

**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO – IDP
ESCOLA DE DIREITO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – EDAP
GRADUAÇÃO EM DIREITO**

HARLEM SOUZA LIMA

**A REPOSIÇÃO AO ERÁRIO DE VALORES PAGOS INDEVIDAMENTE PELA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL: A APLICAÇÃO DA BOA-FÉ COMO
VETOR ORIENTATIVO PARA A CONSECUÇÃO DA PROTEÇÃO À CONFIANÇA**

**BRASÍLIA-DF
JULHO 2020**

HARLEM SOUZA LIMA

A reposição ao erário de valores pagos indevidamente pela administração pública federal: a aplicação da boa-fé como vetor orientativo para a consecução da proteção à confiança

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
como requisito para a conclusão da graduação em
Direito da EDAP.

ORIENTADOR: Prof. Dr. Raphael Peixoto de Paula Marques

Brasília-DF
Julho 2020

HARLEM SOUZA LIMA

A reposição ao erário de valores pagos indevidamente pela administração pública federal: a aplicação da boa-fé como vetor orientativo para a consecução da proteção à confiança

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito para a conclusão da graduação em Direito da EDAP.

Orientador: Prof. Dr. Raphael Peixoto de Paula Marques

Brasília – DF, 03 de julho de 2020

Prof. Dr. Raphael Peixoto de Paula Marques
Professor Orientador
Escola de Direito e Administração Pública – EDAP

Prof. Dr. Marcio Camargo Cunha Filho
Membro da Banca Examinadora
Escola de Direito e Administração Pública – EDAP

Prof. Dr. Flavio José Roman
Membro da Banca Examinadora
Escola de Direito e Administração Pública – EDAP

Brasília-DF
Julho 2020

AGRADECIMENTOS

Inicialmente agradeço a Deus.

Agradeço ao meu orientador Professor Doutor Raphael Peixoto de Paula Marques por me conduzir na produção deste trabalho de pesquisa.

Aos professores pelos ensinamentos e aos demais colaboradores do IDP por assistirem em alguma medida para o desfecho da minha formação acadêmica.

À minha querida esposa e incentivadora Claudia Maria Almeida Lima pela paciência no tempo despendido nesse projeto.

Aos meus queridos filhos, Loren, Louise, Leslei e, especialmente, ao Lawrency por partilharmos juntos essa jornada do saber.

A REPOSIÇÃO AO ERÁRIO DE VALORES PAGOS INDEVIDAMENTE PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL: A APLICAÇÃO DA BOA-FÉ COMO VETOR ORIENTATIVO PARA A CONSECUÇÃO DA PROTEÇÃO À CONFIANÇA

Harlem Souza Lima

SUMÁRIO: Introdução; 1. A restituição pelo pagamento indevido a servidor na visão do Tribunal de Contas da União (TCU) e da Advocacia Geral da União (AGU); 1.1 A evolução da reposição ao erário no TCU; 1.2 A evolução da reposição ao erário na AGU; 2. A reposição ao erário nos precedentes do STJ; 3. A relação pagamento indevido x boa-fé x irrepetibilidade do pagamento, na dimensão da proteção à confiança; Conclusão.

RESUMO

O presente texto procurou analisar a questão da eventual obrigação da reposição ao erário de valores pagos indevidamente pela administração pública federal. Indaga-se em que medida se aplica a boa-fé como vetor orientativo para a consecução da proteção à confiança no desfazimento de atos tidos como inválidos pelo poder público, mas que produziram efeitos, especialmente, os de cunho patrimoniais ao servidor. A pesquisa foi feita a partir da revisão bibliográfica e do levantamento de decisões do TCU, da AGU e do STJ a respeito da evolução da aplicação da reposição ao erário pelo pagamento indevido, na perspectiva da União. Percebeu-se, contudo, que as balizas estabelecidas por aqueles órgãos ainda não foram suficientes para dirimir as dúvidas suscitadas em situações cujos aspectos se diferem aos casos paradigmas utilizados para chegar àquela posição interpretativa. Todavia, a proposta de revisão de tema repetitivo no bojo do STJ a respeito do tema, inserindo expressamente a proteção à confiança, ainda que timidamente aparenta fixar o debate sob a ótica da ponderação de princípios realmente entrelaçados entre si. Nesse cotejo a pesquisa objetiva demonstrar que a doutrina possui ferramental amadurecido em relação ao conteúdo da segurança jurídica, capaz de incrementar o debate da sua comunicabilidade com o princípio da boa-fé.

PALAVRAS-CHAVE: Reposição ao Erário; Pagamento indevido; Boa-fé; Proteção à confiança

ABSTRACT

The present text sought to analyze the question of the possible obligation to reimburse the monies unduly paid by the federal public administration. It is asked to what extent good faith is applied as a guiding vector for the achievement of protection of trust in the undoing of acts considered invalid by the government, but which produced effects, especially those of a patrimonial nature to the civil servant. The research was made based on the bibliographic review and the survey of decisions of TCU, AGU and STJ regarding the evolution of the application of the replacement to the public purse for undue payment, from the perspective of

the Union. It was noticed, however, that the goals established by those bodies have not yet been sufficient to resolve the doubts raised in situations whose aspects differ from the cases used to arrive at that interpretive position. However, the proposal to revise a repetitive theme in the heart of the STJ regarding the theme, expressly inserting the protection of trust, although it seems timidly to fix the debate from the perspective of considering principles really intertwined with each other. In this comparison, the research aims to demonstrate that the doctrine has mature tools in relation to the content of legal security, capable of increasing the debate on its communicability with the principle of good faith.

KEYWORDS: Replacement to the Treasury; Undue payment; Good faith; Protection of trust

INTRODUÇÃO

O dever de restituir os valores indevidamente recebidos da Administração Pública, em face da atividade administrativa do pessoal civil da União submetido ao Regime Jurídico Único (RJU), está disciplinado expressamente no art. 46 da Lei Federal nº 8.112/90¹.

A presente pesquisa procurou analisar se o conteúdo do subprincípio da proteção à confiança está inter-relacionado ao da boa-fé, no seu aspecto subjetivo, ao ponto de entregar um parâmetro de aferição sobre a necessidade de incidência da reposição ao erário por parte do servidor pelo pagamento indevido, dada a exigência intrínseca àqueles princípios que reclamam a análise detida e pormenorizada das circunstâncias de cada caso concreto.

O referido assunto assume para o erário uma relevância diretamente proporcional ao tamanho da folha de pagamento de pessoal, em especial no Executivo Federal, que possui aproximadamente 603.280 servidores ativos, cujas despesas de pessoal (incluindo-se os inativos) soma de janeiro a maio do ano em curso o montante de R\$ 8.748.456.161,48, conforme os dados informados pelo próprio Ministério da Economia.²

Na via administrativa, quer nos entendimentos direcionados ao sistema de pessoal do Executivo Federal, realizados pela Advocacia-Geral da União (AGU) na função de órgão de orientação jurídica, especialmente nos Pareceres GQ 114, GQ 161 e Súmula AGU nº 34/2008, quer nos pronunciamentos do controle externo, por intermédio dos acórdãos que produziram

¹ Em questionamento ao Ministério da Economia pelo sistema E-SIC, obteve-se a informação sobre os valores referentes às reposições ao erário processadas na folha de pagamento do Poder Executivo da União dos exercícios de 2017 até junho/2020: 2017 - R\$ 78.701.401,60; 2018 - R\$ 76.223.067,11; 2019 - R\$ 80.368.594,73 e 2020 - R\$ 34.089.581,44 (até junho/2020). Relatório E-Sic processo 03006010169202068. Anexo B.

² BRASIL. Ministério da Economia. Painel Estatístico de Pessoal, maio 2020. Brasília, DF. Disponível em: <<http://painel.pep.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=painelpep.qvw&lang=en-US&host=Local&anonymous=true>> Acesso em: 28 jun. 2020

as Súmulas 106, 235 e 249 do Tribunal de Contas da União (TCU), destacam-se em comum no tema da reposição ao erário: a boa-fé e a errônea interpretação ou aplicação da lei pela Administração Pública, como parâmetros pelos quais se passa a não ser exigido do servidor a reposição pelo pagamento indevido.

A reconstituição dos entendimentos do TCU e da AGU sobre a reposição ao erário não se deu tão somente por conta da repercussão financeira na via administrativa, antes disso assume relevância para o estudo aqui desenvolvido por conta de que o entendimento construído na via administrativa vai servir de mote para a mudança de precedente significativo no Superior Tribunal de Justiça sobre o aspecto da desnecessidade de reposição ao erário pelo pagamento indevido.

A partir disso o tema da reposição ao erário foi pesquisado na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, dada a relevância daquele tribunal na fixação do entendimento derradeiro sobre a legislação federal. Naquele tribunal o cenário atual é o de revisão da matéria na forma de proposta de alteração do Tema Repetitivo 531.

Nesse mote foi realizado o caminho jurisprudencial regressivo a fim de compreender a alteração da visão do Tribunal sobre os parâmetros da irrepitibilidade pelo pagamento indevido ao servidor. Então se pode notar que a 5ª Turma do Tribunal partiu de uma posição extremada de não se permitir a irrepitibilidade, independentemente da boa-fé, nos moldes exemplificativos do REsp 174061/SC de 1998, passando pela a admissão da desnecessidade de reposição pelo pagamento indevido diante da boa-fé e o erro da Administração Pública no REsp nº 488905/RS no bojo da mesma 5ª Turma, a partir de 2004, até a proposta de revisão do Tema Repetitivo 531 no âmbito da 1ª Seção, inclusive fundamentando a alteração com base no conteúdo da segurança jurídica.

Há uma crítica aos parâmetros chave utilizados tanto nos entendimentos administrativos, quanto na jurisprudência do STJ, por não conseguirem a almejada pacificação sob o tema. A partir disso, levando-se em conta a própria sinalização do STJ sobre o acréscimo da segurança jurídica ao debate, buscou-se na vertente doutrinária alinhada à visão do Professor Almiro do Couto e Silva, argumentação para viabilizar a compreensão de que os conteúdos dos princípios da segurança jurídica e da boa-fé, absorvem toda e qualquer discussão a respeito da qualificação do tipo de erro administrativo.

Diante disso, logo no primeiro capítulo, procura-se realizar uma revisão da construção do entendimento prevalente na via administrativa, focando nos pronunciamentos representativos nos posicionamentos sumulados do TCU e da AGU sobre a reposição ao erário, uma vez que para o administrador público federal a manifestação destes órgãos tem potencial orientador diretamente aplicável, um como controle externo da atividade administrativa, e o outro como orientador jurídico do Executivo Federal.

No segundo capítulo, é a vez de se debruçar no entendimento de partida do STJ no qual restava perene que ao pagamento indevido caberia absolutamente a sua reposição, todavia, alterando-se, sob a influência dos entendimentos desenvolvidos pelo TCU e AGU, para a admissão de hipóteses nas quais o pagamento indevido não deveria ser repostos aos cofres públicos. Daí, chegando-se ao cenário atual de ter o Tema Repetitivo 531 em pleno processo de reformulação, para verificar qual o tipo de erro faria desnecessária a reposição ao erário, o que pode resultar em uma elasticidade ainda maior das hipóteses, nas quais o Estado abre mão da devolução de recursos públicos, por conta do pagamento indevido ao seu servidor.

No terceiro capítulo, há uma revisão doutrinária sobre a segurança jurídica, na perspectiva da proteção à confiança, bem como da interrelação desta ao princípio da boa-fé no desfazimento de atos inválidos que geraram direitos, a fim de se colocar no debate um parâmetro sob o ponto de vista da ponderação de princípios, que absorva a discussão sobre a mera qualificação do tipo de erro administrativo, uma vez que a proposta de revisão do Tema Repetitivo 531 já se encontra em formulação embrionária nesse sentido. Por fim, o intuito é agregar a lógica da segurança jurídica em seu debate mais profundo à discussão até então prevalente na esfera administrativa e judicial.

1 A RESTITUIÇÃO PELO PAGAMENTO INDEVIDO A SERVIDOR NA VISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU) E DA ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO (AGU).

A reposição ao erário no contexto do pessoal civil da União está fixada no dispositivo do art. 46 da Lei Federal nº 8.112/90³. Esse dispositivo legal trata da reposição ao erário sob duas dimensões: (i) do ressarcimento do servidor pelos prejuízos causados à Administração

³ Lei que estabelece o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

Pública ou a terceiros, no bojo da responsabilidade civil⁴, decorrente do ato omissivo ou comissivo, doloso ou culposo, no exercício das atribuições do cargo público; e, (ii) por consequência de pagamento indevido que foi efetuado pela Administração ao seu servidor, restando a esse o dever de repor aquele valor⁵.

Essa dualidade da reposição ao erário, exposta pelo texto legal, encerra uma delimitação que atua de modo bem pragmático no campo das práticas administrativas. Isso significa dizer que o ressarcimento ao erário, que deflui da responsabilidade civil do servidor, possui perante os órgãos da administração, de controle e judiciário, clareza meridiana quanto à exigibilidade de reposição⁶. Enquanto, a reposição ao erário, por conta do pagamento indevido ao servidor, enfrenta certa dificuldade quanto ao vislumbre de sua exigibilidade: especialmente se centrada no reconhecimento da boa-fé, pelo qual se exige saber, ter sido o pagamento indevido, resultante da dúvida de interpretação ou do erro de procedimento na execução do referido pagamento indevido⁷.

Nessa perspectiva, destaca-se no presente artigo a necessidade de se realizar a reconstituição de como se deu a construção do tema da reposição ao erário no âmbito do órgão de controle externo da União, bem como do órgão de assessoramento jurídico da União, que em se tratando da função administrativa são eles os orientadores derradeiros da ação do agente público responsável pela apuração e execução da reposição ao erário, quando de sua ocorrência.

A reconstituição da construção do entendimento desses órgãos (TCU e AGU) para o tema da reposição ao erário também se revela importante, porque as teses e entendimentos construídos na via administrativa é que vão repercutir diretamente na alteração de precedente judicial significativo no Superior Tribunal de Justiça (STJ), e não o contrário como seria comumente concebida tal alteração, conforme será adequadamente detalhado no segundo capítulo.

⁴ BRASÍL. Alexandre Cordeiro Macedo. Controladoria Geral da União (org.). **Manual de Processo Administrativo Disciplinar**. 2019.

⁵ BRANDÃO, Júlio Cezar Lima. **Comentários ao Estatuto do Servidor Público Federal Atualizado - Lei 8.112/90: direitos, deveres, proibições, vantagens, processo disciplinar, seguridade social e aposentadoria**. Curitiba: Juruá Editora, 2010. 111 p.

⁶ Aqui é importante delimitar que não é objeto da presente pesquisa a imprescritibilidade do ressarcimento ao erário decorrente de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa, conforme decisão do STF no RE 852475.

⁷ MARQUES, Raphael Peixoto de Paula. **Pagamento indevido e Administração Pública: por uma compreensão principiológica do tema**. Fórum de Contratação e Gestão Pública - Fcgp, Belo Horizonte, v. 102, p.53-58, jun. 2010.

1.1 A evolução da reposição ao erário no TCU

Nesse sentido, é preciso discorrer sobre a evolução do tema da reposição ao erário no Tribunal de Contas da União, pelo que se verificará que o tema não teve jornada uníssona na referida corte de contas. Verifica-se das linhas seguintes compreensão extraída de pesquisa jurisprudencial daquela corte de contas que se perpassaram enunciados diversos para se chegar à produção de um contorno normativo, cuja pretensão era a de estabelecer parâmetro geral e abstrato para os seus próprios julgados, ou ainda, no intuito de resolução de dúvidas que eram levadas à Corte pela Administração Pública.

A pesquisa teve como ponto de partida a base de dados do TCU disponibilizada para pesquisa a partir do próprio portal do TCU⁸. Na pesquisa integrada foi possível, a partir dos termos súmula 106, súmula 235 e súmula 249, reconstituir o quantitativo de processos e acórdãos referentes à reposição ao erário. Bem como, possibilitou identificar o quantitativo de processos foram afetados por cada súmula respectivamente. Sendo, portanto, a base de dados utilizada para especificar quão abrangente, quantitativamente, foi cada súmula do TCU sobre o tema da reposição ao erário.

A Súmula TCU nº 106, aprovada pelo plenário em 25 de novembro de 1976, da relatoria do Ministro Octávio Gallotti⁹, pertinente à matéria de pessoal, cujo tema foi indexado ao ressarcimento administrativo, já encerrava a dispensa da reposição ao erário de importâncias recebidas de boa-fé, como resultado de julgamento de ilegalidade nas concessões de reforma, aposentadoria e pensão. Essa decisão tinha como o escopo precedentes de processos julgados em 1974, que versavam sobre o julgamento de atos administrativos de concessão de aposentadorias e pensões quando desfeitos por serem julgados ilegais e a manutenção dos efeitos até a decisão anulatória.

Para maior clareza, o enunciado da Súmula 106, assim apregoa:

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 órgão competente.¹⁰

⁸ Endereço do portal do TCU para pesquisa integrada. < <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/> >

⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Súmula nº 106**. Relator: Ministro Octávio Gallotti. Brasília, DF, 25 de novembro de 1976.

¹⁰ Ibidem.

Nesse mote, o enunciado da Súmula TCU nº 106 está associado a aproximadamente 20.716 acórdãos daquela corte de contas, bem como a 7.878 processos no TCU, versando sobre pensão civil, aposentadoria, e processos de tomadas de contas, conforme a pesquisa integrada do TCU¹¹. Esses números servem como demonstração de quão consolidado se tornou o enunciado, bem como assimilar todo seu alcance enquanto norma administrativa que buscou desde sua gênese estabelecer um padrão orientador – tal qual se espera de uma súmula¹².

Nessa esteira o conteúdo expresso na Súmula TCU nº 106, no sentido de que não era merecida a devolução dos benefícios já recebidos até a ciência da decisão, pela ilegalidade da concessão de aposentadoria ou pensão, tendo em vista a natureza de verba alimentar, apreende-se em grande medida que o desfazimento do ato administrativo julgado como ilegal, na incursão de se perceber a boa-fé, operar-se-ia uma limitação ao desfazimento de parte dos efeitos do ato anulado. Assim, em relação aos efeitos ulteriores à decisão, é de clareza meridiana que cessariam de vez, mas os valores recebidos até o conhecimento da decisão, a contrário dos efeitos típicos da anulação do ato, tornar-se-iam justos a ponto de ostentarem os efeitos da irrepetibilidade.

Então, não seria forçoso afirmar que na Súmula TCU nº 106, em nome da boa-fé, estaria a corte de contas, em certa medida, prestigiando ali a proteção à confiança¹³, quando do desfazimento do ato reputado ilegal pela respectiva corte de contas.

Todavia em 1994, o Plenário do TCU, na Sessão Administrativa de 08 de dezembro daquele ano, aprovou a Decisão nº 759/1994-PL, de relatoria do Ministro Iram Saraiva, que apresentava o enunciado da Súmula nº 235¹⁴, cujo intuito era o de disciplinar a obrigatoriedade da reposição de valores indevidamente recebidos por servidores ativos, subsequentemente limitando a aplicação da Súmula TCU nº 106 à situação dos atos envolvendo a concessão de aposentadorias e pensões.

¹¹ Pesquisa integrada realizada no sítio do TCU Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/todas-bases/sumula%2520106?ts=1590949354545&pb=acordao-completo>. Acesso em: 31 mai. 2020.

¹² Súmula - Pequena suma; breve epítome sobre um assunto ou ponto de doutrina; resumo, sinopse. Dicionário Michaelis. Disponível em: < <http://michaelis.uol.com.br/busca?r=0&f=0&t=0&palavra=sumula> > Acesso em: 30 maio 2020.

¹³ SILVA, Almiro do Couto e. O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no direito público brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, [s.l.], v. 237, p. 271, 29 jan. 2015. Fundação Getúlio Vargas.

¹⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Súmula nº 235 (revogada)**. Acórdão 820/2007-Plenário. Relator: Ministro Guilherme Palmeira. Brasília, DF, 08 de dezembro de 1994.

O enunciado da referida súmula tinha o seguinte teor:

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.¹⁵

Corroborando o entendimento da virada jurisprudencial do TCU, o teor do processo TC 017.189/1994-2¹⁶, mais especificamente o item 14 transcrito abaixo, cuja pretensão é clara no sentido de estreitar o alcance até então dado ao tema da reposição ao erário a partir da Súmula nº 106. É de fácil visualização a guinada jurisprudencial, diluindo o argumento da boa-fé, exaurindo por completo a noção de segurança jurídica, na vertente propositiva ao foco deste trabalho – a proteção à confiança legítima.

14 - Todos os servidores, ativos e inativos, sem qualquer distinção, inclusive pensionistas, encontram-se, em princípio, obrigados, por força da Lei que os rege e disciplina, a restituir ao Erário em valores atualizados o que lhes for pago indevidamente, ainda que reconhecida a boa-fé, aplicando-se o Enunciado nº 106 da Súmula de Jurisprudência do TCU, apenas aos casos nele especificados, de julgamento pela ilegalidade das concessões de reforma, aposentadoria e pensão.¹⁷

Durante o período em que a Súmula TCU 235 esteve em vigor, ela foi referenciada em 3.311 acórdãos e em 3.110 processos, conforme a pesquisa integrada no site do próprio TCU.¹⁸ Esse dado estatístico parece demonstrar que a aplicabilidade desta súmula teve utilização menos uniforme e pujante que a Súmula TCU nº 106 ainda em vigor.

Conforme mencionado acima, a Súmula TCU 235 foi revogada sendo superada pelo teor do Acórdão nº 820/2007 – Plenário, cujo sumário descreve a “aprovação de novo projeto de súmula sobre a dispensa de reposição de importâncias indevidamente percebidas por servidores ativos, inativos e pensionistas nas situações especificadas”.¹⁹

No voto condutor do Acórdão nº 820/2007 – Plenário, apresenta como argumento para a alteração a necessidade de que o tema refletisse o entendimento do Tribunal, justamente porque havia naquele momento um quantitativo de deliberações que afastavam a incidência

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão Decisão nº 759/1994-Plenário. Ata nº 58/1994-Plenário.** Relator: Ministro Ivam Saraiva. Brasília, DF, 13 de dezembro de 1994.

¹⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Os princípios da proteção à confiança, da segurança jurídica e da boa-fé na anulação do ato administrativo. Fórum Administrativo: Direito Público [recurso eletrônico]. Belo Horizonte, v. 9, n. 100, p. 155-166, jun. 2009.

¹⁸ Pesquisa integrada no site do TCU. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/todas-bases/sumula%2520235?ts=1590969049235&pb=sumula>. Acesso em: 30 maio 2020.

¹⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Súmula TCU nº 249. Acórdão nº 820/2007-Plenário.** Relator: Ministro Guilherme Palmeira. Brasília, DF, 09 de maio de 2007.

da súmula objeto de revogação, diante de casos concretos que acabavam por se tornar exceção explícita à aplicação do enunciado da Súmula TCU nº 235.

20. Atualmente, o que se verifica é uma linha crescente de deliberações, sinalizando no sentido da dispensa de reposição de valores, à vista do princípio da segurança jurídica e da boa-fé do beneficiário, indicando também que a Súmula 235 não representa a orientação uniforme desta Corte de Contas sobre a matéria.

21. Em recente deliberação (Acórdão 1999/2004-Plenário, Sessão de 08/12/2004) , este Tribunal, ao examinar Incidente de Uniformização de Jurisprudência a respeito de divergência de deliberações deste Tribunal, no tocante à dispensa de devolução de parcelas percebidas indevidamente por servidores de boa-fé, com base em interpretação equivocada realizada por autoridade competente da Justiça do Trabalho, determinou a dispensa dos valores percebidos indevidamente de boa-fé.²⁰

Ademais, a própria inexpressividade numérica da Súmula TCU nº 235 diante da súmula antecedente, conforme a pesquisa integrada, em grande medida, aponta para o cenário de necessidade da virada jurisprudencial, que acabou por ocorrer por intermédio do Acórdão nº 820/2007 – Plenário.

Decerto, pode-se perceber que o Tribunal, na Súmula 249/2007 TCU, retoma à boa-fé, utilizando-a como vetor orientativo para a aplicação do princípio da segurança jurídica na argumentação para desobrigar a reposição ao erário – muito embora não se tenha essa construção de modo expreso. Entretanto, a novel súmula não se conformou em ser uma mera repetição da Súmula TCU nº 106, nessa medida acrescentou ao entendimento retomado, outros parâmetros de aplicação, os quais foram frutos desenvolvidos nas diversas decisões que por sua vez afastavam os casos concretos da incidência da Súmula TCU nº 235.

28. [...] perfilho do entendimento de que o melhor caminho a ser trilhado seja o da elaboração de novo enunciado de Súmula, com outro número, que contemple o entendimento constante de todas as inúmeras deliberações orientadas para a dispensa de importâncias indevidamente percebidas por servidores, ativos, inativos e pensionistas, de boa-fé, quer seja por erro 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, do caráter alimentar das parcelas salariais e em face do princípio da segurança jurídica.²¹

Assim sendo, a Súmula 249/2007 TCU²² cristaliza naquela corte de contas os parâmetros pelos quais seria reconhecida a dispensa de reposição ao erário para além do

²⁰ Ibidem.

²¹ Ibidem.

²² É possível notar expressamente, embora de forma tímida, o uso de todo o conteúdo da segurança jurídica com a conotação de proteção à confiança aliado à ideia de uma crença de que o ato administrativo foi legalmente produzido.

elemento subjetivo da boa-fé, conforme preconiza o Acórdão 1120/2017, cujo enunciado assim dispõe:

Para que seja dispensada a reposição de importâncias indevidamente percebidas de boa-fé, o "erro escusável de interpretação da lei" a que se refere o enunciado da Súmula TCU 249 deverá ser analisado, necessariamente, à luz do princípio da legalidade estrita, ou seja, só não haverá a devolução dos valores percebidos indevidamente quando o texto legal comportar mais que uma interpretação razoável e o intérprete, no caso, a autoridade legalmente investida em função de direção, orientação e supervisão tiver adotado uma delas, não se admitindo analogias ou interpretações extensivas que extrapolem o sentido da norma.²³

Retomando-se ao que foi afirmado no início, a evolução do tema reposição ao erário no TCU, com a sustentação da tese hoje prevalente na Súmula 249/2007 TCU, não foi desenvolvida de modo retilíneo e uniforme. Em grande medida, pode-se afirmar que houve uma construção jurisprudencial, cuja implicância da concretude do mundo real impôs uma efetiva constatação de que esse tema não comporta uma simplória generalização. Ou seja, os fatores que levam à ocorrência do pagamento indevido são inúmeros, de tal modo, que uma norma abstrata e genérica não comportaria uma única resolução à multiplicidade de situações fáticas que ocasionam o pagamento indevido.²⁴

1.2 A evolução da reposição ao erário na AGU

A existência de tese a respeito da reposição ao erário pelo pagamento indevido tem longa data na AGU, quando o órgão consultivo sobre matéria jurídica da União, ainda recebia a denominação de Consultoria-Geral da República, na qual se registra manifestação sobre a reposição ao erário datada de 1955.

Esse apanhado histórico é bem delineado nas linhas do Parecer GQ nº 114/1996, cujo excerto segue abaixo:

33. A antiga Consultoria-Geral da República, sucedida por esta Instituição já teve oportunidade de manifestar-se sobre o assunto. Em 1955, o eminente Consultor-Geral da República Themístocles Brandão Cavalcanti, já dizia: "20. Quanto a esses efeitos, isto é, quanto à reposição das vantagens recebidas em consequência da interpretação errônea dada à lei, parece-me que ela não se justifica, de momento que se incorporaram ao patrimônio dos beneficiários, que apenas se beneficiaram com o erro da Administração, de acordo com interpretação dada através de decreto executivo. Houve boa-fé presumida; não se trata, portanto de restituição do indébito, de

²³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1120, Plenário. Relator: BENJAMIN ZYMLER. Brasília, DF, 31 de maio de 2017. **Boletim de Jurisprudência**. Brasília, 19 jun. 2017. n. 35.

²⁴ MARQUES, Raphael Peixoto de Paula. Pagamento indevido e administração pública: por uma compreensão principiológica do tema. Fórum de Contratação e Gestão Pública, Belo Horizonte, v. 9, n. 102, p. 53-58, jun. 2010.

momento que foi aplicado o decreto vigente ao tempo do pagamento". (Parecer nº X-29, D.O. 17/6/55, p. 11.894; destaquei).

34. Seguindo a esteira desse mesmo entendimento sucederam-se:
- a) Parecer Z-260/57, da lavra do Dr. A. Gonçalves de Oliveira; D.O. 21/5/57, p. 12.852;
 - b) Parecer H-180/65, da lavra do Dr. Adroaldo Mesquita da Costa; D.O. 27/5/65, p. 5.054;
 - c) Parecer SR-18/86, da lavra do Dr. Saulo Ramos; D.O. 24/12/86, p. 19.760;
 - d) Parecer SR-38/87, da lavra do Dr. Saulo Ramos; D.O. 30/10/87, p. 17.950.²⁵

Na sequência, praticamente dois anos após a AGU manifestou-se novamente sobre o assunto pelo Parecer GQ nº 161/1998, cuja ementa encerra as seguintes considerações:

A Lei nº 8.112, 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. Os pagamentos feitos em consequência de liminares, posteriormente cassadas por decisões judiciais definitivas, são pagamentos indevidos e estão sujeitos à reposição, uma vez que não se enquadram na orientação adotada pela AGU.²⁶

O professor Raphael Peixoto²⁷, ao discorrer a respeito do pagamento indevido na Administração Pública, revela que a concatenação dos pareceres da AGU, em especial os dois aqui explicitados, foram condensados na Súmula nº 34, de 16 de setembro de 2008 e que esta serve de orientação jurídica obrigatória aos demais órgãos da Administração Federal, vejamos:

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.²⁸

No entanto, em 2013 ocorreu uma tentativa de alteração do entendimento prevalente até então na AGU, por intermédio do enunciado da Súmula nº 71, da Advocacia-Geral da União, de 9 de setembro de 2013, publicada no Diário Oficial da União em 10 de setembro de 2013. O intuito ali era o de incluir o erro da administração como fator a ser mensurado na

²⁵ BRASIL. Geraldo Magela da Cruz Quintão. Advocacia Geral da União - AGU. **Parecer GQ nº 114, de 6 de novembro de 1996**. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/page/atos/detalhe/idato/8293#ementa>> Acesso em: 29 jun. 2020.

²⁶ BRASIL. Geraldo Magela da Cruz Quintão. Advocacia Geral da União - AGU. **Parecer GQ nº 161, de 3 de agosto de 1998**. Norma Administrativa. Disponível em: <<https://legis.sigepe.planejamento.gov.br/legis/detalhar/7905>>. Acesso em: 7 out. 2019

²⁷ MARQUES, Raphael Peixoto de Paula. Pagamento indevido e administração pública: por uma compreensão principiológica do tema. Fórum de Contratação e Gestão Pública, Belo Horizonte, v. 9, n. 102, p. 53-58, jun. 2010.

²⁸ BRASIL. André Luiz de Almeida Mendonça. Advocacia Geral da União - AGU. **SÚMULAS DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO: CONSOLIDAÇÃO DE 8 DE FEVEREIRO DE 2019**. Disponível em: <http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/62976119>. Acesso em: 02 out. 2019.

irrepetibilidade, fazendo com que a Súmula nº 34 passasse a vigorar com a seguinte redação: “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.”

A base de justificativa para a promoção da alteração apresentada pela AGU era a adequação à “evolução jurisprudencial no Superior Tribunal de Justiça, contrária à restituição ao erário, dos valores recebidos de boa-fé em razão de erro da administração”.²⁹

Porém, essa alteração promovida no cenário da reposição ao erário que ampliava a irrepetibilidade sobre qualquer erro da Administração sucumbiu ainda no mesmo mês de setembro de 2013. Assim o foi, o objeto da Súmula nº 72, de 26 de setembro de 2013, fez retornar o posicionamento constante na Súmula nº 34, para limitar o erro administrativo à “errônea ou inadequada interpretação da lei por parte da Administração Pública”.³⁰

Nessa esteira, ainda está preservada a validade do Parecer GQ 161 da AGU, sobre o tema da reposição ao erário que traz recorte histórico sobre a temática da reposição no âmbito da AGU, desde 1955, quando se denominava de Consultoria-Geral da República. Fica evidenciado que ainda se vale, na apuração administrativa de valores indevidamente pagos ao servidor, da aferição da dispensa da repetibilidade do valor indevidamente pago, por intermédio dos filtros estabelecidos naquele parecer da AGU, baseado “na efetiva prestação de serviço, a boa-fé no recebimento da vantagem ou vencimento, a errônea interpretação da lei expressa em um ato formal e a mudança de orientação jurídica”.³¹

Apesar da tentativa de construção de parametrização por intermédio de enunciado, que ainda traduz certa normatividade generalizante e abstrata, a imprecisão de determinados termos, tal como a errônea interpretação, acrescenta dificuldades e/ou dúvidas quando se confrontam os casos concretos, em especial no que tange ao Poder Executivo Federal, pela sua expressividade em termos absolutos do quantitativo de servidores ativos, inativos e pensionistas.³²

²⁹ Súmula nº 71, de 9 de setembro de 2013, DOU de 10/09/2013, nº 175, Seção 1, pág. 2

³⁰ BRASIL. Geraldo Magela da Cruz Quintão. Advocacia Geral da União - AGU. **Parecer GQ nº 161, de 3 de agosto de 1998.** Norma Administrativa. Disponível em: <<https://legis.sigepe.planejamento.gov.br/legis/detalhar/7905>>. Acesso em: 7 out. 2019

³¹ Ibidem

³² MARQUES, Raphael Peixoto de Paula. Pagamento indevido e administração pública: por uma compreensão principiológica do tema. Fórum de Contratação e Gestão Pública, Belo Horizonte, v. 9, n. 102, p. 53-58, jun. 2010.

2 A REPOSIÇÃO AO ERÁRIO NOS PRECEDENTES DO STJ

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) que, a partir da Constituição Federal de 1988, suplantou o antigo Tribunal Federal de Recursos, tem como uma de suas premissas a uniformização da legislação federal em todo o país, ressalvadas as matérias cuja jurisdição constitucional recai no STF, ou aquelas de incumbência da justiça federal especializada.

Para tanto o STJ conta com uma divisão interna dos seus ministros para julgamento da maioria das matérias submetidas à corte, na forma de órgãos especializados, conforme especificado no seu próprio regimento interno.

Assim, naquela corte temos o Plenário, que é composto pela totalidade dos ministros, cuja atribuição é o exercício da competência administrativa do tribunal. Já a Corte Especial, é composta pelos 15 ministros mais antigos no tribunal, a competência é o julgamento de ações penais contra governadores e outras autoridades, bem como a resolução de divergência entre os órgãos especializados.

Na sequência temos as Seções e Turmas que são os órgãos especializados por temática específica. O destaque aqui são as Seções, especialmente por serem responsáveis pela condução do julgamento dos recursos repetitivos³³.

Diante do escopo do STJ na uniformização da legislação federal no país, em certa medida, a lógica nos remete a que os órgãos administrativos da União acabam por formular, ou reformular, seus entendimentos sobre determinada matéria com base no entendimento da daquela Corte Superior, porquanto a sedimentação de determinado tema naquele Tribunal, de modo geral, pacífica determinada tese jurídica. No entanto, a pesquisa sobre a reposição ao erário nos remeteu a caminho um pouco diverso a ser delineado a seguir.

A pesquisa nos julgados do STJ assume no presente trabalho a finalidade de reconstituição dos precedentes³⁴ quanto a exigibilidade, ou inexigibilidade, da reposição ao

³³ Recurso repetitivo, portanto, é aquele que representa um grupo de recursos especiais que tenham teses idênticas, ou seja, que possuam fundamento em idêntica questão de direito. Segundo a legislação processual, cabe ao presidente ou vice-presidente do tribunal de origem selecionar dois ou mais recursos que melhor representem a questão de direito repetitiva e encaminhá-los ao Superior Tribunal de Justiça para afetação, devendo os demais recursos sobre a mesma matéria ter a tramitação suspensa. Após o julgamento e publicação da decisão colegiada sobre o tema repetitivo pelo Superior Tribunal de Justiça a mesma solução será aplicada aos demais processos que estiverem suspensos na origem. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/sites/portalp/Processos/Repetitivos-e-IACs/Saiba-mais/Sobre-Recursos-Repetitivos>. Acesso em: 12 jun 2020.

erário pelo pagamento indevido aos servidores ativos, inativos ou pensionistas. O intuito é verificar quais teses e fundamentos alicerçaram as decisões que desencadearam a construção jurisprudencial sobre o tema da reposição ao erário, e como no cenário atual esse tema se encontra.

Na pesquisa jurisprudencial levou-se em consideração os verbetes ligados à reposição ao erário, isto resultou inclusive em localizar o Tema Repetitivo 531³⁵, que se refere à julgamento de recursos repetitivos no âmbito da Primeira Seção, responsável pelas matérias de direito público³⁶. Isso significa dizer que na referida corte, já em 2012, foi fixada a tese jurídica de não obrigatoriedade da reposição pelo pagamento indevido, quando presentes a boa-fé e a interpretação errônea da lei:

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.³⁷

Todavia será realizada pequena digressão sobre o entendimento consolidado no STJ consoante à reposição ao erário até 2004, pois o entendimento prevalente naquele recorte temporal era no sentido de ser obrigatório realizar-se a reposição, independentemente da constatação da boa-fé, diante do pagamento indevido, sob fundamento de que atos nulos não geram efeitos, em exegese cartesiana sobre a invalidação de atos administrativos com vício de legalidade.

Depois disso então, ainda discorreremos a respeito da mudança paradigmática, ocorrida naquele mesmo ano de 2004, que levou ao entendimento jurisprudencial no sentido de que restaria desobrigada a reposição ao erário, sob o argumento da boa-fé, desde que,

³⁴ A acepção aqui para precedentes é a definição trazida por Michele Taruffo, que contrapondo o sentido de jurisprudência como coletânea de decisões judiciais, trata o precedente como a parte da sentença utilizada para se extrair a regra de juízo aplicada a caso sucessivo.

³⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Informativo de Jurisprudência nº 506, Tema Repetitivo 531**. Recorrente: Universidade Federal da Paraíba. Recorrido: Marcos Jacome de Almeida. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. Brasília, DF, 10 de outubro de 2012.

³⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Assessoria Para Assuntos Funcionais de Magistrados. Composição STJ. 2020**.

³⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Informativo de Jurisprudência nº 506, Tema Repetitivo 531**. Recorrente: Universidade Federal da Paraíba. Recorrido: Marcos Jacome de Almeida. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. Brasília, DF, 10 de outubro de 2012.

vinculada a tal desobrigação, houvesse a ocorrência do erro de interpretação ou má aplicação da lei por parte da Administração³⁸.

Concernente ao entendimento de que havia obrigatoriedade absoluta da devolução pelo pagamento indevido prevalente até 2004 no STJ, a pesquisa nos remeteu até o REsp 174061/SC de 1998, julgado em 11 de maio de 1999, pela 5ª Turma, na relatoria do Ministro José Arnaldo da Fonseca.

Nesse julgado, o pagamento restou indevido por se tratar de pagamento referente a uma gratificação devida em certo percentual, exclusivamente, a professores de 1ª a 4ª séries do ensino fundamental, que foi paga durante determinado período a professores de 5ª a 8ª séries, no Estado de Santa Catarina. Assim, a Administração, ao constatar o equívoco no pagamento procedeu à correção por cobrança administrativa.

O recurso especial chegou ao STJ por provocação do Estado de Santa Catarina, na forma de agravo de instrumento, sendo posteriormente modificado pelo relator que converteu aquele instrumento recursal em REsp, alargando os limites objetivos da lide e examinando as decisões em dissenso, pelas quais se pronunciou o Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina.

Então, no seu voto o Ministro José Arnaldo da Fonseca afirmou que há obrigação da reposição pelo pagamento indevido, uma vez que do ato que é ilegal não se resulta direito adquirido, ou seja, o ato ilegal deve ser invalidado e dele não se originam direitos.

RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. PAGAMENTO DE GRATIFICAÇÃO FEITO DE FORMA EQUIVOCADA. ALTERAÇÃO PELA ADMINISTRAÇÃO. POSSIBILIDADE. DISSÍDIO CONFIGURADO.

A Administração pode e deve anular seus atos quando eivados de vícios (Súmulas 346 e 473/STF). Foi o que ocorreu na espécie, com o pagamento de vantagem indevida (gratificação de professor), posteriormente retirada pela Administração. Recurso provido pela alínea "c". (REsp nº 174061/SC, Min. Rel. José Arnaldo da Fonseca, 5ª Turma, Data de Julgamento: 11 de maio de 1999)³⁹

Com efeito, outro julgado correspondente a essa linha de raciocínio, da obrigação de reposição ao erário independe da ocorrência de boa-fé, é o Recurso Ordinário em Mandado de

³⁸ MARQUES, Raphael Peixoto de Paula. Pagamento indevido e administração pública: por uma compreensão principiológica do tema. Fórum de Contratação e Gestão Pública, Belo Horizonte, v. 9, n. 102, p. 53-58, jun. 2010.

³⁹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Acórdão REsp 174061/SC**. Relator: Ministro José Arnaldo Fonseca. Brasília, DF, 11 de maio de 1999.

Segurança (RMS nº 12935/PR) de 2001, da lavra do Ministro Edson Vidigal, que foi seguido por unanimidade pelos demais membros da 5ª Turma, ao não dar provimento ao recurso interposto, e assim mantendo a decisão do juízo a quo pelo qual a Administração pode proceder o desconto, por intermédio da cobrança administrativa, dos valores referentes à gratificação paga indevidamente ao recorrente, pelo período de aproximadamente dez meses entre meados de 1998 e 1999.

ADMINISTRATIVO. GRATIFICAÇÃO EQUIVOCADAMENTE CONCEDIDA PELA ADMINISTRAÇÃO. 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, no vencimento do servidor, dos valores recebidos indevidamente, porquanto a gratificação concedida violou o Decreto 5054/98 e a CF, art. 37, XIV.
3. Recurso não provido. (STJ, RMS nº 12935/PR, Min. Rel. Edson Vidigal, 5ª Turma, Data de Julgamento: 16 de outubro de 2001)⁴⁰

A conclusão daquele julgado, em apertada síntese, foi de que a Administração ao realizar a adequação de sua atuação à situação em abstrato imposta pela lei, impondo ao servidor público da reposição ao erário pelo pagamento indevido⁴¹, isso não caracterizaria violação ao direito adquirido, uma vez que se trata na espécie de anulação de ato eivado de vício e a devida cassação dos seus efeitos retroativamente:

Havendo equívoco, mesmo que por culpa exclusiva da Administração, deve o ato ser anulado, nascendo nesse momento obrigação de restituição aos cofres públicos da importância indevidamente percebida, conquanto o efeito daquela invalidação retroage à data do ato irregular.⁴²

Embora esses dois julgados exemplifiquem o status decisório na 5ª Turma do STJ concernente à obrigatoriedade da devolução do pagamento indevido, em 2004, essa mesma Turma foi responsável pela virada jurisprudencial que observou ser relevante o aspecto da boa-fé do servidor, para manutenção dos direitos gozados por quem agiu de boa-fé até o momento em que a Administração percebeu o erro na aplicação da legislação:

RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. SERVIDORES. GRATIFICAÇÃO. RECEBIMENTO INDEVIDO EFETUADO PELA ADMINISTRAÇÃO POR SUA RESPONSABILIDADE. BOA-FÉ NO

⁴⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Acórdão RMS 12935/PR**. Relator: Ministro Edson Vidigal, 5ª Turma. Brasília, DF, 16 de outubro de 2001.

⁴¹ Há que se distinguir a obrigatoriedade de reposição conforme determinada na decisão do RMS 12935/PR, da forma como se opera essa reposição, que no caso desta última entendemos que a constrição em folha de pagamento sem a anuência do servidor também é questão controversa merecedora de estudo específico.

⁴² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Acórdão RMS 12935/PR**. Relator: Ministro Edson Vidigal, 5ª Turma. Brasília, DF, 16 de outubro de 2001.

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. (REsp nº 488905/RS, Min. Rel. José Arnaldo da Fonseca, 5ª Turma, Data de Julgamento: 17 de agosto de 2004⁴³)

Nesse julgado paradigmático em 2004, a 5ª Turma do STJ foi colocada a julgar acórdão proveniente do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), pois a União, figurando como recorrente, argumentou que o juízo a quo foi no sentido contrário da jurisprudência dominante até aquela época, e em violação ao art. 46 do Regime Jurídico da União.

O caso concreto no julgamento desse REsp nº 488905/RS, foi a impetração de mandado de segurança por servidores em relação ao desconto em folha promovido pelo pagamento indevido de gratificação. A ação mandamental no juízo de primeira instância foi denegada, entretanto na apelação o TRF4 acolheu o pedido de irrepetibilidade pelo pagamento indevido, mediante a constatação da boa-fé e presente o erro da Administração.

Mas o que chama a atenção no julgado foi justamente o que levou o Relator a rever sua posição. Conforme adiantado lá no primeiro capítulo desta pesquisa, não foram outros julgados e sim os entendimentos construídos administrativamente, tanto pela AGU quanto pelo TCU, o Parecer GQ 161 e as Súmulas TCU 106 e 235, respectivamente. Alerta-se, entretanto, que não se tratam de fundamentos jurídicos integrantes da decisão, embora utilizados como elementos argumentativos para melhor compreensão da decisão e seus motivos⁴⁴:

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 [...].⁴⁵

⁴³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Acórdão REsp 488905/RS**. Relator: Ministro José Arnaldo da Fonseca. Brasília, DF, 17 de agosto de 2004.

⁴⁴ TARUFFO, Michele. Precedente e Jurisprudência. **Revista dos Tribunais Online**: Revista de processo, São Paulo, v. 199, p. 139, set. 2011.

⁴⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Acórdão REsp 488905/RS**. Relator: Ministro José Arnaldo da Fonseca. Brasília, DF, 17 de agosto de 2004.

Torna-se aqui evidente que a construção jurisprudencial sofreu influência emblemática do entendimento construído na via administrativa⁴⁶, grosso modo, seria o caminho inverso dado o papel de uniformizador da legislação federal exercido pelo STJ. A observação aqui feita não se trata de demérito, o contrário disso é o que se observa. O entendimento construído na seara administrativa, tratando-se de uma leitura mais sofisticada e elaborada em relação aos elementos envolvidos na questão do desfazimento de atos da administração, que produziram direitos com repercussão econômica ao servidor de boa-fé, alcançou o olhar atento do Ministro Relator a ponto de fazê-lo reconsiderar de sua posição na busca da melhor aplicação do direito.

É justamente nesse ponto a que chegou a jurisprudência do STJ em 2004, e o caminho a partir daí, embora minoritário, chega ao entendimento quase extremado de que independentemente do erro, presente a boa-fé, restaria desobrigada a reposição ao erário, a exemplo de decisões ulteriores da 6ª Turma. Em suma, a argumentação para essa posição mais ampliativa se pautava em vislumbrar que, na presença da boa-fé do servidor, diante do pagamento indevido a título de vencimento ou remuneração, isso não integraria fonte de enriquecimento, ou seja, o realce no caráter de verba alimentar e a boa-fé não ensejariam os descontos a que se refere o art. 46 do RJU:

EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RECURSO ESPECIAL - DESCONTO DE VALORES RECEBIDOS DE BOA -FÉ POR SERVIDOR PÚBLICO EM DECORRÊNCIA DE ERRO DA ADMINISTRAÇÃO - IMPOSSIBILIDADE - EMBARGOS REJEITADOS.

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. Pelo princípio da boa-fé, postulado das relações humanas e sociais, deve-se orientar o Direito, sobretudo as relações de trabalho entre agente público e Estado. (RMS 18.121, Rel. Min. Paulo Medina)
3. Valores recebidos indevidamente pelo servidor, a título de vencimento ou de remuneração, não servem de fonte de enriquecimento, mas de subsídio dele e de sua família.
4. Ainda que o recebimento de determinado valor por servidor público não seja devido, se o servidor o recebeu de boa-fé e com base na teoria da aparência, não se pode exigir sua restituição. Precedentes.
5. Embargos de divergência conhecidos, porém rejeitados. (EREsp nº 612101/RN, Min. Rel. Paulo Medina, 3ª Seção, Data do Julgamento: 22 de novembro de 2006).⁴⁷

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. RESTITUIÇÃO DE VALORES PAGOS INDEVIDAMENTE. DESCABIMENTO. RECEBIMENTO DE BOA-FÉ.

⁴⁶ Embora o TCU seja órgão auxiliar do Poder Legislativo, o controle externo aponta para o âmbito do regime jurídico administrativo.

⁴⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Acórdão, Embargos de Divergência em Recurso Especial 612101/RN**. Relator: Ministro Paulo Medina, 3ª Seção. Brasília, DF, 22 de novembro de 2006.

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.

Nos termos da consolidada jurisprudência da Terceira Seção, tendo o servidor recebido de boa-fé o valor indevido, não se exige a restituição.

Recurso especial a que se nega provimento. (REsp nº 908474/MT, Min. Rel. Carlos Fernando Mathias, 6ª Turma, Data do Julgamento: 27 de setembro de 2007).⁴⁸

Em breve salto temporal, a matéria da reposição ao erário foi objeto de tema repetitivo para firmar tese jurídica, no procedimento previsto para os Recursos Repetitivos no âmbito do STJ, no ano de 2012, pela 1ª Seção⁴⁹, conforme já mencionado no início deste capítulo, cuja ementa tem relevo neste momento:

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-C DO CPC.

1. A discussão dos autos visa definir a possibilidade de devolução ao erário dos valores recebidos de boa-fé pelo servidor público, quando pagos indevidamente pela Administração Pública, em função de interpretação equivocada de lei.

2. O art. 46, caput, da Lei n. 8.112/90 deve ser interpretado com alguns temperamentos, mormente em decorrência de princípios gerais do direito, como a boa-fé.

3. Com base nisso, quando a Administração Pública interpreta erroneamente uma lei, resultando em pagamento indevido ao servidor, cria-se uma falsa expectativa de que os valores recebidos são legais e definitivos, impedindo, assim, que ocorra desconto dos mesmos, ante a boa-fé do servidor público.

4. Recurso afetado à Seção, por ser representativo de controvérsia, submetido a regime do artigo 543-C do CPC e da Resolução 8/STJ.

5. Recurso especial não provido. (REsp nº 1244182/PB, Min. Rel. Benedito Gonçalves, 1ª Seção, Data do Julgamento: 10 de outubro de 2012).

A discussão originária do caso concreto estava centrada no ato do Superintendente de Recursos Humanos da Universidade Federal da Paraíba que pretendia efetuar desconto de valores pagos a título de Vantagem Pecuniária Individual, assim diante da constatação pela Controladoria-Geral da União, a Administração reconheceu serem indevidas, decorrendo na necessidade de aplicar o art. 46 do RJU.

A matéria chegou ao STJ por recurso interposto pela União contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, que decidiu pela irrepetibilidade dos valores,

⁴⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Acórdão, Recurso Especial 908474/MT**. Relator: Ministro Carlos Fernando Mathias, 6ª Turma. Brasília, DF, 27 de setembro de 2007.

⁴⁹ Em abril de 2010, o Pleno do STJ em alteração do seu Regimento Interno passou a matéria de Direito Público ficaria sob encargo da 1ª Seção, conforme Emenda Regimental 11, em vigor a partir de 13/04/2010. Retirando da 3ª Seção a atribuição de julgar os processos referentes a servidores públicos civis e militares, postos a julgamento no STJ. Com isso, pode-se perceber que a 5ª Turma, integrante da 3ª Seção passou com a mudança regimental a não mais se pronunciar sobre o tema da reposição ao erário, sendo, portanto, a 1ª Seção o palco dos debates sobre a reposição ao erário, desde então.

contrariando a expectativa pretendida pela União, no sentido da reposição ao erário independentemente do tipo de erro ou da existência de boa-fé da parte dos servidores que auferiram a vantagem que restou indevida.

Aqui é pertinente uma colocação, temos uma discussão promovida por órgão da Administração Federal em 2011, quando já havia Súmula da AGU desde 2008 contrariando a tese que a Universidade Federal da Paraíba pretendia angariar no respectivo REsp. Isso parece extremamente contraditório sob o ponto de vista prático, porque o caso concreto não revela nuances capazes de afastar o entendimento administrativo consolidado até então. Como já relatamos anteriormente a via administrativa corroborou em forjar a alteração jurisprudencial do STJ em 2004, a partir da consolidação do entendimento *interna corporis* de que a reposição ao erário estatuída no art. 46 do RJU, deveria ter aplicação sopesada levando-se em consideração a presença da boa-fé e o pagamento indevido ser decorrente do erro da administração na aplicação do direito, conforme o Parecer GQ 161 da AGU datado de 1998.

Então, apoiando-se no entendimento prevalente na corte a partir de 2004, acrescido de precedente do STF⁵⁰, que estabeleceu parâmetros para averiguação de quando a reposição ao erário seria desnecessária, a 1ª Seção por unanimidade negou provimento ao recurso especial interposto pela Universidade Federal da Paraíba.

Esse julgado⁵¹ estabeleceu como Tema Repetitivo⁵² a tese de que se ocorre erro de interpretação da lei pela Administração Pública, e desse erro decorre pagamento de valores apurados indevidos posteriormente, isso cria uma sensação de que o pagamento era legal, desse modo desobrigando a devolução desses valores reputados indevidos em prestígio à boa-fé do servidor.

⁵⁰ [...] 3. A reposição, ao erário, dos valores percebidos pelos servidores torna-se desnecessária, nos termos do ato impugnado, quando concomitantes os seguintes requisitos: "i] presença de boa-fé do servidor; ii] ausência, por parte do servidor, de influência ou interferência para a concessão da vantagem impugnada; iii] 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; iv] interpretação razoável, embora errônea, da lei pela Administração." [...] (STF, MS 25641, Min. Rel. EROS GRAU, Tribunal Pleno, Data do Julgamento: 22/11/2007).

⁵¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Informativo de Jurisprudência nº 506, Tema Repetitivo 531**. Recorrente: Universidade Federal da Paraíba. Recorrido: Marcos Jacome de Almeida. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. Brasília, DF, 10 de outubro de 2012.

⁵² Oportuno salientar que a pesquisa na jurisprudência do STJ foi iniciada a partir dos precedentes indicados nos diversos artigos acadêmicos pesquisados sobre a reposição ao erário. Dos quais a pesquisa remissiva no site do próprio tribunal nos levou ao conhecimento do Tema Repetitivo 531. Em outros termos, a pesquisa realizada sobre o verbete reposição erário conduziu a precedentes, e estes, até o informativo de jurisprudência nº 506.

Entretanto, apesar da fixação de tese firmada no Tema Repetitivo 531, o tema da reposição ao erário pelo pagamento indevido por errônea interpretação da lei pela Administração, quando presente a boa-fé do servidor, continuou a produzir decisões que aparentavam alargar o conteúdo do tema repetitivo. Estamos a falar de momento atual da jurisprudência do STJ a que nos reportou a pesquisa realizada.

Nesse sentido, a proposição do Tema Repetitivo 1009, objeto de decisão da questão de ordem pelo Ministro Benedito Gonçalves, que submeteu os Recursos Especiais nº 1.769.306/AL e 1.769.209/AL à 1ª Seção do STJ, na sessão de julgamento de 24 de abril de 2019, cuja intenção é a Proposta de Revisão de Entendimento firmado em tese relativa ao Tema n. 531 do STJ:

PROCESSUAL CIVIL. QUESTÃO DE ORDEM EM RECURSO ESPECIAL. RECURSOS REPETITIVOS. PROPOSTA DE REVISÃO DO TEMA REPETITIVO 531/STJ. A TESE FIRMADA NO REFERIDO TEMA ABRANGE A NÃO DEVOUÇÃO DE VALORES RECEBIDOS POR SERVIDOR PÚBLICO, DE BOA-FÉ, QUANDO O ERRO OPERACIONAL FOI ATRIBUÍDO EXCLUSIVAMENTE À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ART. 927, § 4º, DO CPC/2015 E ARTS. 256-S, 256-T, 256-U E 256-V DO RISTJ. QUESTÃO DE ORDEM ACOLHIDA.

1. A questão da impossibilidade de devolução de valores recebidos por servidor público, quando a Administração interpreta equivocadamente comando legal, foi analisada pelo STJ no julgamento do Recurso Especial n. 1.244.182/PB, no qual se fixou entendimento de que "quando a Administração Pública interpreta erroneamente uma lei, resultando em pagamento indevido ao servidor, cria-se uma falsa expectativa de que os valores recebidos são legais e definitivos, impedindo, assim, que ocorra desconto dos mesmos, ante a boa-fé do servidor público" (REsp 1.244.182/PB, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Seção, DJe 19/10/2012).
2. Ocorre que a jurisprudência do STJ, especialmente em precedentes firmadas pelas Turmas que compõem a Primeira Seção, parece que vem se consolidando de forma a ampliar as hipóteses previstas no Tema 531 do STJ.
3. O art. 927, § 4º, do CPC/2015, combinado com o art. 256-S do RISTJ, com a redação dada pela Emenda Regimental n. 24/2016, permite a revisão de entendimento firmado em tese repetitiva.
4. Dessa forma, considerando os princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da isonomia, a tese repetitiva de que trata o Tema 531/STJ merece ser revisitada a fim de que o STJ defina se "O Tema 531 do STJ abrange, ou não, a devolução ao Erário de valores recebidos de boa-fé pelo servidor público quando pagos indevidamente por erro operacional da Administração Pública."
5. Questão de ordem acolhida. (QO no REsp nº 1769306/AL, Min. Rel. Benedito Gonçalves, 1ª Seção, Data do Julgamento: 24 de abril de 2019.)⁵³

Os recursos especiais que ensejaram a proposição da revisão do Tema 531/STJ, no âmbito da 1ª Seção, foram o resultado da restituição do tema já fixado pelo REsp nº 1244182/PB, a fim de que o próprio STJ estabelecesse se os erros operacionais também se incorporariam aos limites da tese definida no Tema 531/STJ.

⁵³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Questão de Ordem em Recurso Especial nº 1.769.209 - AL**. Brasília, DF, 24 de abril de 2019

Além disso, a matéria merece ser revisitada conforme a constatação assumidamente expressa nos autos pelo Relator, acerca de precedentes, nas Turmas que compõem a 1ª Seção, cuja a aparência é no sentido da ampliação das “hipóteses previstas no referido tema no sentido de que não se faz devida a repetição de valores pagos a servidor público pela Administração Pública por erro operacional”. Aliado a isso há a constatação da multiplicidade de recursos, retratada pela União ser parte em aproximadamente 7.000 processos relacionados ao Tema 531 do STJ, “no qual se discute a devolução de valores pagos por erro operacional atribuído exclusivamente à Administração Pública”.⁵⁴

A questão de ordem, naqueles julgados recentes do STJ, teve como principais encaminhamentos de aplicação substancial ao tema da reposição ao erário, a suspensão dos “processos pendentes, individuais ou coletivos, que versem sobre a questão delimitada e que tramitem no território nacional”, bem como da proposição de revisão do entendimento do Tema Repetitivo 531 do STJ para delimitar se aquele pronunciamento abrange o erro operacional exclusivo por parte da Administração, quando presente a boa-fé do servidor público em prestígio aos princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da isonomia.⁵⁵

Essa reconstituição da trilha jurisprudencial certamente não tem a pretensão de exaurir todos os aspectos e nuances envolvidos na construção entendimento do STJ a respeito da reposição ao erário. Longe disso, o tema está recheado de categorias teóricas que merecem minuciosa atenção, como os diversos princípios gerais do direito que permearam varias das decisões da corte, tais como, o direito adquirido, a vedação ao enriquecimento sem causa etc.

Porém, o foco da pesquisa foi exatamente em descrever os contornos da obrigatoriedade, ou não, da devolução do pagamento indevido quando se apresenta o fator boa-fé, pelo que se pretende chegar ao final dessa pesquisa acadêmica.

Assim sendo, em certa medida, pode-se afirmar pela reconstituição do tema da reposição ao erário no STJ, que apesar de firmada uma tese desde 2004 sobre a irrepetibilidade de valores pagos indevidamente pela Administração por errônea interpretação da lei, quando presente a boa-fé do servidor, sendo que tal posição teve contribuição essencial

⁵⁴ Ibidem.

⁵⁵ Ibidem.

dos posicionamentos da AGU e TCU, a partir de então o posicionamento do STJ começa a alargar as situações de aplicação que resultaram no Tema Repetitivo 531.

Desse modo, a situação, embora circunscrita a determinados limites propostos no Tema Repetitivo 531, ainda pode ser ampliada, caso admitida a tese de que os erros operacionais, exclusivamente por parte da Administração, também são impeditivos da reposição ao erário. Esse cenário fortemente induz à solução a que se pretende chegar nesse trabalho: que a boa-fé expressa nos julgados do STJ é na verdade o aspecto subjetivo do servidor público em atuação como vetor da aplicação da proteção à confiança legítima – “dimensão específica da segurança jurídica”.⁵⁶

3 A RELAÇÃO PAGAMENTO INDEVIDO X BOA-FÉ X IRREPETIBILIDADE DO PAGAMENTO, NA DIMENSÃO DA PROTEÇÃO À CONFIANÇA

Breve recapitulação dos passos trilhados até aqui. Na via administrativa, órgãos orientativos da aplicação da legislação – AGU e TCU – ao longo do tempo desenvolveram argumentação jurídica para as situações em que a reposição ao erário não seria a medida impositiva perante o pagamento indevido. Cada um deles desenvolveu parâmetros próprios para estabelecimento daqueles casos nos quais caberia a reposição, ou não. Aquilo que se comunica em uma e outra argumentação foi fixada sob enfoque: da ocorrência de determinado tipo de erro administrativo, qualificado como errônea interpretação ou aplicação da lei; e, da presença da boa-fé por parte do servidor.

Essa argumentação, na via administrativa, acabou por repercutir na jurisdição exercida pelo STJ que, até meados de 2004, mantinha posicionamento jurídico perene acerca da absoluta necessidade da reposição ao erário. Porque se pautava no argumento de que, mesmo reconhecida a boa-fé do servidor, o ato por se encontrar em situação de ilegalidade, não consubstanciaria nessa medida em direito adquirido, logo a reposição ao erário do pagamento, que se encontrou indevido, seria a decorrência ensejadora a restaurar o *status quo ante*.⁵⁷

A virada jurisprudencial do STJ foi incentivada pela guinada argumentativa no sentido de que em determinados pagamentos indevidos, nos quais se apresentasse determinado erro

⁵⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Os princípios da proteção à confiança, da segurança jurídica e da boa-fé na anulação do ato administrativo**. *Fórum Administrativo Direito Público FA*, Belo Horizonte, ano 9, n. 100, jun. 2009.

⁵⁷ Estado, condição, circunstância ou conjuntura ocupada por algo ou alguém em momento anterior.

qualificado por parte da administração pública⁵⁸, desde que presente a boa-fé do servidor, isso não tornaria o ato ilegal em legal, mas se preservariam os efeitos retroativos à aferição da ilegalidade. Enquanto isso, prospectivamente, afastar-se-ia a produção de novos efeitos. Essa vertente interpretativa no STJ se elasteceu ao ponto de encontrarmos julgados no sentido de incorporar os erros materiais ou operacionais, nessa mesma medida da irrepetibilidade quando presente a boa-fé do servidor. Fica assim bem mais descrita a situação contemporânea de indefinição jurisprudencial no STJ, o conteúdo e objeto da proposição de revisão do Tema Repetitivo 531, conforme visto no capítulo anterior.

Após a breve recapitulação, antes de se adentrar no resultado da pesquisa bibliográfica do tema da reposição ao erário e a vertente da segurança jurídica, para a irrepetibilidade do pagamento indevido, é auspiciosa uma certa delimitação. Então, o foco desta pesquisa acadêmica não tratou daquelas situações nas quais a reposição ao erário resta necessariamente devida, tais como: servidor que cooperou para a produção do pagamento indevido atuando com má-fé; pagamento resultante de decisão judicial precária que posteriormente é cassada; não ter havido a devida contraprestação do servidor pelo pagamento recebido etc.

A discussão aqui tem assento porque as balizas até então estabelecidas aparentam demonstrar não serem capazes de dissipar todas as dúvidas no campo da aplicação do direito. Aqui é importante mencionar que não se pretende conferir à proteção à confiança o sentido de imobilização do direito, pressupondo que o direito deva ser estático para que se perceba previsível ou estável, todavia não se pode assentir com a premissa de uma plena mutabilidade discricionária na atuação estatal, ou seja, “autorizado [Estado], em todas as circunstâncias, a adotar novas providências em contradição com as que foram por ele próprio impostas, surpreendendo os que acreditaram nos atos do Poder Público”.⁵⁹

O professor Raphael Peixoto já sinalizava, em 2010, a problemática envolta na tentativa de se determinar, em uma sentada, por intermédio de uma prescrição normativa, ordem geral capaz de abarcar todas as situações fáticas que resultam no pagamento indevido, e por fim, resolver todas as situações nas quais a reposição seria necessária, ou não. No

⁵⁸ O erro qualificado a que se refere aqui é a errônea interpretação ou aplicação da legislação, que foi o ponto de delimitação de que não seria todo e qualquer erro da administração que comportaria a desnecessidade de reposição ao erário. Entretanto, como delineado no capítulo 2 deste trabalho, a compreensão sobre o tipo de erro administrativo que abarcaria hipótese da desnecessidade de reposição tem se alargado.

⁵⁹ SILVA, Almiro do Couto e. O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no direito público brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 237, p. 271-316, jul. 2004. ISSN 2238-5177.

referido trabalho, ele chama a atenção que tal objetivo enfrenta resistência sob a ótica da imprecisão dos termos de sentido indeterminados como erro de interpretação, erro operacional, interpretação e aplicação da lei.⁶⁰ Essas expressões jurídicas, por sua vez, cuja conceituação foi aplicada como elemento argumentativo pela AGU, TCU e STJ, foi possível nesta singela análise perceber o seu uso em acepções díspares, ou até mesmo contraditórias.

E nesse ponto, Raphael Peixoto propõe novo modelo de análise sobre a reposição ao erário sem refutar, contudo, a formação da argumentação jurídica construída na via administrativa e judicial, até então. Assim, ele propõe uma análise baseada no “reconhecimento da *indeterminação estrutural* e do caráter *argumentativo e principiológico* do Direito”⁶¹. E, em nosso sentir, a lógica desse pensamento pode ser sintetizada na expressão – ao aplicador da norma incumbe a tarefa de estabelecer equilíbrio entre aquilo que é a certeza do direito e o que é justo, correto ou legítimo, na sua atividade de agir ou decidir.⁶²

Não podemos ter a ilusão de que, ao elaborar uma lei ou mesmo uma súmula, resolveremos o problema do Direito. Nenhuma norma geral e abstrata regula suas condições de aplicação. Todo texto requer a mediação do intérprete; interpretação essa que deve ser feita à luz do caso concreto. Não que isso acarrete uma total desconsideração pelo texto, mas somente que a tarefa do aplicador seja ele juiz ou administrador é muito mais complexa do que uma simples subsunção da lei ao fato. Ao contrário, o trabalho do legislativo apenas inaugura o problema do Direito. Isso faz com que o aplicador vivencie uma permanente tensão, isto é, tenha que dar curso, simultaneamente, às exigências de segurança jurídica (certeza do direito) e de justiça/correção/legitimidade.⁶³

Esse discernimento do professor Raphael Peixoto, em certa medida, guarda sintonia ao que diz Humberto Ávila, quando este último trata do tema da segurança jurídica e sua repercussão para o direito tributário. A situação em comum é que Humberto Ávila, ao realizar o exercício de elaboração de um conceito para o princípio da segurança jurídica, produz um diagnóstico sobre expectativa de realização da norma a partir da produção de determinado regramento a ser positivado, pois este não conduz necessariamente à aplicação inequívoca do direito. Portanto, sendo necessária a vinculação a certo valor (no sentido axiológico) que

⁶⁰ MARQUES, Raphael Peixoto de Paula. Pagamento indevido e administração pública: por uma compreensão principiológica do tema. Fórum de Contratação e Gestão Pública, Belo Horizonte, v. 9, n. 102, p. 53-58, jun. 2010.

⁶¹ Ibidem.

⁶² Ibidem.

⁶³ Ibidem.

confira “completa vinculação, consistência e previsibilidade” apto em atenuar a “vagueza” do direito.⁶⁴

Também a formulação precisa de uma regra não conduz à certeza do Direito quando a sua aplicação é feita de forma flexível, de maneira que o aumento da precisão não conduz necessariamente à elevação da uniformidade de tratamento. Assim, se o Direito é necessariamente vago, o ideal de certeza, como ausência de vagueza, é um ideal inatingível. Essa conclusão, porém, é alterada se, em vez de completa vinculação, consistência e previsibilidade, de modo a guiar o comportamento em toda e em qualquer situação, o princípio da segurança jurídica simplesmente postular a aplicação racional e razoável do Direito.⁶⁵

Além disso, Sérgio A. Gibson tece comentários sobre a necessidade de repaginação conceitual da segurança jurídica, para uma visão da ciência jurídica em ambiente pós-positivista no regime jurídico administrativo, afirmando que o administrador público também está envolvido com a interpretação da lei a fim de lhe conferir concretude. Então, este também não está imune à ocorrência das mais diversas interpretações possíveis e, de certa forma, ocasionando dificuldades na previsibilidade de como se dará a aplicação da norma.⁶⁶

a lei também é um evento a ser interpretado pelo Administrador Público, e, em diversos casos, as suas interpretações possíveis podem conduzir a práticas que não sejam condizentes com um Direito comprometido com o respeito aos direitos fundamentais, assim como efetivamente ocorreu na história da Modernidade. Ao revés do vislumbrado originalmente, a lei não se demonstrou recurso técnico suficiente para conferir amarras à atividade administrativa, o que faz com que novos recursos teóricos devam ser idealizados e postos em prática.⁶⁷

A descrição dos autores até aqui parece uma aferição do cenário administrativo e judicial relatados nos dois capítulos iniciais, na medida em que a construção dos parâmetros dispostos pela AGU, TCU e STJ parece não colocar um fim às dúvidas quanto à reposição ao erário será necessária, ou quando será dispensada.⁶⁸

Dessa tensão a respeito da escolha de qual medida mais adequada a ser implementada frente ao pagamento indevido é que, sem pretensões de qualquer petulância desta pesquisa em se rebelar ao que foi desenvolvido nas vias judicial ou administrativa, nota-se, contudo, que a

⁶⁴ ÁVILA, Humberto. **Segurança Jurídica: Entre Permanência, Mudança e Realização no Direito Tributário**. São Paulo: Malheiros Editores, 2011. P. 277.

⁶⁵ Ibidem.

⁶⁶ GIBSON, Sérgio Armanelli. **A Ciência Jurídica no pós-positivismo: as necessárias repaginações conceituais de segurança jurídica, de regime jurídico-administrativo e do princípio da legalidade administrativa**. Fórum Administrativo Direito Público FA, Belo Horizonte, ano 8, n. 93, nov. 2008.

⁶⁷ Ibidem.

⁶⁸ MARQUES, Raphael Peixoto de Paula. **Pagamento indevido e administração pública: por uma compreensão principiológica do tema**. Fórum de Contratação e Gestão Pública, Belo Horizonte, v. 9, n. 102, p. 53-58, jun. 2010.

manutenção do foco argumentativo somente na tarefa de determinação, ou mesmo na qualificação do tipo de erro, se operacional ou interpretativo, para determinação se o pagamento indevido ao servidor de boa-fé deva ser repostado, ou não, ao que nos parece, diante do cenário jurisprudencial do STJ, ou mesmo nas alterações de posicionamentos em sede administrativa, tudo isso em incessante necessidade de revisão de entendimento, a resposta à eficiência na manutenção do objeto em foco (o erro administrativo) parece ser negativa.

Então, a pretensão aqui, partindo do caminho descrito no trabalho do professor Raphael Peixoto, pelo qual se aduz uma proposição de acrescentar vetor orientativo baseado na proteção à confiança legítima como parâmetro de diagnóstico, é o Norte ao qual nos propusemos desde o início da presente análise. Neste caso, o estudo com vistas à aferição se o pagamento indevido deva ser anulado, ou convalidado os efeitos retroativos, é realizada na criteriosa análise das circunstâncias que redundaram naquele pagamento, a fim de se averiguar a presença da boa-fé e, em prestígio desta, a aplicação da proteção à confiança que resulta convalidação e permanência do ato, ou na irrepetibilidade dos pagamentos que restaram indevidos.⁶⁹

Nesse caminho proposto, a revisão bibliográfica se faz necessária a fim de demonstrar-se que a construção doutrinária no país já está suficientemente madura, no sentido de aplicação dessa dimensão da segurança jurídica, no exercício de ponderação junto ao princípio da legalidade no processo de desfazimento de atos administrativos, sem abandonar contudo toda a construção sobre o prestígio que se deva dar a boa-fé por parte de quem recebeu o pagamento indevido.⁷⁰

Com efeito, isso recomenda uma sucinta revisão na doutrina administrativista sobre os aspectos da segurança jurídica e da boa-fé que nos permitem a reflexão sobre a interrelação entre ambos princípios para resolver quando, no caso concreto, a reposição será ou não indevida.

⁶⁹ MARQUES, Raphael Peixoto de Paula. **Pagamento indevido e administração pública: por uma compreensão principiológica do tema.** Fórum de Contratação e Gestão Pública, Belo Horizonte, v. 9, n. 102, p. 53-58, jun. 2010.

⁷⁰ SILVA, Almiro do Couto e. O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no direito público brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 237, p. 271-316, jul. 2004. ISSN 2238-5177.

Nesse sentido, Almiro do Couto⁷¹ nos informa que há no país produção legislativa a expressar que o princípio da segurança jurídica, na sua acepção subjetiva, a proteção à confiança, possui status de princípio geral da Administração Pública, cujo intuito seria a ponderação em casos concretos nos quais as circunstâncias justificassem a manutenção de atos inválidos.⁷²

Só nos últimos anos é que a legislação da União, designadamente pelas Leis n° 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (arts. 2° e 54); 9.868, de 10 de novembro de 1999 (art. 27) e 9.882, de 03 de dezembro de 1999 (art. 11), que dispõem, respectivamente, sobre o processo administrativo da União, a ação declaratória de constitucionalidade, ação direta de inconstitucionalidade e a arguição de descumprimento de preceito fundamental, referiram-se à segurança jurídica, quer como princípio geral da Administração Pública, de matriz constitucional, a justificar a permanência no mundo jurídico de atos administrativos inválidos, quer como valor constitucional a ser ponderado, em determinadas circunstâncias, em cotejo com os princípios da supremacia da Constituição e da nulidade ex tunc da lei inconstitucional.

É importante sinalar, entretanto, que, nesses textos legislativos nacionais a “segurança jurídica” é vista predominantemente pelo seu lado subjetivo e significa, assim, quase sempre, “proteção à confiança”.⁷³

Nessa mesma corrente de pensamento, Di Pietro partilha da visão de que o princípio da segurança jurídica, nessa dimensão da proteção à confiança, embora recente em nossa tradição administrativista, encontra em atual produção legislativa do país a positivação desse princípio entre os demais princípios da Administração Pública. E ela exemplifica isso ao mencionar a repercussão da segurança jurídica na Lei do Processo Administrativo Federal (Lei n° 9784/99), nas disposições sobre a ação declaratória de constitucionalidade e nos dispositivos concernentes à arguição de descumprimento de preceito fundamental, respectivamente, na Lei n° 9868/99 e Lei n° 9882/99.⁷⁴

Diante disso, encontramos na referendada corrente teórica, aqui adotada, uma correspondência entre o princípio da boa-fé e a proteção à confiança. Embora sejam eles distintos entre si, tanto na gênese, quanto nos pressupostos, “são institutos que contribuem

⁷¹ Embora utilizado como referência doutrinária inicial sobre o assunto da segurança jurídica é auspicioso relatar aqui que o autor não é inaugural sobre a temática da convalidação de atos inválidos dentro da produção doutrinária no Brasil. O tema da segurança jurídica já era desenvolvido desde Miguel Seabra Fagundes em teses de convalidação, conforme o próprio Almiro do Couto expõe na obra utilizada nesta pesquisa.

⁷² Ibidem.

⁷³ Ibidem.

⁷⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Os princípios da proteção à confiança, da segurança jurídica e da boa-fé na anulação do ato administrativo**. Fórum Administrativo Direito Público FA, Belo Horizonte, ano 9, n. 100, jun. 2009.

para a estabilização das relações jurídicas, protegendo a autonomia privada e conferindo certeza quanto aos efeitos almejados pelo negócio jurídico”⁷⁵.

Nessa toada, Marcelo Rodrigues da Silva em seu estudo sobre a boa-fé, referindo-se a Jesús Gonzales Pérez, expõe que esse princípio de gênese civilista, na verdade opera no ordenamento jurídico como um todo, de modo que também tem aplicação no Direito Público, dada sua relevância “como limite à atuação discricionária da Administração”.⁷⁶

Luciano Ferraz, de igual modo se refere à boa-fé como sendo de origem nas relações privatistas, mas que também está em pleno prestígio para o direito público, e assim afirma: “a vertente objetiva da boa-fé é valorizada, a fim de vedar a prática de comportamentos contraditórios e imprevisíveis”.⁷⁷

Di Pietro também sugere que o princípio da boa-fé opera entre nós há muito tempo, mesmo que sem está expresso em uma lei específica. Aliás, a doutrinadora aventa que a menção expressa ao referido princípio tenha no Brasil seu marco expresso, ali no Código de Defesa do Consumidor, “que exige a observância da boa-fé, seja na formação do contrato, seja na sua execução”.⁷⁸

A mesma autora descreve que a boa-fé possui aspecto objetivo que se traduz em conduta honesta, proba e ética, bem como um matiz subjetivo referindo-se ao aspecto cognitivo para o indivíduo em acreditar que se conduz de maneira correta. “Vale dizer que se a pessoa sabe que a atuação é ilegal, ela está agindo de má-fé”.⁷⁹

É exatamente nessa tarefa que Di Pietro apresenta uma “comunicabilidade” entre a boa-fé e a proteção à confiança, justamente porque a proteção à confiança, como desdobramento da segurança jurídica no seu aspecto subjetivo, “abrange a idéia [...] de

⁷⁵ SILVA, Marcelo Rodrigues da. **Distinção entre o princípio da proteção da confiança e o princípio da boa-fé**. Fórum de Contratação e Gestão Pública, Belo Horizonte, v. 18, n. 205, p. 67-81, mar. 2018. P. 67.

⁷⁶ Ibidem, P. 69.

⁷⁷ FERRAZ, Luciano. **Segurança jurídica positivada: interpretação, decadência e prescritibilidade**. Revista Brasileira de Direito Público RBDP, Belo Horizonte, ano 8, n. 30, p. 1942, jul./set. 2010.

⁷⁸ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Os princípios da proteção à confiança, da segurança jurídica e da boa-fé na anulação do ato administrativo**. Fórum Administrativo Direito Público FA, Belo Horizonte, ano 9, n. 100, jun. 2009.

⁷⁹ Ibidem.

proteção à expectativa, à calculabilidade, à previsibilidade dos indivíduos em relação aos efeitos jurídicos dos atos”.⁸⁰

O princípio da proteção à confiança protege a boa-fé do administrado; por outras palavras, a confiança que se protege é aquela que o particular deposita na Administração. O particular confia em que a conduta da Administração esteja correta, de acordo com a lei e com o direito. Daí a possibilidade de manter atos ilegais ou de regular os efeitos pretéritos de atos inválidos.⁸¹

Por sua vez, Romeu Felipe Bacellar Filho, no seu estudo acerca da estabilidade dos atos administrativos criadores de direitos, enxerga a necessidade de se observar “as circunstâncias que peculiarizam o caso concreto antes de se tomar qualquer decisão no sentido de anular o ato administrativo”⁸². E, justamente nessa medida, o autor afirma que ressaltam como elementos norteadores da decisão por parte da Administração Pública,

questões relativas à boa-fé do cidadão beneficiado pelos efeitos do ato, a necessidade de segurança jurídica nas relações travadas com o Poder Público e a proteção à confiança legítima daquele que sofrerá consequências em sua esfera jurídica individual com o desfazimento do ato administrativo.⁸³

Retomando-se o minucioso trabalho de Almiro do Couto, a crítica realizada em relação a julgados do STF de que houve equívoco na escolha dos princípios a serem ponderados, no caso de desfazimento de atos, que concederam vantagens indevidas a magistrados e servidores públicos, sob o fundamento da irredutibilidade de vencimentos, o reverenciado autor afirma que o “princípio constitucional que deveria ter sido chamado para ponderação, nos casos referidos, era o da segurança jurídica”.⁸⁴

É possível perceber, na medida do levantamento da jurisprudência do STJ, e dos entendimentos administrativos aqui analisados, que ocorre semelhante equívoco no foco a ser apreciado. Centrando-se apenas na questão de dimensionar o que seja o erro escusável ou inescusável, material ou operacional, de interpretação ou de aplicação, perde-se então a oportunidade de fazer a devida ponderação entre o princípio da legalidade e à proteção à confiança, como prestígio da boa-fé, semelhantemente à crítica de Almiro do Couto aos

⁸⁰ Ibidem.

⁸¹ Ibidem.

⁸² BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **A estabilidade do ato administrativo criador de direitos à luz dos princípios da moralidade, da segurança jurídica e da boa-fé**. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 10, n. 40, p. 291-313, abr./jun. 2010. P. 304.

⁸³ Idem.

⁸⁴ SILVA, Almiro do Couto e. O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no direito público brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 237, p. 271-316, jul. 2004. ISSN 2238-5177.

julgados do STF sobre desfazimento de atos de concessão de vantagens posteriormente entendidas como indevidas.

Para além disso, deixa-se de lado toda a construção doutrinária sobre os aspectos objetivos e subjetivos, tanto da segurança jurídica, quanto da boa-fé. Há uma desconsideração, por parte dos órgãos administrativos⁸⁵ e, no STJ, a construção dos parâmetros da irrepitibilidade do pagamento indevido, que na análise das circunstâncias envolvidas no caso concreto, a boa-fé e a proteção à confiança, a partir de seus conteúdos, como guias, talvez mais confiáveis e eficientes do que o caminho de conceituação centrado na operacionalização administrativa, passa a ganhar robustez no cenário atual.⁸⁶

O raciocínio que se pretende implementar com a crítica exposta, é que se deixou de lado, na construção do entendimento jurisprudencial do STJ sobre a irrepitibilidade da reposição ao erário, a perspectiva da aplicação da proteção à confiança em temática que é própria ao regime jurídico administrativo. A aplicação desse princípio, desdobramento da segurança jurídica, nas palavras de Marcelo Rodrigues da Silva, consiste: no primeiro plano, em uma verificação se há ocorrência de decadência que prejudique a revisão do ato administrativo, que produziu efeitos benéficos ao administrado, conforme preceitua o art. 54 da Lei nº 9.784/99 (Lei do processo administrativo federal), e também no art. 103 da Lei nº 8.213/91 (Lei de benefícios da previdência social); em segundo plano, em se manter o ato ou os seus efeitos retroativos, ainda que ilegais, quando produziram direitos ao administrado e o

⁸⁵ O Parecer nº 12/2013/ DEPCONSU/PGF/AGU, aprovado em 31/05/2013, cuja ementa encerra a divergência de entendimento no âmbito da AGU, sobre a abrangência do erro a que se refere a Súmula AGU nº 34, conforme o excerto abaixo colacionado:

“II - A posição da Consultoria-Geral da União de que para fins de incidência da Súmula n.º 34 da AGU seria desnecessário erro escusável da Administração parece trazer como corolário a irrelevância da natureza do erro da Administração, de sorte que, uma vez presente a boa-fé dos servidores, descabida seria a devolução dos valores. Assim sendo, e considerando os elementos constantes dos autos, mormente a ausência de questionamento quanto à boa-fé dos servidores da EMBRATUR, descabida seria a devolução de valores recebidos a maior in casu.

III - O órgão central do SIPEC pugna, contudo, pela necessidade da escusabilidade do erro da Administração para não-devolução dos valores, entendendo, como consequência, que mero erro material por parte da Administração não dispensaria o servidor da devolução dos valores.

IV - Manutenção da divergência. Necessidade de manifestação da Consultoria-Geral da União e do Exmo. Sr. Advogado-Geral da União, para dirimir definitivamente a questão, ex vi do inciso V do art. 12 do Anexo I do Decreto nº 7.392, de 2010, c/c o inciso X do art. 49 da Lei Complementar nº 73, de 1993. Prevalência do entendimento do órgão central do SIPEC até resolução definitiva da questão.”

⁸⁶ MARQUES, Raphael Peixoto de Paula. **Pagamento indevido e administração pública: por uma compreensão principiológica do tema.** Fórum de Contratação e Gestão Pública, Belo Horizonte, v. 9, n. 102, p. 53-58, jun. 2010.

decorso do tempo levado para invalidação do ato (note-se que se aduz a boa-fé do administrado, na perspectiva das leis que preveem a segurança jurídica).⁸⁷

E, finalmente, há uma forte argumentação alcançada em Almiro do Couto⁸⁸ em que não haveria decréscimo ao princípio da legalidade, quando em hipóteses excepcionais esse princípio fosse atenuado em prestígio à segurança jurídica, uma vez que, no enfoque constitucional, ainda que prejudicada a legalidade em sentido estrito, “preserva-se o princípio da legalidade em seu sentido amplo (que exige o cumprimento de princípios e valores consagrados pelo ordenamento jurídico), e que se insere no próprio conceito de Estado de Direito”.⁸⁹

CONCLUSÃO

A revisão dos entendimentos administrativos (TCU e AGU) e da jurisprudência do STJ possibilitou o vislumbre de como foram construídos, sob os fundamentos principais da boa-fé e do erro administrativo, os parâmetros pelos quais se decidiria pela desnecessidade de reposição pelo pagamento indevido.

Com o foco na construção da jurisprudência do STJ desde a virada jurisprudencial em 2004, o alargamento das hipóteses da desnecessidade da reposição pelo pagamento indevido, inclusive de julgados que afastam a incidência do Tema Repetitivo 531, porque há dúvida se naquele pronunciamento abarcaria o erro material/operacional ou somente o interpretativo, demonstra-nos fortemente que o debate centrado em estabelecer uma qualificação para o erro da administração, parece incapaz de imprimir uma solução de formulação genérica e abstrata, capaz de solucionar todos os casos em que se deva ou não ser dispensada a reposição ao erário. Nesse sentido, a revisão daquele tema, proposta pelo Ministro Benedito Gonçalves, já começa a expressar a segurança jurídica como elemento principiológico a ser colocado na equação solucionadora do problema⁹⁰.

⁸⁷ SILVA, Marcelo Rodrigues da. **Distinção entre o princípio da proteção da confiança e o princípio da boa-fé**. Fórum de Contratação e Gestão Pública, Belo Horizonte, v. 18, n. 205, p. 67-81, mar. 2018. P. 79.

⁸⁸ SILVA, Almiro do Couto e. O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no direito público brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 237, p. 271-316, jul. 2004. ISSN 2238-5177.

⁸⁹ Ibidem.

⁹⁰ Há de se esclarecer aqui que não se propõe uma solução capaz de tornar uma situação manifestadamente iníqua, como cabível de convalidação dos efeitos em prestígio da proteção à confiança. Note-se que o prisma é a boa-fé do servidor que recebeu o pagamento indevido, não presente a boa-fé diante das circunstâncias fáticas o remédio é a reposição. Mesmo havendo boa-fé do recebedor do pagamento indevido, não obsta a verificação por

Diante disso, a revisão doutrinária, partindo de Almiro do Couto, Di Pietro e em autores de artigos acadêmicos sob a mesma vertente, pode-se aferir que a proteção à confiança, em seu conteúdo, pode acrescentar ao debate, na medida em que se comunica com a boa-fé de um lado, e do outro é elemento significativo na ponderação ao princípio da legalidade no desfazimento de ato tido como inválido, mas que produziu efeitos, semelhantemente aos casos de reposição ao erário pelo pagamento indevido.

Nesse contexto, o próprio conteúdo principiológico da boa-fé e da proteção à confiança, nos seus aspectos subjetivos, acabam por mitigar a pertinência do erro da administração no desfazimento de atos tidos como inválidos. A razão disso está em que a presunção de que o servidor atuou de modo leal e honesto, e a confiança legítima depositada em uma atuação estatal sem arremedos súbitos e discricionários, são valores que informam a atuação da própria Administração Pública.

Sem pretensões de esgotar a matéria, mas em fecho da presente pesquisa, a recente construção doutrinária no campo administrativista sobre a segurança jurídica e seus desdobramentos aqui abordados nos fornece ferramental diante dos efeitos de convalidação de atos que merecem anulação. Nessa perspectiva, não seria demasiado pensar no adensamento das discussões sobre a inclusão da proteção à confiança, como ponto de partida, para a análise dos casos concretos de reposição ao erário pelo pagamento indevido levados ao crivo do STJ, quando as circunstâncias do caso ostentarem a presença da boa-fé, dada a comunicação existente entre ambos princípios.

REFERÊNCIAS

ÁVILA, Humberto. **Segurança Jurídica: Entre Permanência, Mudança e Realização no Direito Tributário**. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **A estabilidade do ato administrativo criador de direitos à luz dos princípios da moralidade, da segurança jurídica e da boa-fé**. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 10, n. 40, p. 291-313, abr./jun. 2010.

BRANDÃO, Júlio Cezar Lima. **Comentários ao Estatuto do Servidor Público Federal Atualizado - Lei 8.112/90: direitos, deveres, proibições, vantagens, processo disciplinar, seguridade social e aposentadoria**. Curitiba: Juruá Editora, 2010.

BRASÍL. Alexandre Cordeiro Macedo. Controladoria Geral da União (org.). **Manual de Processo Administrativo Disciplinar**. 2019. Disponível em: https://www.justica.gov.br/coger/arquivos/manual_pad_mai-2019.pdf. Acesso em: 15 maio 2020

BRASIL. André Luiz de Almeida Mendonça. Advocacia Geral da União - AGU. **SÚMULAS DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO: CONSOLIDAÇÃO DE 8 DE FEVEREIRO DE 2019**. 2019. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/62976119. Acesso em: 02 out. 2019.

BRASIL. Ministério da Economia. **Painel Estatístico de Pessoal, maio 2020**. Brasília, DF. Disponível em: <http://painel.pep.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opensoc.htm?document=painelpep.qvw&lang=en-US&host=Local&anonymous=true> Acesso em: 28 jun. 2020

BRASIL. 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**. Brasília, DF, 22 fev. 2013. Disponível em: <https://legis.sigepe.planejamento.gov.br/legis/detalhar/9245>. Acesso em: 06 out. 2019.

BRASIL. Geraldo Magela da Cruz Quintão. Advocacia Geral da União - AGU. **Parecer GQ nº 114, de 6 de novembro de 1996**. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/atos/detalhe/idato/8293#ementa> Acesso em: 29 jun. 2020.

BRASIL. Geraldo Magela da Cruz Quintão. Advocacia Geral da União - AGU. **Parecer GQ nº 161, de 3 de agosto de 1998**. Norma Administrativa. Disponível em: <https://legis.sigepe.planejamento.gov.br/legis/detalhar/7905>. Acesso em: 7 out. 2019

BRASIL. Secretaria de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas. Ministério da Economia. **Reposição ao Erário**. 2018. Disponível em: <<https://www.servidor.gov.br/gestao-de-pessoas/manual-de-procedimentos/manual-de-folha-de-pagamento/reposicao-ao-erario>>. Acesso em: 02 out. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Acórdão, Embargos de Divergência em Recurso Especial 612101/RN**. Relator: Ministro Paulo Medina, 3ª Seção. Brasília, DF, 22 de novembro de 2006. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=%28%22PAULO+MEDINA%22%29.MIN.&processo=612101&tipo_visualizacao=RESUMO&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true. Acesso em: 14 mai. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Acórdão, Recurso em Mandado de Segurança 12935/PR**. Relator: Ministro Edson Vidgal, 5ª Turma. Brasília, DF, 16 de outubro de 2001. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=%28%28%22EDSON+VIDIGAL%22%29.MIN.%29+E+%28%22QUINTA+TURMA%22%29.ORG.&processo=12935&tipo_visualizacao=RESUMO&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true. 28 jun. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Acórdão, Recurso Especial nº 1704810. 2017/0254961-3**. CRISTINA CELIA FRAZAO PINTO. União. Relator: Ministro OG FERNANDES. Brasília, DF, 19 de junho de 2018. Revista Eletrônica da Jurisprudência. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201702549613&dt_publicacao=26/06/2018> Acesso em: 17 mai. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Acórdão, Recurso Especial 174061/SC**. Relator: Ministro José Arnaldo Fonseca. Brasília, DF, 11 de maio de 1999. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=%28%22JOS%C9+ARNALDO+DA+FONSECA%22%29.MIN.&processo=174061&tipo_visualizacao=RESUMO&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true. Acesso em 27 abr. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Acórdão, Recurso Especial 488905/RS**. Relator: Ministro José Arnaldo da Fonseca. Brasília, DF, 17 de agosto de 2004. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp>. Acesso em 27 abr. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Acórdão, Recurso Especial 908474/MT**. Relator: Ministro Carlos Fernando Mathias, 6ª Turma. Brasília, DF, 27 de setembro de 2007. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=908474&tipo_visualizacao=RESUMO&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true. Acesso em 14 mai. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Assessoria Para Assuntos Funcionais de Magistrados. Composição STJ. 2020**. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/sites/portalp/SiteAssets/Institucional/Composicao/COMPOSICAO.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Informativo de Jurisprudência nº 506, Tema Repetitivo 531**. Recorrente: Universidade Federal da Paraíba. Recorrido: Marcos Jacome de Almeida. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. Brasília, DF, 10 de outubro de 2012. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?acao=pesquisar&livre=@cnot=%2713543%27>. Acesso em: 02 jun. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Questão de Ordem em Recurso Especial nº 1.769.209 - AL**. Brasília, DF, 24 de abril de 2019. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=94439955&num_registro=201802549084&data=20190502&tipo=91&formato=PDF. Acesso em: 06 jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão nº 2.4182-9**. José Veiga Filho. Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Maurício Corrêa. Brasília, DF, 12 de fevereiro de 2004. Diário da Justiça. v. 1, n. 40. ATA Nº 25/2004. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28MS%24%2ESCLA%2E+E+24182%2ENUME%2E%29+OU+%28MS%2EACMS%2E+ADJ2+24182%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/k3os6fz>. Acesso em: 08 out. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão Decisão nº 759/1994-Plenário. Ata nº 58/1994-Plenário**. Relator: Ministro Ivam Saraiva. Brasília, DF, 13 de dezembro de 1994. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/TC%2520017.189%252F1994-2/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=4b1e5710-ba24-11ea-beeb-4bdcdcb60338>. Acesso em: 28 mai. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1120, Plenário**. Relator: BENJAMIN ZYMLER. Brasília, DF, 31 de maio de 2017. **Boletim de Jurisprudência**. Brasília, 19 jun. 2017. n. 35. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo*/NUMACORDAO:1120%20ANOACORDAO:2017%20COLEGIADO:%22Plen%C3%A1rio%22/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0%20. Acesso em: 31 maio 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Súmula nº 106**. Relator: Ministro Octávio Gallotti. Brasília, DF, 25 de novembro de 1976. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/jurisprudencia-selecionada/sumula%2520106/%2520/score%2520desc%252C%2520COLEGIADO%2520asc%252C%2520ANOACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/0/sinonimos%253Dtrue?uuid=014b9ef0-a36c-11ea-ac12-d39e0af8e3ab>. Acesso em: 22 abr. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Súmula TCU nº 249. Acórdão nº 820/2007-Plenário**. Relator: Ministro Guilherme Palmeira. Brasília, DF, 09 de maio de 2007. Disponível em:

<<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/sumula/249/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMEROINT%2520desc/0/sinonimos%253Dtrue?uuid=b1741290-ba22-11ea-ad81-7da7310d8534>> Acesso em 28 jun. 2020.

CARVALHO FILHO, Jose dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 20. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

DINIZ, Paulo de Matos Ferreira. **Lei 8112/90: Comentada: Regime Jurídico dos servidores públicos civis da União e legislação complementar**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

Di PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

DUARTE NETO, Claudionor. **O ESTATUTO DO SERVIDOR PÚBLICO (LEI Nº 8.112/90) À LUZ DA CONSTITUIÇÃO E DA JURISPRUDÊNCIA**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

FERRAZ, Luciano. **Segurança jurídica positivada: interpretação, decadência e prescritibilidade**. Revista Brasileira de Direito Público - Rbdp, Belo Horizonte, v. 30, p.19-42, jul. 2010. Trimestral. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=69446>>. Acesso em: 12 nov. 2019.

MARQUES, Raphael Peixoto de Paula. **Pagamento indevido e Administração Pública: por uma compreensão principiológica do tema**. Fórum de Contratação e Gestão Pública - Fcgp, Belo Horizonte, v. 102, p.53-58, jun. 2010. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=67576>>. Acesso em: 12 nov. 2019.

SILVA, Almiro do Couto e. **O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no direito público brasileiro**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 237, p. 271-316, jul. 2004. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44376>>. Acesso em: 25 Jun. 2020.

SILVA, Marcelo Rodrigues da. **Distinção entre o princípio da proteção da confiança e o princípio da boa-fé**. Fórum de Contratação e Gestão Pública, Belo Horizonte, v. 18, n. 205, p. 67-81, mar. 2018.

TARUFFO, Michele. Precedente e Jurisprudência. **Revista dos Tribunais Online: Revista de processo**, São Paulo, v. 199, p. 139, set. 2011. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4908212/mod_folder/content/0/TARUFFO-Precedentes-Repro-199.pdf%3Fforcedownload%3D1+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 20 jul. 2020

Anexo A - Parecer nº 12/2013/ DEPCONSU/PGF/AGU, aprovado em 31/05/2013

**Anexo B – Relatório E-Sic processo nº 03006010169202068, documento eletrônico
gerado em 20/07/2020**