



Procedência: Secretaria de Estado da Fazenda – SEF-MG

Interessados: Setor de Normatização e Orientação do Pagamento de Pessoal da SEF-MG

Parecer n.º: 15.888

Data: 26 de junho de 2017

Classificação temática: Servidor público. Remuneração.
Servidor público. Indenização.

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. REMUNERAÇÃO. TETO REMUNERATÓRIO. RECEBIMENTO ACIMA DO TETO. DEVOLUÇÃO. BOA-FÉ. PARECERES AGE N. 15.844 E 15.845, AMBOS DE 2017. DISTINÇÃO PARA A HIPÓTESE. RE N. 606.358. REPERCUSSÃO GERAL. EFICÁCIA *ERGA OMNES* E EFEITO VINCULANTE. LEI ESTADUAL N. 10.363/1990. ESPECIALIDADE.

Julgamento do RE n. 606.358 pelo STF, em regime de repercussão geral, cujos motivos determinantes autorizam, excepcionalmente, a adotar a assertiva posta na súmula do julgado, para dispensar, em termos gerais, a restituição dos valores recebidos em excesso de boa-fé até 18/11/2015, em virtude de se tratar de mudança da orientação do STF sobre a matéria – inclusão de vantagens pessoais no cômputo do teto remuneratório - , impondo-se, por essa razão, modulação de efeitos, com vistas à preservação da segurança jurídica, especialmente em sua vertente subjetiva, de proteção às expectativas legítimas, confiantes que estavam os autores das ações judiciais na posição prevalecente sobre a matéria nos órgãos judiciários do Estado Brasileiro.

Conclusão pela viabilidade de exigir-se o ressarcimento dos valores, por servidores públicos estaduais nessa situação, a partir de 18/11/2015, ficando superado, nesse ponto, o Parecer AGE n. 15.844/2017.

Orientação que não prescinde do respeito à coisa julgada e ao processo administrativo, como recomendado no Parecer AGE n. 15.844/2017.

Em não havendo decisão de conhecimento líquida, não há título judicial executivo. Optando-se pela liquidação, administrativamente, enquanto não definido valor líquido, certo e ele se tornar exigível, não inicia a fluência do prazo prescricional.

Em atenção ao princípio da isonomia e diante da especialidade da Lei Estadual n. 10.363/90, entendemos viável adotar-se, com temperamento, o mesmo procedimento que o Estado realiza para fazer acertos em favor do servidor.



Assim, adotado como base para restituição o valor percebido em excesso no mês do acerto, entendemos por admitir, **nos casos concretos, abrangidos pelo presente parecer**, a dedução, pelo setor técnico competente, de eventual reajuste concedido no período compreendido entre 18/11/2015 e o momento da feitura dos cálculos, de forma a preservar o índice total de atualização monetária, correspondente ao previsto na Tabela da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado.

Tendo em vista que **não há linearidade** nos reajustes de remuneração, mas que estes redundam em diferenças remuneratórias por determinado período de tempo, compete ao setor de cálculo competente observar períodos de corte, conforme os índices de reajustes vigentes em determinado interregno, de modo a preservar o valor real do *quantum* a ser ressarcido, correspondente ao valor recebido em excesso, por período, no patamar correspondente ao previsto como fator de atualização na Tabela da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado, sem caracterizar *bis in idem*, já que haverá compensação por eventual reajuste em determinado período de tempo, além de não se tratar de um *plus*, mas de um *minus* que se evita.

Em **situação concreta de servidor público estadual, abrangida pelo presente parecer**, para cujo cargo não tenha havido reajuste, opinamos para que o valor a ser restituído seja atualizado, por todo o período, pelo índice oficial do Estado, pela Tabela da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado, conforme previsto no § 2º do art. 50 do Decreto n. 46.668/2014.

Para hipótese de falecimento de servidor, recomenda-se a cobrança judicial dos sucessores, observado o disposto no art. 1.997 do Código Civil.

RELATÓRIO

1. A Secretaria de Estado de Fazenda, por meio da Diretoria de Normatização e Orientação do Pagamento de Pessoal, encaminhou, por e-mail, para a Procuradoria Administrativa e de Pessoal da AGE-PA, solicitação de orientações adicionais para o cumprimento do Parecer AGE n. 15.844, de 2017,



considerando as requisições da PA, de instauração de processo administrativo para reposição dos valores recebidos acima do teto remuneratório em virtude de decisões judiciais.

2. A Procuradora-Chefe da PA, considerando a envergadura dos questionamentos, redirecionou a Consulta para a CJ, vindo a mim o expediente.

3. Após expor os principais pontos a serem observados para o fim de cumprir a orientação exposta no Parecer AGE n. 15.844, de 2017, foram solicitadas “orientações adicionais”. A Consulente ressalta que os esclarecimentos prestados serão transmitidos às unidades de recursos humanos gestoras do pagamento dos servidores impactados.

4. Esses são os contornos da consulta. Passamos ao exame.

PARECER

5. O objeto da presente consulta envolve a orientação dada no Parecer AGE n. 15.844, de 2017.

6. Antes, contudo, de buscarmos respostas para as indagações, faremos inserção no campo da repercussão geral, regime sob o qual o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou o Recurso Extraordinário-RE n. 606.358, repercutindo sobre inúmeras decisões, não transitadas em julgado¹, proferidas pelo Poder Judiciário.

7. A par da eficácia *erga omnes* e do efeito vinculante das decisões proferidas em julgamentos com reconhecida repercussão geral da questão constitucional, buscaremos compreender a conotação conferida pelo Supremo Tribunal Federal à boa-fé, consignada no corpo da súmula daquele julgado, como apta a dispensar a restituição de valores recebidos em excesso até 18.11.2015 e, também, o olhar daquela Corte para o caso concreto, que significou mudança de entendimento jurisprudencial, levando-a a modular os efeitos da decisão, com vistas a preservar a segurança jurídica.

¹ A respeito do tema mudança de jurisprudência e respeito à coisa julgada, RE n. 590.809, Relator Ministro Marco Aurélio. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10667311>. Acesso em 22.jun.2017.



A – Repercussão geral no RE n. 606.358

8. Parece-nos, com o devido respeito, que a situação específica da restituição de valores recebidos acima do teto remuneratório por servidor público, com fundamento em decisão judicial, cuja controvérsia seja a respeito de corte na remuneração para adequá-la, reduzi-la ao teto remuneratório, sofrendo o processo o influxo do provimento jurisdicional proferido pelo STF no julgamento do RE n. 606.358, submetido ao regime de repercussão geral, está adstrita ao que ficou nesse decidido.

9. Com efeito, a presente manifestação cinge-se à avaliação jurídica quanto ao dever de servidores públicos estaduais restituírem ao erário valores percebidos acima do teto remuneratório, com amparo em determinações judiciais, tendo em vista a fixação definitiva de entendimento do STF no RE n. 606.358, cujo tema foi submetido ao regime de repercussão geral e, portanto, sofreram o influxo deste, ressaltando-se a orientação da Consultoria Jurídica acerca do dever de restituição de valores recebidos por servidores públicos com amparo em medidas liminares antecipatórias, centrada em questão de natureza eminentemente processual, com fundamento em precedente do Superior Tribunal de Justiça, tal como posto no Parecer AGE n. 15.845, de 2017.

10. Eis a ementa do citado RE n. 606.358:

Fixada pelo Plenário, em repercussão geral, a seguinte tese: “computam-se para efeito de observância do teto remuneratório do art. 37, XI, da Constituição da República também os valores percebidos anteriormente à vigência da Emenda Constitucional nº 41/2003 a título de vantagens pessoais pelo servidor público, **dispensada a restituição dos valores recebidos em excesso de boa fé até o dia 18 de novembro de 2015**”.

11. Buscaremos extrair do julgado a acepção de boa-fé atribuída pelo STF, que, de acordo com a tese fixada, dispensa a restituição dos valores recebidos em excesso. A partir dos debates dos Ministros, cogita-se de uma visão mais próxima do que se entende por proteção da confiança legítima. Vejamos:

11.1. Voto da Ministra Rosa Weber. Referência ao RE 609.381, no qual foi Relator Teori Zavaschi:

Fixada na oportunidade a seguinte tese: “o teto de retribuição estabelecido pela Emenda Constitucional 41/03 é de eficácia imediata,

Rua Espírito Santo, n. 495, Centro, Belo Horizonte/MG

Tânia Abreu Ramos Nogueira
Coordenadora de Área
Consultoria Jurídica
11/11/2017 14:52:00



submetendo às referências de valor máximo nele discriminadas todas as verbas de natureza remuneratória percebidas pelos servidores públicos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, ainda que adquiridas de acordo com regime legal anterior. **Relativamente aos valores recebidos em excesso até a publicação da ata daquele julgamento, e na linha de entendimento adotado em situação análoga (RE 587.371, DJe de 24/6/2014), assentou-se, por fim, que dispensada a sua restituição, considerado o recebimento de boa-fé.**

(,,) 16. Ante o exposto, dou provimento ao recurso extraordinário para restabelecer a sentença de improcedência. **Considerada a boa-fé**, o recorrido fica dispensado de restituir os valores eventualmente recebidos em excesso. (Destacamos)

11.2. Ministro Teori Zavaschi, voto no RE n. 606.358:

(...)Por isso, Ministra Rosa, eu apenas sugeriria dispensar a restituição, não apenas para o recorrido, aqui, **mas dispensar a restituição, de uma maneira geral, até a data do julgamento**. E, quem sabe, colocar isso na própria tese que nós estamos aprovando. No precedente do ano passado, ficou estabelecido que não se descontaria, por ter sido recebido de boa-fé, o que foi recebido até a data da publicação da ata de julgamento. Talvez seja o caso, se o presente recurso for provido e se a tese da Ministra Rosa for acolhida pela maioria - de se afirmar na própria tese a ser aprovada hoje, uma menção explícita nesse sentido. Quer dizer, daqui para a frente, não se vai tolerar pagamentos excessivos indevidamente. Vai haver desconto, se houver um pagamento excessivo.

É a ponderação que faria, em acréscimo...

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Até porque esse caso tem repercussão geral, **portanto tem que ser seguido**.

O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI - Exatamente. Tem repercussão geral, como teve o outro também. Penso que talvez fosse o caso de fazer um acréscimo nesse sentido, se os colegas concordarem. Acompanho a Relatora.

11.3. Continuando os debates:

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) - Com a concordância da eminente Relatora, se houver maioria, nós reestudaremos a tese.

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER (RELATORA) - Se prevalecer o voto, Senhor Presidente, não há qualquer problema(...)Mas lá nada se falou a respeito. No caso, como houve juízo de improcedência em primeiro grau, juízo esse de improcedência reformado em sede de apelação, e a Ministra Ellen **concedeu efeito suspensivo ao recurso extraordinário, parece-me que os valores não foram pagos. Se o foram, o foram em um pequeno momento**,



com excesso. Por isso eu fiz constar a observação no voto. **Mas, para efeito de repercussão geral, sem dúvida alguma, não coloco qualquer empecilho. Ao contrário, adiro. (...)**

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER (RELATORA) - Perfeito.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) - **Dispensada a restituição.**

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER (RELATORA) - Então: Computam-se, para efeito de observância do teto remuneratório do artigo 37, XI, da Constituição da República, também os valores percebidos anteriormente à vigência da Emenda Constitucional 41/2003, a título de vantagens pessoais pelo servidor público, **dispensada a restituição dos valores recebidos em excesso e de boa-fé até a presente data. Até a presente data? Até essa data?**

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Que é a data de julgamento.

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Porque, naquela repercussão geral, não foi assim.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) - Não, mas aí nós teríamos que colocar, porque, **como é uma tese, até o dia 18 de novembro de 2015.**

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Até o dia 18 de novembro de 2015. (Sublinhamos)

12. Vê-se que na definição da modulação, considerou-se período em que o Recorrido, naquele caso, havia percebido remuneração acima do teto, ainda que por curto período de tempo, mas no curso do processo.

13. No julgamento do RE n. 609.381-GO, de 2014, vejamos o que foi debatido:

7. Ante o exposto, dou provimento ao recurso extraordinário, para fixar a tese de que “o teto de retribuição estabelecido pela Emenda Constitucional 41/03 é de eficácia imediata, submetendo às referências de valor máximo nele discriminadas todas as verbas de natureza remuneratória percebidas pelos servidores públicos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, ainda que adquiridas de acordo com regime legal anterior”. **Relativamente aos valores recebidos em excesso até a publicação da ata do presente julgamento, proponho, na linha de entendimento adotado em situação análoga (RE 587.371, DJe de 24/6/2014), que seja dispensada a sua restituição, considerada a circunstância de seu recebimento de boa-fé.** (Sem negrito no original).

DEBATE

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Então,

Rua Espírito Santo, n. 495, Centro, Belo Horizonte/MG

Lígia Aparecida Ramos Nogueira
Coordenadora de Área
Consultoria Jurídica/CGJ
13.01.2015, 15:00h - Gabinete 91.012



Vossa Excelência se preocupa com os que não postularam... (...)

O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI (RELATOR) – **Relativamente a quem propôs a ação, está resolvido aqui. Não se devolve o recebido. (...)**

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Mais ou menos, porque veja o seguinte: o que preserva o Ministro Teori? Quem recebeu não devolve. Mas será que quem promoveu a ação recebeu? Porque, se quem promoveu a ação recebeu, agiu sem interesse processual.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) - Eu estou imaginando, Ministro Fux, que, dificilmente, pelo que conheço da Magistratura, exista alguém que não tenha incorporado os quintos, porque os quintos são incorporados automaticamente. **O que o Ministro Teori está propondo, no meu entender, é o seguinte: quem recebeu até este momento, de boa-fé, o que ingressou no seu patrimônio continua intocável. Daqui para frente, a partir desta decisão, se ela for vencedora, é que não poderá mais incorporar os quintos. (...)**

RICARDO LEWANDOWSKI: (...) E nós aqui já entendemos, de forma reiterada, que não há direito adquirido a regime jurídico. Há, sim, direito adquirido àquilo que legitimamente ingressou no patrimônio jurídico de determinada pessoa. E isso é que o Ministro Teori Zavascki está preservando, a meu ver, de forma correta. E, de forma correta também, com o devido respeito à divergência pontual nesse aspecto, entendo que o Ministro Teori Zavascki sopesou dois valores constitucionais: **de um lado, o direito adquirido, a manter, em seu patrimônio jurídico, os benefícios já recebidos de boa-fé; e, de outra parte, o princípio da segurança jurídica, quer dizer, vai além da própria boa-fé. É preciso que se respeite a confiança que o cidadão tem num determinado sistema, num determinado regime. De maneira que estou de acordo com o voto proferido pelo Ministro Relator, Teori Zavascki. Também dou provimento parcial.**

B. Mudança jurisprudencial e proteção à confiança

14. Precisamos destacar a situação específica da restituição dos valores percebidos em ações de “abate-teto”, porque, em nosso entender, a concepção de boa-fé externada nos dois julgados do STF, referidos, não foi sob o aspecto processual, mas relativamente à **confiança**, à **expectativa legítima** na posição jurisprudencial que oscilava, mas, no Supremo Tribunal Federal, mantinha-se favorável à não incidência das vantagens pessoais no cálculo do teto. Isso está



bem claro no julgamento dos dois recursos extraordinários referidos.

15. Sérgio Pessoa de Paula Castro já havia atentado para a mudança de entendimento do STF no julgamento do RE n. 609.381/GO:

Em decisão recente o STF, sob a sistemática da repercussão geral, (RE n. 609.381/GO) revisitou a sua jurisprudência a respeito do tema teto remuneratório em face do princípio da irredutibilidade e dos direitos adquiridos.

Com efeito, no passado o STF havia assentado posicionamento, quando ainda vigente a redação originária do art. 37, XI, da CR/88, no sentido de que a compatibilização do teto remuneratório deveria observar a regra transitória do art. 17 do ADCT, excluindo-se, no entanto, as vantagens de caráter individual e pessoal percebidas pelos servidores (ADI 14).

Contudo, no julgado que ora se comenta (RE 609.381/GO), alterou-se novamente o posicionamento jurisprudencial do STF. A partir do voto do Ministro Teori Zavascki assentou-se que o teto remuneratório estabelecido pela Emenda Constitucional n.º 41/03 incide de forma imediata atingindo quaisquer valores além do limite, não se caracterizando violação ao princípio da irredutibilidade e não sendo o caso de violação a direito adquirido.(...)²

16. Diante desse quadro, o tema ganha relevância que extrapola a avaliação sob o aspecto processual, da provisoriedade e precariedade de medidas liminares; da vedação de antecipações de tutela se houver perigo de irreversibilidade do provimento; da consciência do autor de que corre por sua conta e risco a percepção de valores, dos quais não pode dispor até que sobrevenha a confirmação da tutela provisória, tornando-a definitiva.

17. É que se trata, como atentou o STF, de respeito à segurança jurídica, tanto em sua vertente objetiva, mas especialmente subjetiva. Ou seja, no que tange à estabilização do ordenamento jurídico, respeitando-se o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada, bem como a proteção de expectativas legítimas geradas pela função judiciária do Estado.

18. A controvérsia sobre os contornos do teto remuneratório, questão complexa, levou anos para ser definida e trouxe mudança de entendimento da jurisprudência do Supremo. Tanto assim que, no julgamento do RE 606.358, o Ministro Marco Aurélio votou contrariamente ao voto vencedor, em respeito ao princípio da segurança jurídica. Colhamos algumas passagens do julgado.

² Análise de jurisprudência. Disponível em
<http://www.age.mg.gov.br/images/stories/downloads/AGEemRede/informativopdf.pdf>
Rua Espírito Santo, n. 495, Centro, Belo Horizonte/MG



19. No voto do Ministro Barroso (p. 57 de 107), ele salientou:

Não obstante isso, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 14, sob relatoria do Ministro Célio Borja, retirou do teto precisamente as vantagens pessoais. Naquela ocasião, votou divergentemente o Ministro Marco Aurélio, que votou vencido, penso que isoladamente. Mas, a meu ver, acertadamente, porque, quando o constituinte de 1988 estabeleceu um teto, e a remuneração incluía vencimentos e vantagens pessoais, os abusos que se queriam coibir não estavam no vencimento-base, os abusos estavam precisamente nas vantagens pessoais. Portanto, penso, com todas as vênias, que não foi, naquela ocasião, uma decisão feliz, e entendo que o Ministro Marco Aurélio, na sua posição isolada, estava correto. (...)

O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI (p. 60 de 107) - Senhor Presidente, também vou acompanhar o belíssimo voto da Ministra Rosa Weber. Como disse Sua Excelência, a rigor, essa matéria está compreendida no precedente que julgamos no ano passado no RE nº 609.381, oportunidade em que ficou assentada a tese de que: "O teto de retribuição estabelecido pela Emenda Constitucional 41/03 possui eficácia imediata, submetendo às referências de valor máximo nele discriminadas todas as verbas de natureza remuneratória percebidas pelos servidores públicos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, ainda que adquiridas de acordo com regime legal anterior."

E o que conduziu essa orientação foi justamente a afirmação agora reiterada pelo Ministro Barroso, no sentido de que o estabelecimento de teto decorre do próprio texto original da Constituição de 88. (...)

VOTO DO MINISTRO LUIZ FUX (p. 63 de 107): (...) Eu também fiquei preocupado com a questão da modulação, porque nós estamos em 2015, e a emenda é de 2003. **Então, já se passaram doze anos. Mas a Ministra Rosa Weber está nos noticiando que houve uma liminar suspensiva.** Eu concordo em que haja uma explicitação da modulação temporal **para evitar a repetição de valores que foram recebidos de boa-fé.** Pelo menos o cenário retrata uma hipótese de **proteção e confiança.**

O MINISTRO MARCO AURÉLIO – Página 96 de 107:

(...) Mas, Presidente, foi esta Corte – e vou repetir, a situação é residual, porque, depois da Emenda nº 41, ante o bom português utilizado, não se teve mais dúvida quanto à consideração de toda parcela, percebida a qualquer título, inclusive com a explicitação vantagens pessoais –, mas, durante esses anos todos, a partir da vigência – e não estava aqui quando do advento da Constituição de 88, porque cheguei em 90 –, o Supremo sempre apontou que, no teto, não estavam incluídas as vantagens pessoais. Podemos agora, a esta altura, dar o dito pelo não dito? Triste Estado, porque não se mostra Democrático de Direito, em que não prevalece a segurança jurídica.

Rua Espírito Santo, n. 495, Centro, Belo Horizonte/MG

Roberto Ramos Nogueira
Coordenador de Área
Consultoria Jurídica/CGJ
14/03/2015 - 09:14:30



Se apanhadas aquelas situações, que explicitamente e implicitamente foram respaldadas pelo Supremo, durante tantos anos, de 1988 até 2003, estaremos placitando a total insegurança jurídica. Poderia me sentir muito à vontade aderindo simplesmente à corrente majoritária, porque harmônica com o que sustentei desde o primeiro dia em que aqui cheguei, quanto ao alcance do texto originário, mas não posso fazê-lo. Ontem citei, na Turma – não sei se cometi equívoco ou não quanto à autoria, o ministro Luiz Fux não estava presente porque teve que atender a um compromisso –, Machado Guimarães, no que proclamou que há mais coragem em ser justo parecendo injusto do que em ser injusto para salvaguardar as aparências de justiça. A virada, diria, praticamente uma virada de mesa, a essa altura, não implicará avanço cultural. Implicará retrocesso, vingando a Babel vingando, como disse – muito embora se ressalte que o Brasil é um Estado Democrático de Direito –, **a insegurança jurídica. Inúmeros servidores públicos, em atividade e também em inatividade, inúmeras pensionistas acreditaram no Supremo, mas este, agora, assenta que o que cansou de proclamar não prevalece.** Aqueles que auferiram a vantagem, ficarão com essas vantagens, mas as perderão doravante, daqui para frente. O que é isso? Será que a sociedade pode viver aos solavancos, sendo surpreendida, e mais pela Corte responsável pela guarda da Lei das leis, que é a Constituição Federal, com o abandono de princípio basilar, ou seja, a segurança jurídica?

Presidente, digo que estou muito confortado no que a composição atual do Supremo reconhece a uma só voz – embora Vossa Excelência ainda não tenho votado, nem o ministro Celso de Mello, hoje justificadamente ausente – que estava certo quando sustentei que as vantagens pessoais integravam o teto constitucional. É interessante: num país em que tantos precisam de teto, muitos deles buscam escapar! Mas não posso, Presidente, sob pena de renegar tudo o que fiz até aqui como Juiz, nesses trinta e sete anos, endossar mudança tão substancial de entendimento, sem esquecer palavras de John Steinbeck, em Inverno de nossa desesperança, segundo as quais "quando uma luz se apaga, é muito mais escuro do que se jamais houvesse brilhado". Voto, estritamente, pelo desprovimento do recurso, forte na necessidade de preservar-se, passo a passo, a segurança jurídica. (...) (Destaques nossos)

20. Essa é a ótica sob a qual estamos a examinar a questão da restituição, no caso, especialmente em relação ao sentido de boa-fé que justificou sua colocação na tese, modulando os efeitos do julgado, embora não olvidemos que não se trata de uma matéria bem definida no âmbito do STF, como podemos observar em alguns julgados, tais como no MS 32.182, de 25/05/2016, no MS 25.430, na decisão monocrática proferida no MS 31.244, de 2/2/2016, entremostrando-se **tendência** a fazer prevalecer a preservação dos



valores recebidos, em respeito à confiança que legitima expectativas de partes no processo judicial.

21. No julgamento do RE n. 587.371³, o Ministro Luiz Fux, a propósito de uma observação do Ministro Luís Roberto Barroso, suscitou lá também o debate sobre a questão da **segurança jurídica** em face da **mudança de rumo da jurisprudência** do STF.

22. O Ministro Barroso levantou a questão de o STF, às vezes, inadmitir até milhares de recursos dizendo que não há matéria constitucional e um dia admite, mudando a jurisprudência. Afirma que isso é deletério, porque, - referindo-se a contribuinte, - a pessoa organiza a vida em função daquela jurisprudência e vem o Supremo e muda.

23. O Ministro Luiz Fux, então, expôs a propósito dessa provocação:

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Um pequeno espaço. Mas acho importante debatermos isso pelo seguinte: hoje tenho participado - por uma honra que me foi delegada pelo Senado - sobre a melhoria das leis processuais. Então, como a segurança jurídica e a surpresa são abomináveis, porque nenhum ser humano vive sem planejar, sem previsão, hoje, o sistema processual brasileiro não é mais genuinamente derivado da família do civil law, mas tem uma bela mistura dos institutos da civil law e do common law. E, exatamente nessa segunda família, grande família do Direito, da família Anglo-Saxônica, nós importamos uma série de ações transindividuais, as ações afirmativas. **E agora o mundo inteiro preconiza isso, quer dizer, em nome de segurança jurídica, não tendo havido alteração legal, e há uma modificação abrupta da jurisprudência, gerando situações anti-isonômicas, porque, se todos são iguais perante a lei, todos têm que ser iguais perante a jurisprudência também, haverá o que se denomina de overruling, ou seja, é preciso que essa nova jurisprudência valha daqui para frente.**

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Prospective overruling.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Valha daqui para frente, isso é o ideal.

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: Essa é uma questão delicadíssima que tem sido suscitada em diversos debates nesta Corte, tendo em vista parâmetros constitucionais relevantíssimos, **como o princípio da segurança jurídica e o postulado da confiança do cidadão nas deliberações estatais. Daí porque se impõe, em**

³ (RE 587371, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 14/11/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-122 DIVULG 23-06-2014 PUBLIC 24-06-2014)



determinadas situações, a adoção, por esta Suprema Corte, da técnica do “prospective overruling”.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Eu acho até que seria, se possível, conveniente, porque, realmente, essa situação, para quem vive a magistratura há muitos anos, é muito tormentosa na Magistratura. **Essa decisão com uma eficácia de alguma maneira retrooperante, não sendo a partir de agora, vai gerar uma situação muito dramática em termos de desigualdades. (...)**

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Senhor Presidente, sob um ângulo até de justiça material, nós temos aqui tanta sensibilidade, porque sabemos que temos de garantir a governabilidade. Quantas vezes modulamos a declaração de inconstitucionalidade, porque, da mesma maneira que a empresa que não faz provisão, porque entendia inconstitucional o tributo, e, amanhã ou depois, venha a ser declarado constitucional, o Estado também, com os tributos, satisfaz as necessidades coletivas. Se nós não modularmos, ele já gastou aquele dinheiro com a satisfação dos interesses sociais. Então, é preciso que tenhamos essa nova percepção. Até sugeriria - como ontem, o Ministro Marco Aurélio, "não estou sugerindo nada"; eu disse: "nem precisa" - que o Advogado viesse aqui com esses embargos, não é, com essa questão interessante.

24. Com a vigência do novo Código de Processo Civil, de 2015, está expressamente facultado, pelo art. 927, § 3º, na hipótese de alteração de jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal e dos tribunais superiores ou daquela oriunda de julgamento de casos repetitivos, a modulação dos efeitos da alteração no interesse social e no da segurança jurídica e, no § 4º está fixado que a modificação de enunciado de súmula, de jurisprudência pacificada ou de tese adotada em julgamento de casos repetitivos observará a necessidade de fundamentação adequada e específica, considerando os princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da isonomia. Essas previsões encampam o princípio da segurança jurídica, notadamente em seu aspecto subjetivo, de proteção à confiança. E, embora estabeleçam “faculdade”, parece-nos ser um dever. É como pensa Nelson Nery Junior:

*“no caso de modificação de jurisprudência sedimentada, a eficácia *ex nunc* é obrigatória em razão da boa-fé objetiva e da segurança jurídica”. E acrescentam que “tendo em vista os princípios em que se baseia o direito brasileiro, o *overruling* sempre demandará modulação*


Coordenadora de Área
Consultoria Jurídica



dos efeitos, não sendo tal modulação facultativa, como o texto comentado parece fazer crer". (Comentário ao art. 927, §30).⁴

25. De fato, a ideia de proteção à confiança legítima diz com não frustrar deliberadamente expectativas legítimas, o que exige coerência nas decisões, razoabilidade nas mudanças e não imposição retroativa de ônus imprevistos. Quando a confiança decorre de um comportamento objetivo do Poder Público e esse comportamento perdura no tempo, emerge a ideia de estabilidade.⁵

26. Portanto, a situação ora sob exame decorre da adoção, pelo Supremo Tribunal Federal, da modulação dos efeitos, com clara atenção à segurança jurídica, e, em seus aspectos subjetivos, de proteção à confiança legítima e à boa-fé, em nosso entender, se distingue do exame centrado na provisoriedade de liminares, pura e simplesmente, ou seja, em hipóteses distintas de mudança de jurisprudência dominante.

27. Estamos entendendo, pois, que a Súmula do RE n. 606.358, compreendida nos termos dos votos e debates entre os Ministros, após o levantamento da questão da restituição pelo Ministro Teori Zavaschi, que já havia ressaltado o recebimento de boa-fé quando do julgamento do RE n. 609.381, autoriza a compreensão de que se pretendeu determinar a restituição dos valores recebidos em excesso apenas a partir de 18/11/2015.

28. Parece-nos ter tido a mesma compreensão o Tribunal de Contas de Minas Gerais, ao editar a Portaria n. 38/PRES./2017, cujo art. 1º determina que a Diretoria de Gestão de Pessoas promova a apuração individualizada de eventuais diferenças extra teto recebidas pelos agentes públicos daquele Tribunal "desde 18/11/2015" e o art. 2º, II, prevê o ressarcimento ao erário das diferenças de parcelas remuneratórias extra teto percebidas desde 18/11/2015 (art. 2º, § 2º)⁶.

29. Feita essa revisão de entendimento quanto ao marco inicial para restituição dos valores recebidos em excesso, passemos às indagações adicionais.


Tribunal de Contas de Minas Gerais
Coordenadoria de Área
Consultoria Jurídica/CAJ
12/06/2017

⁴ NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Comentários ao Código de Processo Civil*. São Paulo: RT, 2015, p. 1843).

⁵ Nesse sentido: http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/themes/LRB/pdf/parecer_mudanca_da_jurisprudencia_do_stf.pdf. Acesso em 20.jun.2017.

⁶ Disponível em <http://tcelegis.tce.mg.gov.br/Home/DownloadPDF/1138804>. Acesso em 12/06/2017.



1ª: Qual procedimento adotar nos casos de servidor falecido: Faz-se oportuna a instauração de processo administrativo em desfavor de seu espólio, ou outro procedimento administrativo à vista das prescrições do art. 1.997 do Código Civil?

30. A hipótese é de ressarcimento pelo espólio de servidor falecido.
31. Há pronunciamento da Consultoria Jurídica sobre a matéria no Parecer AGE n. 15.288 2013. Lá, cuidou-se de situação da morte do servidor público, quando se coloca fim à relação existente entre ele e a Administração Pública, extinguindo-se a relação funcional (personalíssima), mas da qual decorrem ou podem decorrer direitos e obrigações a seus sucessores.
32. No mencionado Parecer AGE n. 15.288, tangenciou-se o aspecto da transmissão, aos sucessores, de obrigações de ordem patrimonial. É esse o enfoque para essa primeira indagação, visto que ocorreu a morte de servidor público, que tem uma dívida para com a Administração, transferindo-se aos seus sucessores a obrigação de ressarcir ao Estado, na forma das decisões judiciais proferidas.
33. Trata-se de uma dívida do espólio advinda de relação funcional do falecido servidor, cuja cobrança se fará com fundamento no art. 1.997 do Código Civil, ou seja, nos limites da herança.
34. A recomendação feita no item 1.4 do Parecer AGE n. 15.288, no ponto que se comunica com a presente manifestação, é de busca de uma composição amigável para o débito, recomendando-se, àquela época, a uniformização de procedimento para essa situação, o que, conforme pudemos apurar, não houve até o momento.
35. Entrementes, entendemos até que há fundamento legal para buscar o ressarcimento dos sucessores pela via administrativa, com fundamento no art. 6º da Lei Estadual n. 14.184, de 2014. Nos termos do art. 10 da mesma Lei n. 14.184, todo o assunto submetido ao conhecimento da Administração tem natureza de processo administrativo. E este pode ser iniciado de ofício ou a requerimento. Ou seja, cuidar-se-á, se for o caso, de um procedimento análogo aos existentes para situações de relação jurídica entre a Administração Pública e servidor público e Administração Pública e particular, a exemplo do previsto e no Regulamento Geral de constituição de créditos não tributários do Estado (Decreto n. 46.668/2014).



36. Não obstante, acreditamos que a probabilidade de frustração dessa tentativa é bem grande, o que nos leva a recomendar a cobrança judicial.

2ª: Aplica-se a suspensão da prescrição quinquenal ou só poderão ser cobrados os valores pagos a maior cinco anos antes da instauração do processo administrativo?

37. O reexame quanto ao termo inicial da exigência de restituição, parece-nos, prejudica a presente indagação.

38. Entretanto, achamos importante salientar que estamos cuidando de cumprimento de provimentos jurisdicionais ilíquidos. Se a liquidação para fim de determinar o valor devido à Administração Pública será realizada administrativamente, temos que não se trata de crédito não tributário definitivamente constituído, o que somente se efetivará ao final do processo. Logo, até esse momento, não fluirá prazo prescricional.

39. A respeito, o Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL. PRESCRIÇÃO DA EXECUÇÃO. SENTENÇA ILÍQUIDA. PRAZO QUINQUENAL. TERMO INICIAL. INCIDENTE DE LIQUIDAÇÃO. SÚMULA 83/STJ. DEMORA DOS SERVIÇOS DO JUDICIÁRIO NÃO PODE SER IMPUTADA À PARTE. SÚMULA 106/STJ. APLICAÇÃO ANALÓGICA.

(...)3. A jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de que a liquidação é ainda fase do processo de cognição, desse modo só é possível iniciar a execução quando o título, **certo pelo trânsito em julgado da sentença de conhecimento, apresenta-se também líquido**. Incidência da Súmula 83/STJ.

Agravo regimental improvido.

(AgRg no AREsp 325.162/RN, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 20/08/2013, DJe 30/08/2013)

40. Corroborando esse entendimento, passagem da ementa de julgado representativo de controvérsia, conforme ementa a seguir:

RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. ART. 543-C DO CPC E RESOLUÇÃO STJ N.º 08/2008. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. INCORPORAÇÃO DE QUINTOS. MEDIDA PROVISÓRIA N.º



2.225-45/2001. PERÍODO DE 08.04.1998 A 05.09.2001. MATÉRIA JÁ DECIDIDA NA SISTEMÁTICA DO ART. 543-C DO CPC. POSSIBILIDADE EM ABSTRATO. AUSÊNCIA DE INTERESSE PROCESSUAL NO CASO CONCRETO. **RECONHECIMENTO ADMINISTRATIVO DO DIREITO. AÇÃO DE COBRANÇA EM QUE SE BUSCA APENAS O PAGAMENTO DAS PARCELAS DE RETROATIVOS AINDA NÃO PAGAS. (...)**

PRESCRIÇÃO. RENÚNCIA. INTERRUÇÃO. REINÍCIO PELA METADE. ART. 9º DO DECRETO 20.910/32. SUSPENSÃO DO PRAZO NO CURSO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO. ART. 4º DO DECRETO 20.910/32. PRESCRIÇÃO NÃO VERIFICADA.

3. Nos termos do art. 1º do Decreto 20.910/32, as "dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem".

4. Pelo princípio da actio nata, o direito de ação surge com a efetiva lesão do direito tutelado, quando nasce a pretensão a ser deduzida em juízo, acaso resistida, nos exatos termos do art. 189 do Novo Código Civil.

5. O ato administrativo de reconhecimento do direito pelo devedor importa (a) interrupção do prazo prescricional, caso ainda esteja em curso (art. 202, VI, do CC de 2002); ou (b) sua renúncia, quando já se tenha consumado (art. 191 do CC de 2002).

6. Interrompido o prazo, a prescrição volta a correr pela metade (dois anos e meio) a contar da data do ato que a interrompeu ou do último ato ou termo do respectivo processo, nos termos do que dispõe o art. 9º do Decreto n.º 20.910/32. Assim, tendo sido a prescrição interrompida no curso de um processo administrativo, o prazo prescricional não volta a fluir de imediato, mas apenas "do último ato ou termo do processo", consoante dicção do art. 9º, in fine, do Decreto 20.910/32.

7. O art. 4º do Decreto 20.910/32, secundando a regra do art. 9º, fixa que a prescrição não corre durante o tempo necessário para a Administração apurar a dívida e individualizá-la a cada um dos beneficiados pelo direito.

8. O prazo prescricional suspenso somente volta a fluir, pela metade, quando a Administração pratica algum ato incompatível com o interesse de saldar a dívida, quando se torna inequívoca a sua mora.

9. No caso, o direito à incorporação dos quintos surgiu com a edição da MP n. 2.225-45/2001. Portanto, em 04 de setembro de 2001, quando publicada a MP, teve início o prazo prescricional quinquenal do art. 1º do Decreto 20.910/32.

10. A prescrição foi interrompida em 17 de dezembro de 2004 com a



decisão do Ministro Presidente do CJF exarada nos autos do Processo Administrativo n.º 2004.164940, reconhecendo o direito de incorporação dos quintos aos servidores da Justiça Federal.

11. Ocorre que este processo administrativo ainda não foi concluído. Assim, como ainda não encerrado o processo no bojo do qual foi interrompida a prescrição e tendo sido pagas duas parcelas de retroativos, em dezembro de 2004 e dezembro de 2006, está suspenso o prazo prescricional, que não voltou a correr pela metade, nos termos dos art. 9º c/c art. 4º, ambos do Decreto 20.910/32. Prescrição não configurada. (...)

21. Recurso especial provido em parte. Acórdão sujeito à sistemática do art. 543-C do CPC e da Resolução STJ n.º 08/2008. (REsp 1270439/PR, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 26/06/2013, DJe 02/08/2013)

41. Portanto, em nosso entender, enquanto o débito não puder ser tido como líquido, certo e exigível, não se inicia a fluência do curso do prazo prescricional.

42. Parece-nos que essas considerações são suficientes para o caso, especialmente tendo em vista a fixação da do termo inicial para restituição em 18/11/2015.

3ª Sobre o índice de atualização. Temperamento.

43. Sobre esse ponto, propomos também a revisão do Parecer AGE n. 15.844/2017.

44. É que, em nosso entender, em atenção ao princípio da isonomia, é razoável que sejam adotadas, de forma temperada, as mesmas regras que a Administração Pública Estadual aplica quando se trata de processar acerto em favor do servidor, o que, como podemos observar, está autorizado no § 4º do art. 8º da Lei Estadual n. 10.363/1990, que preconiza adotar o mesmo critério de acerto fixado no artigo, em termos genéricos. Ao que se acresce que, pelo princípio da especialidade, esta regra prevalece sobre a geral.

45. Assim, adotado como base para restituição o valor percebido em excesso no mês do acerto – entenda-se, o mês contemporâneo ao cálculo da quantia a ser devolvida – entendemos por admitir, **nos casos concretos, abrangidos pelo presente parecer**, a dedução, pelo setor técnico competente, de eventual reajuste concedido no período compreendido entre 18/11/2015 e o momento da feitura dos cálculos, de forma a preservar o índice total de



atualização monetária, correspondente ao previsto na Tabela da Corregedoria-Geral de Justiça.

46. Tendo em vista que **não há linearidade** nos reajustes de remuneração, mas que estes redundam em diferenças remuneratórias por determinado período de tempo, compete ao setor de cálculo competente observar períodos de corte, conforme os índices de reajustes vigentes em determinado interregno, de modo a preservar o valor real do *quantum* a ser ressarcido, correspectivo ao valor recebido em excesso, por período, no patamar correspondente ao previsto como fator de atualização na Tabela da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado, sem caracterizar *bis in idem*, já que haverá compensação por eventual reajuste em determinado período de tempo, além de não se tratar de um *plus*, mas de um *minus* que se evita.

47. Em **situação concreta de servidor público estadual, abrangida pelo presente parecer**, para cujo cargo não tenha havido reajuste, opinamos para que o valor a ser restituído seja atualizado, por todo o período, pelo índice oficial do Estado, pela Tabela da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado, conforme previsto no § 2º do art. 50 do Decreto n. 46.668/2014.

48. Essa orientação considera a aplicação de decisão do Supremo Tribunal Federal, proferida em sede de repercussão geral, e, portanto, relativa a restituição de valores recebidos em excesso com amparo em decisões judiciais, as quais, via de regra, determinar correção monetária ora pela Tabela da Corregedoria-Geral de Justiça, ora em conformidade com a Lei n. 9.494/97.

CONCLUSÃO

49. Os fundamentos determinantes da decisão proferida pelo STF no julgamento do RE n. 606.358, em regime de repercussão geral, autorizam, excepcionalmente, a adotar a assertiva posta na súmula do julgado, para dispensar, em termos gerais, a restituição dos valores recebidos em excesso de boa-fé até 18/11/2015, em virtude de se tratar de mudança da orientação do STF sobre a matéria – inclusão de vantagens pessoais no cômputo do teto remuneratório - , impondo-se, por essa razão, modulação de efeitos, com vistas à preservação da segurança jurídica, especialmente em sua vertente subjetiva, de proteção às expectativas legítimas, confiantes que estavam os autores das ações



judiciais na posição prevalecente sobre a matéria nos órgãos judiciários do Estado Brasileiro.

50. Conclusão pela viabilidade de exigir-se o ressarcimento de valores por servidores públicos estaduais, nessa situação, a partir de 18/11/2015, ficando superado, nesse ponto, o Parecer AGE n. 15.844/2017.

51. Orientação que não prescinde do respeito à coisa julgada e ao processo administrativo para cobrança, como recomendado no Parecer AGE n. 15.844/2017 para esse último ponto.

52. Em não havendo decisão de conhecimento líquida, não há título judicial executivo. Optando-se pela liquidação, administrativamente, enquanto não definido valor líquido, certo e ele se tornar exigível, não inicia a fluência do prazo prescricional.

53. Em atenção ao princípio da isonomia e diante da especialidade da Lei Estadual n. 10.363/90, entendemos viável adotar-se, com temperamento, o mesmo procedimento que o Estado realiza para fazer acertos em favor do servidor. Assim, adotado como base para restituição o valor percebido em excesso no mês do acerto, entendemos por admitir, **nos casos concretos, abrangidos pelo presente parecer**, a dedução, pelo setor técnico competente, de eventual reajuste concedido no período compreendido entre 18/11/2015 e o momento da feitura dos cálculos, de forma a preservar o índice total de atualização monetária, correspondente ao previsto na Tabela da Corregedoria-Geral de Justiça.

54. Tendo em vista que **não há linearidade** nos reajustes de remuneração, mas que estes redundam em diferenças remuneratórias por determinado período de tempo, compete ao setor de cálculo competente observar períodos de corte, conforme os índices de reajustes vigentes em determinado interregno, de modo a preservar o valor real do *quantum* a ser ressarcido, correspectivo ao valor recebido em excesso, por período, no patamar correspondente ao previsto como fator de atualização na Tabela da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado, sem caracterizar *bis in idem*, já que haverá compensação por eventual reajuste em determinado período de tempo, além de não se tratar de um *plus*, mas de um *minus* que se evita.

55. Em **situação concreta de servidor público estadual, abrangida pelo presente parecer**, para cujo cargo não tenha havido reajuste, opinamos para que o valor a ser restituído seja atualizado, por todo o período, pelo índice



oficial do Estado, pela Tabela da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado, conforme previsto no § 2º do art. 50 do Decreto n. 46.668/2014.

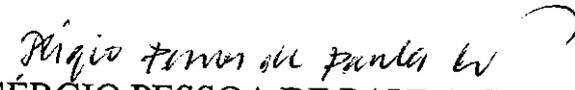
56. Para hipótese de falecimento de servidor, recomenda-se a cobrança judicial dos sucessores, observado o disposto no art. 1.997 do Código Civil.

À consideração superior.

Belo Horizonte, MG, aos 26 de junho de 2017.


NILZA APARECIDA RAMOS NOGUEIRA
MASP 345.172-1 – OAB/MG 91692
Procuradora do Estado de Minas Gerais


ANA PAULA MUGGLER RODARTE
Procuradora-Chefe Substituta da Consultoria Jurídica
MASP 598.204-6 – OAB/MG 69.212


SÉRGIO PESSOA DE PAULA CASTRO
Advogado-Geral Adjunto do Estado
MASP 598.222-8 - OAB/MG 62.597

De acordo.


Advogado-Geral do Estado