



**Procedência: ASSESSORIA JURÍDICO-ADMINISTRATIVA – SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO – SEPLAG**

**Interessada: SUBSECRETARIA DE GESTÃO DE PESSOAS – SEPLAG**

**Parecer n.:** 15.288

**Data:** 18 de novembro de 2013

**Ementa:**

RESTITUIÇÃO E COBRANÇA DE PAGAMENTOS INDEVIDOS EFETUADOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL – SERVIDOR ATIVO OU APOSENTADO QUE VEM A FALECER – SERVIDOR EXONERADO OU DEMITIDO – PRESCRIÇÃO – FORMA DE COBRANÇA – NECESSIDADE DE SISTEMATIZAÇÃO E PROCEDIMENTALIZAÇÃO DA COBRANÇA.

**RELATÓRIO**

Trata-se de expediente encaminhado a esta Consultoria Jurídica da Advocacia Geral do Estado (CJ-AGE) pela Assessoria Jurídico-Administrativa da SEPLAG, visando a obter manifestação desta Casa acerca da matéria tratada no Parecer SEPLAG/AJA n. 0443/2013, originado de demanda da Subsecretaria de Gestão de Pessoas da SEPLAG. A questão refere-se ao procedimento a ser adotado pela Administração Pública Estadual para a recuperação de valores pagos indevidamente em folha a favor de servidores falecidos ou desligados do serviço público. Busca-se uniformizar os procedimentos adotados para tanto, otimizando a recuperação dos valores mencionados.

Os questionamentos foram originalmente assim apresentados:

- *Em que momento inicia-se o cômputo do prazo prescricional (prescrição quinquenal) para a cobrança dos débitos no caso dos servidores falecidos. Seria a partir da data do falecimento? Seria a partir do envio da cobrança? Ou seria a partir da data em que a administração pública tomou conhecimento do falecimento do servidor?*



- *Nos casos em que o servidor vier a falecer no curso do parcelamento do débito, como fica a reposição das parcelas restantes que deixaram de ser descontadas em razão do falecimento do servidor?*
- *Na maioria dos casos de falecimento, constatamos que os servidores falecidos são instituidores de pensão previdenciária no IPSEMG. Nestes casos, há possibilidade legal de o débito deixado por servidor ser compensado na pensão até sua quitação?*
- *E quanto aos servidores que se desligaram, foram demitidos ou exonerados e que devem repor ao erário vencimentos recebidos indevidamente: qual o procedimento a ser adotado quando o ex-servidor é oficialmente notificado sobre o débito e não realiza a sua quitação? A prescrição quinquenal deve ser observada nessas situações? Em caso positivo, qual seria a vigência a ser considerada para a prescrição, a do desligamento ou da comunicação do débito?*
- *Por fim, nos casos em que o servidor desligado recusar-se a quitar a sua dívida com o erário, seria possível a cobrança dos débitos pela via judicial? Quais seriam os procedimentos legais que poderiam ser adotados para viabilizar a reposição desses valores ao Estado pela via judicial?*

Tais questionamentos foram enfrentados em fundamentado parecer (Parecer SEPLAG/AJA n. 0443/2013), aprovado pelo Consultor Chefe da AJA/SEPLAG e vieram a esta Consultoria Jurídica.

É o breve relatório, passo a opinar.

## PARECER

Já de início urge anotar que não se entende necessário refazer o estudo integral das questões na medida em que tiveram merecido adequado enfrentamento no Parecer SEPLAG/AJA n. 0443/2013, da lavra de Procuradora do Estado lotada na



AJA/SEPLAG, aprovado por Procurador do Estado que chefia aquele órgão. Neste contexto, considerando que diversas questões postas pela Subsecretaria de Gestão de Pessoas foram adequadamente enfrentadas no referido Parecer, a presente manifestação restringir-se-á a pontuar alguns aspectos laterais, seguindo o tratamento dado às questões no âmbito da AJA. Outras questões, para as quais se entendeu necessário fazer algumas ponderações adicionais, se encontram mais desenvolvidas no presente Parecer.

Para todas as questões tangenciadas nesta oportunidade, é imperioso destacar que se teve em mira ofertar uma orientação segura à Administração Pública estadual, como compete a esta Consultoria Jurídica da Advocacia Geral do Estado, apontando o cenário das discussões e indicando a solução que se reputa mais propícia e cautelosa em prol da prossecução do interesse público. Em matéria de prescrição e decadência, no entanto, não se pode deixar de pontuar que se poderiam escrever infundáveis linhas, recorrendo-se a igualmente infundáveis manifestações doutrinárias e jurisprudenciais a respeito. Não se seguiu esta senda, não por se desconhecerem tais manifestações ou a profundidade das questões que podem surgir nesta matéria, mas pela necessidade de se fornecer à Administração não um pedaço de doutrina, mas sim uma orientação prática inteligível e factível. De outro giro, é de destacar que tal orientação não é esgotada no presente Parecer, alguns delineamentos são fornecidos objetivando iniciar uma discussão no âmbito do Estado de Minas Gerais visando à sistematização e procedimentalização de cobrança de valores pagos indevidamente a servidores públicos em diversas hipóteses, o que está a se mostrar necessário e conveniente, quer no âmbito administrativo propriamente dito, quer no âmbito legislativo.

Feitas estas anotações iniciais, passa-se ao exame dos questionamentos apresentados.

#### 1) PRIMEIRO QUESTIONAMENTO

*Em que momento inicia-se o cômputo do prazo prescricional (prescrição quinquenal) para a cobrança dos débitos no caso dos servidores falecidos. Seria a partir da data do falecimento? Seria a partir do envio da cobrança? Ou seria a partir da data em que a Administração Pública tomou conhecimento do falecimento do servidor?*



### 1.1) INÍCIO DO PRAZO EXTINTIVO PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Como bem abordado no Parecer SEPLAG/AJA n. 0443/2013, com recurso a lições doutrinárias e a manifestações jurisprudenciais, o marco inicial do prazo prescricional para a cobrança pela Administração Pública estadual de valores pagos indevidamente em favor de servidor ativo ou inativo que vem a falecer deve ser o momento em que a Administração tem ciência do falecimento, como será corroborado e explicitado a seguir.

Antes desta ciência, a Administração paga com base em atos válidos que beneficiam servidor ativo ou inativo, mas sempre vivo, titular de direitos perante a Administração. Em outras palavras, a Administração realiza os pagamentos de caráter alimentar no bojo de relações funcionais ou previdenciárias calcadas em fundamentos jurídico-normativos que lhes conferem o caráter de continuidade. Tais pagamentos têm como beneficiário um servidor da ativa ou um servidor aposentado, que é titular do direito de perceber a remuneração ou os proventos, cessando tal direito apenas em virtude de algum fato ou ato jurídico posterior, como a exoneração ou demissão, a morte, a passagem para a inatividade, a controversa renúncia à aposentadoria, a cassação de aposentadoria, etc. De qualquer sorte, devem ser do conhecimento da Administração Pública tais atos ou fatos jurídicos que modificam ou extinguem a relação jurídica do servidor ativo ou inativo com a Administração e, assim, podem fazer perecer o seu direito de receber remuneração/proventos, tornando o recebimento de valores públicos, a tal título, indevidos.

A princípio, o marco inicial da prescrição seria o pagamento indevido de cada quantia, ou seja, se o servidor faleceu e não há mais fundamento jurídico para o pagamento, a partir de cada depósito e sua não devolução surgiria a pretensão da Administração e passaria a correr a prescrição. Ocorre que, como salientado, os pagamentos inserem-se em relações funcionais ou previdenciárias continuadas, não sendo factível exigir da Administração que faça verificações exaustivas a cada pagamento, ao revés, incumbe aos beneficiários agir de boa-fé perante a Administração e informar qualquer alteração fática ou jurídica que reflita sobre tais relações. Assim, não havendo o conhecimento da Administração, não há como se ter como iniciada a prescrição, visto que a Administração



realiza os pagamentos na confiança de que se mantém a condição jurídica do servidor beneficiário.

Reafirma-se a conclusão apresentada no Parecer SEPLAG/AJA n. 0443/2013 no sentido de que o marco inicial do prazo prescricional para que a Administração reaveja valores pagos indevidamente a servidor falecido é a ciência pela Administração da ocorrência do falecimento.

Não obstante esta conclusão, é recomendável que a Administração estude meios de se manter informada ou de tornar mais efetiva a obrigatoriedade de aviso em caso de falecimento de servidor, visando à proteção do erário. Deve-se adotar postura pró-ativa no sentido de propor rapidamente a ação de ressarcimento em caso de falecimento do servidor; isto porque, ainda que haja manifestações no sentido de que a prescrição se inicia com o conhecimento pela Administração do falecimento, tal não deriva de norma expressa e é passível de discussão. Urge, desta forma, adotar sempre a conduta mais cautelosa e protetora do patrimônio público.

## 1.2) NATUREZA DO PRAZO EXTINTIVO – PRESCRIÇÃO

É de afirmar, ainda, que se trata de prazo prescricional e não de prazo decadencial. Não se entende que se esteja aqui a cogitar de um direito potestativo da Administração de rever os seus atos, uma vez que não se trata de exercício da autotela administrativa, ou seja, não está em cena quer revogação quer anulação de ato administrativo.

Os atos administrativos que fornecem suporte para o pagamento de remuneração ou proventos de servidores não se extinguem ou se modificam na hipótese estudada por revogação ou anulação. A revogação em regra não poderia estar em causa, visto que ligada ao exercício de competência administrativa discricionária não exaurida, por meio da qual se reavalia, em momento posterior à emissão de ato, a manutenção de sua conveniência e oportunidade. A anulação de ato administrativo, bem vistas as coisas, também não tem lugar quando se fala em pagamento indevido realizado após o falecimento do servidor beneficiário, uma vez que os atos que embasam tal pagamento foram emitidos, se a situação for regular, sem vício de legalidade, não se transmutando o ato, com o falecimento



do servidor, em ato ilegal a merecer anulação. O que ocorre é a sua extinção pelo desaparecimento do beneficiário do ato; situação bastante diversa da anulação por ilegalidade.

Parece ser esta a lição da doutrina, como exemplificam os trechos de vários autores:

“Com a desapareição do sujeito da relação jurídica o ato deixa de existir. É o que ocorre com o desaparecimento dos beneficiários dos atos personalíssimos. Com a morte do permissionário de uso de um bem público, a exemplo de uma cadeira de rodas, extingue-se a permissão. Aqui tampouco se tem de editar qualquer ato declarando a extinção, e não há nenhuma indenização a ser satisfeita. O que pode ser necessário é a adoção de certas medidas visando a reintegração do bem, vez que aquele que o detém o faz injustamente. Essa medida, vê-se, não pode ser confundida com a extinção. Esta, no caso, nem sequer foi promovida, pois desnecessária. A extinção é automática. Ademais, é exatamente a extinção do ato que permite a reintegração. Dispensa-se, assim, a edição de qualquer ato para esse fim. Por último, diga-se que os então beneficiários do ato extinto não têm direito a qualquer indenização.”<sup>1</sup>

“Certos acontecimentos naturais também levam a extinção ao vínculo que liga o servidor público à Administração Pública direta, autárquica ou fundacional pública. São fatos naturais com tal característica a morte, a invalidez e a idade. A morte tudo resolve, ou, como diziam os romanos: *mors omnia solvit*. A morte do servidor público extingue o vínculo que mantinha com uma dessas entidades, sem que seja necessário qualquer manifestação das partes. Aliás, a do servidor público, no caso, seria impossível. Embora não seja necessária qualquer manifestação declarando extinto o vínculo, é indispensável que sejam feitas no *prontuário* do servidor as devidas anotações dessa ocorrência. Os eventuais direitos, como o saldo de vencimento e férias indenizadas, passam aos herdeiros do servidor público morto. A morte, no caso, pode criar uma nova relação jurídica de natureza assistencial e previdenciária entre a entidade a que se ligava o servidor público, ou que lhe faça as vezes, e sua família. ...”<sup>2</sup>

“O falecimento do servidor produz a extinção automática do vínculo, como é evidente. A condição de servidor não se transmite aos sucessores, ainda que o falecimento possa gerar o surgimento de relação jurídica de outra natureza (tal como a pensão).”<sup>3</sup>

<sup>1</sup> GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 102.

<sup>2</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 7.ed. Belo Horizonte: Forum, 2011, p. 249.

<sup>3</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 7.ed. Belo Horizonte: Forum, 2011, p. 932.



“Um ato eficaz extingue-se pelo desaparecimento do sujeito ou objeto da relação jurídica constituída pelo ato. É o que se passa com a morte do beneficiário nos atos *intuitu personae*. Exemplo: a morte de um funcionário extingue os efeitos da nomeação. ...”<sup>4</sup>

Também na literatura estrangeira se encontra a morte como um evento natural que coloca fim à relação de função pública:

“A morte é um fenômeno natural que determina a extinção da relação jurídica de emprego dos funcionários e agentes.

A personalidade jurídica cessa com a morte, ... Com a sua ocorrência, a pessoa física perde a qualidade de sujeito de direito, extinguindo-se todas as relações *intuitus personae* de que seja titular.

A relação jurídica de emprego é uma das relações mais pessoais que existem, pelo que ninguém poderá substituir-se ao funcionário ou agente falecido no desempenho das funções que lhe competiam.

Conseqüentemente, com o seu desaparecimento físico cessa a relação jurídica de emprego estabelecida com a Administração, sem prejuízo de os direitos de natureza patrimonial já constituídos se transmitirem aos sucessores do falecido.

Para além de causa extintiva da relação de emprego, a morte constitui fonte geradora de novas relações jurídicas que têm por sujeito os herdeiros do funcionário ou agente falecido.”<sup>5</sup>

Tem-se, assim, que o falecimento coloca fim à relação do servidor ativo ou inativo com a Administração Pública, extinguindo-se os atos administrativos relativos a tal relação que tinham o servidor falecido como beneficiário.

Neste ponto, como se observa, entende-se, com todo o respeito às posições distintas, não haver que se falar em anulação de ato administrativo na hipótese discutida. Não se cogitando, conseqüentemente, do prazo decadencial aplicável ao exercício da autotutela da Administração. O que ocorre é um pagamento já sem fundamento uma vez que os atos nos quais se embasava tal pagamento – por exemplo, o ato concessório de aposentadoria – extinguem-se com o desaparecimento do beneficiário. Sendo assim, ocorre pagamento indevido em face do falecimento do beneficiário e, a partir do momento em que a Administração toma ciência do desaparecimento (falecimento) do beneficiário do ato,

<sup>4</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 29.ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 455.

<sup>5</sup> MOURA, Paulo Veiga e. *Função pública: regime jurídico, direitos e deveres dos funcionários e agentes*. Coimbra: Coimbra, 199, p. 455.



começa a correr o prazo de prescrição, prazo para que a Administração faça valer a sua pretensão de ressarcimento do valor pago indevidamente e não restituído espontaneamente.

Há que observar, por outro lado, que a relação funcional ou previdenciária existente entre o servidor ou aposentado e o Estado, por ser personalíssima, se extingue. Não obstante, há obrigações que daí advêm para os sucessores do servidor ou aposentado, uma vez que estes sucedem o falecido; o espólio forma-se pelo patrimônio ativo e passivo do *de cuius*. Além disso, podem surgir novas relações jurídicas com o Estado, acaso haja sucessores do *de cuius* que tenham direito a pensão, já aqui tal direito não se confunde com sucessão, como se verá. Por fim, há que observar que os sucessores do *de cuius* devem informar o Estado sobre seu falecimento, além de não poderem se beneficiar de pagamentos que tinham o servidor falecido como titular.

Com a morte, se o servidor falecido tinha direitos constituídos em face da Administração que não foram pagos, transmitem-se estes haveres aos sucessores, da mesma maneira que eventuais dívidas deste servidor falecido em face da Administração transmitem-se aos sucessores nos limites da herança. Esta transmissão é situação diversa da que surge quando sucessores, familiares do falecido, se apoderam de quantias depositadas em favor do falecido após o seu falecimento. Se a morte extingue a relação do servidor com a Administração, estas quantias não são devidas ao servidor, não se constituindo em haveres nem em dívidas suas transmissíveis aos sucessores. O que há é um comportamento de outros sujeitos, distintos do servidor falecidos, seus sucessores, somente a eles imputável e que dá ensejo à pretensão ressarcitória da Administração.

A Administração Pública estadual, tendo ciência do falecimento do servidor, não dispõe de meios para efetuar, de modo autoexecutório, a reposição aos cofres públicos de valores pagos após o falecimento e apropriados por sucessores do falecido. Deverá provocar os sucessores do falecido, para que façam a devolução; não o fazendo estes espontaneamente, terá a Administração que recorrer ao Poder Judiciário para efetivar a reposição dos valores pagos indevidamente, visto que pagos em favor de servidor falecido, ou seja, pagos após a extinção do ato que fundamentava a relação funcional ou previdenciária com o servidor. Trata-se assim, como se disse, de prazo prescricional.





Ratifica o que se vem de dizer a lição de Raquel Melo Urbano de

Carvalho:

“Já nos casos em que não há regular autorização legislativa, nem mesmo urgência que justifique qualquer medida autoexecutória, a Administração, a fim de obter o adimplemento de prestações devidas pelos terceiros, submete-se ao dever genérico de recorrer ao Judiciário, com o objetivo de aviar a sua pretensão. Ao fazê-lo, se não existirem normas públicas que fixem constitucionalmente prazos específicos da prescrição da pretensão administrativa, estará o Estado sujeito aos prazos prescricionais genéricos do ordenamento, sejam eles de natureza civil ou de natureza penal. Isto porque, se não há regras administrativas que fixem os prazos prescricionais das pretensões da Administração em face de terceiros, não são aplicáveis, por analogia, os dispositivos que regulam a prescrição das pretensões dos administrados perante o Poder Público. ...”<sup>6</sup> (destaques acrescidos)

Assenta-se, desse modo, ainda que a questão seja controversa, o entendimento segundo o qual se trata de prazo prescricional.

### 1.3) DA DURAÇÃO DO PRAZO PRESCRICIONAL

Da citação transcrita já se percebe que, assentado o caráter prescricional do prazo em questão, urge enfrentar a questão de sua duração. No Parecer SEPLAG/AJA n. 0443/2013, indica-se o prazo de 5 anos. Conforme se verá das lições abaixo sumariadas, há discussão acerca da duração deste prazo prescricional, ainda assim, conclui-se no mesmo sentido.

Trata-se de prazo prescricional para que a Administração persiga em juízo a reposição de valores pagos indevidamente em favor de servidor ativo ou inativo que vem a falecer. Como dito, com o falecimento, extinguem-se os atos nos quais se funda o pagamento de remuneração ou proventos de aposentadoria e os pagamentos realizados pela Administração após esta extinção são pagamentos sem fundamento jurídico. Tais pagamentos são feitos na conta do servidor falecido e devem ser repostos aos cofres públicos, visto que indevidos.

---

<sup>6</sup> CARVALHO, Raquel Melo Urbano. *Curso de direito administrativo*. Salvador: JusPodivm, 2009, p. 536.



A primeira pergunta que se coloca é a natureza da ação a ser manejada pelo Estado visando ao ressarcimento. Como não há questão real envolvida, não se trata, por óbvio, de ação real, mas de ação pessoal. No entanto, há que verificar que se trata de ação pessoal que não se baseia em dívida propriamente dita, visto que não há qualquer relação jurídica específica que ligue a Administração Pública estadual e os sucessores do servidor falecido quanto aos valores pagos indevidamente. O direito da Administração de buscar em juízo a devolução de tais valores surge do comportamento ilícito destes sucessores que, sabendo não serem tais valores seus, mas do Estado, visto que falecido o seu beneficiário, mesmo assim não o devolvem ao Estado, mas deles se apropriam. Exsurge, como se vê, uma situação de reparação civil, uma responsabilidade dos sucessores do servidor falecido de reparar o Estado por dano que lhe causaram em virtude de conduta ilícita; tem-se um caso de reparação civil, de responsabilidade extracontratual.

A explicação é importante, visto que há a previsão de prazos especiais no novo Código Civil no que tange às ações de reparação civil, para as quais a prescrição é menor do que aquela prevista em termos genéricos. Deve-se, desse modo, verificar o prazo de duração da prescrição para que o Estado persiga em juízo a reparação do dano causado pelo comportamento dos sucessores do servidor falecido. A questão, como se verá, ganha novas dificuldades em face da previsão constitucional de imprescritibilidade da ação de ressarcimento em virtude de ato ilícito.

Quanto aos prazos prescricionais para a propositura de ações pelo Estado, há diversas discussões, acirradas pela edição do novo Código Civil. Raquel Melo Urbano de Carvalho, em princípio, indica um prazo decenal:

“As entidades administrativas integrantes da estrutura estatal deverão recorrer ao Judiciário, por meio do órgão de representação processual competente, com a finalidade de obter a cobrança forçada dos valores devidos. Mesmo no caso de as dívidas serem submetidas à cobrança pelo regime da execução fiscal previsto na Lei n. 6.830/80 (art. 2.º), não se desnatura a natureza própria de cada obrigação. E se ausente a natureza tributária, tem-se a repercussão desta característica no tocante aos prazos prescricionais, excluída a incidência do CTN na espécie. Afinal, o prazo prescricional de 5 (cinco) anos previsto no art. 174 do Código Tributário Nacional diz respeito apenas à ação para cobrança de crédito tributário. Já os créditos compreendidos na dívida ativa que não possuem natureza tributária, como aqueles resultantes de penalidades



ambientais, disciplinares ou outros valores devidos por terceiros, submetem-se ao prazo geral previsto no art. 205 do Código Civil de 2002: ‘A prescrição ocorre em dez anos, quando a lei não lhe haja fixado prazo menor.’”<sup>7</sup>

Mais adiante, a autora explicita a discussão existente na doutrina acerca dos ressarcimentos por danos causados ao erário que não sejam advindos de atos ilícitos e assim não se enquadrem na regra da imprescritibilidade constitucional nos seguintes termos:

“A discussão que se trava atualmente sobre o prazo de prescrição adequado à hipótese de prejuízos decorrentes de comportamento de terceiro que não se enquadra na categoria de agentes públicos alterna-se entre a incidência do prazo trienal previsto no artigo 206, § 3.º, V, do Código Civil/02 e a aplicação de prazo quinquenal, em virtude de interpretação analógica do artigo 1.º do Decreto n. 20.910/32.

(...)

... com o advento do novo Código Civil (Lei Federal n. 10.406, de 10.01.02), vigente a partir de 11 de janeiro de 2003, restou fixado o prazo prescricional de 03 (três) anos para as ações de reparação civil, tendo em vista o artigo 206, § 3.º, V, do novo diploma. Para parte da doutrina, este dispositivo, aliado à supressão da regra do artigo 177 do CC/16, implica que, ressalvada exceção constitucional (artigo 37, § 5.º da CR) e da legislação administrativa específica (artigo 1.º- C da Lei Federal n. 9.494), qualquer pretensão de reparação civil passou a se submeter ao prazo prescricional de 03 (três) anos, sendo irrelevante o fato de o credor ou devedor da obrigação de indenizar ser o Poder Público. Invoca-se, como fundamento, o fato de o artigo 10 do Decreto Federal n. 20.910/32 estabelecer que as regras nele dispostas, incluindo-se o prazo quinquenal de prescrição do artigo 1.º, ‘não altera as prescrições de menor prazo, constantes das leis e regulamentos, as quais ficam subordinadas às mesmas regras.’”<sup>8</sup>

A autora afasta este entendimento explicando que há regras específicas de Direito Público que derrogam esta nova regra geral. Além disso, explica por que a adoção do prazo quinquenal deve se dar tanto nos casos em que a Administração é autora quanto nos casos em que é ré em ações de reparação civil. Senão vejamos:

“O artigo 206, § 3.º, V, CC/02 consagra preceito genérico de Direito Civil adequado às hipóteses de reparação civil consideradas também sob o prisma geral, sem atentar para as especificidades até mesmo principiológicas e de interesse público do Direito Administrativo. Já o

<sup>7</sup> CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. *Curso de direito administrativo*. Salvador: JusPodivm, 2009, p. 536-537.

<sup>8</sup> CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. *Curso de direito administrativo*. Salvador: JusPodivm, 2009, p. 554-555.



artigo 1.º do Decreto Federal n. 20.910/32 é específico do regime jurídico administrativo, assentado na obrigatoriedade de atingir o bem comum, na impossibilidade de admitir desídia no tratamento do patrimônio público e na necessidade de ver prevalecer o interesse da sociedade. Nessa esteira e conforme a jurisprudência clássica e pacífica quando ainda vigente o CC/1, o art. 1.º do Decreto Federal n. 20.910 destina-se a todas as ações pessoais dos terceiros perante o Poder Público, dentre as quais se incluem as pretensões indenizatórias em que a Administração é acionada devedora.

Sendo assim, não pode um dispositivo genérico de Direito Civil (art. 206, § 3.º, V, do CC/02), pelo simples fato de ser temporalmente superveniente, revogar norma específica do regime jurídico administrativo que prescreve prazo de prescrição quinquenal (art. 1.º do Decreto federal n. 20.910/32), mormente se idêntica a força vinculante de ambos os diplomas, considerando-se a hierarquia das normas. Já se explicitou que uma regra específica de Direito Administrativo prevalece sobre a regra geral de Direito Civil, independentemente da anterioridade temporal da primeira em relação à segunda. Afinal, não se pode ignorar a máxima hermenêutica aquela segunda a qual *lex specialis derogat legi generali*, ou seja, a norma especial afasta a aplicação da norma geral. É também impossível recusar autonomia às regras do Direito Administrativo, por ser incabível, hodiernamente, dar prevalência absoluta às normas do Código Civil.

(...)

Neste contexto, é fundamental que se compreenda a repercussão desta conclusão quando se analisa o prazo de prescrição para o erário buscar ressarcimento pelos prejuízos que lhe foram causados por terceiros, os quais não se enquadram no artigo 37, § 5.º, da CR e nem mesmo artigo 1.º C da Lei Federal 9.494. (...) Vale dizer: o princípio da supremacia do interesse público impede que se reconheça ao terceiro prazo prescricional maior para apresentar sua pretensão ressarcitória perante a Administração que o prazo de prescrição reconhecido ao Poder Público para aviar sua pretensão indenizatória perante o terceiro, principalmente considerando-se que a natureza ilícita dos comportamentos causadores do dano é a mesma.

Sob este prisma, se ao terceiro que pretende ser ressarcido pelo erário reconhece-se prazo prescricional de 05 anos, consoante já se explicitou, não se pode cogitar de reconhecer ao erário lapso temporal inferior a 05 anos para ajuizar sua pretensão indenizatória perante um terceiro que, não sendo agente público, lhe cause prejuízo. Assim sendo, e atentando para o fato de que não existe regra expressa no ordenamento administrativo atual para o exercício da pretensão ressarcitória pelo Poder Público perante terceiros, não é possível concluir pela incidência da regra do Código Civil pertinente à reparação de danos (artigo 206, § 3.º, V). Sob a égide do Código Civil de 2002, restringir a aplicação do



art. 1.º do Decreto Federal n. 20.910/32 às situações em que terceiros pretendiam ajuizar ações pessoais perante a Administração Pública e observar prazo prescricional do artigo 206, § 3.º, V, do novo CC resultaria na observância do prazo de prescrição de 03 anos para as hipóteses em que o Poder Público afirma-se credor de indenização. Este período é claramente inferior ao quinquênio reconhecido aos terceiros, o que compromete norma principiológica basilar do regime jurídico administrativo.

(...)

Por conseguinte, mesmo sendo certo que o pedido de ressarcimento do Estado perante o terceiro causador do dano é responsabilidade civil, pois o que se objetiva é a reparação dos danos suportados em decorrência de ilícito cometido pelo terceiro, não incide a prescrição do artigo 206, § 3.º, V, do novo Código Civil. Incide, neste caso, o prazo prescricional de 05 anos, aplicável analogicamente em razão da incidência do artigo 1.º do Decreto Federal n. 20.910/32 nas pretensões dos terceiros perante o Poder Público, o que se impõe por força dos princípios da isonomia e da supremacia do interesse público.”<sup>9</sup>  
(destaques acrescidos)

Também advoga a prescrição quinquenal Marçal Justen Filho:

“O art. 206, § 3.º, V, do Código Civil determina que ‘prescreve (...) em 3 (três) anos (...) a pretensão de reparação civil’. A norma não estabelece ressalvas e surge a controvérsia sobre a sua aplicação para as ações de que seja titular a Administração Pública.

O dispositivo também não se aplica no âmbito das relações entre Administração Pública e particulares porque, tal como acima apontado, o prazo para a prescrição das ações de titularidade da Fazenda Pública deve ser idêntico àquele estabelecido para as ações exercitadas em face da própria Administração. Trata-se de impossibilidade de que as ações versando pretensões a favor e contra a Administração Pública se sujeitem a prazos distintos. Logo e como se reconhece que a prescrição das ações do particular prescrevem em cinco anos (tal como exposto adiante), idêntico tratamento deve ser reservado às ações de titularidade da Administração Pública.”<sup>10</sup> (destaques acrescidos)

Como salientado, há posições divergentes, como a de José dos Santos

Carvalho Filho:

“Se o titular do direito pessoal, contudo for a própria Fazenda, em face do administrado, a prescrição se regulará naturalmente pela lei geral, no caso o Código Civil – particularmente o citado art. 205, que fica o

<sup>9</sup> CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. *Curso de direito administrativo*. Salvador: JusPodivm, 2009, p. 5256-557.

<sup>10</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 6.ed. Belo Horizonte: Forum, 2010, p. 1244-1245.



prazo genérico de dez anos (quando não houver prazo diverso específico expresso na lei). Em consequência, discordamos, com a vênia devida, daqueles que, em nome do princípio da isonomia, advogam a mesma prescrição quinquenal quando é titular da pretensão a Fazenda em face do administrado. Em nosso entender, a única aplicação do referido princípio é para o fim de serem consideradas situações desiguais e, portanto, sujeitas a tratamento diverso. O Decreto n. 20.910/1932 visou especificamente a regular a prescrição de pretensões de administrados em face da Fazenda, dispensando à matéria foros de direito público. Como nada foi regulado em relação à prescrição de pretensões da Fazenda em face de administrados, é de aplicar-se a lei geral, no caso o Código Civil. Pode ocorrer que, *de lege ferenda*, os prazos venham a igualar-se, mas enquanto não houver *lei específica* em tal direção, aplicáveis serão as normas da lei civil.”<sup>11</sup>

Para este autor, o prazo prescricional seria, desse modo, de 10 anos. Em outra oportunidade, tratando das ações de responsabilidade civil, o mesmo autor assim se pronuncia:

“O vigente Código Civil, no entanto, introduziu várias alterações na disciplina da prescrição, algumas de inegável importância. Uma delas diz respeito ao prazo genérico da prescrição, que passou de vinte anos (específica para direitos pessoais) para dez anos (art. 205). Outra é a que fixa o prazo de *três anos* para a prescrição da *pretensão de reparação civil*. Vale dizer: se alguém sofre dano por ato ilícito de terceiro, deve exercer a pretensão reparatória (ou indenizatória) no prazo de três anos, pena de ficar prescrita e não poder mais ser deflagrada.

Como o texto se refere à reparação civil de forma genérica, será forçoso reconhecer que a redução do prazo beneficiará tanto as pessoas públicas como as de direito privado prestadoras de serviços públicos. Desse modo, ficarão derogados os diplomas acima no que concerne à reparação civil. Contudo, as demais pretensões pessoais contra a Fazenda continuam sujeitas à prescrição quinquenal prevista no Decreto n. 20.910/32.”<sup>12</sup> (destaques acrescentados)

Observa-se que há uma certa convergência em se aplicar o prazo prescricional geral de 10 anos quando o Poder Público recorre ao Judiciário; quanto às ações de reparação de dano, há divergências, havendo defensores do prazo quinquenal e defensores

<sup>11</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 23.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 1115.

<sup>12</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 23.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 626-627.



do prazo trienal. Diante destas afirmações, exsurge a questão: deve-se considerar a ação da Fazenda Pública perante os sucessores do servidor falecido como ação pessoal genérica ou como ação fundada na responsabilidade civil? Pois tal questão poderia levar a que se cogitasse da aplicação do prazo de 3 anos relativo à reparação civil.

Entende-se, como dito acima, com respeito às posições divergentes, que se trata de ação baseada na reparação civil, visto que o Estado não mantém relação jurídica com os sucessores do servidor falecido, não se tratando da cobrança de uma dívida advinda de obrigação contratual ou funcional, por exemplo, mas cobrança de valores irregularmente apropriados por tais sucessores. Em outras palavras, um comportamento ilícito dos sucessores do falecido é que gera o dano ao Estado, abrindo a possibilidade para este de pleitear a reparação civil. Este entendimento, como se vê, tem repercussões quanto ao prazo prescricional.

Neste ponto, há que observar que as divergências surgidas na doutrina e na própria jurisprudência acerca da incidência da prescrição trienal nas demandas de reparação civil contra o Estado, em virtude do novo Código Civil, foi pacificada por recente decisão do Superior Tribunal de Justiça, que se posicionou no sentido da prescrição quinquenal por força da especificidade das normas veiculadas pelo Decreto 20.910/32. Senão vejamos:

**“ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA (ARTIGO 543-C DO CPC). RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. AÇÃO INDENIZATÓRIA. PRESCRIÇÃO. PRAZO QUINQUENAL (ART. 1º DO DECRETO 20.910/32) X PRAZO TRIENAL (ART. 206, § 3º, V, DO CC). PREVALÊNCIA DA LEI ESPECIAL. ORIENTAÇÃO PACIFICADA NO ÂMBITO DO STJ. RECURSO ESPECIAL NÃO PROVIDO.**

1. A controvérsia do presente recurso especial, submetido à sistemática do art. 543-C do CPC e da Res. STJ n 8/2008, está limitada ao prazo prescricional em ação indenizatória ajuizada contra a Fazenda Pública, em face da aparente antinomia do prazo trienal (art. 206, § 3º, V, do Código Civil) e o prazo quinquenal (art. 1º do Decreto 20.910/32).

2. O tema analisado no presente caso não estava pacificado, visto que o prazo prescricional nas ações indenizatórias contra a Fazenda Pública era defendido de maneira antagônica nos âmbitos doutrinário e jurisprudencial. Efetivamente, as Turmas de Direito Público desta



Corte Superior divergiam sobre o tema, pois existem julgados de ambos os órgãos julgadores no sentido da aplicação do prazo prescricional trienal previsto no Código Civil de 2002 nas ações indenizatórias ajuizadas contra a Fazenda Pública. Nesse sentido, o seguintes precedentes: REsp 1.238.260/PB, 2ª Turma, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, DJe de 5.5.2011; REsp 1.217.933/RS, 2ª Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe de 25.4.2011; REsp 1.182.973/PR, 2ª Turma, Rel. Min. Castro Meira, DJe de 10.2.2011; REsp 1.066.063/RS, 1ª Turma, Rel. Min. Francisco Falcão, DJe de 17.11.2008; EREpsim 1.066.063/RS, 1ª Seção, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe de 22/10/2009). A tese do prazo prescricional trienal também é defendida no âmbito doutrinário, dentre outros renomados doutrinadores: José dos Santos Carvalho Filho ("Manual de Direito Administrativo", 24ª Ed., Rio de Janeiro: Editora Lumen Júris, 2011, págs. 529/530) e Leonardo José Carneiro da Cunha ("A Fazenda Pública em Juízo", 8ª ed, São Paulo: Dialética, 2010, págs. 88/90).

3. Entretanto, não obstante os judiciosos entendimentos apontados, o atual e consolidado entendimento deste Tribunal Superior sobre o tema é no sentido da aplicação do prazo prescricional quinquenal - previsto do Decreto 20.910/32 - nas ações indenizatórias ajuizadas contra a Fazenda Pública, em detrimento do prazo trienal contido do Código Civil de 2002.

4. O principal fundamento que autoriza tal afirmação decorre da natureza especial do Decreto 20.910/32, que regula a prescrição, seja qual for a sua natureza, das pretensões formuladas contra a Fazenda Pública, ao contrário da disposição prevista no Código Civil, norma geral que regula o tema de maneira genérica, a qual não altera o caráter especial da legislação, muito menos é capaz de determinar a sua revogação. Sobre o tema: Rui Stoco ("Tratado de Responsabilidade Civil". Editora Revista dos Tribunais, 7ª Ed. – São Paulo, 2007; págs. 207/208) e Lucas Rocha Furtado ("Curso de Direito Administrativo". Editora Fórum, 2ª Ed. – Belo Horizonte, 2010; pág. 1042).

5. A previsão contida no art. 10 do Decreto 20.910/32, por si só, não autoriza a afirmação de que o prazo prescricional nas ações indenizatórias contra a Fazenda Pública foi reduzido pelo Código Civil de 2002, a qual deve ser interpretada pelos critérios histórico e hermenêutico. Nesse sentido: Marçal Justen Filho ("Curso de Direito Administrativo". Editora Saraiva, 5ª Ed. – São Paulo, 2010; págs. 1.296/1.299).

6. Sobre o tema, os recentes julgados desta Corte Superior: AgRg no AREsp 69.696/SE, 1ª Turma, Rel. Min. Benedito Gonçalves, DJe de 21.8.2012; AgRg nos EREsp 1.200.764/AC, 1ª Seção, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, DJe de 6.6.2012; AgRg no REsp





1.195.013/AP, 1ª Turma, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJe de 23.5.2012; REsp 1.236.599/RR, 2ª Turma, Rel. Min. Castro Meira, DJe de 21.5.2012; AgRg no AREsp 131.894/GO, 2ª Turma, Rel. Min. Humberto Martins, DJe de 26.4.2012; AgRg no AREsp 34.053/RS, 1ª Turma, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, DJe de 21.5.2012; AgRg no AREsp 36.517/RJ, 2ª Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe de 23.2.2012; EREsp 1.081.885/RR, 1ª Seção, Rel. Min. Hamilton Carvalhido, DJe de 1º.2.2011.

7. No caso concreto, a Corte a quo, ao julgar recurso contra sentença que reconheceu prazo trienal em ação indenizatória ajuizada por particular em face do Município, corretamente reformou a sentença para aplicar a prescrição quinquenal prevista no Decreto 20.910/32, em manifesta sintonia com o entendimento desta Corte Superior sobre o tema.

8. Recurso especial não provido. Acórdão submetido ao regime do artigo 543-C, do CPC, e da Resolução STJ 08/2008.

(STJ, REsp 1.251.993/PR, Primeira Seção, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, j. 12/12/2012, p. DJe 19/12/2012).”

É de consignar que tal decisão trata da prescrição das ações de reparação de dano propostas em face do Poder Público, tendo-se assentado o prazo de 5 anos. Não se toca diretamente a prescrição das ações de reparação propostas pelo Poder Público em face de particulares. Ainda assim, diante desta decisão, é possível que ganhe força o entendimento de que também para o Estado, quando autor em ações de reparação de dano, deve vigor o prazo quinquenal. O prazo trienal do Código Civil ficaria assim adstrito às demandas de reparação civil entre privados e mesmo assim aquelas que não tangenciem relações de consumo, regidas pelo Código de Defesa do Consumidor.

Se for assim, deve considerar-se quinquenal o prazo prescricional para o Estado ajuizar ação para ser ressarcido dos valores pagos em favor de servidor falecido e não devolvidos espontaneamente pelos seus sucessores responsáveis pela apropriação de tais valores.

Não obstante esta conclusão e, como dito, por se cogitar de matéria envolta em dúvidas e divergências doutrinárias e jurisprudenciais, é conveniente e necessário que se faça o acompanhamento da evolução jurisprudencial, a fim de evitar que, havendo formação de corrente jurisprudencial em sentido diverso – por exemplo, no sentido de que se aplica a prescrição trienal do Código Civil para a ação de



**reparação de dano proposta pelo Estado** –, haja prejuízo para o Estado. Nesse sentido, também se devem orientar os setores competentes para que, na medida do possível, ingressem com as referidas ações o mais rápido possível; prevenindo-se a perda da ação em caso de entendimento jurisprudencial diverso.

Não se deve deixar de referir, ademais, que se poderia aventar, como gizado acima, a aplicação do prazo prescricional geral de 10 anos, previsto no art. 205 do Código Civil. Em que pese haver esta possibilidade, entende-se aqui, como explicitado, que a cobrança de tais valores de sucessores de servidor falecido tem como fundamento a reparação civil, já que advém de ato ilícito de indivíduo que não entretém com o Estado qualquer relação funcional ou contratual. Por outro lado, como se verá, o prazo prescricional decenal pode ser tido como cabível em caso de reposição de valores em face do próprio ex-servidor, pois neste caso o fundamento é relação jurídica anteriormente existente.

A posição assumida em prol da prescrição quinquenal – com a advertência acerca da prescrição trienal – em detrimento da prescrição decenal tem, além disso, a preocupação de fazer com que o Estado de Minas Gerais aja de modo rápido e eficaz para buscar reaver os valores pagos indevidamente, evitando discussões judiciais acerca da prescrição, discussões estas que podem acabar inviabilizando a recuperação dos dinheiros públicos.

A prescrição quinquenal afirmada refere-se às ações do Estado em face de sucessores de servidores falecidos que se apropriam dos valores pagos pelo Estado em favor do servidor após seu falecimento, pois entende tratar-se de ação de reparação civil, com os fundamentos anteriormente apontados. Outra é a situação em que o Estado cobra valores dos próprios servidores em virtude de relação funcional finda por exoneração ou demissão, ou a situação em que o Estado cobra dos sucessores, nos limites da herança, débitos deixados pelo servidor.

Ainda quanto à discussão acerca do prazo prescricional há que cogitar sobre a imprescritibilidade, prevista no art. 37, § 5.º, CRB/88 nos seguintes termos:

“§ 5º - A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.”



A discussão atual sobre tal preceito tem se incrementado, ganhando força teses contra uma imprescritibilidade absoluta. Neste sentido, leiam-se as seguintes linhas do professor Celso Antonio Bandeira de Mello:

“Até a 26.<sup>a</sup> edição deste *Curso* admitimos que, por força do § 5.<sup>o</sup> do art. 37, de acordo com o qual os prazos de prescrição para ilícitos causados ao erário serão estabelecidos por lei, *ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento*, estas últimas seriam imprescritíveis. É certo que aderíamos a tal entendimento com evidente desconforto, por ser óbvio o desacerto de tal solução normativa. Com efeito, em tal caso, os herdeiros de quem estivesse incurso na hipótese poderiam ser acionados pelo Estado mesmo decorridas algumas gerações, o que geraria a mais radical insegurança jurídica. Simplesmente parecia-nos não haver como fugir de tal disparate, ante o teor desatado da linguagem constitucional. Já não mais aderimos a tal desabrida inteligência. (...) De fato, o Poder Público pode manter em seus arquivos, por período de tempo longuíssimo, elementos prestantes para brandir suas increpações contra terceiros, mas o mesmo não sucede com estes, que terminariam inermes perante arguições desfavoráveis que se lhes fizessem.

Não é crível que a Constituição possa abonar resultados tão radicalmente adversos aos princípios que adota no que concerne ao direito de defesa. Dessarte, se a isto se agrega que quando quis estabelecer a imprescritibilidade a Constituição o fez expressamente como no art. 5.<sup>o</sup>, incs. LII e LXIV (crimes de racismo e ação armada contra a ordem constitucional) e *sempre em matéria penal que, bem por isto, não se eterniza, pois não ultrapassa uma vida* –, ainda mais se robustece a tese adversa à imprescritibilidade. Eis, pois, que reformamos nosso anterior entendimento na matéria.

Como explicar, então, o alcance do art. 37, § 5.<sup>o</sup>? Pensamos que o que se há de extrair dele é a intenção manifesta, ainda que mal-expressada, de separar os prazos de prescrição *do ilícito propriamente*, isto é, penal, ou administrativo, dos prazos das ações de responsabilidade, que não terão porque obrigatoriamente coincidir. Assim, a ressalva para as ações de ressarcimento significa que terão prazos autônomos em relação aos que a lei estabelecer para as responsabilidades administrativa e penal.

Qual seria, então, o prazo prescricional a vigorar nos casos de dano ao erário?

Pensamos que os prazos prescricionais serão os mesmos acima apontados para a decretação de invalidade dos atos viciados. Cinco anos, quando não houver má-fé e dez anos, no caso de má-fé – sempre contados a partir do término do mandato do governante em cujo período foi praticado o ato danoso.”<sup>13</sup>

<sup>13</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 29.ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 1080-



Mesmo que não se espouse o entendimento explicitado, e não se espouse, forçoso é reconhecer que a aplicação da regra constitucional, por ser tão excepcional, deve se dar em termos não ampliativos. O preceito constitucional direciona-se a atos ilícitos praticados por agentes públicos, servidores ou não, não sendo de se aplicar a atos de particulares que não são agentes públicos, como é o caso dos sucessores de servidor falecido.<sup>14</sup>

Sendo assim, em se tratando de orientação jurídica a nortear a atuação da Administração Pública estadual, entende-se mais prudente, na ausência de um posicionamento superior genérico, orientar a Administração a agir tendo em vista um prazo, considerando as dívidas prescritíveis como regra, para não se correr o risco de deixar escoar o prazo e depois perderem-se os recursos públicos. A imprescritibilidade deve ser tida, não em termos de posicionamento jurídico-teórico, mas em termos práticos, para evitar discussões judiciais e eventual perda de recursos públicos, como exceção. A Administração deve ser diligente e eficaz em promover as medidas judiciais para reaver recursos públicos. Apenas em último caso, não tendo conseguido fazê-lo dentro do prazo prescricional deve, segundo as circunstâncias do caso, havendo configuração de ilícito de agente público, perseguir a reposição valendo-se da tese da imprescritibilidade com fulcro na norma constitucional citada.

É com este pano de fundo que se devem compreender as ponderações avançadas no Parecer SEPLAG/AJA n. 0443/2013 acerca da imprescritibilidade e de eventual cometimento de crime de estelionato.

Neste contexto, não parece desarrazoado manter o entendimento de que se inicia e corre a prescrição no prazo acima indicado nas situações normais em que, por exemplo, a família demora um curto lapso temporal após o óbito para informar o Estado, uma vez que um falecimento no seio de uma família implica providências a serem tomadas e pode ainda significar uma série de dificuldades de diversa ordem. Tem-se assim que a regra é a prescritibilidade da cobrança destes valores em 5 anos, contando-se o prazo prescricional a partir da ciência pela

---

1081.

<sup>14</sup> A questão deverá ser pacificada, já que se reconheceu repercussão geral no Recurso Extraordinário 669.069 MG, em 22.06.2013, recurso este que suscita exatamente a questão acerca da interpretação e do alcance da imprescritibilidade prevista no art.; 37, § 5.º, CR.



Administração do óbito do servidor. A ação de cobrança deve ser proposta contra aqueles sucessores, familiares do servidor responsáveis pela apropriação dos valores depositados em prol do servidor após o seu falecimento.

De qualquer forma, é de salientar que havendo saque de valores por familiares da conta do servidor falecido, após o falecimento deste, parece configurar-se má-fé, o que deve ser concretamente verificado nas hipóteses reais, exigindo-se que a Administração Pública cientifique o Ministério Público para a eventual adoção de providências em sua esfera de competência. Ainda assim, tal conduta ilícita, por não ser imputada a agente público, não leva à imprescritibilidade prevista no art. 37, § 5.º, CRB/88.

Em resumo: a partir do momento em que a Administração Pública toma ciência do falecimento do seu servidor, começa a correr o prazo prescricional de 5 anos para a cobrança judicial dos valores pagos indevidamente após o falecimento, a ser proposta em face dos responsáveis pela apropriação de tais valores.

#### 1.4) FORMA DE COBRANÇA DE VALORES PAGOS INDEVIDAMENTE EM FACE DOS SUCESSORES DE SERVIDOR FALECIDO

Por certo, pode-se e deve-se tentar uma composição amigável do débito, procurando-se os sucessores do falecido, responsáveis pela apropriação dos valores, e buscando que tais valores pagos indevidamente sejam diretamente repostos aos cofres públicos, com a regular formalização deste pagamento. Parece conveniente que se padronize esta conduta estatal nos setores administrativos responsáveis, de modo que se adotem sempre os mesmos procedimentos, possibilitando a reposição espontânea aos cofres públicos dos valores pagos indevidamente. A padronização referida deve envolver, entre outros, pelo menos, a forma de comunicação e o prazo assinalado para a reposição espontânea, podendo ser necessária a criação de norma para tanto.

Não obtida reposição espontânea aos cofres públicos dos valores pagos indevidamente, urge buscar outros meios de consegui-la. O principal, como se pode antever e como corretamente indicado no Parecer SEPLAG/AJA n. 0443/2013, é a cobrança judicial



dos valores a ser levada a cabo pela Advocacia-Geral do Estado, órgão incumbido da representação judicial do Estado.

Há inda que consignar que, neste caso, a cobrança dos valores daqueles que os obtiveram ilicitamente não tem relação com os limites da herança, uma vez que não se trata de obrigação do servidor transmitida a seus sucessores, trata-se, outrossim, de obrigação de reparação própria daqueles que se apropriaram de valores que não lhes pertencem, os valores depositados pelo Estado em conta em favor de servidor após o seu falecimento.

A reparação pode, assim, ser imputada como obrigação de apenas um sucessor do servidor ou de todos eles, conforme tiver ocorrido a apropriação destes valores. O que importa reter é que se trata de obrigação própria, cuja responsabilidade deve ser verificada caso a caso.

De fato, considerando tratar-se de valores que já não eram devidos ao servidor, uma vez que pagos após o seu falecimento porque o Estado não tinha ciência deste falecimento, não se tem dívida do servidor que é transmitida aos seus sucessores, trata-se de valores devidos por estes mesmos sucessores em virtude de seu comportamento irregular de apropriação de valores de que não são titulares. Esta observação é importante, pois repercute na forma de cobrança judicial, uma vez que se terá que percorrer a via do processo de conhecimento se não houver pagamento espontâneo.

Não parece haver no ordenamento atual fundamento legislativo para que o Estado proceda à constituição deste crédito de modo a poder inscrevê-lo em dívida ativa e valer-se da execução fiscal para a sua cobrança. Na carência deste fundamento, terá o Estado, por meio de sua Advocacia-Geral do Estado, que recorrer a juízo por meio de um processo de conhecimento, uma ação em que se vise a reparação civil do Estado em face dos sucessores do servidor falecido, responsáveis pela apropriação dos valores pagos indevidamente.

## 2) SEGUNDO QUESTIONAMENTO

*Nos casos em que o servidor vier a falecer no curso do parcelamento do débito, como fica a reposição das parcelas restantes que deixaram de ser descontadas em razão do falecimento do servidor?*



O segundo questionamento refere-se ao falecimento do servidor que tem parcelamento de débito junto ao Estado e falece exatamente no curso deste parcelamento. Pergunta-se sobre as providências a serem tomadas. Não são feitas muitas considerações acerca de que tipo de débito se trata, mas pode-se inferir que se trata exatamente de débitos relativos a valores pagos indevidamente e que se repõem aos cofres públicos por meio de parcelamento, valores descontados da remuneração ou dos proventos do servidor. A dívida encontra-se reconhecida pelo servidor e apenas não é integralmente satisfeita por força de seu falecimento.

Neste caso, parece que o que se tem que fazer é cobrar dos herdeiros do servidor o montante total do débito que havia sido parcelado e que não foi pago devido ao falecimento do servidor, nos limites da herança.

Aqui o débito do servidor, advindo de relação anterior com o Estado e não quitado, transfere-se para seus herdeiros nos limites da herança.

Nesta hipótese, o prazo prescricional não tem por fundamento a reparação civil, trata-se de cobrança de uma dívida advinda da relação jurídica anteriormente existente e que integra o espólio. O prazo prescricional é o aplicável às ações pessoais em geral. Entende-se, desta forma, que aqui a prescrição seria de 10 anos, a prescrição geral prevista no art. 205 do Código Civil.

Não se deve deixar de registrar, no entanto, a conveniência de o Estado ser diligente e tentar perseguir judicialmente estes valores antes deste prazo, uma vez que pode ser que a jurisprudência venha se encaminhar no sentido de entender que se as ações pessoais contra o Estado prescrevem em 5 anos, conforme o Decreto n. 20.910/32, também devem prescrever em 5 anos as ações em favor do Estado.

Outro ponto a ser aqui referenciado e diferenciado da situação tratada no primeiro questionamento relaciona-se com a possibilidade de inscrição em dívida ativa do débito deixado pelo servidor falecido. Neste caso, havendo fundamento normativo<sup>15</sup>, parece possível fazer-se tal inscrição, com as cautelas legais. De toda a forma, aos sucessores do servidor falecido deve ser dada a oportunidade de pagamento espontâneo – para o que se

<sup>15</sup> Não parece haver, no momento, esta fundamentação normativa no âmbito do Estado neste sentido, como ocorre, por exemplo, no âmbito federal; parece conveniente, no entanto, criar tal marco normativo estadual.



exige a fixação de procedimento padrão –, sem o qual deve haver a cobrança judicial por meio da Advocacia-Geral do Estado.

**Quanto a estes dois primeiros questionamentos, urge anotar que não se entende aplicável a corrente jurisprudencial que se tem firmado no sentido de não se cobrar de servidor público valor recebido, como parte de verba alimentar, de maneira indevida, por força de errônea ou equivocada interpretação da lei. Nestas hipóteses não se trata de pagamento indevido em virtude de interpretação errônea ou equivocada de lei, trata-se de pagamento indevido em virtude da extinção dos atos em razão do falecimento do beneficiário ou de cobrança de dívida já reconhecida e não paga pelo servidor em razão de seu falecimento. Não há que se cogitar de não se cobrar a reposição aos cofres públicos destes valores pelos sucessores do servidor falecido; trata-se de providência obrigatória e inafastável.**

### 3) TERCEIRO QUESTIONAMENTO

*Na maioria dos casos de falecimento, constatamos que os servidores falecidos são instituidores de pensão previdenciária no IPSEMG. Nestes casos, há possibilidade legal de o débito deixado por servidor ser compensado na pensão até sua quitação?*

O terceiro questionamento relaciona-se com a possibilidade de se repor aos cofres públicos algum valor relativo a débito de servidor falecido diretamente a partir da pensão paga a dependentes deste mesmo servidor.

Neste ponto, a questão foi bem colocada no Parecer SEPLAG/AJA n. 0443/2013, já que a pensão é um direito próprio do beneficiário, não se confundindo com herança ou legado em sentido técnico. Sendo assim, não há viabilidade jurídica para que o Estado se pague relativamente a débito de servidor falecido por meio de desconto em pensão de dependente deste servidor, trata-se de titulares distintos de direitos e obrigações. Se o débito e a correspondente obrigação de pagar referem-se ao servidor falecido, transferem-se com a herança nos limites desta. A pensão e o direito ao seu recebimento referem-se aos dependentes do servidor, não havendo que se falar de transferência da obrigação de pagar o débito para os dependentes que recebem a pensão por direito próprio.





Quanto a este terceiro questionamento, diante do que se vem de avançar brevemente, há, assim, que responder negativamente. O Estado não pode se pagar na pensão de dependentes de servidores falecidos relativamente a débitos deixados por estes servidores. A pensão é direito próprio do dependente do servidor, com base constitucional e legal. O débito deixado pelo servidor deve ser perseguido na herança nos limites desta.

Por outro lado, ainda que se pudesse pensar em débitos do próprio beneficiário da pensão, não parece haver fundamento normativo para a cobrança auto-executória destes débitos pelo Estado diretamente dos valores pagos a título de pensão. Está-se a pensar, como se pode imaginar, no caso em que um sucessor de servidor falecido se apodera de pagamentos indevidos feitos em nome deste servidor em sua conta, após o seu falecimento, e, depois, este mesmo sucessor faz jus a pensão previdenciária paga pelo Estado em virtude de ser dependente do servidor falecido, nos termos legais. Bem se vê que o débito é de responsabilidade deste indivíduo, assim como a pensão, na hipótese aventada, é direito seu. Ainda assim, trata-se de valores com fundamentos distintos, não havendo fundamento legal para um pagamento auto-executório da Administração sobre os valores pagos a título de pensão, de caráter alimentar. A Administração terá que cobrar, como exposto acima, judicialmente, deste sucessor, a reparação pelo valor indevidamente apropriado e terá que pagar, por força da legislação previdenciária, a pensão devida.

Neste ponto, há que salientar ser inaplicável o disposto no Decreto estadual n. 42.758/2002, art. 37; a Administração não pode fazer descontos na pensão para repor aos cofres públicos os valores indevidamente apropriados pelo pensionista após a morte do servidor. A previsão apenas autoriza estes descontos se tiver ocorrido recebimento indevido de *benefício*, o que não é o caso.

Quanto a prazos e formas de cobrança, remete-se às observações anteriormente avançadas no segundo questionamento.

#### 4) QUARTO E QUINTO QUESTIONAMENTOS

*E quanto aos servidores que se desligaram, foram demitidos ou exonerados e que devem repor ao erário vencimentos recebidos indevidamente: qual o procedimento a ser adotado quando o ex-servidor é oficialmente notificado sobre o débito e não realiza a sua quitação?*



*A prescrição quinquenal deve ser observada nessas situações? Em caso positivo, qual seria a vigência a ser considerada para a prescrição, a do desligamento ou da comunicação do débito?*

*Por fim, nos casos em que o servidor desligado recusar-se a quitar a sua dívida com o erário, seria possível a cobrança dos débitos pela via judicial? Quais seriam os procedimentos legais que poderiam ser adotados para viabilizar a reposição desses valores ao Estado pela via judicial?*

A quarta e a quinta questões a serem respondidas dizem respeito aos débitos de servidores desligados do serviço público quer por meio de demissão quer por meio de exoneração. Pergunta-se qual deve ser a forma de cobrança, qual o prazo prescricional e seu termo *a quo*.

Há aqui, já de início, que frisar que esta situação é bastante diversa das situações acima enfrentadas, pois aqui se trata de débito do próprio servidor que, deixando de ter a condição de servidor, mantém débito junto ao Estado advindo da relação funcional extinta; há dívida a ser satisfeita, depois de terminada a relação funcional, pelo próprio ex-servidor.

Não há aqui, em princípio, que cogitar de sucessores, nem de herança. O que há é a possibilidade e a necessidade de o Estado cobrar valores pagos indevidamente referentes a uma relação funcional extinta em face do próprio titular desta relação e beneficiário destes pagamentos indevidos.

Nesta hipótese, há que se distinguir se os pagamentos se embasam em atos administrativos viciados, situação em que a Administração deverá usar a sua autotutela para rever os atos e, conseqüentemente, reaver os valores pagos indevidamente. Neste caso, a Administração decai do exercício de sua autotutela, não havendo má-fé do beneficiário do ato, em 5 anos, nos termos do art. 65 da Lei estadual n. 14.184/2002. Interessa aqui o exercício da autotutela para anular atos com vícios insanáveis que tenham ilegitimamente gerado benefícios a servidor.

É de consignar que a anulação de ato administrativo ampliativo pela própria Administração, no exercício de sua autotutela, hoje conta com dois



condicionamentos; o primeiro, o prazo – no caso da lei mineira de procedimento administrativo, trata-se de prazo decadencial de 5 anos se o beneficiário do ato estiver de boa-fé – e o segundo, a necessidade de procedimento administrativo no qual o beneficiário do ato tenha a possibilidade de participar exercendo o contraditório e a ampla defesa.

Pois bem, detectada a ilegalidade insanável, tem a Administração que anular o ato ampliativo, desde que o faça em 5 anos e respeitando o princípio do devido procedimento equitativo que, no caso, importa em garantia de ampla defesa e contraditório em prol do beneficiário do ato antes da sua anulação pela Administração. Anulado o ato pela Administração, dentro do quinquênio decadencial, os pagamentos feitos com base no ato perdem seu suporte jurídico e se tornam indevidos. O beneficiário do ato deve, desta forma, restituir à Administração os valores recebidos em virtude do ato (ou dos atos) anulados. Não havendo a restituição espontânea, nasce para a Administração a ação, ou seja, a Administração não conseguindo a composição patrimonial espontânea, tem que recorrer ao Poder Judiciário para reaver as quantias pagas indevidamente, pois que baseadas em ato anulado.

Tem-se aqui, considerando haver relação travada entre a Administração e o beneficiário do ato anulado, uma ação que não deve ser entendida como ação de reparação de dano; não se trata de responsabilidade civil propriamente dita. Em razão desta relação existente, entende-se que a prescrição a reger esta ação é a prescrição comum prevista no Código Civil, não havendo norma específica em sentido diverso.

Neste caso, diante das ponderações acima avançadas acerca da prescrição, entende-se aplicável o prazo prescricional de 10 anos para que a Administração Pública busque em juízo cobrar os valores indevidamente pagos em virtude de atos anulados, referentes a relações funcionais, e que não foram repostos aos cofres públicos espontaneamente.

Também neste ponto deve referir-se que 10 anos é um prazo longo e que se entende conveniente que a Administração aja sempre o mais rápido possível, não havendo possibilidade de composição amigável, visando a evitar derrotas judiciais em face de correntes jurisprudenciais que defendam prazos prescricionais mais exíguos para a



Administração cobrar tais valores ou mesmo que atrelem o prazo prescricional ao prazo decadencial para o exercício da autotutela administrativa.

**De fato, como referido acima, ganha força a tese da aplicação do prazo quinquenal também para o Poder Público, razão pela qual parece mais seguro que se ajuízem as referidas ações em 5 anos.**

Não se pode deixar de referir, ademais, que se teve como foco valores relativos à relação funcional e pagos com fundamento em atos que vieram posteriormente a ser anulados pela Administração. Outra é a situação de valores referentes, por exemplo, à aplicação de sanções pecuniárias, que podem ter outros prazos prescricionais, bem como as situações de atos ampliativos nos quais houve má-fé do beneficiário e as situações enquadráveis no art. 37, § 5.º, CRB/88.

Ainda quanto à hipótese de cobrança, em face de ex-servidores, referente a valores a eles mesmos pagos indevidamente, insta referir que, havendo previsão legal, diferentemente do que se disse acerca de valores a serem cobrados de sucessores de servidores falecidos, pode haver a sua inscrição em dívida ativa, de modo que o Estado se valha do executivo fiscal para a cobrança ou mesmo, de meios alternativos de cobrança relativamente a valores menores.

Neste ponto, insta esclarecer que há previsão na Lei n. 869/52 que trata do desconto em caso de exoneração a pedido, apresentada justamente para obviar a cobrança de valores devidos ao Estado:<sup>16</sup>

“Art. 270 - Fora dos casos incluídos no artigo anterior, a importância da indenização poderá ser descontada do vencimento ou remuneração, não excedendo o desconto à quinta parte de sua importância líquida.

Parágrafo único - O desconto poderá ser integral, quando o funcionário, para se esquivar ao ressarcimento devido, solicitar exoneração ou abandonar o cargo.

(Vide § 1º do art. 4º e art. 29 da Constituição do Estado de Minas Gerais.)”<sup>17</sup>

Observa-se que é possível o desconto de valores na remuneração do servidor, havendo, por óbvio, procedimento administrativo prévio. Ocorre que tal desconto é

<sup>16</sup> É ainda de verificar o disposto no art. 209 da mesma lei, que trata da cobrança relativa a reparação civil. Devem ser observados, da mesma forma, quanto a descontos os arts. 136, 205, 282, da Lei estadual n. 869/52.

<sup>17</sup> Verificar, ademais, as previsões do Decreto estadual n. 42.758/2002 quanto a descontos em benefícios previdenciários.



efetivo quando o servidor mantém o vínculo com o Estado, quando o vínculo é dissolvido, não há como continuar com os descontos, havendo que se fazer a cobrança por outro meio.

Além desta hipótese, o preceito citado disciplina também a hipótese em que a exoneração a pedido é feita para burlar o ressarcimento. Neste caso, a Administração, adotando procedimento administrativo, deve verificar se ocorre o previsto na norma, de modo a poder aplicar o seu parágrafo único. Não sendo este o caso, terá que proceder à cobrança por outros meios, assim como se dará em se tratando de servidor demitido. A Administração terá que ir a juízo para reaver tais valores.

Infelizmente, não parece haver, no âmbito do Estado de Minas Gerais, norma congênere à que se encontra insculpida na Lei federal n. 8.112/90, nos seguintes preceitos:

“Art. 46. As reposições e indenizações ao erário, atualizadas até 30 de junho de 1994, serão previamente comunicadas ao servidor ativo, aposentado ou ao pensionista, para pagamento, no prazo máximo de trinta dias, podendo ser parceladas, a pedido do interessado. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 4.9.2001)

§ 1º O valor de cada parcela não poderá ser inferior ao correspondente a dez por cento da remuneração, provento ou pensão. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 4.9.2001)

§ 2º Quando o pagamento indevido houver ocorrido no mês anterior ao do processamento da folha, a reposição será feita imediatamente, em uma única parcela. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 4.9.2001)

§ 3º Na hipótese de valores recebidos em decorrência de cumprimento a decisão liminar, a tutela antecipada ou a sentença que venha a ser revogada ou rescindida, serão eles atualizados até a data da reposição. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 4.9.2001)

Art. 47. O servidor em débito com o erário, que for demitido, exonerado ou que tiver sua aposentadoria ou disponibilidade cassada, terá o prazo de sessenta dias para quitar o débito. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 4.9.2001)

Parágrafo único. A não quitação do débito no prazo previsto implicará sua inscrição em dívida ativa. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 4.9.2001)<sup>18</sup>

<sup>18</sup> No âmbito da União, como se vê, há previsão legal que possibilita a inscrição em dívida ativa de débitos de servidores públicos ativos, aposentados ou pensionistas, mesmo em caso de desligamento. A previsão da Lei federal n. 8.112/90 funciona como autorização legal para os fins do art. 2.º, § 1.º da Lei 6.830/80. Começa-se já a cogitar de se criar autorização legal também para o caso dos sucessores de servidor falecido que se apropriam de valores pagos a este após o seu falecimento, com vistas a viabilizar a inscrição em dívida ativa nesta hipótese. É esclarecedora, a respeito, a leitura do PARECER/PGFN/CDA N. 2348/2012 e do PARECER/PGFN/CDA N. 1749/2013.



Afigura-se-nos bastante conveniente a adoção de normas similares no âmbito do Estado de Minas Gerais de modo a, observada a exigência de procedimento administrativo prévio, possibilitar a cobrança, com prazo fixado, no âmbito administrativo e, não havendo o pagamento, a inscrição do débito em dívida ativa, simplificando-se e garantindo-se a sua cobrança.

Por fim, quanto a valores pagos a servidores públicos em virtude de atos administrativos que vêm a ser anulados, é preciso esclarecer que se tem firmado a jurisprudência no sentido de se proceder à anulação, mas não se exgiri a devolução se os servidores beneficiários receberam valores de caráter alimentar estando de boa-fé. Esta questão precisa ser tangenciada.

#### 4.1) OBRIGATORIEDADE DE REPOSIÇÃO AOS COFRES PÚBLICOS DE VALORES RECEBIDOS INDEVIDAMENTE

Certamente a regra quanto a valores públicos recebidos indevidamente tem que ser a sua reposição. Outra não poderia ser a conclusão a que se chega partindo do caráter público do erário e do princípio maior da prossecução do interesse público pela Administração Pública. Esta regra também deriva, certamente, por interpretação sistemática, do preceito constitucional que prevê a imprescritibilidade das ações de ressarcimento de valores obtidos indevidamente em virtude de ato ilícito de agente público; questão controvertida, como abordado acima, e que não abarca todas as hipóteses de recebimento indevido de valores públicos, por certo, mas que dá o norte em termos de reposição aos cofres públicos em caso de recebimentos indevidos. O ressarcimento tem que ser perseguido.

É importante deixar consignado que esta é a regra. Não devem ser feitas concessões a esta regra se não houver razão jurídico-normativa bastante que possa ser erigida em exceção à regra. E, lembre-se, as exceções têm que ser interpretadas e aplicadas como exceção, de forma estrita e restrita, principalmente considerando tratar-se de recursos públicos.



Uma primeira observação se impõe no que tange a qualquer alteração restritiva em remuneração, vencimentos, proventos, pensões, advinda do exercício da autotutela administrativa: a necessidade de observância do devido processo legal. Não há como a Administração Pública esquivar-se a esta vinculação constitucional. Assim decidiu-se o STF no julgamento do RE 594296-MG, em regime de repercussão geral:

**“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO ADMINISTRATIVO. EXERCÍCIO DO PODER DE AUTOTUTELA ESTATAL. REVISÃO DE CONTAGEM DE TEMPO DE SERVIÇO E DE QUINQUÊNIOS DE SERVIDORA PÚBLICA. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA.**

1. Ao Estado é facultada a revogação de atos que repute ilegalmente praticados; porém, se de tais atos já decorreram efeitos concretos, seu desfazimento deve ser precedido de regular processo administrativo.
2. Ordem de revisão de contagem de tempo de serviço, de cancelamento de quinquênios e de devolução de valores tidos por indevidamente recebidos apenas pode ser imposta ao servidor depois de submetida a questão ao devido processo administrativo, em que se mostra de obrigatória observância o respeito ao princípio do contraditório e da ampla defesa.
3. Recurso extraordinário a que se nega provimento.”

Quanto à reposição de valores, a jurisprudência atual direciona-se no sentido de não se cobrarem quantias recebidas por servidores públicos, no bojo de pagamentos de caráter alimentar, havendo boa-fé. Uma vez que se constata que tal orientação jurisprudencial se vem firmando, urge considerar a conveniência de a Administração Pública estadual se curvar a tal orientação ou enfrentá-la de modo a tentar alterá-la, buscando fundamentos e argumentos normativos para tanto.

A referida orientação pode ser vislumbrada em vários julgados do STJ, como exemplificam os que se seguem:

**“RECURSO ESPECIAL. APELAÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR APOSENTADO. VALORES PAGOS A MAIOR PELA ADMINISTRAÇÃO. ART. 46 DA LEI 8.112/90. BOA-FÉ DO BENEFICIÁRIO. RESTITUIÇÃO. INVIABILIDADE.**

1. Consoante recente posicionamento desta Corte Superior de Justiça, é incabível o desconto das diferenças recebidas indevidamente pelo servidor, em decorrência de errônea interpretação ou má aplicação da lei pela Administração Pública, quando constatada a boa-fé do beneficiário. Precedentes.



2. Recurso desprovido.(REsp 645165/CE, Rel. Ministra LAURITA VAZ, QUINTA TURMA, julgado em 01/03/2005, DJ 28/03/2005 p. 307)”

‘AgRg no AREsp 33281 / RNAGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL 2011/0183778-5 Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO

ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL. MILITAR TRANSFERIDO PARA A RESERVA NÃO REMUNERADA. REPOSIÇÃO AO ERÁRIO DE VALORES. RECEBIMENTO DE BOA-FÉ. DESCABIMENTO DA PRETENSÃO ADMINISTRATIVA DE RESTITUIÇÃO DOS VALORES. AGRAVO REGIMENTAL DA UNIÃO DESPROVIDO.

1. A Primeira Seção do STJ, no julgamento do Recurso Especial Representativo da Controvérsia 1.244.182/PB, firmou o entendimento de que é descabida a restituição de valores pagos em decorrência de interpretação equivocada ou má aplicação da legislação regente pela própria Administração, quando constatada a boa-fé do beneficiado.

2. O requisito estabelecido para a não devolução de valores pecuniários indevidamente recebidos é a boa-fé do Servidor que, ao recebê-los na aparência de serem corretos, firma compromissos com respaldo na pecúnia; a escusabilidade do erro cometido pelo agente autoriza a atribuição de legitimidade ao recebimento da vantagem.

3. Não há que se impor a restituição pelo Servidor de quantias percebidas de boa-fé e por equívoco do erário, porquanto tais valores não lhe serviram de fonte de enriquecimento ilícito, mas de sua subsistência e de sua família.

4. Agravo Regimental da UNIÃO desprovido.”

“REsp 1318573 / ES - RECURSO ESPECIAL 2012/0072968-5

Ministra ELIANA CALMON

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. PROFESSOR APOSENTADO. VANTAGEM DO ART. 192, I, DA LEI 8.112/90. REESTRUTURAÇÃO DA CARREIRA DE MAGISTÉRIO SUPERIOR. REPOSIÇÃO AO ERÁRIO. EQUÍVOCO DA ADMINISTRAÇÃO. INFRINGÊNCIA A ENUNCIADOS SUMULARES. INADMISSIBILIDADE. QUESTÃO DECIDIDA SOB A SISTEMÁTICA DOS REPETITIVOS.

1. A insurgência de violação a súmulas não enseja a utilização do recurso especial, nos termos do artigo 105, III, "a", da Constituição Federal, pois não se enquadram na expressão "tratado ou lei federal", contida na norma constitucional mencionada.

2. No julgamento do REsp n.º 1.244.182/PB (Rel. Min. Benedito Gonçalves), submetido à sistemática dos recursos repetitivos, ficou estabelecido o entendimento no sentido de que, caracterizada a





percepção como de boa-fé, pelo servidor, nos casos de pagamento efetivado por interpretação equivocada da Administração sobre norma legal ou administrativa, deve ser afastada a restituição ao erário dos valores recebidos.

2. Recurso especial conhecido em parte e, nessa parte, não provido.”

“REsp 1306161 / RO RECURSO ESPECIAL 2011/0164247-4

Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS. REAJUSTE DE 84,32%. VALORES RECEBIDOS DE BOA-FÉ. VERBA ALIMENTAR. INEXIGIBILIDADE DE REPOSIÇÃO AO ERÁRIO. RECURSO ESPECIAL PROVIDO EM PARTE.

1. É pacífico no STJ o entendimento de que não há falar em ofensa à coisa julgada, ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito ou ao princípio da irredutibilidade, quando da postulação do pagamento do IPC de março de 1990, correspondente a 84,32%, referente a período distinto daquele concedido pela Justiça Trabalhista, pois a partir da vigência do Regime Jurídico Único, não existe direito dos servidores públicos ao reajuste de 84,32% referente ao IPC de março de 1990.

2. 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. (Recurso Especial Repetitivo 1.244.182/PB, Primeira Seção, Relator Ministro Benedito Gonçalves, DJe 19/10/2012)

3. No caso, houve erro da Administração quanto ao alcance da coisa julgada, devendo ser reiterado que o Superior Tribunal de Justiça firmou entendimento no sentido de que, nos casos em que o pagamento indevido foi efetivado em favor de servidor público, em decorrência de interpretação equivocada ou de má aplicação da lei por parte da Administração e havendo o beneficiado recebido os valores de boa-fé, mostra-se indevido o desconto de tais valores.

4. Recurso especial conhecido e provido em parte.”

Ainda no âmbito do STJ, merece destaque a seguinte decisão, proferida em 2012 conforme procedimento previsto para os recursos repetitivos:

“REsp 1244182 / PB RECURSO ESPECIAL  
2011/0059104-1

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO. ART. 46, CAPUT, DA LEI N. 8.112/90 VALORES RECEBIDOS INDEVIDAMENTE POR INTERPRETAÇÃO ERRÔNEA DE LEI. IMPOSSIBILIDADE DE RESTITUIÇÃO. BOA-



**FÉ DO ADMINISTRADO. RECURSO SUBMETIDO AO REGIME PREVISTO NO ARTIGO 543-C DO CPC.**

1. A discussão dos autos visa definir a possibilidade de devolução ao erário dos valores recebidos de boa-fé pelo servidor público, quando pagos indevidamente pela Administração Pública, em função de interpretação equivocada de lei.
2. O art. 46, caput, da Lei n. 8.112/90 deve ser interpretado com alguns temperamentos, mormente em decorrência de princípios gerais do direito, como a boa-fé.
3. Com base nisso, quando a Administração Pública interpreta erroneamente uma lei, resultando em pagamento indevido ao servidor, cria-se uma falsa expectativa de que os valores recebidos são legais e definitivos, impedindo, assim, que ocorra desconto dos mesmos, ante a boa-fé do servidor público.
4. Recurso afetado à Seção, por ser representativo de controvérsia, submetido a regime do artigo 543-C do CPC e da Resolução 8/STJ.
5. Recurso especial não provido.”

Também no âmbito do STF se tem notícia do mesmo entendimento, como se pode verificar no MS 25.641, relatado pelo então Ministro Eros Roberto Grau, no qual se lê:

“MANDADO DE SEGURANÇA. MORTE DE UM DOS IMPETRANTES. IMPOSSIBILIDADE DE HABILITAÇÃO DE HERDEIROS, FACULTADO O USO DAS VIAS ORDINÁRIAS. EXTINÇÃO SEM JULGAMENTO DE MÉRITO. TOMADA DE CONTAS PERANTE O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. LEI N. 8.443/92. NORMA ESPECIAL EM RELAÇÃO À LEI N. 9.784/99. DECADÊNCIA, INOCORRÊNCIA. IMPOSTO DE RENDA SOBRE JUROS DE MORA DECORRENTES DE ATRASO NO PAGAMENTO DE VENCIMENTOS. DEVOLUÇÃO DE VALORES QUE, RETIDOS NA FONTE INDEVIDAMENTE PELA UNIDADE PAGADORA, FORAM RESTITUÍDOS PELA MESMA NO MÊS SEGUINTE. DÚVIDA QUANTO À INTERPRETAÇÃO DOS PRECEITOS ATINENTES À MATÉRIA. SEGURANÇA CONCEDIDA.

[...]

3. A reposição, ao erário, dos valores percebidos pelos servidores torna-se desnecessária, nos termos do ato impugnado, quando concomitantes os seguintes requisitos: 1) presença de boa-fé do servidor; ii) ausência, por parte do servidor, de influência ou interferência para a concessão da vantagem impugnada; iii) existência de dúvida plausível sobre a interpretação, que autorizou o pagamento da vantagem impugnada, no momento da edição do ato que autorizou o pagamento da vantagem



impugnada; iv) interpretação razoável, embora errônea, da lei pela Administração. ...”

Diante desta corrente e do volume de prováveis derrotas judiciais que a Administração pode ter diante de si, é provável e prudente que a Administração Pública estadual acabe por se orientar neste sentido, o que já se verifica no âmbito da Administração Pública federal.<sup>19</sup>

Por outro lado, decidindo-se a Administração Pública estadual por seguir a orientação jurisprudencial citada, urge que seja adotada uma série de cautelas, dentre as quais a verificação em procedimento administrativo da boa-fé do servidor beneficiário do ato, **da plausibilidade da interpretação jurídica que deu causa ao pagamento indevido**, da eventual responsabilidade de agente público pelos pagamentos indevidos, da necessidade de revisão de todos os atos congêneres.

**Por fim, há que registrar que tal orientação apenas se pode aplicar a pagamento de valores a servidores públicos, no bojo de verbas alimentares, recebidas de boa-fé. Não se pode aplicar, como é cristalino, ao recebimentos de valores por sucessores de servidor após o seu falecimento; no caso, sabe-se que os valores não podem ser apropriados pelos sucessores.**

Como dito, é preciso deixar claro este ponto: em alguns casos, havendo a verificação da boa-fé em procedimento administrativo, poderá ocorrer de o servidor ter a seu favor este entendimento, não tendo que repor valores recebidos de boa-fé, em virtude de interpretação errônea ou equivocada, mas sempre escusável e plausível. Em outros casos, no entanto, é de se afastar, desde já, a inviabilidade de cobrança de valores pagos indevidamente, é o que ocorre com os herdeiros e sucessores de servidor falecido quanto à reposição de valores pagos após o falecimento deste, tal reposição se impõe.

## 5) APERFEIÇOAMENTO DA COBRANÇA DE VALORES PAGOS INDEVIDAMENTE A SERVIDORES PÚBLICOS

<sup>19</sup> Vide Súmula n. 63, de 14.05.2012, AGU, e, mais especificamente, Súmulas 34 e 72, de 26.09.2013, AGU.



Por fim, ainda que não seja este o objeto central das questões colocadas nesta Consulta, entende-se ser conveniente estudar e empreender, inclusive em termos normativos (legais e regulamentares), a sistematização e procedimentalização da cobrança de valores pagos indevidamente a servidores públicos, devendo a Administração Pública estadual tomar as providências necessárias para tanto, mobilizando os setores responsáveis.

É de observar que não se abordou aqui a questão da cobrança de valores pagos indevidamente a servidores que mantêm o vínculo funcional ou previdenciário com o Estado, questão a ser equacionada de modo diverso, considerando que se mantêm o pagamento mensal de remuneração ou proventos.<sup>20</sup> Tratou-se aqui apenas de reposição de valores pagos indevidamente em situações em que o servidor falece, é exonerado ou demitido, extinguindo-se seu vínculo jurídico com o Estado.

Pode-se iniciar tal estudo esquematizando as hipóteses em que esta cobrança deve ser realizada e buscando-se disciplinar os meios de fazê-la, a começar pelo estabelecimento de prazos para o pagamento espontâneo na esfera administrativa e passando pela disciplina e operacionalização da sua inscrição em dívida ativa a fim de facilitar a sua cobrança judicial por meio da Advocacia Geral do Estado. É de analisar, havendo a inscrição destes valores em dívida ativa, a viabilidade de se disciplinar normativamente a cobrança de valores menores por meios alternativos, a exemplo do que vem sendo feito com outras espécies de créditos, nos termos do Decreto estadual n. 45.989/2012.<sup>21</sup>

De fato, talvez seja interessante buscar exemplo em esferas em que tais procedimentos parecem estar sendo adotados de modo a tentar adequá-los à realidade do Estado de Minas Gerais para dar efetividade à reposição aos cofres públicos de quantias pagas indevidamente, como é o caso, já citado, da esfera federal.

Por fim, ter-se-á que verificar a incidência de acréscimos legais incidentes sobre os créditos a serem ressarcidos ao erário.

<sup>20</sup> Salienta-se, mais uma vez, a necessidade de adequação legislativa, citando-se o exemplo do âmbito federal (Lei federal n. 8.112/90) que pode ser adequado e até aperfeiçoado para o Estado.

<sup>21</sup> O referido Decreto regulamenta a forma pela qual a Advocacia-Geral do Estado poderá utilizar meios alternativos de cobrança de créditos fiscais, mas há a possibilidade de utilização de tais meios para créditos de outra natureza, como multas não tributárias. Seria o caso, como se vê, de estudar a possibilidade e necessidade de alteração normativa de modo a viabilizar a cobrança de valores pagos indevidamente a servidores também por estas vias, o que envolveria a sua inscrição em dívida ativa.



## CONCLUSÃO

Diversas situações gerais e concretas foram apontadas na presente Consulta. Entendem-se respondidas as questões concretamente colocadas, na forma da argumentação acima expendida. Por outro lado, as observações finais apresentadas colocam-se como uma primeira tentativa de aproximação sistemática ao problema, restando clara a necessidade e conveniência de se adotarem as providências legislativas e administrativas no sentido de se procedimentalizar e sistematizar a cobrança de valores recebidos indevidamente quer por servidores públicos que se desligam do serviço público (e mesmo aqueles que não se desligam), quer por sucessores de servidores falecidos.

Apenas para facilitar a compreensão da orientação fornecida para as situações concretas aventadas, apresentam-se, esquematicamente, algumas das conclusões a que se chegou:

- *Em que momento inicia-se o cômputo do prazo prescricional (prescrição quinquenal) para a cobrança dos débitos no caso dos servidores falecidos. Seria a partir da data do falecimento? Seria a partir do envio da cobrança? Ou seria a partir da data em que a administração pública tomou conhecimento do falecimento do servidor?*
  - trata-se de prazo prescricional;
  - inicia-se o prazo prescricional com a ciência pela Administração do falecimento do servidor ativo ou aposentado;
  - não há que cogitar, em regra, de desfazimento de ato administrativo (se este tiver sido praticado licitamente), o ato se extingue com a morte do beneficiário; não há que cogitar, conseqüentemente, do prazo decadencial de 5 anos para a Administração anular ato administrativo;
  - trata-se de questão bastante controversa, considera-se, assim, conveniente ter como parâmetro 5 anos para a duração deste prazo prescricional;



- tomando ciência a Administração do falecimento do servidor e tendo ocorrido pagamentos em prol deste após o falecimento, tem a Administração 5 anos para perseguir judicialmente a restituição de valores;
- deve-se acompanhar a evolução da jurisprudência para verificar se se vai aplicar o prazo prescricional de 3 anos, previsto no art. 206, § 3.º do Código Civil, às ações de reparação propostas pelo Estado em face de particulares;
- deve-se tentar ajuizar as ações de ressarcimento, em face dos responsáveis pela apropriação dos valores pagos indevidamente, o mais rápido possível para evitar discussões judiciais que possam levar ao reconhecimento de prazos prescricionais mais exíguos;
- propõe-se a ação de reparação em face do responsável pela apropriação dos valores pagos indevidamente após o falecimento do servidor e não se aplica a restrição dos limites da herança; trata-se de débito próprio e não de obrigação transferida pelo servidor falecido;
- é conveniente adotar-se um procedimento padrão para a cobrança administrativa destes valores, que deve preceder a cobrança judicial;
- havendo indício de cometimento de infração deve ser cientificado o Ministério Público;
- *Nos casos em que o servidor vier a falecer no curso do parcelamento do débito, como fica a reposição das parcelas restantes que deixaram de ser descontadas em razão do falecimento do servidor?*
- deve-se cobrar dos sucessores (espólio) do servidor o montante total do débito parcelado e não pago em virtude do falecimento do servidor, nos limites da herança, nos prazos gerais de prescrição previstos no Código Civil;
- deve-se acompanhar a jurisprudência quanto à incidência do prazo quinquenal de prescrição;
- quanto às situações descritas nestes 2 primeiros questionamentos, não há que se aplicar a jurisprudência que aponta para a não cobrança de valores recebidos de boa-fé por servidores; a cobrança se impõe;



- *Na maioria dos casos de falecimento, constatamos que os servidores falecidos são instituidores de pensão previdenciária no IPSEMG. Nestes casos, há possibilidade legal de o débito deixado por servidor ser compensado na pensão até sua quitação?*
- a pensão é um direito próprio dos beneficiários indicados legalmente;
  - o Estado não pode realizar cobranças relativas a débitos de servidores falecidos por meio de descontos em pensões previdenciárias;
- *E quanto aos servidores que se desligaram, foram demitidos ou exonerados e que devem repor ao erário vencimentos recebidos indevidamente: qual o procedimento a ser adotado quando o ex-servidor é oficialmente notificado sobre o débito e não realiza a sua quitação? A prescrição quinquenal deve ser observada nessas situações? Em caso positivo, qual seria a vigência a ser considerada para a prescrição, a do desligamento ou da comunicação do débito?*
  - *Por fim, nos casos em que o servidor desligado recusar-se a quitar a sua dívida com o erário, seria possível a cobrança dos débitos pela via judicial? Quais seriam os procedimentos legais que poderiam ser adotados para viabilizar a reposição desses valores ao Estado pela via judicial?*
- a Administração deve aplicar o disposto no art. 270 da Lei estadual n. 869/52;
  - não havendo pagamento espontâneo, a Administração deve recorrer ao Judiciário;
  - a Administração pode ter que anular atos viciados dos quais derivem os pagamentos indevidos, podendo fazê-lo, com procedimento administrativo, e dentro do prazo decadencial de 5 anos (art. 65, Lei estadual n. 14.184);
  - da anulação dos atos, passam os valores a ser devidos, incidindo a prescrição decenal, geral do Código Civil;
  - a Administração deve tentar ajuizar o mais rápido possível tais ações, considerando a crescente orientação jurisprudencial no sentido de se aplicar também para as ações propostas pelo Estado a prescrição quinquenal;
  - a Administração deve verificar se os valores indevidos foram pagos no bojo de verbas alimentares, recebidos de boa-fé pelos servidores em face de errônea ou equivocada, mas sempre plausível e escusável, interpretação de lei pela Administração, hipótese em que poder-se-á considerar como não devido o ressarcimento, com as cautelas acima apontadas.



A matéria é controvertida e deve continuar a ser estudada e debatida no âmbito do Estado de modo a se adotarem as providências necessárias à adequada e efetiva tutela do erário sem desconhecer os direitos dos indivíduos que com o Estado se relacionam.

É o que me parece, salvo melhor juízo.

Belo Horizonte, 05 de novembro de 2013.

Luísa Cristina Pinto e Netto  
Procuradora do Estado

OAB/MG 82.789 – MASP 661.414-3

"APROVADO EM 18/11/13"

*Sérgio Pessoa de Paula Castro*  
Sérgio Pessoa de Paula Castro  
Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica  
Masp.: 592.222-8 - OAB/MG 62.597

*aprovado*  
*18/11/13*  
*celso*  
Celso Antônio Rebelo Romaneli  
ADVOCADO GERAL DO ESTADO