

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
Secretaria de Gestão Pública
Departamento de Normas e Procedimentos Judiciais de Pessoal
Coordenação-Geral de Elaboração, Orientação e Consolidação das Normas

NOTA INFORMATIVA Nº 527 /2013/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP

Assunto: Vantagem Pessoal

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Provenientes da Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas do Ministério da Fazenda – COGEP/SPOA/MF, vieram os autos a esta Coordenação-Geral de Elaboração, Orientação e Consolidação das Normas – CGNOR/DENOP/SEGEP/MP, para pronunciamento sobre exclusão de Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada - VPNI e ressarcimento ao erário, em face do entendimento da Consultoria Jurídica da União em Roraima.
2. Está consolidado no âmbito desta SEGEP/MP, CONJUR/MP e AGU o entendimento quanto a necessidade de reposição ao erário dos valores indevidamente recebidos à título de VPNI – salário mínimo, visto tratar-se de erro material.
3. Pela envio dos autos à Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas do Ministério da Fazenda, para conhecimento e adoção das providências pertinentes ao caso em questão.

INFORMAÇÃO

4. Trata-se de processo sobre exclusão de VPNI e ressarcimento ao erário do servidor ABRAHÃO GUEDES, com base nas orientações contidas no Ofício-Circular nº 2/2011/SRH/MP, de 19 de abril de 2011.
5. Destaque-se que por intermédio do PARECER Nº 632/2011/CJU-RR/CGU/AGU, de 15 de dezembro de 2011, aprovado pela Coordenadora-Geral da CJU-RR/CGU/AGU, em 4 de janeiro de 2012, foi sugerido a remessa dos autos ao Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – SIPEC, para apreciação dada a competência exclusiva do art. 17, da Lei nº 7.823, de 1989.

6. Sobre o assunto, convém destacar que a Lei nº 8.112, de 1990, em seu art. 40, assegurava que nenhum servidor receberia a título de vencimento (retribuição pecuniária pelo exercício do cargo público), importância inferior ao salário mínimo. Assim, quando o vencimento básico do cargo efetivo fosse inferior ao valor do salário mínimo, pagava-se um complemento de salário mínimo.

7. Com a publicação da Medida Provisória nº 431, de 14 de maio de 2008, convertida na Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008, o referido artigo foi revogado, oportunidade em que foi incluído o § 5º do art. 41, para determinar que o pagamento de complemento de salário mínimo somente seria assegurado quando a remuneração (vencimento do cargo acrescido das vantagens pecuniárias) fosse inferior ao valor do salário mínimo.

8. Diante disso, o servidor que percebia o complemento do salário mínimo com base em seu vencimento básico, deixou de percebê-lo, pois a remuneração passou a ser considerada como o vencimento do cargo acrescido das vantagens pecuniárias, fato que, se não minuciosamente entendido, pode levar à equivocada conclusão de que teria havido decesso remuneratório.

9. Cabe ressaltar que a então Secretaria de Recursos Humanos deste Ministério emitiu o Ofício Circular nº 02/2011/SRH/MP, de 19 de abril de 2011, o qual determinou o seguinte:

1. A redação original do parágrafo único, do art. 40, e o parágrafo 5º do art. 41, da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, asseguravam o pagamento de complemento de salário mínimo, aos servidores cujo valor do vencimento básico do cargo efetivo fosse inferior ao valor do salário mínimo, como se pode observar das transcrições a seguir:

[...]

Art. 41. Remuneração é o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei.

[...]

§ 5º Nenhum servidor receberá remuneração inferior ao salário mínimo.

[...]

4. Advirta-se, portanto, que a diferença de complemento de salário mínimo, paga na forma de vantagem pessoal nominalmente identificada – VPNI, nas rubricas 82601 (VPNI Irred. Rem. Art. 37 – XV CF/AP) e 82600 (VPNI Irred. Art. 37 – XV CF/AR), a partir da entrada em vigor da Medida Provisória nº 431, de 2008, convertida na Lei nº 11.784, de 2008, configura-se medida irregular e indevida, devendo ser corrigida conforme as disposições do § 5º, do art. 41, da Lei nº 8.112, de 1990.

[...]

5. Diante o exposto, os órgãos e entidades integrantes do SIPEC deverão observar as seguintes orientações:

[...]

5.2. Notificar os servidores que tenham recebido valores indevidos para que, em 30 dias, apresentem a devida defesa, em respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa;

5.3. Cessar os pagamentos de VPNI cujo paradigma seja o valor do vencimento básico, passando a observar o paradigma do § 5º.

[...]

6. Aos dirigentes de recursos humanos dos órgãos e entidades do SIPEC cabe observar a

aplicação deste Ofício-Circular, sob pena de responsabilização administrativa, civil e criminal.

10. Do exposto no Ofício-Circular supra, verifica-se que a extinta SRH ponderou que o ato configurou erro material, portanto, passível de reposição. No que se refere à possível alegação de a medida ocasionar decesso remuneratório aos servidores envolvidos, este Departamento de Normas e Procedimentos Judiciais de Pessoal – DENOP já se pronunciou sobre a matéria por meio da Nota Técnica nº 429/2011/CGNOR/DENOP/SRH/MP, de 24 de outubro de 2011. Vejamos:

11. Neste caso, não procede a tese de irredutibilidade de salário. Segundo o inciso XV do art. 37 da Constituição Federal: O subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV deste artigo e nos arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III e 153, § 2º, I”.

12. Sublinhe-se que a expressão vencimentos tem o mesmo significado de remuneração. Desse modo, os precedentes do Supremo Tribunal Federal adotam o entendimento no sentido de que o pagamento salarial pode ser efetuado somente quando a remuneração total (vencimentos) do servidor for inferior ao valor do salário mínimo.

[...]

15. Todavia, diante dos conceitos apresentados, pode-se asseverar que a garantia da irredutibilidade de vencimentos não se encontra corrompida pela regra estabelecida pelo § 5º do art. 41 da Lei nº 8.112, de 1990, acrescentada pela Lei nº 11.784, de 2008 (...)

17. Sem entrar no mérito da legalidade da VPNI, a Controladoria Geral da União da Presidência da República, em relatório de auditoria, apontou a ausência de absorção dos valores inicialmente concedidos nas rubricas retromencionadas, na mesma proporção de aumentos de remuneração ou proventos implementados pela Lei nº 11.784, de 2008, haja vista que o princípio da irredutibilidade salarial, ou seja, de remuneração ou proventos, não pode ser utilizado para perpetuação de uma vantagem pecuniária, mas deve ter o objetivo precípua de compensar eventuais perdas remuneratórias.

18. Em suma, três aspectos devem ser registrados: I) pagamento indevido do valor do complemento do salário mínimo, na forma de VPNI, a partir da entrada em vigor da Medida Provisória nº 431, de 2008, convertida na Lei nº 11.784, de 2008; II) a Mensagem SIAPE nº 522448 não tem o condão legal para autorizar a criação de VPNI; III) a Lei nº 11.784, de 2008, não regulamentou o pagamento de VPNI para compensar a diferença decorrente da mudança de cálculo do pagamento do complemento do salário mínimo.

[...]

20. No caso ora analisado, verifica-se a ocorrência de erro material, que ocasionou o pagamento indevido, tendo a Advocacia-Geral da União já se pronunciado em caso análogo, nos autos do Processo nº 00404.007846-2001-17, por meio do PARECER DAJI/GAB/AGU Nº 003/2009-TOG, a seguir transcrito:

(...)

12. De fato, é um imperativo de ordem legal e ética que valores recebidos indevidamente, mesmo que por um lapso da Administração, sejam devolvidos ao erário, em respeito ao ordenamento pátrio protetor das verbas públicas e contrário ao enriquecimento sem causa.

13. E vale destacar que os comandos do art. 46 aplicam-se a todos os casos de restituição ao erário nele tratados ou que com ele guardem estreita relação. Não é plausível a alegação de que os procedimentos de reposição só seriam possíveis nos casos de recebimento ilícito ou de má-fé. A lei não dispõe nesse sentido nem permite tal entendimento desviado do vital princípio da supremacia do interesse público, que resguarda os interesses de toda a coletividade, e não só do Poder Público.

14. Mesmo existindo a alegada boa-fé, ao perceber o equívoco, a Administração deve suspender o pagamento e buscar o ressarcimento, como ocorre na hipótese, pois os princípios da legalidade e da supremacia do interesse público não permitem que o patrimônio público seja lesado. A boa-fé do interessado jamais poderia gerar seu enriquecimento sem causa, não havendo respaldo para tanto no sistema jurídico brasileiro.

15. O caso dos autos não encontra correspondência com a hipótese tratada na Súmula nº 34 da AGU, de 16 de setembro de 2008. Para tanto, deve-se, a priori, verificar o que dispõe a referida Súmula, in verbis:

“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”.

16. Os termos estritos da Súmula exigem para a sua aplicação, a ocorrência de errônea ou inadequada interpretação da lei por parte da Administração Pública, os quais não estão presentes no presente processo.

17. No caso em epígrafe, a pensionista foi beneficiada ilegalmente em razão de erro originado do sistema SIAPE, conforme informado no despacho de fl. 86. Portanto, verifica-se claramente não se tratar de interpretação errônea da lei ou mudança de orientação jurídica.

18. No caso de erro material da Administração, em face do dever de auto-tutela, do princípio da legalidade estrito senso e da vedação do enriquecimento sem causa, não pode o interessado se beneficiar de erro que não decorra de falha interpretativa, por natureza com maior grau de complexidade.

19. Ademais, um dos precedentes oferecidos para embasar a Súmula 34 da AGU, trata justamente da necessidade de reposição ao erário em caso da ocorrência de mero erro material.

20. O Recurso Especial nº 643.709/PR, cujo acórdão foi exarado em 03 de abril de 2007, estabeleceu que se o pagamento foi fruto de erro material da Administração, que fez com que o servidor recebesse integralmente valor de gratificação sem a contraprestação do serviço, não há que se falar em boa-fé. Assim, descaracterizado o elemento subjetivo da conduta do servidor, torna-se exigível in totum a devolução dos valores recebidos indevidamente.

21. Para melhor compreensão do teor dessa decisão, peço vênias para transcrever trechos do Voto do ilustre Ministro relator FELIX FISCHER, litteris:

“No que se refere ao mérito do recurso, a controvérsia instaurada reside em saber se o recorrido tem obrigação ou não de devolver valores recebidos a maior, por ocasião de exoneração de cargo público, decorrentes de indenização de férias e pagamento de gratificação, em razão de erro de cálculo da Administração.

(...)

Entretanto, como bem observou a d. Subprocuradora-Geral da República, “o pagamento tido por indevido não foi pautado na errônea interpretação ou má interpretação legislativa por parte da Administração; antes, constatou a Administração, após o devido processo legal, a existência de um erro material que redundou no pagamento ‘a maior’, posto que o impetrante recebeu valores integrais de parcelas em relação as quais deveria ter recebido somente de forma proporcional”.

22. Assim, em face dos estritos termos da Súmula 34 da AGU, bem como em virtude do disposto no Recurso Especial nº 643.709/PR, em se tratando de erro material da Administração deve aquele que recebeu valores indevidamente restituí-los ao erário.

23. Destarte, o posicionamento ora exposto prestigia os princípios da vedação ao enriquecimento sem causa, da supremacia do interesse público, da moralidade e da legalidade, razão pela qual se faz necessária a reposição dos valores indevidamente recebidos.

21. Ressalte-se que erro escusável de interpretação de lei por parte do órgão/entidade ou por parte de autoridade legalmente investida em função de orientação e supervisão, não pode ser interpretado como sendo uma liberalidade administrativa. Os atos normativos autônomos, praticados isoladamente, sem a prévia deliberação do Órgão Central, não devem prosperar, com vistas à concessão de vantagens e benefícios ao servidor, nem servir de base para isentar o servidor do dever de ressarcir ao erário as parcelas percebidas indevidamente.

11. Ademais, cabe informar que a Consultoria Jurídica deste Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – CONJUR/MP, ao analisar situação análoga sobre restituição ao erário referente a pagamentos indevidos a título de VPNI – salário mínimo, por intermédio do PARECER Nº 0297-3.27/2013/ACS/CONJUR-MP/CGU/AGU, entendeu que após o advento da Medida Provisória nº 431, de 14 de maio de 2008, convertida na Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008, os pagamentos de VPNI – salário mínimo realizados pela Administração Pública, foram feitas em razão de erro contábil (erro material), devendo ser restituídos ao ente federal.

12. No mesmo sentido, com vistas à uniformização de entendimento sobre a matéria, o Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos da Consultoria-Geral da União da Advocacia-Geral da União, consoante PARECER Nº 10/2013/DECOR/CGU/AGU, manifestou-se a respeito cabendo transcrever a ementa:

UNIFORMIZAÇÃO DE ENTENDIMENTO. COMPLEMENTO DE SALÁRIO MÍNIMO. ALTERAÇÃO DE BASE DE CÁLCULO. VENCIMENTO. REMUNERAÇÃO. PAGAMENTO DE VPNI. ERRO MATERIAL. REESTRUTURAÇÃO DAS CARREIRAS. MPV nº 431, DE 2008. LEI Nº 11.784, DE 2008. SÚMULA AGU Nº 34.

I – o erro da administração estaria no ato de ter mantido o pagamento da VPNI para servidores, cujas carreiras foram reestruturadas e tiveram aumento remuneratório. Situação incompatível com o recebimento da referida vantagem;

II – não há que se perquirir a respeito da existência de errônea ou inadequada interpretação da lei, porquanto não configurada. Amoldando-se mais à espécie de erro material;

III – tratando-se a hipótese de erro material, afastada a aplicação da Súmula AGU nº 34, conforme entendimento já adotado por este Departamento no PARECER Nº 67/2012/DECOR/CGU/AGU, aprovado pelo Consultor-Geral da União.

13. Frise-se que esta Secretaria de Gestão Pública emitiu a Orientação Normativa nº 5, de 21 de fevereiro de 2013, publicada no DOU de 22 de fevereiro de 2013, seção I, págs. 107 e 108, que estabelece os procedimentos a serem adotados, pelos órgãos e entidades do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal – SIPEC, para reposição ao Erário.

14. Assim, entende-se que o assunto aqui tratado decorre de erro material, com evidente prejuízo ao Erário, porquanto é devido o ressarcimento.

15. Com estes esclarecimentos, sugere-se o envio dos autos à Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas do Ministério da Fazenda, para conhecimento e adoção das providências pertinentes ao caso em questão.

À consideração superior.

Brasília, 10 de dezembro de 2013.

RAIMUNDO BELARMINO COSTA
Matrícula SIAPE nº 1052423

CLEVER PEREIRA FIALHO
Chefe da Divisão de Extintos Territórios - Substituto

À Senhora Diretora Substituta para apreciação.

Brasília, 10 de dezembro de 2013.

PAULO ROBERTO PEREIRA DAS NEVES BORGES
Assessor

Aprovo. Encaminhem-se os autos à **COGEP/SPOA/MF**, na forma proposta.

Brasília, 10 de dezembro de 2013.

ANA CRISTINA SÁ TELES D'ÁVILA
Diretora do Departamento de Normas e Procedimentos Judiciais de Pessoal – Substituta