência, em
 ressarcimento.



Exma. Sra. Procuradora-Chefe,

I - RELATÓRIO

1. Noticiam os autos que, em decorrência de erro administrativo, à servidora Maria Cristina dos Santos foi concedido abono de permanência. Corrigido o equívoco, constatou-se que a servidora percebera, indevidamente, valores pecuniários. Instada sobre a necessidade da devolução dessas quantias ao Erário, a servidora manifestou defesa, invocando sua boa-fé, alegando não estar compelida a proceder ao ressarcimento.

2. A Assessoria Jurídico-Legislativa da Secretaria de Saúde emitiu pronunciamento no sentido da desnecessidade do ressarcimento, salientando, ainda, que, como os valores dizem respeito ao período de 31.12.2003 a 31.12.2004, a prescrição impediria a restituição. O Titular da Pasta solicitou que a Procuradoria-Geral examinasse a controvérsia.

II - FUNDAMENTAÇÃO

3. A Procuradoria-Geral tem proclamado que a conjugação da boa-fé do servidor e da culpa exclusiva da Administração, por si só, não impede comandos de ressarcimento de valores indevidamente recebidos pelo servidor, forte na Decisão TCDF 6.806/2007, que, assentou:

"O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto do Relator, decidiu:

(...)

III - dar ciência aos órgãos e entidades jurisdicionados que, nos casos de pagamentos indevidos a servidores, ativos e inativos, e pensionistas devem observar as orientações a seguir:

a) não será objeto de instauração de tomada de contas especial o erro unilateral da Administração que dá origem a pagamentos indevidos e que decorreu de falha nos procedimentos administrativos de rotina, garantido ao servidor o direito à informação e ao esclarecimento de dúvidas, devendo ser observado quanto à restituição dos valores recebidos a mais, que:

1. a simples constatação da boa-fé e de o beneficiário do erro não haver contribuído para a sua ocorrência não justificam a dispensa da restituição dos valores indevidamente recebidos, para não caracterizar o enriquecimento sem causa à custa do erário;

2. a restituição dos valores deve ser feita de ofício, mediante descontos na folha de pagamento do servidor, como



procedimento de rotina, independentemente de anuência do interessado;

3. devem ser respeitados os limites legais de desconto previstos para os diferentes regimes laborais que os servidores tenham com o Distrito Federal (estatutário, celetista ou militar);

4. é conveniente, nos casos de pagamentos indevidos continuados, que a reposição seja feita, no mínimo, pela mesma quantidade de parcelas quantas corresponderam aos pagamentos indevidos;

5. somente poderá ser dispensada a devolução dos valores recebidos a mais quando constatada a falha de interpretação da norma legal de regência, assim considerada a interpretação razoável, embora errônea, da lei pela Administração, abrangendo, também, a hipótese em que a Administração, unilateralmente, modificou entendimento até então tido como legal, limitada a dispensa à data em que foi conhecida a mudança de entendimento;

b) deve ser instaurada tomada de contas especial, a fim de apurar os fatos, quantificar o dano, identificar os responsáveis e evidenciar o nexo de causalidade entre a conduta do agente público e o dano suportado, garantido aos eventuais responsáveis o contraditório e a ampla defesa:

1. na constatação de erro crasso de procedimento, assim considerado o erro desarrazoado, de tal monta que não poderia passar despercebido por quem lhe deu origem ou pelo seu beneficiário;

2. nas situações em que se supõe que o servidor concorreu ativamente para a percepção indevida dos valores, em proveito próprio ou de outrem;

3. a reparação poderá ser feita espontaneamente ou pela intervenção da Procuradoria Geral do Distrito Federal, por provocação do jurisdicionado ou do Tribunal de Contas do Distrito Federal; (...)"

4. Apenas para ilustrar a afirmativa, confirmam-se os seguintes pronunciamentos desta Casa:

"A gratificação por atividade com Adolescente em Restrição de Liberdade e a Gratificação por Atividade de Risco têm caráter propter laborem, apenas justificando-se a sua percepção enquanto exercida a atividade em condições especiais, que é o fato gerador do benefício.

Devolução de valores recebidos indevidamente por servidor do Distrito Federal decorrentes de erro da administração.

A boa-fé do servidor não é critério absoluto para determinar a não devolução de valores recebidos 'a maior' por servidor. A necessidade de restituição de valores deverá ser analisada caso a caso.

No caso concreto, constatado erro material, facilmente perceptível, faz-se necessária a repetição dos valores." (cota de desaprovação do Parecer 1.562/2010-PROPE/PGDF).

"ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. VALORES PERCEBIDOS INDEVIDAMENTE. FALHA ADMINISTRATIVA DE ROTINA. DECISÃO 6.806/2007 DO TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL. DEVOUÇÃO AO ERÁRIO NA FORMA DO ART. 46 DA LEI Nº 8.112/90. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. 1. O pagamento equivocado do adicional noturno não decorreu de falha razoável da interpretação da lei, configurando mero erro material nos procedimentos de rotina da Administração, razão pela qual deve ser



aplicada a Decisão nº 6.806/2007, do Tribunal de Contas do Distrito Federal, que determina a devolução ao erário dos valores percebidos indevidamente, independentemente da presença da boa-fé. 2. O prazo prescricional a ser considerado é o quinquenal, nos termos do despacho de desaprovação do Parecer nº 1.439/2010-PROPE/PGDF. 3. A devolução deve observar o disposto no art. 46 da Lei nº 8.112/90" (**cofa de desaprovação do Parecer 2.059/2010-PROPE/PGDF**).

"ADMINISTRATIVO. GRATIFICAÇÃO POR CONDIÇÕES ESPECIAIS DE TRABALHO - GCET. ART. 2º DA LEI 2339/99. INTERPRETAÇÃO TELEOLÓGICA. PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA ISONOMIA. SERVIDORES LOTADOS EM DIRETORIA REGIONAL. AUTOTUTELA. SUSPENSÃO DOS PAGAMENTOS. DEVOLUÇÃO DOS VALORES RECEBIDOS INDEVIDAMENTE. I. A Gratificação por Condições Especiais de Trabalho - GCET não é devida aos servidores lotados em Diretoria Regional que não exerçam funções vinculadas às equipes do Programa de Saúde da Família. II. Fere a teleologia da norma, o princípio da isonomia e da razoabilidade a pretensão de estender a Gratificação aos servidores da DRS-CNB/CRF. III. Com base no princípio da autotutela, a Administração tem o poder-dever de rever seus próprios atos quando eivados de vícios que os tornem ilegais. IV. Necessidade de suspensão dos pagamentos e ressarcimento dos valores indevidamente recebidos." (**Parecer 1.211/2011-PROPE/PGDF**).

5. Assim, na esteira da exegese do TCDF (Decisão 6.806/2007), firmou a Procuradoria-Geral a compreensão de que, mesmo em se tratando de erro exclusivo da Administração, não se pode eximir o servidor de proceder à devolução de valores recebidos a maior, ainda que inequívoca sua boa-fé, salvo duas únicas hipóteses, em que o Poder Público procedeu à interpretação razoável da lei, embora equivocada, ou, unilateralmente, alterou entendimento anteriormente reputado correto (quando a dispensa do ressarcimento se limita à data em que a mudança de interpretação se fizer conhecida).

6. Todavia, embora não concordemos com esse modo de pensar predominante na Procuradoria-Geral, reflexo do entendimento do TCDF --- que, como visto, determina seja a restituição feita de ofício, mediante descontos em folha de pagamento, independentemente de anuência do interessado, respeitado o limite legal ---, cumpre observá-lo.

7. Nesse contexto, presente a inteligência do TCDF, adotada pela PGDF --- reitere-se: antagônica ao uniforme entendimento do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal ---, deve a servidora proceder ao ressarcimento de todos os valores indevidamente recebidos.

Folha nº	101
Processo nº	272.000.222/2005
Publicação	M 345210

Handwritten signature

8. Resta examinar a afirmativa da Assessoria Jurídico-Legislativa da Secretaria de Saúde no sentido de que, como as quantias se referem ao período de 31.12.2003 a 31.12.2004, a decadência impediria a devolução ao Erário.
9. Perceba-se que o abono de permanência foi concedido, em 29.07.2005, com efeitos a contar de 31.12.2003 (fls. 16), quando, em verdade, só poderia ser outorgado a partir de 12.06.2009 (fls. 45). Exatamente por isso, a planilha demonstrativa dos valores a serem ressarcidos abrangeu o período compreendido entre o primeiro e o último pagamento incorreto: de agosto de 2005 a junho de 2009 (fls. 48/49).
10. Presentes esses marcos temporais (agosto de 2005 e junho de 2009), poder-se-ia falar na inviabilidade do ressarcimento, diante da decadência?
11. A resposta, a nosso sentir, é afirmativa, levando-se em consideração o disposto no artigo 54, § 1º, da Lei 9.784/1999 (aplicável à época dos fatos), preconizando:

"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."

-destacou-se-

12. Com efeito, perfazendo-se o primeiro pagamento em agosto de 2005, a Administração poderia anular a equivocada outorga do abono de permanência até agosto de 2010. Todavia, esse erro só foi corrigido em novembro de 2012 (fls. 45), quando já aperfeiçoada a decadência, não havendo se falar, em conseqüência, em ressarcimento.

L. S. =

Folha Nº	102
Processo Nº	272.000.22/2005
Rubrica	M. 395210

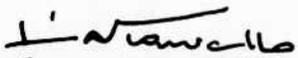
13. Dentro de tais quadrantes, não se pode imputar à servidora a obrigação de devolver ao Erário as quantias indevidamente percebidas.

III - CONCLUSÃO

14. Forte em tais considerações, opina-se pela impossibilidade de se exigir o ressarcimento dos montantes pecuniários indevidamente recebidos pela servidora Maria Cristina dos Santos, a título de abono de permanência, por erro exclusivo da Administração.

Ao discernimento sábio de V. Exa.

Brasília, 17 de maio de 2013.


SÉRGIO CARVALHO
SUBPROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
OAB/DF 5.306

Em	17/05/2013
às	18:10
	M
	Lupe

Folha Nº	103
Processo nº	272.000.222/2005
Matrícula	M
Identificação	34521-0

RECEBIDO	
Em	17/05/13
às	13:00
	Maria
	Carri Propes



DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA DE PESSOAL



Processo nº: 272.000222/2005

Interessado: Maria Cristina dos Santos

Assunto: Abono permanência.

Folha Nº	104
Processo Nº	272.000.222/2005
Assinatura	M. Medeiros
Matrícula	345210

Senhor Procurador-Geral do Distrito Federal,

Trata-se de consulta relativa ao dever de servidora pública restituir ao Erário valores recebidos indevidamente.

Em 09.06.2005, a servidora solicitou abono de permanência, com fulcro no artigo 3º, § 1º da Emenda Constitucional n 41/2003¹ (fl.01), o que foi atendido em 29.07.2005, estabelecendo-se como termo inicial a data de 31.12.2003 (fl.16).

Todavia, apurou-se que determinado período de tempo fora computado indevidamente para o início da percepção de tal benefício, o que resultou na alteração do termo inicial do abono para 12.06.2009 (fl. 37-verso e 46).

Contatou-se, então, que, em razão do aludido erro, a interessada recebeu valores impróprios entre o interregno de 01.08.2005 a 11.06.2009 (fl.48-52).

Instada a quitar a débito, a servidora apresentou defesa, sustentando sua boa-fé e, por conseguinte, no seu entender, a inexistência de obrigação de devolver as parcelas recebidas indevidamente (fls.56-58).

¹ Art. 3º É assegurada a concessão, a qualquer tempo, de aposentadoria aos servidores públicos, bem como pensão aos seus dependentes, que, até a data de publicação desta Emenda, tenham cumprido todos os requisitos para obtenção desses benefícios, com base nos critérios da legislação então vigente.
§ 1º O servidor de que trata este artigo que opte por permanecer em atividade tendo completado as exigências para aposentadoria voluntária e que conte com, no mínimo, vinte e cinco anos de contribuição, se mulher, ou trinta anos de contribuição, se homem, fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no art. 40, § 1º, II, da Constituição Federal.



DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA DE PESSOAL



O ilustre parecerista, Subprocurador-Geral do Distrito Federal **Sérgio Carvalho**, ressaltando seu entendimento pessoal, recordou posição firmada nesta Casa Jurídica, nos passos da Decisão nº 6.806/2007 – TCDF, quanto a não constituir a boa-fé do servidor público requisito único e suficiente à dispensa de devolução ao Erário de importância recebida a maior.

Na esteira de tal posicionamento, o Subprocurador Geral destacou que valores recebidos indevidamente devem ser restituídos de ofício, mediante desconto em folha de pagamento, sendo a repetição incabível apenas em duas hipóteses: i. falha na interpretação legal, na hipótese de se tratar de uma interpretação razoável, conquanto equivocada; ii) modificação unilateral de posicionamento pela Administração até então reputado lícito, sendo que, nesse caso, a dispensa de ressarcimento restringe-se à data da ciência da modificação de entendimento.

De todo o modo, no caso em apreço, o Subprocurador-Geral, com amparo no artigo 54, § 1º da Lei nº 9784/99², vigente à época dos fatos, observou ter se operado a decadência. Isso porque transcorridos mais de 5 anos entre a data da percepção do primeiro pagamento (01.08.2005) e a correção do erro pela Administração (22.11.2012) – fls. 45 e 48.

Dada essa peculiaridade, o parecerista opinou pela impossibilidade de se exigir a restituição dos valores recebidos pela servidora em decorrência de erro da Administração.

Acertado o opinativo, com uma pequena ressalva.

Primeiramente, destaque-se que nas hipóteses de percepção de vantagens pecuniárias indevidas por servidor de boa fé, há que se avaliar a eventual

² 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.



DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA DE PESSOAL



ocorrência de erro grosseiro por parte da Administração, o que autoriza a devolução e correspondente responsabilização do agente, sob pena de locupletamento e violação ao princípio da indisponibilidade do interesse público. Daí se inferir que o dever de restituição de valores aos cofres públicos deve ser averiguado de maneira individualizada.

Ressalva deve ser feita quanto à possibilidade de restituição de ofício, por meio de descontos na folha de pagamento, dos valores recebidos indevidamente.

A Decisão nº 6.806/2007 – TCDF de fato estabelece essa prerrogativa, porém o *decisium* é anterior à Lei Complementar nº 840/2011, sendo com ela incompatível nesse ponto, conforme os dispositivos abaixo:

Art. 116. Salvo por imposição legal, ou mandado judicial, nenhum desconto pode incidir sobre a remuneração ou subsídio.

[...]

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

§ 1º O desconto deve ser feito:

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

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

Portanto, o desconto em folha de pagamento poderá ser feito somente a pedido do servidor, até mesmo porque a ele é facultado adimplir a dívida



DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA DE PESSOAL



com outros recursos, não podendo a Administração compeli-lo ao desconto na remuneração.

Além disso, imprescindível que na exigência de repetição dos valores sejam observados os princípios da ampla defesa e do contraditório, consectários do devido processo legal, porquanto tal medida adentra na esfera das vantagens individuais. Confirmam-se, nesse particular, os acórdãos nº 447.206³ e nº 604473⁴, ambos do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. No presente caso, nota-se terem sido tais mandamentos observados, já que a interessada, frente à cobrança, teve oportunidade de se defender, inclusive mediante defesa técnica.

³ DIREITO ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. LICENÇA PARA ATIVIDADE POLÍTICA REMUNERADA. MARCO INICIAL. BOA-FÉ. RECEBIMENTO DE REMUNERAÇÃO INDEVIDA. REPOSIÇÃO AO ERÁRIO. DESCONTO EM FOLHA. INOBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA AMPLA DEFESA.

O marco inicial para percepção da licença remunerada para exercício de atividade política de servidor público é a data do deferimento do registro de sua candidatura pela Justiça Eleitoral. Precedentes do C. STJ.

Se a conduta do servidor é que provocou o recebimento da remuneração indevida, porquanto postergou ao máximo a entrega do documento relativo ao registro de sua candidatura, beneficiando-se da pendência no processo administrativo, não há que se falar em boa-fé.

Para a reposição ao erário dos valores recebidos indevidamente pelo servidor, mister seja assegurado ao atingido o exercício do contraditório e ampla defesa, sob pena de violação aos preceitos constitucionais, mormente por se tratar de ato do qual advém vantagem para o administrado.

Recurso conhecido e parcialmente provido.

(Acórdão 447.206. 20090110337975APC, Relator ANA MARIA DUARTE AMARANTE BRITO, 6ª Turma Cível, julgado em 08/09/2010, DJ 16/09/2010 p. 161 – g.n).

⁴ ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. PROFESSORA DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL. GRATIFICAÇÃO POR TEMPO INTEGRAL E DEDICAÇÃO EXCLUSIVA (TIDEM). DESCONTO UNILATERAL LASTREADO EM DECISÃO DO TCDF. INVIÁVEL. AUSÊNCIA DE PROCESSO ADMINISTRATIVO. VIOLAÇÃO AO CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA. BOA-FÉ. HONORÁRIOS SUCUMBENCIAIS MANTIDOS. RECURSO NÃO PROVIDO.

1. Muito embora as decisões dos tribunais de contas tenham eficácia de título executivo, o desconto de verba recebida de boa-fé não pode ser implementado no contracheque do servidor unilateralmente, sem o devido processo administrativo que possibilite o contraditório e a ampla defesa.

2. Os honorários advocatícios foram fixados de acordo com o art. 20, § 4º do cpc, onde o magistrado levou em conta, entre outros fatores, o proveito econômico da patrocinada revelando-se, portanto, adequado o quantum fixado.

Recurso conhecido e não provido. Sentença mantida.

(Acórdão n.604473, 20080111480155APC, Relator: CESAR LABOISSIERE LOYOLA, Revisor: GETÚLIO DE MORAES OLIVEIRA, 3ª Turma Cível, Data de Julgamento: 05/07/2012, Publicado no DJE: 25/07/2012. Pág.: 107 – g.n).



DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA DE PESSOAL



Pelo exposto, com a ressalva retro, no uso da delegação de competência prevista no art. 1º da Portaria nº 36, de 29 de junho de 2012, **APROVO o Parecer nº 143/2013- PROPES/PGDF** de lavra do ilustre Subprocurador-Geral do Distrito Federal **Sérgio Carvalho**.

À consideração superior de Vossa Excelência.

Brasília, 22 de maio de 2013.

Christofoli
ANA VIRGÍNIA CHRISTOFOLI
Procuradora do Distrito Federal

Fólio Nº	108
Processo Nº	212.000.222/2013
Assinatura	M. 345210

RECEBIDO	
Em 27.05.13	às 17:00h
M. PROPES	

RECEBIDO	
Em 27.05.13	
às 17:26	em GAB/DIGAD
<i>Moraes</i> 42328-9	



DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL



PROCESSO Nº: 272.000.222/2005
INTERESSADO: Maria Cristina dos Santos
ASSUNTO: Abono de permanência.

Folha nº	109
Processo nº	272.000.222/2005
Rubrica:	<i>R</i>
Matricula:	39851-9

APROVO O PARECER Nº 0143/2013 –
PROPES/PGDF, de lavra do ilustre Subprocurador-Geral do Distrito Federal Sérgio Carvalho, com a ressalva da cota de fls. 104/108, subscrita pela eminente Procuradora do Distrito Federal Ana Virgínia Christofoli, no uso da delegação de competência prevista no artigo 1º da Portaria nº 36, de 29 de junho de 2012.

Dada a relevância da ressalva realizada pela Chefia da Procuradoria de Pessoal, encaminhe-se cópia do opinativo e respectivas cotas de aprovação para a Secretaria de Estado de Administração Pública do Distrito Federal, para ciência e divulgação entre os demais órgãos do complexo administrativo do Distrito Federal.

Após, restituam-se os autos à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal para conhecimento e adoção das providências pertinentes.

Em 9 / 8 /2013.

ROBSON VIEIRA TEIXEIRA DE FREITAS
Procurador-Geral Adjunto do Distrito Federal