

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 /2012/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP

Assunto: Restituição de PSS sobre função – Reposição ao Erário.

Referência: Processo n.º

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Por intermédio do Processo epigrafado, a Auditoria de Recursos Humanos da então Secretaria de Recursos Humanos deste Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – AUDIR/SRH/MP, solicitou à então Coordenação-Geral de Elaboração, Sistematização e Elaboração das Normas análise e pronunciamento de questionamentos quanto às providências a serem tomadas para reposição ao erário de valores pagos a maior a título de restituição de PSS relativo a cargo em comissão ou função gratificada no Poder Executivo Federal.

INFORMAÇÃO

2. Registre-se que a Escola Agrotécnica Federal de Barbacena – MG, consoante OF/EAF BARBACENA MG/DAP/CGRH N.º 076/2008, de 30.9.2008, em virtude da publicação da Súmula AGU n.º 34, de 2008, solicitou à AUDIR/SRH/MP informações acerca das providências que deverão ser adotadas referentes à devolução ao erário da restituição de PSS devolvido a maior ao servidor aposentado daquela Instituição, Simão de Almeida.

3. Sobre a matéria, inicialmente a então COGES/SRH por intermédio da Nota Informativa n.º 316/2010/COGES/DENOP/SRH/MP, de 31.5.2010, fls. 8/10, manifestou-se pela necessidade de ressarcimento de valores recebidos indevidamente não havendo falar em atualização monetária incidente sobre os pagamentos, até expedição de norma capaz de disciplinar a matéria.

4. Posteriormente, nos termos da Nota Técnica n.º 54/DENOP/SRH/MP, de 21.7.2011, fls. 28/40, considerou-se pertinente o encaminhamento dos presentes autos à Consultoria Jurídica deste Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para obtenção de subsídios jurídicos necessários à definição da natureza jurídica do atual crédito da União para com aqueles servidores que receberam restituição em excesso. Solicitou-se, de igual forma, manifestação capaz de fornecer respaldo jurídico à correta forma de satisfação de tais créditos da União. Assim, os questionamentos feitos a respeito se deram nos seguintes termos:

1. Qual a natureza jurídica do crédito da União para com servidores que, em março de 2004, ao serem restituídos de CPSSS, receberam valor maior que o devido, gerando crédito à União?

2. Diante da natureza jurídica de tais créditos, são eles válidos e exigíveis?

3. A aplicação do art. 46 da Lei n.º 8.112, de 1990, constitui o correto método de satisfação de tais créditos?

5. Instada a se manifestar, a CONJUR/MP por meio do PARECER/N.º 0051 – 3.24/2012/PFF/CONJUR-MP/CGU/AGU, de 17.1.2012, fls. 47/52, respondendo aos questionamentos constantes da aludida Nota Técnica n.º 54/DENOP/SRH/MP, de 2010, emitiu pronunciamento e ao final apresentou as conclusões.

“[...]

5. Uma vez assentada a natureza civil, e não tributária, da restituição de indébito, cumpre destacar que a hipótese dos autos, em razão das suas peculiaridades, não se enquadra em nenhuma das situações descritas pelos incisos do artigo 165 do CTN. Cuida-se, na verdade, de um erro protagonizado pela União que beneficiou certos servidores.

6. Nessas situações o procedimento a ser adotado é a do ressarcimento ao erário, cujo regramento está nos artigos 46 e 47 da Lei n.º 8.112/90, nos seguintes termos:

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 30 (trinta) dias, podendo ser parceladas, a pedido do interessado.

§ 1º O valor de cada parcela não poderá ser inferior ao correspondente a 10% (dez por cento) da remuneração, provento ou pensão.

§ 2º Quando o pagamento indevido houver ocorrido no mês anterior ao do processamento da folha, a reposição será feita imediatamente, em uma única parcela.

§ 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.

Art. 47. O servidor em débito com o erário, que for demitido, exonerado, ou que tiver sua aposentadoria ou disponibilidade cassada, terá o prazo de 60 (sessenta) dias para quitar o débito.

Parágrafo único. A não quitação do débito no prazo previsto implicará sua inscrição em dívida ativa.

(...)

11. Como se pode observar, a título de elucidação, os entendimentos até aqui reproduzidos, acerca dos requisitos necessários para dispensa à restituição ao erário podem ser assim resumidos:

. Parecer n.º GQ – 161: a efetiva prestação do serviço, a boa-fé no recebimento da vantagem ou vencimento, a errônea interpretação da lei e mudança de orientação jurídica;

. Súmula n.º 249 do Tribunal de Contas da União: boa-fé do servidor e escusabilidade do erro de interpretação; e

. Súmula n.º 34 da Advocacia-Geral da União: boa-fé do servidor e erro na interpretação da lei.

12. Da leitura dos resumos supramencionados, à primeira vista, através de uma interpretação meramente gramatical, poder-se-ia concluir pela existência de dissenso entre eles, notadamente em relação à natureza do erro administrativo: de um lado o Tribunal de Contas da União, mais restritivo, ao exigir que o erro da Administração seja escusável; do outro, a

Advocacia-Geral da União, que, ao não qualificá-lo, teria permitido, em princípio, que qualquer erro seria idôneo a ensejar a dispensa à restituição.

13. A fim de precisar o alcance da Súmula n.º 34 da Advocacia-Geral da União, esta Consultoria Jurídica, por meio do PARECER/MP/CONJUR/PFF/N.º 397 – 3.27 / 2010, provocou a Consultoria-Geral da União que, ao seu turno, ratificou o entendimento segundo o qual, para fins de dispensa da obrigação do servidor de reposição ao erário, o exame da escusabilidade do erro da Administração é irrelevante, afigurando-se necessário apenas a boa-fé e a existência do erro administrativo de interpretação, consoante se pode verificar da leitura do trecho da Nota 087/2010/DECOR/CGU/AGU/AGU:

12. Debruçando-se sobre os precedentes que ensejaram a edição da Súmula n.º 34 da Advocacia-Geral da União, percebe-se que, de fato, os mesmos não exigiram para dispensa na devolução dos valores percebidos de boa-fé dos servidores públicos que a errônea ou equivocada interpretação por parte da Administração Pública advenha de erro escusável.

(...)

14. Deve-se, ressaltar, inclusive, que no bojo do Recurso em Mandado de Segurança n.º 18.121 – Rs (20040051048-4), o Relator, Ministro Paulo Medina, enfrentou a questão da necessidade da escusabilidade do erro da Administração Pública como requisito para dispensa na devolução dos valores percebidos de boa-fé pelo servidor público, tendo afastado o referido entendimento ao argumento de que para fins de desnecessidade de devolução imperiosa é a demonstração da boa-fé e da escusabilidade do erro que incorre o servidor, independentemente, portanto, da escusabilidade do erro da Administração Pública.

(...)

14. Assim é que, a uma primeira vista, tendo as Súmulas da Advocacia-Geral da União a função de consolidar a jurisprudência iterativa dos Tribunais, conforme disposto no art. 2º do Ato Regimental n.º 01, de 02 de julho de 2008, não se vislumbra a possibilidade de se conferida qualquer interpretação à expressão “em decorrência de errônea ou inadequada interpretação da lei por parte da Administração Pública” presente na Súmula n.º 34 que permita exigir a escusabilidade do erro para fins de dispensa da devolução de valores percebidos de boa-fé pelo servidor público, vez que tal requisito não se encontra presente nos precedentes judiciais que ensejaram a edição do mencionado verbete.

14. Sucede, todavia, que, segundo informações presentes nos itens 3 e 23 da Nota Técnica n.º 54/DENOP/SRH/MP, o pagamento a maior da restituição aos servidores decorreu de erro “material”, e não de interpretação.

15. Nesse contexto, sobreleva anotar que esta Consultoria Jurídica, ao examinar questão similar, asseverou que erros materiais, diferentemente dos erros de interpretação, autorizam a reposição ao erário. A propósito, convém transcrever trechos do PARECER N.º 1379 – 3.13/2011/JPA/CONJUR-MP/CGU/AGU nesse sentido, veja-se:

14. Neste ponto, cumpre rememorar que tanto o parecer AGU/MF n.º 05/98 (anexo ao Parecer n.º GQ – 161) quanto a súmula n.º 34 da AGU apontam como requisito para a irrepetibilidade de valores indevidos a ocorrência de “errônea interpretação ou má aplicação da Lei pela Administração” – requisito, aliás, exigido em muitos julgados do STJ e do STF.

15. Assim, de acordo com os termos do parecer vinculante e com o conteúdo da súmula n.º 34 da AGU, erros materiais que tenham ocasionado pagamento de valores indevidos a servidores, por não se enquadrarem na locução “errônea ou inadequada interpretação da lei”, poderiam render ensejo à cobrança (repetição de indébito) por parte da Administração Pública.

16. E assim o é, e deve ser, porque, não raras vezes, a Administração Pública interpreta corretamente um dado dispositivo de Lei que concede um benefício financeiro a uma categoria de servidores, extraindo, então, o preciso alcance da disposição normativa interpretada. Não obstante a correta interpretação e aplicação

da legislação, casos há em que, ao se operacionalizar o pagamento do benefício previsto na Lei que fora corretamente interpretada, incorre a Administração em erro material, concedendo ao servidor uma vantagem indevida – v.g., pagamento a maior ou em duplicidade.

17. Em hipóteses tais, o erro se deu quando da operacionalização do comando normativo extraído da interpretação da disposição legal. Trata-se de um erro posterior à interpretação da Lei, de sorte que não se cogita de erro na interpretação ou má aplicação da lei.

18. À luz do entendimento da súmula n.º 34 da AGU, esta situação de erro material (ou operacional) não estaria ao abrigo da cláusula de irrepetibilidade, porquanto pagamento indevido não foi decorrente de má interpretação ou incorreta aplicação de dispositivo legal. À vista destas ponderações, parece-nos que a situação retratada nos autos não estaria a autorizar a dispensa da servidora Iva Cordeiro Chaves em repor os valores de aposentadoria que lhe foram indevidamente pagos a maior.

16. Dessa forma, e levando-se em consideração que o erro, em análise, seja realmente “material”, dessume-se que a restituição ao erário, em tese, seria possível.

17. Em que pesem essas considerações, não se pode esquecer que o erro “material” praticado pela Administração remonta aos anos de 1999 a 2003. Verifica-se, pois, que já se passaram mais de oito anos da data de sua realização, prazo mais do que suficiente para se reconhecer a consumação do prazo decadencial previsto no artigo 54 da lei n.º 9.784/97 (sic), que, como sabido, consagra em 5 anos o prazo para Administração anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários, veja-se:

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.

(...)

20. Por derradeiro, não merece prosperar a tese segundo a qual o ressarcimento ao erário, com fundamento no § 5º do artigo 37 da Constituição Federal, seria imprescritível. Isso porque a norma constitucional disciplina situação distinta, vale dizer, a imprescritibilidade ali mencionada diz respeito ao prazo da ação civil de ressarcimento a ser ajuizada contra o servidor ou particular responsável pela infração que deu prejuízo à Administração. Uma coisa é a relação jurídica administrativa, que não poderia ser iniciada em razão da consumação do prazo (sic) decadencial, conforme já analisado, outra, distintamente, é a relação jurídica civil, que será discutida na ação de ressarcimento correspondente.

(...)

22. Com se vê, no caso específico dos autos, o que seria imprescritível é o prazo da União para ajuizamento de ação de ressarcimento ao erário contra o servidor que deu causa à restituição indevida da Contribuição para o Plano de Seguridade Social do Servidor, e não o prazo para revisão do ato administrativo correspondente.

23. Por todo o exposto, e em atenção aos questionamentos feitos pela Secretaria de Recursos Humanos, é possível apresentar as seguintes conclusões:

- . a) a natureza da relação jurídica é civil, e não tributária;
- . b) os créditos, em tese, seriam válidos. Todavia, em relação a eles, não se pode deixar de reconhecer a consumação do prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei n.º 9789/99 (sic);
- . c) se não houvesse a consumação do prazo decadencial, o procedimento a ser adotado seria o previsto no art. 46 da Lei n.º 8.112/90.

6. Ante o exposto, esta Divisão adota o entendimento consignado pela CONJUR/MP de que a natureza da relação jurídica aplicável ao caso é civil e que os créditos, em tese, seriam

válidos, aplicando-se o procedimento para reposição ao erário estabelecido no art. 46 da Lei n.º 8.112/90. Destaque-se que os órgãos envolvidos deverão analisar caso a caso a ocorrência da decadência prevista no art. 54 da Lei n.º 9.784, de 1999.

7. Com estas informações, sugere-se a restituição dos autos à Auditoria de Recursos Humanos e ao Departamento de Políticas de Saúde, Previdência e Benefícios do Servidor desta Secretaria de Gestão Pública, para conhecimento e adoção das providências pertinentes.

À consideração superior.

Brasília, 20 de JULHO de 2012.

RAIMUNDO BELARMINO COSTA
Matrícula SIAPE n.º 1052423

TEOMAIR CORREIA DE OLIVEIRA
Chefe da DIPVS

À consideração superior.

Brasília, 20 de JULHO de 2012.

ANA CRISTINA SÁ TELES D'ÁVILA
Coordenadora-Geral de Elaboração, Orientação e Consolidação das Normas

À consideração da Senhora Secretária de Gestão Pública Substituta.

Brasília, 23 de JULHO de 2012.

ROGÉRIO XAVIER ROCHA
Diretor do Departamento de Normas e Procedimentos Judiciais de Pessoal - Substituto

Aprovo. Restituam-se os autos à Auditoria de Recursos Humanos com cópia ao Departamento de Políticas de Saúde, Previdência e Benefícios do Servidor desta Secretaria de Gestão Pública deste Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, na forma proposta.

Brasília, 25 de JULHO de 2012.

MARILENE FERRARI LUCAS ALVES FILHA
Secretária de Gestão Pública - Substituta