



Centro Universitário de Brasília - UniCEUB

Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS
Curso de Bacharelado em Direito / Curso de Bacharelado em Relações Internacionais

ISA DE FIGUEIREDO SILVA

**DEVOLUÇÃO DE VALORES AO ERÁRIO: APLICAÇÃO DA BOA-FÉ OBJETIVA
E O ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL DO SUPERIOR TRIBUNAL DE
JUSTIÇA**

**BRASÍLIA
2022**

ISA DE FIGUEIREDO SILVA

**DEVOLUÇÃO DE VALORES AO ERÁRIO: APLICAÇÃO DA BOA-FÉ OBJETIVA
E O ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL DO SUPERIOR TRIBUNAL DE
JUSTIÇA**

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador: Professor Carlos Orlando Pinto

BRASÍLIA

2022

**DEVOLUÇÃO DE VALORES AO ERÁRIO: APLICAÇÃO DA BOA-FÉ OBJETIVA
E O ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL DO SUPERIOR TRIBUNAL DE
JUSTIÇA**

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador: Professor Carlos Orlando Pinto

BRASÍLIA, DIA MÊS ANO

BANCA AVALIADORA

Professor(a) Orientador(a)

Professor(a) Avaliador(a)

DEVOLUÇÃO DE VALORES AO ERÁRIO: APLICAÇÃO DA BOA-FÉ OBJETIVA E O ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ISA DE FIGUEIREDO SILVA

Resumo: O presente trabalho analisa a eventual necessidade de ressarcimento ao Erário de valores pagos indevidamente aos servidores públicos de forma indevida pela administração pública, seja na esfera federal, estadual ou municipal, e suas consequências perante o servidor e perante a sociedade como um todo. A pesquisa traz referências doutrinárias sobre a aplicação do princípio da boa-fé objetiva, como vetor de determinação da necessidade de ressarcimento de valores pagos indevidamente ao erário. A pesquisa foi realizada por meio de levantamentos bibliográficos, de decisões e entendimentos, firmados pelo TCU e TJDF e preponderantemente o STJ, uma vez que o Tema 531, discutido em sede de Recurso Especial Repetitivo, que trata sobre a necessidade de reposição ao erário, quando o pagamento indevido ocorrer em virtude de erro de interpretação ou aplicação de lei por parte de administração pública, revisado recentemente pelo egrégio tribunal Superior Tribunal de Justiça, sob o tema 1009 para definir se o entendimento firmado 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.

Palavras-chaves: direito administrativo; servidor público; reposição ao erário público; valores percebidos de boa-fé; jurisprudência.

SUMÁRIO: 1 INTRODUÇÃO. 2 DO PAGAMENTO INDEVIDO AOS SERVIDORES (CONCEITO E CONSEQUÊNCIAS). 2.1 União. 2.2 Pesquisa de campo - escritório Resende Mori e Fontes advocacia. 3 DA NECESSIDADE DE REPOSIÇÃO AO ERÁRIO E A BOA-FÉ. 3.1 Tribunal de Contas Da União. 3.2 Erro de interpretação de lei - STJ, Recurso especial nº REsp 1244182/PB, Tema 531. 3.3 Erro operacional - STJ STJ, Recursos Especiais nº 1.769.306/AL e 1.769.209/AL, Tema 1009. 3.5 Boa-fé. 4 INSS - RECENTE ENTENDIMENTO DO STJ - TEMA 979 e TEMA 692 .4.1 Tema Repetitivo 979 (REsp 1.381.734). 4.2 Tema Repetitivo 692 (Pet 12482). 5 DA APLICAÇÃO DO ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL NO CASO CONCRETO (EXEMPLOS). 5.1 Não cabimento da devolução. 5.2 Cabimento da devolução (jurisprudência). 5.2.1 GRATIFICAÇÃO DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA - TIDEM (Gratificação da carreira de Magistério Público do Distrito Federal). 5.2.2 FINALIDADE DA LEI QUE INSTITUIU A TIDEM (Lei Distrital nº 356/92). 6 PRINCÍPIO GERAL DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS.

1 INTRODUÇÃO

Há, na Administração Pública, um complexo conjunto de benefícios destinados aos servidores públicos, tais como a remuneração e o subsídio, que se distinguem em razão da carreira, do cargo, do órgão ou ente ao qual o agente público se vincula. Os pagamentos/remunerações devidos aos servidores, por serem realizados, também, por outros servidores, agentes da administração pública, estão sujeitos a erros, tanto humanos, quanto operacionais (software), quanto de interpretação de lei, que acontecem a recorrência maior do que se esperado, tornando assim, o desempenho da Administração Pública, nesse papel, insatisfatórios, e a causar diversos prejuízos à sociedade, uma vez que valores pagos a maior para o servidor, poderiam ser destinados para promoção e custeio de políticas públicas necessárias, que deixam de ser atendidas. Com a intenção de demonstrar a relevância, tanto para a sociedade quanto para o servidor que recebeu recursos pagos indevidamente, sem adentrar no aspecto orçamentário da questão, será analisado o instituto, bem como o entendimento dos Tribunais Superiores, quando a obrigatoriedade de devolução de valores percebidos indevidamente pelos servidores públicos de forma indevida, levando em consideração os princípios gerais do direito, em especial o princípio da boa-fé objetiva.

2 DO PAGAMENTO INDEVIDO AOS SERVIDORES (CONCEITO E CONSEQUÊNCIAS)

O recebimento indevido, no próprio nome ressalta, o pagamento indevido ao servidor público, portanto trata-se e de valor pago em desconformidade com o que as previsões normativas disciplinam a respeito do que realmente seria devido, e por estar em desacordo, incide a ilegalidade do ato administrativo, realizado por agente público.

Cumprе demonstrar que para a constituição da despesa da Administração Pública, ou seja, o pagamento da remuneração aos servidores públicos, são divididas nas fases de empenho, liquidação e pagamento (PISCITELLI; TIMBÓ, 2014). Em consonância com o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP), e com o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público que regulamentam o registro da aprovação e execução do orçamento, que atuam de acordo padrões internacionais de contabilidade. (BARROSO,2017)

O empenho, conforme definido no art. 58 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, “é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”. (BRASIL, 1964).

O empenho é a definição da obrigação de pagar as verbas remuneratórias as quais são especificadas nos contracheques dos servidores públicos, para garantir a dotação orçamentária e ordenar a despesa prevista em lei, da qual extrai-se documento com indicação do nome do servidor público como credor e especificação e valor da despesa. (BARROSO, 2017)

Na liquidação tem-se “...o direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito”. (BRASIL, 1964). Sendo assim, o pagamento da despesa ocorrerá após sua regular liquidação, conforme estabelece o art. 62 da Lei nº 4320, de 1964, devendo ser emitida a ordem de pagamento pela autoridade competente.

A legislação brasileira garante à administração pública o poder de autotutela, que se caracteriza pelo direito de corrigir os seus atos, revogando os irregulares ou inoportunos e anulando os ilegais. Direito, porém, que não se reveste de caráter absoluto, devendo sempre serem respeitados os direitos adquiridos e indenizados os prejudicados, se for o caso.

A Lei nº 9.784 de 29 de janeiro de 1999 estabelece o limite para a revisão dos atos administrativos assegurando o prazo decadencial de cinco anos, para que a administração possa rever seus atos, conforme descrito em seu artigo 54, contados da data em que foram praticado. (BRASIL, 1999).

O pagamento indevido, assim como qualquer outro oriundo da Administração Pública, passa por todas as etapas mencionadas anteriormente, tendo percorrido caminhos de análise do direito, realizados pelos setores competentes. Ou seja, qualquer pagamento efetuado pela Administração Pública só se materializa após a avaliação técnica que vai embasar a decisão administrativa ou da autoridade responsável. (BARROSO, 2017) Tais atos antecedem a operacionalização do pagamento, no sentido de pagar realmente o valor em favor do beneficiário, podendo haver incongruência quanto à avaliação técnica, e com isso, pagamentos a menor, ou a maior.

Inserem-se, nesse contexto, ainda, os pagamentos decorrentes de erro em sistemas computacionais utilizados pelos órgãos administrativos, onde tais sistemas operacionais (software) automatizam ou auxiliam a realização de atividades humanas através do processamento de informações, bem como a organização e definição dos pagamentos a serem

realizados, estando, de qualquer maneira, sujeito a imprecisão, uma vez que não é avaliado com habitualidade se aquela pessoa realmente faria jus aquela gratificação, por exemplo, naquele período.

Uma vez realizado o pagamento indevido, podemos com clareza observar o prejuízo ao interesse coletivo, sabendo que tais gastos, incorporados ao orçamento como despesa, concorre com outros gastos de competência do estado, que é responsável por destinar recursos à sociedade.

Além do mais, o pagamento indevido, se qualifica como erro da máquina estatal, em especial, da Administração Pública, refletindo o prejuízo a toda a coletividade, já que há diversas outras demandas e políticas públicas a serem cumpridas. Com o erro da administração, foco do presente estudo, diminui-se o orçamento para suprir tais demandas.

Importante diferenciar o erro administrativo, objeto do presente estudo, dos atos de improbidade administrativa, uma vez que para configurar a improbidade o agente deve ter agido com má-fé, significa servir-se da função pública para angariar ou distribuir, em proveito pessoal ou para outrem, vantagem ilegal ou imoral, de qualquer natureza, e por qualquer modo, com violação aos princípios e regras presidentes das atividades na Administração Pública, previstos no art. 37 da CF, menosprezando os deveres do cargo e a relevância dos bens, direitos, interesses e valores confiados à sua guarda. (NERY, J., 2014)

2.1 União

Em se tratando do âmbito federal, foi possível obter alguns dados, a partir de uma pesquisa realizada pelo jurista Angerico Alves Barroso Filho, em sua tese de mestrado, na qual foram disponibilizados pela AGU alguns dados relativos a pagamentos indevidos realizados pelo INSS, após vários recursos interpostos pelo pesquisador em face de sucessivas negativas. Apesar de o foco da dissertação ser os pagamentos realizados a servidores públicos e pensionistas, é interessante a apresentação de tais números para que tenhamos uma noção do impacto causado pelo instituto de forma geral.

De acordo com as informações disponibilizadas, que contemplam o período de 2006 a 2016, a AGU propôs 7.218 ações, por meio das quais busca recuperar pagamentos indevidos totais a beneficiários da previdência e assistência social equivalentes a R\$ 324.678.299,80. Veja-se a

distribuição dos valores, conforme a classificação de ocorrência de dolo, má-fé e fraude, ou de erro e boa-fé, ou outra situação não especificada:

Quadro 1 - Distribuição dos pagamentos indevidos conforme o tipo de ocorrência

	Dolo/fraude/má-fé	Erro/boa-fé	Erro/dolo/fraude/má-fé	Outros	Total (R\$)
Valores (R\$)	199.250.969,47	44.032.400,03	2.011.372,22	79.383.558,08	324.678.299,80

Obs. 1: Na coluna “Erro/dolo/fraude/má-fé”, foram incluídos os pagamentos descritos pela AGU em que simultaneamente ocorreram os eventos descritos no título, ou como erro e dolo, ou como erro e fraude

Fonte: BARROSO, Angélico, A criticidade dos pagamentos indevidos a servidores, ativos e inativos, e a pensionistas e a sua reposição ao Erário no Direito Administrativo, 2017. Dissertação (Mestre em Direito) - Faculdade de Direito, Centro Universitário de Brasília, 2017.

A AGU franqueou ainda acesso a levantamento realizado pelo INSS, com data de 24/3/2016, no qual apontou a ocorrência de 849.732 benefícios irregulares, o que gerou pagamentos indevidos de R\$ 11.740.893.907,30. Desse total, R\$ 992.562.333,40, correspondentes a 74.955 benefícios, foram recuperados ainda na fase administrativa. (BARROSO, 2017).

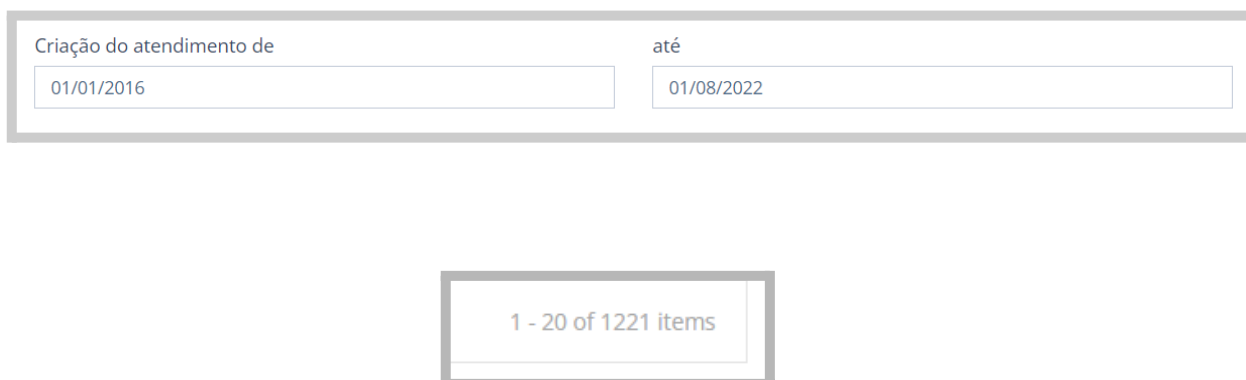
Além disso, registra a AGU, R\$ 6.247.338.364,67, representativos de 448.918 casos, são de difícil recuperação, não tendo sido encaminhados à Procuradoria- Geral Federal para adoção das medidas judiciais, em razão de prescrição, decisão judicial favorável ao recebedor, inexistência de bens a inventariar.

2.2 Pesquisa de campo - escritório Resende Mori e Fontes advocacia.

Além disso, foi realizada uma busca no sistema do escritório em que trabalho, na qual possui ampla demanda sobre o assunto **Devolução ao Erário**, referente a valores recebidos indevidamente pelos assistidos, ou seja, servidores vinculados aos sindicatos que representamos. Dessa busca, foi identificado, que apenas no período de 01/01/2016 até o momento atual (10/08/2022), foram abertos aproximadamente 1.221 atendimentos de pessoas que compareceram ao nosso escritório para solicitar assessoria sobre cobranças e/ou descontos realizados pelo GDF, em relação a valores supostamente recebidos

indevidamente. Conforme podemos observar nos prints de tela abaixo (período da busca e resultado da busca):

Figura 1 - Busca Sistema - Plataforma EV Jurídico.



Criação do atendimento de 01/01/2016 até 01/08/2022

1 - 20 of 1221 items

Fonte: Sistema EV Jurídico (software)

3 DA NECESSIDADE DE REPOSIÇÃO AO ERÁRIO E A BOA-FÉ.

Vimos que a responsabilidade do erro, normalmente não advém de conduta praticada pelo servidor, mas sim, pela própria administração pública, que, por uma má, ou falta de fiscalização e controle, acaba realizando pagamentos a maior, ao servidor. Dessa forma, uma vez que muitas vezes, o servidor não tem a ciência de que está recebendo parcela indevida, em tese, seria injusto obrigá-lo a devolver tal verba recebida, de caráter alimentar, já que o mesmo provavelmente já utilizou o valor para garantir a sua subsistência e de seus familiares, além do fato de que não teve qualquer participação no ato ilegítimo, ato que produziu efeitos, especialmente, os de cunho patrimonial ao servidor.

Por outro lado, a falta da reposição ao erário, contraria o princípio da supremacia do interesse público, uma vez que gera prejuízo a todo um coletivo, já que, quando somados os diversos pagamentos indevidos, em um lapso temporal de um ano, por exemplo, se veem com um déficit na escala dos bilhões, que poderiam ser utilizados para melhor funcionamento da máquina pública.

Em razão disso, após grande discussão jurisprudencial e doutrinária, ficou entendido pelos Tribunal Superior de Justiça que tal devolução, quando decorrida erro da administração de má interpretação da lei ou, não seria devida pelo servidor, apenas nos casos em que fosse comprovada a boa-fé no recebimento. Veremos mais adiante, que é neste ponto onde está a grande controvérsia, pelo fato de haver grande dificuldade dos servidores conseguirem

comprovar a boa-fé no recebimento de tais verbas. Já que os mesmos não possuem qualquer ingerência sobre seu contracheque.

3.1 Tribunal de Contas Da União.

A Súmula 249 do TCU, traz a desnecessidade de ressarcimento ao erário, apenas na hipótese de erro de interpretação de lei por parte do órgão/entidade, ou por parte de autoridade legalmente investida, sem assegurar àqueles servidores que receberam verbas indevidas em razão de erro operacional da administração pública. Vejamos sobre cada uma das hipóteses.

“Súmula 249, TCU – é dispensada a reposição de importâncias indevidamente percebidas, de boa-fé, por servidores ativos e inativos, e pensionistas, em virtude de erro escusável de interpretação de lei por parte do órgão/entidade, ou por parte de autoridade legalmente investida em função de orientação e supervisão, à vista da presunção de legalidade do ato administrativo e do caráter alimentar das parcelas salariais.”

3.2 Erro de interpretação de lei - STJ, Recurso especial nº REsp 1244182/PB, Tema 531.

Em consonância com o entendimento do TCU, Ficou definido, pelo relator dos recursos especiais, ministro Benedito Gonçalves, na Primeira Seção, julgamento do Tema 531 do STJ, que, quando a administração pública interpreta erroneamente uma lei, resultando em pagamento indevido ao servidor, é criada uma falsa expectativa de que os valores recebidos são legais, fato que impede o ressarcimento, uma vez que certamente a pessoa que recebeu não saberia que trata-se de um valor indevido, pois, se a própria secretaria errou a interpretação da lei, não caberia ao servidor, o ônus de identificar o erro.

Tema 531/STJ: 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.

O o argumento de que independente de boa ou má-fé, o valor recebido indevidamente, deve ser restituído, é utilizado pelos entes federativos uma vez que o artigo 46 da Lei 8.112/90, lei que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, prevê a possibilidade de ressarcimento ao erário

de pagamento feito indevidamente, após a prévia comunicação ao servidor público ativo, aposentado ou pensionista. (BRASIL, 1990)

O recurso especial que representa a controvérsia é de autoria da Universidade Federal da Paraíba, ou seja, o Estado da Paraíba, contra um servidor da instituição. E apesar de o artigo 46 tratar de disposição legal expressa, o relator destacou que a norma deve ser interpretada com observância de princípios gerais do direito, no caso, a boa-fé.

O referido entendimento, tema 531 do STJ (Recurso Especial Repetitivo n. 1.244.182/PB), foi revisto recentemente, pelo tema 1009 do STJ (RECURSO ESPECIAL Nº 1769209 - AL), em sede de análise de recurso especial repetitivo, para verificar se a tese firmada no primeiro tema seria igualmente aplicável aos casos de erro operacional ou de cálculo, para igualmente desobrigar o servidor público, de boa-fé, a restituir ao Erário a quantia recebida a maior. O entendimento fixado quanto ao julgamento do recurso especial, irá orientar todos os demais processos que versem sobre tal assunto, que tiveram suas tramitações suspensas até a definição da tese, conforme trecho do relatório proferido pelo relator, *in verbis*:

Por unanimidade, determinou-se a afetação do processo ao rito dos recursos repetitivos, com a suspensão de todos os feitos pendentes, individuais ou coletivos, que versem sobre a questão delimitada e que tramitem no território nacional, a fim de que esta Corte defina se a tese firmada no Tema 531/STJ seria igualmente aplicável aos casos de erro operacional ou de cálculo da Administração Pública, pelo que o servidor, de boa-fé, não seria obrigado a restituir os valores recebidos (BRASIL, 2021).

3.3 Erro operacional - STJ STJ, Recursos Especiais nº 1.769.306/AL e 1.769.209/AL, Tema 1009.

Vimos que em relação ao erro operacional ou de cálculo, o julgamento do REsp nº 1769306 / AL, revisa o tema 531 do STJ. Cumpre trazer ao presente trabalho, que houve o julgamento do processo, no dia 25/10/2021, onde Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça), em análise de recursos especiais repetitivos (Tema 1.009), fixou a tese de que “os pagamentos indevidos a servidores públicos, decorrentes de erro administrativo (operacional ou de cálculo) não embasado em interpretação errônea ou equivocada da lei, estão sujeitos à devolução, a menos que o beneficiário comprove a sua boa-fé objetiva, especialmente com a demonstração de que não tinha como constatar a falha.”

Por essa razão, o princípio da boa-fé objetiva, deve ser sempre observado. Havendo certa dificuldade, por parte do beneficiário, para comprovar a boa-fé;

Vejamos, mais detalhadamente sobre o relatório, voto e ementa do referido Recurso Especial Repetitivo:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL REPETITIVO. SERVIDOR PÚBLICO. ARTIGO 46, CAPUT, DA LEI N. 8.112/1990. TESE DEFINIDA NO TEMA 531-STJ. AUSÊNCIA DE ALCANCE NOS CASOS DE PAGAMENTO INDEVIDO DECORRENTE DE ERRO DE CÁLCULO OU OPERACIONAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. POSSIBILIDADE DE DEVOLUÇÃO. SALVO INEQUÍVOCA PRESENÇA DA BOA-FÉ OBJETIVA.

1. Delimitação do Tema: A afetação como representativo de controvérsia e agora trazido ao colegiado consiste em definir se a tese firmada no Tema 531/STJ seria igualmente aplicável aos casos de erro operacional ou de cálculo, para igualmente desobrigar o servidor público, de boa-fé, a restituir ao Erário a quantia recebida a maior. **2.** No julgamento do Recurso Especial Repetitivo n. 1.244.182/PB (Tema 531/STJ), definiu-se que quando a Administração Pública interpreta erroneamente uma lei, resultando em pagamento indevido ao servidor, de boa-fé, cria-se uma falsa expectativa de que os valores recebidos são legais e definitivos, impedindo, assim, que ocorra desconto dos mesmos, o que está em conformidade com a Súmula 34 da Advocacia Geral da União - AGU. **3.** O artigo 46, caput, da Lei n. 8.112/1990 estabelece a possibilidade de reposições e indenizações ao erário. Trata-se de disposição legal expressa, plenamente válida, embora com interpretação dada pela jurisprudência com alguns temperamentos, especialmente em observância aos princípios gerais do direito, como boa-fé, a fim de impedir que valores pagos indevidamente sejam devolvidos ao Erário. **4. Diferentemente dos casos de errônea ou má aplicação de lei, onde o elemento objetivo é, por si, suficiente para levar à conclusão de que o servidor recebeu o valor de boa-fé, assegurando-lhe o direito da não devolução do valor recebido indevidamente, na hipótese de erro operacional ou de cálculo, deve-se analisar caso a caso, de modo a averiguar se o servidor tinha condições de compreender a ilicitude no recebimento dos valores, de modo a se lhe exigir comportamento diverso perante a Administração Pública.** **5. Ou seja, na hipótese de erro operacional ou de cálculo não se estende o entendimento firmado no Recurso Especial Repetitivo n. 1.244.182/PB, sem a observância da boa-fé objetiva do servidor, o que possibilita a restituição ao Erário dos valores pagos indevidamente decorrente de erro de cálculo ou operacional da Administração Pública.** **6. Tese representativa da controvérsia fixada nos seguintes termos: Os pagamentos indevidos aos servidores públicos decorrentes de erro administrativo (operacional ou de cálculo), não embasado em interpretação errônea ou equivocada da lei pela Administração, estão sujeitos à devolução, ressalvadas as hipóteses em que o servidor, diante do caso concreto, comprova sua boa-fé objetiva, sobretudo com demonstração de que não lhe era possível constatar o pagamento indevido.** **7.** Modulação dos efeitos: Os efeitos definidos neste representativo da controvérsia, somente devem atingir os processos que tenham sido distribuídos, na primeira instância, a partir da publicação deste acórdão. **8.** Solução ao caso concreto (inciso IV do art. 104-A do RISTJ): Cinge-se a controvérsia na origem acerca da legalidade de ato administrativo do Diretor Geral do Departamento de Administração de Pessoal da Universidade Federal de Alagoas - UFAL, onde se impôs ao impetrante, servidor

público do Magistério Superior, o desconto em folha de pagamento de valores recebidos a maior no cálculo de parcela de anuênio no período de 22/2/2020 a 31/3/2015, na ordem de 2%. Como bem decidido pelo acórdão recorrido, de fato, era difícil a identificação do pagamento a maior por parte do servidor, haja vista que nos contracheques não constam o percentual nem a base de cálculo de anuênio. Assim, recebida de boa-fé, afasta-se a reposição da quantia paga indevidamente. 9. Recurso especial conhecido e improvido. Julgamento submetido ao rito dos recursos especiais repetitivos. (BRASIL, 2021) (grifo nosso).

O processo transitou em julgado no dia 04/02/2022, tendo o apelante embargado a decisão, por duas vezes. Com isso, a tese jurídica foi fixada.

3.5 Boa-fé.

Miguel Reale caracteriza a boa-fé objetiva como um padrão de comportamento honesto e leal, de acordo com a conduta de uma pessoa de bem (REALE, 2003).

Sendo assim, a boa-fé deve ser presumida. De forma que, até prova em contrário, todos os atores processuais agem ilibadamente, por determinação legal. Onde, por um lado, a Administração Pública deve atuar segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé. Bem como o administrado, por outro lado. (SOARES, 2018).

Dessa forma, verifica-se que o princípio da boa-fé atua como importante elemento para a aferição da legitimidade de um ato administrativo, sob o fundamento da necessidade de se proteger a confiança do administrado na estabilidade das relações jurídicas firmadas com a Administração Pública.

Nesse contexto, o regramento do artigo 46 da Lei n. 8.112/1990 tem sido interpretado pela jurisprudência com alguns temperamentos, especialmente em observância do princípio geral da boa-fé, a fim de impedir que valores pagos indevidamente sejam devolvidos ao Erário, conforme abordado pelo Relator, Ministro Benedito Gonçalves.

Entende-se que a boa-fé objetiva do servidor, respalda-se na "legítima confiança ou justificada expectativa, que o beneficiário adquire, de que valores recebidos são legais e de que integraram em definitivo o seu patrimônio" (BRASIL, 2021). No mesmo sentido: REsp 1.384.418/SC, Rel. Ministro Herman Benjamin, Primeira Seção, DJe 30/8/2013.

Por outro lado, o ministro Benedito Gonçalves ressaltou que impedir a devolução dos valores recebidos indevidamente por erro perceptível da administração, sem a análise da eventual boa-fé em cada caso, permitiria o enriquecimento sem causa do servidor, com violação do artigo 884 do Código Civil, portanto, imprescindível a análise do caso concreto.

Vejamos, portanto, situações em que é possível ser aplicado a boa-fé do servidor no caso concreto e com isso isentá-lo do ônus de devolver valores percebidos indevidamente, e também, situações em que afasta-se a boa-fé do servidor, em circunstância de recebimento indevido.

4 INSS - RECENTE ENTENDIMENTO DO STJ - TEMA 979 e TEMA 692.

Apesar de o foco do presente trabalho tratar especificamente dos valores percebidos indevidamente pelos servidores públicos, e não pelos beneficiários no âmbito do Regime Geral da Previdência Social, que tem como órgão pagador, o INSS - Instituto Nacional de Seguridade Social, uma vez que foram utilizados dados do INSS, para fazer uma analogia quando a dimensão do problema, em se tratando de impacto monetário no país, cumpre também, trazer a luz do presente artigo, recentes entendimentos firmados pelo Superior Tribunal de Justiça acerca do tema, na alçada do INSS, sendo estes, os seguintes temas firmados:

4.1 Tema Repetitivo 979 (REsp 1.381.734).

Questão submetida a julgamento: Devolução ou não de valores recebidos de boa-fé, a título de benefício previdenciário, por força de interpretação errônea, má aplicação da lei ou erro da Administração da Previdência Social.

Tese Firmada: Com relação aos pagamentos indevidos aos segurados decorrentes de erro administrativo (material ou operacional), não embasado em interpretação errônea ou equivocada da lei pela Administração, são repetíveis, sendo legítimo o desconto no percentual de até 30% (trinta por cento) de valor do benefício pago ao segurado/beneficiário, ressalvada a hipótese em que o segurado, diante do caso concreto, comprova sua boa-fé objetiva, sobretudo com demonstração de que não lhe era possível constatar o pagamento indevido.

4.2 Tema Repetitivo 692 (Pet 12482).

Questão submetida a julgamento: Proposta de Revisão de Entendimento firmado em tese repetitiva firmada pela Primeira Seção relativa ao Tema 692/STJ, quanto à devolução dos valores recebidos pelo litigante beneficiário do Regime Geral da Previdência Social - RGPS em virtude de decisão judicial precária, que venha a ser posteriormente revogada.

Tese Firmada: A reforma da decisão que antecipa os efeitos da tutela final obriga o autor da ação a devolver os valores dos benefícios previdenciários ou assistenciais recebidos, o que pode ser feito por meio de desconto em valor que não exceda 30% (trinta por cento) da importância de eventual benefício que ainda lhe estiver sendo pago.

Com isso, podemos observar que os entendimentos jurisprudenciais no âmbito do RGPS, seguem a mesma linha de raciocínio dos entendimentos em relação aos servidores públicos, em razão da similaridade da matéria. Ou seja, é cabível a devolução, salvo comprovada a boa-fé no recebimento.

5 APLICAÇÃO NO CASO CONCRETO (EXEMPLOS)

Para melhor compreensão do tema, vejamos alguns julgados paradigmas a respeito do assunto, bem como a aplicação dos entendimentos firmados em sede de recursos especiais repetitivos.

5.1 Não cabimento da devolução.

A 3ª Turma Recursal dos Juizados Especiais do Distrito Federal e dos Territórios firmou o entendimento de que, mesmo diante do pagamento a maior, no momento da aposentadoria da servidora pública, ficou constatada a sua boa-fé objetiva, e com isso, afastada a necessidade de reposição ao erário, conforme se depreende do julgado abaixo transcrito:

N. 0748756-47.2021.8.07.0016 - RECURSO INOMINADO CÍVEL - A: DISTRITO FEDERAL. Adv(s): Não consta Advogado. R: KENIA DAS GRACAS PEREIRA DOS SANTOS. Adv(s):DF38015 - LUCAS MORI DE RESENDE. Órgão Terceira Turma Recursal DOS JUIZADOS ESPECIAIS DO DISTRITO FEDERAL Processo N. RECURSO INOMINADO CÍVEL 0748756-47.2021.8.07.0016 RECORRENTE(S) DISTRITO FEDERAL RECORRIDO(S) KENIA DAS GRACAS PEREIRA DOS SANTOS Relator Juiz DANIEL FELIPE MACHADO Acórdão Nº 1420421 EMENTA ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO, VERBA ALIMENTAR RECEBIDA DE BOA-FÉ, ERRO DA ADMINISTRAÇÃO, INDEVIDA A RESTITUIÇÃO DE VALORES, TEMA 1.009 DO STJ, IMPOSSIBILIDADE DA PARTE AUTORA TER CONHECIMENTO SOBRE O ERRO DE CÁLCULO, FACE SUA COMPLEXIDADE, BOA FÉ OBJETIVA CARACTERIZADA. RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO. 1. **A atual jurisprudência do STJ, ancorada na Tese firmada no Tema**

Repetitivo nº 1.009/STJ (REsp 1.769.306/AL e 1.769.209/AL, publicados em 19/05/2021), fixou o seguinte entendimento: Tese firmada no Tema Repetitivo nº 1.009/STJ: Os pagamentos indevidos aos servidores públicos decorrentes de erro administrativo (operacional ou de cálculo), não embasado em interpretação errônea ou equivocada da lei pela Administração, estão sujeitos a devolução, ressalvadas as hipóteses em que o servidor, diante do caso concreto, comprova sua boa-fé objetiva, sobretudo com demonstração de que não lhe era possível constatar o pagamento indevido. Modulação de efeitos: Os efeitos definidos neste representativo da controvérsia, somente devem atingir os processos que tenham sido distribuídos, na primeira instância, a partir da publicação deste acórdão.

2. A autora, ora recorrida, ajuizou a presente demanda, pretendendo que o Distrito Federal se abstivesse de realizar descontos referentes a restituição de quantias recebidas a título de férias e decimo terceiro totalizando R\$ 23.790,53, que teriam sido pagas de forma indevida, durante a vida funcional da servidora (professora da Secretaria de Educação) e apuradas quando da sua aposentadoria, ocorrida em 2020, considerando um período aquisitivo de 20 anos e 11 meses. [...] Comunica-se que para o Acerto Financeiro de Férias, contabilizou-se os anos trabalhados e as férias usufruídas durante a vida funcional do(a) servidor(a). **Utilizou-se para quantificar as férias: Arquivos do SIGRH e Fichas Financeiras (segue anexo cópias das Fichas Financeiras, assim como o resumo das mesmas com os quantitativos de 1/3 de férias).** Esclarece-se da impossibilidade de fornecer as cópias de fichas financeiras anteriores ao ano de 1994, uma vez que esta Secretaria de Estado de Educação não possui equipamento capaz de emitir cópias de microfilmes (fichas financeiras de 1960 a 1993 estão microfilmadas). Diante disso, para cada ano trabalhado anterior a 1994 e somado o recebimento de mais 1/3 de férias. Quanto ao Acerto de Décimo Terceiro, realiza-se o pagamento proporcional enquanto ativo. Tendo em vista que o(a) servidor(a) receberá na data de seu aniversário, ou em dezembro do ano em ocorreu a aposentadoria, o proporcional enquanto inativo. [...]

(documento de ID 34549739 pag. 2, negrito no original)

3. No presente caso não restou demonstrado que a servidora tenha concorrido para a ocorrência do erro ou agido de má-fé no recebimento das parcelas. Ao contrário, foi a Administração Pública que cometeu o equívoco ao proceder ao pagamento das verbas, a qual a parte não teve ingerência. Como destacado na sentença, verifica-se que não era possível a parte requerente saber que os pagamentos foram indevidos, pois sua apuração decorreu de complexa apuração pelo ente público requerido, sem qualquer ingerência do servidor. O acerto de contas realizado quando da passagem do servidor para a inatividade levou em consideração todo o período aquisitivo de férias, de 20 anos e 11 meses, a evidenciar que a parte não tinha condições de constatar o equívoco no pagamento ao consultar sua folha de pagamento. Assim, ante a impossibilidade de constatar os eventuais pagamentos como indevidos, resta caracterizada a boa-fé objetiva da

parte autora, a confirmar o mérito da sentença proferida, pois não demonstrada a possibilidade de compreensão da eventual ilicitude no recebimento pretérito daqueles valores, a determinar a adoção de comportamento distinto. 4. Observa-se ainda que a discussão destes autos decorre da pretensão do recorrente de restituir-se de valores que tidos como indevidamente pagos no período de março de 1999 até março de 2020. Apesar de ser lícito a Administração rever seus próprios atos, corrigindo-os, quando necessário, devem ser observados os parâmetros legais e respeitado o prazo decadencial de 5 anos previsto no art. 54 da Lei nº 9.784/99, que regulamenta o processo administrativo. 5. RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO. 6. Sentença mantida por seus próprios e jurídicos fundamentos, com súmula de julgamento servindo de acórdão, na forma do artigo 46 da Lei nº 9.099/95. 7. Sem custas, ante a isenção legal. Condene o recorrente ao pagamento de honorários advocatícios, estes fixados em 10% (dez por cento) do valor corrigido da causa. ACÓRDÃO Acordam os Senhores Juizes da Terceira Turma Recursal dos Juizados Especiais do Distrito Federal do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, DANIEL FELIPE MACHADO - Relator, FERNANDO ANTONIO TAVERNARD LIMA - 1º Vogal e CARLOS ALBERTO MARTINS FILHO - 2º Vogal, sob a Presidência do Senhor Juiz FERNANDO ANTONIO TAVERNARD LIMA, em proferir a seguinte decisão: CONHECIDO. DESPROVIDO. UNANIME, de acordo com a ata do julgamento e notas taquigráficas. Brasília (DF), 10 de Maio de 2022 Juiz DANIEL FELIPE MACHADO Relator Dispensado o relatório, nos termos do art.46 da Lei nº 9.099/95. VOTOS O Senhor Juiz DANIEL FELIPE MACHADO - Relator Decisão proferida na forma do art.46, da Lei nº 9.099/95, servindo a ementa como acórdão. O Senhor Juiz FERNANDO ANTONIO TAVERNARD LIMA - 1º Vogal Com o relator O Senhor Juiz CARLOS ALBERTO MARTINS FILHO - 2º Vogal Com o relator DECISÃO CONHECIDO. DESPROVIDO. UNÂNIME. (BRASIL, 2021)

Ficou demonstrado, na jurisprudência acima, que a servidora pública não possuía de identificar o erro de cálculo de quantias recebidas a título de férias e décimo terceiro, por envolver um cálculo complexo, cujo os documentos apenas a SEE/DF (Secretaria de Educação do Distrito Federal) possuía o acesso. Mesmo assim, foi realizada a cobrança por meio de ação judicial, proposta pelo Distrito Federal, visando obter a restituição do valor recebido a maior pela servidora pública. Demonstrada a boa-fé objetiva, e a impossibilidade de identificação do erro por parte da servidora pública, foi afastada a necessidade de restituição, com base na Tese firmada no Tema Repetitivo nº 1.009/STJ (BRASIL, 2021).

5.2 Cabimento da devolução (jurisprudência)

Um exemplo de caso concreto, na qual se entende ser cabível a devolução ao erário na maioria dos julgados sobre o assunto, por se tratar de situação onde se identifica a má-fé do servidor no recebimento.

5.2.1 GRATIFICAÇÃO DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA - TIDEM (Gratificação da carreira de Magistério Público do Distrito Federal)

Vejamos, contudo, um caso concreto na qual é aplicado o entendimento de ser cabível a devolução ao Erário. Como vimos, já está consolidado no Superior Tribunal de Justiça e no Tribunal de Contas da União, o entendimento de que não deve recair sobre o servidor a obrigatoriedade de devolução dos valores recebidos indevidamente por erro da administração quando recebidos de boa-fé, e comprovada a impossibilidade de identificar o erro. No entanto, há a previsibilidade de devolução ao erário quando afastada a boa-fé, ou seja, quando acredita-se que o servidor tinha ciência do recebimento indevido e continuou a receber tal parcela indevidamente, caracterizando a má-fé.

Veremos, especificamente, uma situação bastante comum no cenário da magistratura pública do Distrito-Federal, onde se tem o afastamento da boa-fé, e com isso, a realização de cobranças por meio da Secretaria de Educação do Distrito-Federal para que aqueles professores que receberam o parcelas mensais da gratificação “TIDEM”.

No que concerne à gratificação TIDEM, que foi instituída pela Lei Distrital nº 356/92, alterada pela Lei nº 3.318/2004 e revogada pela Lei nº 4.075/2007, que dispõe sobre a Carreira de Magistério Público do Distrito Federal. O art. 21 da citada lei, estabelece que a referida gratificação é devida aos professores da rede pública submetidos à carga horária mínima de 40 horas semanais e que não possuem qualquer outra atividade remunerada pública ou privada, nos seguintes termos:

Os vencimentos dos cargos de Professor de Educação Básica e de Especialista de Educação da Carreira Magistério Público do Distrito Federal, bem como os dos integrantes do PECMP, serão compostos das seguintes parcelas:

I – vencimento básico, a que se referem os Anexos II e III desta Lei, observadas as datas de vigência estabelecidas; [...]

VII – Gratificação em Atividade de Dedicção Exclusiva em Tempo Integral ao Magistério – TIDEM, a ser calculada no percentual de 50% (cinquenta por cento) sobre o vencimento correspondente à etapa e ao nível da Carreira Magistério Público do Distrito Federal ou PECMP em que se encontra posicionado;

§ 6º A Gratificação em Atividade de Dedicação Exclusiva em Tempo Integral, de que trata o inciso VII do caput deste artigo, observará as seguintes condições:

I – será concedida aos servidores da Carreira Magistério Público do Distrito Federal e aos integrantes do PECMP submetidos à carga horária mínima de 40 horas semanais, em um ou dois cargos dessa Carreira, desde que estejam em efetivo exercício na Secretaria de Estado de Educação ou nas instituições conveniadas, sendo vedado o exercício de qualquer outra atividade remunerada, pública ou privada; II – o regime de Dedicação Exclusiva em Tempo Integral da Carreira Magistério Público será concedido mediante opção do servidor, conforme regulamentação feita pela Secretaria de Estado de Educação; III – os ocupantes da Carreira Magistério Público do Distrito Federal e os integrantes do PECMP que deixarem de desempenhar a atividade prevista no inciso I deste parágrafo terão direito à incorporação à remuneração do cargo efetivo, na razão relativamente proporcional de seu valor, do percentual de 2% (dois por cento) por ano de efetivo exercício em Atividade de Dedicação Exclusiva em Tempo Integral, até o limite de 50% (cinquenta por cento) (BRASIL,1992) (grifo nosso).

Além disso, o inciso II do §6º, do art. 21 da referida lei, afirma que a gratificação o regime de Dedicação Exclusiva em Tempo Integral da Carreira Magistério Público será concedido mediante opção do servidor, dessa forma, é exigido a assinatura de um termo de opção (conforme imagem abaixo), onde o servidor afirma fazer jus a gratificação TIDEM e passa, com isso, a obtê-la.

Figura 3: Termo de Opção.

OPÇÃO PELO REGIME DE TEMPO INTEGRAL E DEDICAÇÃO EXCLUSIVA AO
MAGISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL – TIDEM

REG DRE-DEFL 220145/2007 09

CAMPO I: SERVIDOR

[assinatura] matricula nº [assinatura]
ocupante do Cargo Efetivo de Prof/1262, em exercício no(a) CILC da DRE/
Ceilândia titular da Carga Horária Especial de Trabalho de 40h – quarenta horas – semanais,
manifesta, nesta data, a opção pelo **REGIME DE TEMPO INTEGRAL E DEDICAÇÃO EXCLUSIVA**
AO MAGISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL – TIDEM.

Declara, sob as penas da Lei, não exercer outro cargo, emprego ou atividade remunerada,
pública ou privada.

Brasília, 11 de Dezembro de 20 07

[assinatura]
Assinatura do servidor

Ana Cristina da Silveira Chaves
Vice-Diretora Mat 25301-
Centro Inter De Línguas de Ceilândia
DDEF Nº 204 P 10 de 23/10/07
Chefia imediata
Carimbo e assinatura

CRE Ceilândia/UNIGEP
CONFERE COM O ORIGINAL
09/01/2016
8255963
Assinatura e matrícula

CAMPO II: GERÊNCIA DE RECRUTAMENTO, SELEÇÃO E MOVIMENTAÇÃO / NRH

O(a) requerente faz jus à concessão do **REGIME DE TEMPO INTEGRAL E DEDICAÇÃO**
EXCLUSIVA AO MAGISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL – TIDEM, na forma do
disposto no artigo 2º do Decreto nº 14.413 de 25/11/92 e subitem 2.2 da Portaria nº 86 de 01/05/2000,
tendo em vista autorização de Carga Horária Especial a partir de 25/03/1999, por meio do
documento 97851/1999

Em / /

Fonte: Processo administrativo nº 0080-005878/2016 / - SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL.

Ao contrário do que se espera na maior parte das ações que tratam de ressarcimento ao erário quanto a valores recebidos indevidamente por parte do servidores públicos, nas ações que tem por objeto, a devolução das parcelas de TIDEM, na maioria das vezes entende-se que houve má-fé por parte do servidores públicos, uma vez que assinaram o “termo de opção” com as informações de que atenderiam os requisitos para fazer jus à referida gratificação. Vejamos abaixo o entendimento do relator da 6ª Turma Cível do TJDF:

APELAÇÃO. ADMINISTRATIVO. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. GRATIFICAÇÃO DEDICAÇÃO EXCLUSIVA. TIDEM. BARROS, Wellington. O município e seus agentes, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.MÁ-FÉ. OPÇÃO ENQUANTO

EXERCIA OUTRA FUNÇÃO REMUNERADA PRIVADA. PREJUDICIAIS DE DECADÊNCIA E PRESCRIÇÃO REJEITADAS. DEVOLUÇÃO DOS VALORES RECEBIDOS. 1. **Para o recebimento da gratificação dedicação exclusiva TIDEM prevista nos artigos 2º e 3º da Lei Distrital n. 356/1992, que regeu o período discutido nos autos, era necessário que o servidor fizesse a opção pelo regime de dedicação exclusiva.** 2. **Configura má-fé do servidor a assinatura de termo de opção pelo regime da TIDEM, no qual consta a declaração inverídica de que não exercia outra atividade remunerada pública ou privada.** 3. **Uma vez configurada a má-fé, como no caso dos autos, exclui-se a relação com o Tema 1.009 do Superior Tribunal de Justiça no qual se discute se o Tema 531 abrange, ou não, a devolução ao Erário de valores recebidos de boa-fé, não havendo motivo para suspensão do processo.** 4. O prazo decadencial quinquenal previsto no artigo 54 da Lei n. 9.784/1999, com aplicação aos processos administrativos no âmbito do Distrito Federal por força da Lei Distrital 2.834/2001, não se aplica ao direito de ressarcimento veiculado nos autos por tratar de hipótese de má-fé, conforme ressalva contida na própria norma. 5. O Supremo Tribunal Federal fixou a Tese de Repercussão Geral n. 666 (RE 669.069) segundo a qual "É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil", bem como a Tese n. 899 (RE 636.886) de que "É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas". Por sua vez, o Superior Tribunal de Justiça esclareceu que, inexistindo prazo específico em lei, deve ser aplicado o prazo prescricional quinquenal previsto no artigo 1º do Decreto n. 20.910/1932. 5.1. O termo inicial do prazo prescricional dá-se com a ciência inequívoca do dano pela Administração Pública, que no caso ocorreu em 03/05/2016, por meio de decisão proferida pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal que, no curso do procedimento administrativo 15585/2014, apurou que o apelante/réu exercia outra atividade remunerada no período de 2000 a 2003 enquanto percebeu a gratificação da TIDEM. O ajuizamento da ação em 23/03/2018 ocorreu antes do decurso do prazo prescricional quinquenal. 6. **Configurada a má-fé, imperioso o ressarcimento pelo servidor ao Distrito Federal dos valores brutos recebidos indevidamente a título de TIDEM.** 7. Preliminar de nulidade rejeitada. Prejudiciais de decadência e prescrição rejeitadas. Apelo conhecido e desprovido. (Acórdão 1281662, 07026858320188070018, Relator: ARQUIBALDO CARNEIRO PORTELA, 6ª Turma Cível, data de julgamento: 2/9/2020, publicado no DJE: 28/9/2020. Pág.: Sem Página Cadastrada.) grifo nosso.

No presente caso, restou configurada a má-fé do servidor público pelo fato de ter percebido a gratificação intitulada "TIDEM", ao mesmo tempo que exerceu outra atividade remunerada em período diverso do seu compromisso junto à Secretaria de Educação do Distrito Federal.

Com isso, na maioria das vezes, é determinada a devolução ao erário, mesmo diante da natureza alimentar da verba salarial.

5.2.2 FINALIDADE DA LEI QUE INSTITUIU A TIDEM (Lei Distrital nº 356/92).

Pretende-se levantar um novo olhar em relação aos requisitos impostos para ter direito à gratificação TIDEM, em especial, o requisito de exclusividade, encargo que diz respeito, não somente em relação o tempo que o servidor estaria despendendo à disposição da Secretaria de Educação do Distrito Federal, mas também, o seu tempo pessoal, fora de seu horário de trabalho, onde se transfere, na realidade, uma responsabilidade ao servidor para além de seu cargo perante a SEE, mesmo que referente a obrigação de “não fazer”.

Este tempo pessoal do servidor, fora da sua carga horária de trabalho, não diz respeito ao seu vínculo perante a administração pública. No entanto, para fazer jus ao benefício, estaria o servidor impedido de exercer qualquer outra atividade remunerada pública ou privada, fato que muitas vezes, é uma necessidade financeira do mesmo de sua família, levando em consideração a intenção de obter, complementar, ou aprimorar os seus direitos sociais, previstos na CF/88, de educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia transporte, lazer, segurança, etc.

Aparentemente, uma das finalidades da lei, diz respeito a vantagem de se ter uma maior quantidade de servidores trabalhando pelo regime de 40 (quarenta) horas semanais, obrigação, que na maioria dos casos, é cumprida pelos servidores, faltando, estes, apenas com o segundo e último requisito, a dedicação exclusiva de suas atividades laborais para com a SEE/DF.

Quanto à segunda finalidade, que trata do requisito de exclusividade, nas palavras do Relator Desembargador Rômulo de Araújo Mendes, proferidas em sede de Apelação Cível, interposta pelo sindicato dos professores do Distrito Federal (SINPRO-DF), no processo nº 0704405-51.2019.8.07.0018, 1ª Turma Cível do TJDF, que tratou sobre a necessidade de devolução dos valores percebidos “indevidamente” pelos professores quando descumprido o requisito de exclusividade, julgada no recente dia 23/08/2022, o mesmo entende que a lei pretende a melhoria na qualidade do ensino público Distrital, desiderato cujo alcance resta dificultado se o professor divide suas energias entre o cargo de magistério exercido em estabelecimento de ensino local e em outra unidade federativa. (BRASIL, 2022)

No entanto, entende-se que, se a finalidade da referida gratificação está relacionada ao desempenho e produtividade do servidor, deveria ser tratada por meio de um outro instituto, como a gratificação por desempenho, por exemplo, pois não é possível adotar como regra que os professores que trabalham com exclusividade serão mais produtivos e eficientes do que àqueles que acumulam outra atividade.

Sobre a definição da palavra “gratificação” no Direito Administrativo, bem observa Wellington Pacheco Barros, destacado Professor e Desembargador: definindo como Gratificação, a vantagem pecuniária, de conteúdo precário, concedida ao servidor público como forma de contraprestação pelo exercício a mais daquele que lhe é atribuído pelo seu **cargo**. (BARROS, 2002). grifo nosso.

Com isso, observa-se que as gratificações dos servidores, se dão provenientes de alguma contraprestação pelo exercício a mais que lhe é atribuída pelo seu CARGO, ou seja, no caso em tela, o único requisito que diz respeito ao seu cargo seria a opção de trabalhar 40 horas semanais ao invés de 20 horas semanais. Qualquer atividade que o servidor realizar fora desse período, não diz mais respeito ao seu cargo, não havendo o que se falar em encargos a serem impostos pelo órgão administrativo o qual os servidores públicos estão vinculados.

Dessa forma, desde que o servidor cumpra o requisito relacionado a carga horária, o servidor está em pé de igualdade com os demais servidores, uma vez que, frente a SEE/DF, ambos possuem a mesma carga horária de 40 horas semanais. Portanto, possivelmente o princípio da igualdade, vetor constitucional, não vem sendo aplicado corretamente. Bem como o princípio da liberdade, há de se questionar se está sendo observado com cautela, uma vez que o servidor está impedido de trabalhar em horário diverso de seu cargo junto a SEE, em prol de seu bem-estar e de sua família.

Diante dessa situação, o servidor opta por um esforço pessoal a mais, observando a economia familiar e sua necessidade de complementação de renda, portanto, o mesmo não deve ser punido por isso. Ademais, devem ser levados em consideração, os princípios basilares do direito, inclusive o direito de proteção a vida, e dignidade da pessoa humana, sabendo que muitas vezes, diante da necessidade de reposição ao erário público, é gerado um problema econômico insanável, retirando a estabilidade financeira daquele servidor(a), uma vez que os valores cobrados comportam a aplicação de juros e correção monetária, e na maioria dos casos, o valor percebido pelo servidor já foi utilizado no seu dia a dia.

Abaixo se vê uma planilha de cálculos, elaborada pelo TCU em uma situação paradigma, na qual demonstra valores cobrados pela Secretaria de Educação do DF em face de servidor público, em se tratando de recebimento indevido por parte do servidor pelo não cumprimento do requisito de exclusividade, previsto no inciso II do §6º, do art. 21 da Lei Distrital n.º 4.075/2007.

Figura 4: Planilha de cálculos - Débitos e Multas.

TCDF - SINDEC - Débitos e Multas. Exportação realizada em 10/2/2022 às 10:55:45

Data Original	Valor Original	Descrição	Data Juros	Data C. M.	C. Monetária	Multa	Juros até 2019	Juros após 2019	Valor Corrigido
31/12/2002	R\$ 1.675,69	Valores devidos de TIDEM,juros e correção monetária desde o ano de 2002	31/12/2002	10/02/2022	R\$ 3.290,62	R\$ 0,00	R\$ 10.180,93	R\$ 1.286,64	R\$ 16.433,87
31/12/2003	R\$ 2.348,71	Valores devidos de TIDEM,juros e correção monetária desde o ano de 2003	31/12/2003	10/02/2022	R\$ 3.836,06	R\$ 0,00	R\$ 11.936,61	R\$ 1.539,27	R\$ 19.660,65
31/12/2004	R\$ 3.888,92	Valores devidos de TIDEM,juros e correção monetária desde o ano de 2004	31/12/2004	10/02/2022	R\$ 5.192,80	R\$ 0,00	R\$ 16.437,92	R\$ 2.167,69	R\$ 27.687,33
31/12/2007	R\$ 10.970,15	Valores devidos de TIDEM,juros e correção monetária desde o ano de 2007	31/12/2007	10/02/2022	R\$ 11.395,69	R\$ 0,00	R\$ 32.430,47	R\$ 4.654,51	R\$ 59.450,82
31/12/2008	R\$ 13.919,12	Valores devidos de TIDEM,juros e correção monetária desde o ano de 2008	31/12/2008	10/02/2022	R\$ 13.161,87	R\$ 0,00	R\$ 36.017,72	R\$ 5.359,73	R\$ 68.458,45
31/12/2009	R\$ 14.895,30	Valores devidos de TIDEM,juros e correção monetária desde o ano de 2009	31/12/2009	10/02/2022	R\$ 12.138,51	R\$ 0,00	R\$ 32.710,91	R\$ 5.074,84	R\$ 64.819,56
31/12/2010	R\$ 16.912,07	Valores devidos de TIDEM,juros e correção monetária desde o ano de 2010	31/12/2010	10/02/2022	R\$ 12.553,32	R\$ 0,00	R\$ 32.117,27	R\$ 5.230,95	R\$ 66.813,61
31/12/2011	R\$ 18.432,35	Valores devidos de TIDEM,juros e correção monetária desde o ano de 2011	31/12/2011	10/02/2022	R\$ 11.841,15	R\$ 0,00	R\$ 29.365,29	R\$ 5.065,84	R\$ 64.704,62
31/12/2012	R\$ 20.254,59	Valores devidos de TIDEM,juros e correção monetária desde o ano de 2012	31/12/2012	10/02/2022	R\$ 11.078,52	R\$ 0,00	R\$ 26.633,14	R\$ 4.923,77	R\$ 62.890,02
31/12/2013	R\$ 2.952,47	Valores devidos de TIDEM,juros e correção monetária desde o ano de 2013	31/12/2013	10/02/2022	R\$ 1.357,99	R\$ 0,00	R\$ 3.146,64	R\$ 633,42	R\$ 8.090,52
TOTAL					R\$ 85.846,53	R\$ 0,00	R\$ 230.976,90	R\$ 35.936,66	R\$ 459.009,45

Fonte: Processo administrativo nº 0080-005878/2016 / - SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DO DF.

Valor atual da dívida: R\$459.009,45.

Portanto, foi proposto pela SEE, o pagamento em 668 parcelas de R\$ 687,13, totalizando R\$ 459.002,84 (quatrocentos e cinquenta e nove mil, dois reais e oitenta e quatro centavos), ou seja, 668 parcelas, correspondem a 55 anos para quitar a dívida. Atualmente, o servidor do presente exemplo possui 57 anos, dessa forma, mesmo após a sua morte, a dívida não estaria extinta.

6 PRINCÍPIO GERAL DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

O princípio da eficiência determina que o gestor público deve oferecer o melhor serviço possível à população, além de otimizar os recursos públicos. No entanto, no presente contexto, o serviço prestado pela administração pública, quando se vê realizando enorme

quantidade de pagamentos indevidos, devido a sua má gestão, e posteriormente cobrando a devolução dos valores percebidos pelos servidores públicos, podemos observar um possível rompimento deste princípio constitucional. Levando em consideração que, além de os efeitos dos pagamentos indevidos atingirem a população como um todo, afeta ainda, grandemente àqueles servidores que estavam de boa-fé no momento do recebimento indevido, mas diante da necessidade e a dificuldade de comprovação da boa-fé, se veem obrigados a restituir ao erário, e com isso, de certa forma, sendo punidos pelo recebimento indevido, mesmo quando diante da certeza que o erro ocorreu por parte da própria administração. Fato que aparentemente configura um comportamento contrário a eficiência, tida como uma de suas diretrizes.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho, tratou do pagamento indevido realizado pela Administração Pública, que se constitui com o recebimento de valores sem a devida contraprestação do servidor público ou sem o respaldo legal. (BARROSO, 2017).

Apesar de ser um tema bastante discutido tanto no âmbito da administração pública, quanto no judiciário, como vimos, possivelmente pela vasta recorrência de situações dessa natureza, não se vê medidas sendo tomadas pela Administração Pública para que sejam reduzidos esses números de pagamentos indevidos, antes mesmo de chegar ao judiciário, Havendo, na realidade, um certo descaso atribuído ao Sistema de Controle Interno, no âmbito da Administração Pública.

Portanto, em um País com grande desigualdade social, e serviços públicos que deixam a desejar em sua qualidade - por diversas variáveis envolvidas para tal situação - os erros da Administração pública corroboram com a deficiência de recursos públicos.

Dessa forma, podemos concluir que são insuficientes e ineficazes os controles dos pagamentos realizados pela administração pública, e em razão disso, tanto os servidores quanto a sociedade, são fortemente prejudicados pois, no caso dos servidores públicos, os mesmos são obrigados a devolver valores recebidos indevidamente, muitas vezes depois de anos após o recebimento, com a incidência de correção monetária, o que pode levar a triplicar o valor, bem como a sociedade, que é prejudicada por se ver diante de um déficit milionário nos cofres públicos, que poderiam ser utilizados para melhor funcionamento da máquina pública.

Havendo, portanto, uma latente necessidade de melhor controle e fiscalização dos pagamentos e remunerações devidos aos servidores públicos, a ser realizado pelo Estado a partir de seus órgãos administrativos.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Angélico. **A criticidade dos pagamentos indevidos a servidores, ativos e inativos, e a pensionistas e a sua reposição ao Erário no Direito Administrativo**. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro Universitário de Brasília - UniCEUB, Brasília, 2017.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05.10.1988**. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao. Acesso: 10 maio 2022.

BRASIL. **Decreto nº 14.413 de 25 de novembro de 1992**. Regulamenta o regime de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva do Magistério público TIDEM, instituído pela Lei nº 356, de 20 de novembro de 1992, e dá outras providências. Disponível em: http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/23247/Decreto_14413_25_11_1992.html. Acesso em: 15 abr. 2022.

BRASIL. **Lei Distrital n.º 4.075 de 28 de novembro de 2007**. Dispõe sobre a Carreira Magistério Público do Distrito Federal e dá outras providências. Disponível em: http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/56837/Lei_4075_28_12_2007.html#:~:text=LEI%20N%C2%B0%204.075%2C%20DE%2028%20DE%20DEZEMBRO%20DE%202007&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20Carreira%20Magist%C3%A9rio,Federal%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias.&text=Art.,reestruturada%20na%20forma%20desta%20Lei. Acesso: 15 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 3.318 de 11 de fevereiro de 2004**. Dispõe sobre a carreira Magistério Público do Distrito Federal e dá outras providências. Disponível em: http://www.tc.df.gov.br/ice4/legislacao/lei_ord_3318_04.htm. Acesso: 10 maio 2022.

BRASIL, **Lei nº 5.172, de 25 de Outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm. Acesso: 15/08/2022.

BRASIL. **Lei nº 8112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm#:~:text=13.172%2C%20de%202015. Acesso em: 10 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. Acesso: 03 maio 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Seção). **Recurso Especial. REsp nº 1769306 / AL**. 1. Delimitação do Tema: A afetação como representativo de controvérsia e agora trazido ao colegiado consiste em definir se a tese firmada no Tema 531/STJ seria igualmente aplicável

aos casos de erro operacional [...] Recorrente: Universidade Federal de Alagoas - UFAL. Recorrido: Edwaldo Cruz e outros. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. 10 de março de 2021. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?b=ACOR&livre=201802554613.REG.%20E%20@DTPB=20210519>. Acesso: 17 mar. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Seção). **Recurso Especial. REsp 1769209 / AL. 1.** Delimitação do Tema: A afetação como representativo de controvérsia e agora trazido ao colegiado consiste em definir se a tese firmada no Tema 531/STJ seria igualmente aplicável aos casos de erro operacional [...] Recorrente: Universidade Federal de Alagoas - UFAL. Recorrido: Paulo Luiz Teixeira Cavalcante. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. 10 de março de 2021. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?b=ACOR&livre=201802549084.REG.%20E%20@DTPB=20210519>. Acesso: 17 mar. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Seção). **Recurso Especial. REsp 1401560 / MT. 1.** O grande número de ações, e a demora que disso resultou para a prestação jurisdicional, levou o legislador a antecipar a tutela judicial [...] Recorrente: Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS. Recorrido: Catarina Batista Dias. Relator: Ministro Sérgio Kukina. 07 de outubro de 2017. Disponível em: [httphttps://processo.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?b=ACOR&livre=201200985301.REG.%20E%20@DTPB=20151013](https://processo.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?b=ACOR&livre=201200985301.REG.%20E%20@DTPB=20151013). Acesso: 28 ago. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Servidor que recebe a mais por erro operacional é obrigado a devolver diferença, salvo prova de boa-fé.** 2021. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/17032021-Servidor-que-recebe-a-mais-por-erro-operacional-e-obrigado-a-devolver-diferenca--salvo-prova-de-boa-fe-.aspx>. Acesso em: 12 set. 2022.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. (1. Turma). Apelação cível. **Processo nº 0704405-51.2019.8.07.0018.** 1. A parte que, desatinada do que restou resolvido, arrosta a sentença em ponto que lhe fora favorável ou segundo o que defende como legal e legítimo [...]. Apelante: Sindicato dos Professores do Distrito Federal. Apelado: Distrito Federal. 23 de agosto de 2022. Disponível em: <https://pje2i-consultapublica.tjdft.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=a6a6030cbd886e4f91515e3aa355b66ef9df79130d5ba526>. Acesso: 02 set. 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; NOHARA, Irene Patrícia. **Segurança jurídica e remuneração percebida por servidores públicos de boa-fé.** Revista dos Tribunais. São Paulo. p. 505-514, 2017.

MOTTA, Fabrício. O paradigma da legalidade e o direito administrativo. *In*: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; RIBEIRO, Carlos Vinicius Alves. **Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo.** São Paulo: Atlas, 2010.

NEVES, Doris. **A devolução ao erário de valores indevidamente recebidos, de boa-fé, por servidores ativos e inativos da união, em decorrência de erro operacional da administração.** Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região. Rio de Janeiro. nº 40. p. 93-99, 2005.

PISCITELLI, Roberto ;TIMBÓ, Maria. **Contabilidade Pública - Uma abordagem da Administração Financeira Pública.** 14ª Edição. São Paulo. Atlas, 2019.

SANTOS FILHO, Oswaldo. **O erro administrativo e a devolução de valores pagos aos beneficiários do INSS.** Revista bras. de Est. da Função públ. – RBEFP. Belo Horizonte. nº 9. p 189-197. dez, 2014.

SOARES, João. **Benefício Previdenciário Indevido e (Ir)repetibilidade:** Análise Administrativa e Judicial. Revista Síntese Direito previdenciário. Brasília. V. 17. p 32-47, mai, 2018. Disponível em: = <https://www.tjdft.jus.br/institucional/biblioteca/conteudo-revistas-juridicas/revista-sintese-direito-empresarial-1/2018-v-17-n-84-maio-jun>. Acesso em: 15/08/2022.

NERY J., Nelson. **TIPICIDADE DO ATO E DANO AO ERÁRIO:** Soluções Práticas de Direito. Revista dos Tribunais Online. vol. 2.| p. 377 - 387. Set, 2014.