



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

ADVOCACIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

**Procedência:** Procuradoria de Direitos Difusos, Obrigações e Patrimônio – PDOP

**Interessado:** Procuradoria de Direitos Difusos, Obrigações e Patrimônio – PDOP

**Número:** 16.430

**Data:** 03 de março de 2022

**Classificação Temática:** ATOS ADMINISTRATIVOS – INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA – DANO AO ERÁRIO

**Precedente:** Parecer Jurídico nº 15.288/2013.

**Ementa:**

RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. PAGAMENTO INDEVIDO FEITO A SERVIDOR JÁ FALECIDO. ILÍCITO CIVIL. PRAZO PRESCRICIONAL. RESPONSABILIDADE PELA RESTITUIÇÃO. FORMA DE COBRANÇA. NECESSIDADE DE REGULAR PROCESSO ADMINISTRATIVO. POSSIBILIDADE DE INSCRIÇÃO EM DÍVIDA ATIVA. PADRONIZAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS DE COBRANÇA.

1. 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.
2. A cobrança dos valores deve ser promovida em face do sucessor ou dos sucessores que os levantaram indevidamente, o que demanda apuração caso a caso.
3. Em existindo processo de inventário em curso, cumpre verificar se os valores pagos indevidamente compuseram o espólio, tendo sido incluída no inventário e na partilha dos bens. Nesse caso, todos os herdeiros passam a ter legitimidade passiva para a ação de ressarcimento, conforme entendimento do Superior Tribunal de Justiça.
4. Deve-se considerar como quinquenal o prazo prescricional para o Estado ser ressarcido dos valores pagos em favor de servidor falecido e não devolvidos espontaneamente pelos responsáveis pela apropriação de tais valores, ressalvados os casos de improbidade administrativa ou sentença criminal transitada em julgado em desfavor do réu, quando então poder-se-á sustentar a tese de imprescritibilidade, até manifestação do STF sobre o tema.
5. 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, § 5º, CRB/88.

6. Em caso de não haver a identificação do responsável pelo levantamento indevido dos valores, uma alternativa seria a instauração de processo administrativo com a notificação do(s) herdeiro(s) necessário(s) do ex-servidor/pensionista para que este(s) informe(m), com fundamento no art. 9º, incisos I e IV, da Lei nº 14.184/2002, sobre o ajuizamento de Ação de Inventário, sua atual situação, ou qualquer outra informação capaz de viabilizar a identificação do responsável pelo levantamento dos valores indevidamente pagos.

7. Necessidade de o processo administrativo conter todas as informações relativas ao devedor – responsável pelo levantamento dos valores pagos indevidamente ao servidor já falecido quando for o caso, bem como ser precedida de cobrança administrativa da dívida, a ser realizada pelo órgão ou entidade que a apurou, assegurados o contraditório e a ampla defesa.

8. Seguido o regular processo administrativo, com a identificação do devedor, deve-se notificá-lo da cobrança administrativa, notificação esta da qual deverá constar, para fins de posterior inscrição em dívida ativa: a) o nome do devedor; b) o valor da dívida; c) a origem, a natureza e o fundamento legal da dívida; d) o número do processo administrativo em que estiver apurado o valor da dívida; e) prazo para pagamento, ou apresentação de defesa que elida a sua obrigatoriedade; e f) alerta de que a falta de pagamento ou defesa que elida a sua obrigatoriedade acarretará a inscrição em Dívida Ativa.

9. Necessidade de padronização dos procedimentos administrativos de cobrança pelos órgãos de origem – IPSEMG, SEPLAG, SEFAZ – permitindo a adequada instrução dos processos administrativos de modo a viabilizar a atuação da AGE na recuperação desses créditos.

**Referências normativas:** Decreto 20.910/1932; Art. 39 da Lei Federal nº 4.320/64; Art. 37, § 5º, da Constituição Federal de 1988; arts. 884 e 1784 do Código Civil de 2002; Lei estadual nº 14.184/2002; Lei estadual nº 21.735/2015; Resolução SEPLAG nº 37/2005.

## RELATÓRIO

1. Trata-se de expediente originado da Procuradoria de Direitos Difusos, Obrigações e Patrimônio – PDOP contendo indagações acerca de demandas oriundas da Secretaria de Estado da Fazenda para providência quanto ao ressarcimento ao erário de crédito não tributário decorrente do pagamento indevido de valores a servidor falecido.

2. Relata a PDOP que *“parte das discussões jurídicas sobre o tema já foram [sic] objeto de análise no Parecer CJ nº 15.288/13 (doc. 1 em anexo), que entendeu pela prescrição da ação de ressarcimento em 5 (cinco) anos a contar da data em que a*

*Administração toma conhecimento do óbito do servidor.”*

3. Notícia, contudo, que a Secretaria de Estado da Fazenda, por meio da Nota Técnica nº 09/2020 SEF/SPGF/NTJ, manifestou posicionamento divergente, *“no sentido de que não há que se falar em prescrição ou decadência diante da caracterização de crime de estelionato previdenciário em relação àquele que se apropria indevidamente do valor pago a servidor falecido.”*

4. Pondera que os expedientes vindos da SEF não são instruídos com a devida apuração de eventual crime, indicação de ação penal em curso, ou cópia da sentença condenatória, restando dúvida quanto ao responsável pelo dano, o que não permite a identificação de quem seria o sujeito passivo para a ação de ressarcimento.

5. Informa ainda a especializada que tem *“tentado habilitar esse crédito em processos de inventário/arrolamento sumário quando localizados”,* providência esta que diverge do posicionamento da 1ª PDA para quem *“não há como presumir a responsabilidade do espólio, que fica restrita às dívidas contraídas pelo servidor falecido ainda em vida.”*

6. Prossegue afirmando que, para a 1ª PDA, *“a quantia deverá ser cobrada daquele herdeiro que se enriqueceu sem causa com o saque irregular da quantia, não podendo os herdeiros, sem individualização, serem intimados apenas como ‘sucessores’ do servidor falecido.”* Porém, os processos administrativos instaurados pela SEF, em regra, são direcionados genericamente aos sucessores do servidor falecido, sem apurar e individualizar quem teria se enriquecido ilícitamente.

7. Por fim, *“tendo em vista as divergências de entendimento com o órgão da Fazenda quanto à prescrição e com a 1ª PDA quanto à possibilidade de direcionamento da cobrança ao espólio ou sucessores do falecido”,* submete a questão à análise desta Consultoria Jurídica, *“solicitando orientações, a fim de balizar a atuação da PDOP nessas demandas.”*

8. Passamos a analisar.

## **FUNDAMENTAÇÃO**

9. Como bem destacado pela Procuradora-Chefe da PDOP, a questão não é nova na Advocacia Geral e já foi objeto de análise minuciosa no Parecer Jurídico nº 15.288/2013. Naquela oportunidade, alguns pontos importantes foram abordados, consagrando o entendimento da AGE sobre o tema. Senão vejamos.

### **1. Do prazo para a cobrança dos valores pagos indevidamente em face dos sucessores do servidor falecido.**

10. Quanto à prescrição da ação de ressarcimento, restou consignado no Parecer Jurídico nº 15.288/2013 que, apesar das discussões acerca de sua duração, *“deve-se considerar como 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.”*

11. Ponderou-se, no entanto, que há relevantes posicionamentos doutrinários, seja no sentido de se aplicar no caso o prazo prescricional geral de 10 anos, previsto no art. 205 do Código Civil, seja no sentido da prescrição trienal para a ação de reparação de dano, previsto no art. 206, § 3º, V, do mesmo código.

12. Por esta razão, destacou-se que, não obstante a conclusão pelo prazo quinquenal manifestada no parecer, *“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.**” (destaques no original).

13. Sem afastar a recomendação no sentido do acompanhamento da evolução jurisprudencial, cumpre destacar que o STJ vem reafirmando a tese pelo prazo quinquenal para as ações de ressarcimento ao erário, inclusive em caso de benefício previdenciário pago indevidamente, quando comprovada a má-fé do beneficiário. Por todas, confira-se:

PROCESSUAL CIVIL E PREVIDENCIÁRIO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO 3/STJ. AÇÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. VIOLAÇÃO DO ARTIGO 1.022 DO CPC/2015. NÃO CARACTERIZAÇÃO. FRAUDE CONTRA A PREVIDÊNCIA SOCIAL. APURAÇÃO EM PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO. CANCELAMENTO DO BENEFÍCIO. PRAZO PRESCRICIONAL DA PRETENSÃO RESSARCITÓRIA. REPERCUSSÃO GERAL. RE 669.069/MG. PRAZO PRESCRICIONAL QUINQUENAL. DECRETO 20.910/1932.

1. Incidência do Enunciado Administrativo 3/STJ: "Aos recursos interpostos com fundamento no CPC/2015 (relativos a decisões publicadas a partir de 18 de março de 2016) serão exigidos os requisitos de admissibilidade recursal na forma do novo CPC".

2. O acórdão recorrido abordou, de forma fundamentada, todos os pontos essenciais para o deslinde da controvérsia, razão pela qual não há falar na suscitada ocorrência de violação do art. 1022 do CPC/2015.

3. "É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil." (RE 669.069/MG, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, DJe 28.4.2016).

4. Aplica-se o prazo prescricional de 5 anos, nos termos do art. 1º do Decreto 20.910/1932, à ação de ressarcimento de benefício previdenciário pago indevidamente, quando comprovada a má-fé do beneficiário, em atenção aos princípios da isonomia e simetria.

5. Agravo conhecido. Recurso especial conhecido e não provido. (AREsp 1441458/RS, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 20/10/2020, DJe 17/11/2020)

14. Do voto do Relator, cabe extrair trecho que sintetiza e fundamenta a atual jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça sobre o tema:

No tocante à tese principal, qual seja, a de imprescritibilidade da ação de ressarcimento ao erário de valores indevidamente pagos ao beneficiário, melhor sorte não socorre a autarquia previdenciária.

Conforme premissas fáticas delineadas pelas instâncias ordinárias, é incontroversa a existência de fraude contra o INSS, perpetrada por meio da alteração de dados necessários à concessão do benefício, com a inclusão de períodos não comprovados.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 669.069/MG, em sede de repercussão geral, consolidou a orientação de que é prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública

decorrente de ilícito civil. Eis a ementa do julgado:

CONSTITUCIONAL E CIVIL. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. IMPRESCRITIBILIDADE. SENTIDO E ALCANCE DO ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO. 1. É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil. 2. Recurso extraordinário a que se nega provimento (RE 669.069/MG, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, DJe 28.4.2016).

**Tal precedente é aplicável ao caso dos autos, uma vez que não se trata de improbidade administrativa, tampouco há notícia de sentença criminal transitada em julgado em desfavor do réu, o que enseja o reconhecimento de ato ilícito civil e impõe o afastamento da tese de imprescritibilidade aventada pelo INSS.**

Sobre o tema, esta Corte entende que (i) configurada a má-fé do beneficiário no recebimento dos valores e (ii) na ausência de prazo prescricional específico definido em lei, é aplicável o prazo disposto no art. 1º do Decreto 20.910/1932, em respeito aos princípios da isonomia e simetria. (destaque nosso)

15. O precedente reforça as conclusões do Parecer Jurídico nº 15.288/2013 não só no tocante à duração do prazo prescricional como também no que se refere ao afastamento da tese da imprescritibilidade.

16. Mesmo que à época da prolação do parecer ainda não houvesse sido julgado no STF o RE 669.069, já se alertava para o risco da tese, cabendo transcrever entendimento da AGE então consignado:

Ainda quanto à discussão acerca do prazo prescricional há que cogitar sobre a imprescritibilidade, prevista no art. 37, § 5º, 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 26ª edição deste Curso admitimos que, por força do § 5º 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 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. Destarte, se a isto se agrega que quando quis estabelecer a imprescritibilidade a Constituição o fez expressamente como no art. 5º, 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, § 5º? 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.

(...)” (MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 1.080-1081)

**Mesmo que não se espouse o entendimento explicitado, e não se esposa, 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.**

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 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 prescribibilidade da cobrança destes valores em 5 anos, contando-se o prazo prescricional a partir da ciência pela 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 imprescribibilidade prevista no art. 37, § 5º, CRB/88.** (destaques nossos)

17. O julgamento do RE nº 669.069 pelo Supremo Tribunal Federal não teve o condão de alterar as conclusões exaradas no parecer, uma vez que, ao contrário do que inicialmente restou anunciado com o Tema 666 da Repercussão Geral [\[1\]](#), o julgado não cuidou da tese da prescribibilidade ou não de ações de reparação decorrentes de ações de improbidade ou de ilícitos criminais.

18. A questão, aliás, foi objeto de amplo debate entre os Ministros, ressalvado o Min. Edson Fachin que restou vencido no seu entendimento pela imprescribibilidade inclusive nos casos de ilícitos civis. Entre os Ministros que se posicionaram pela tese da prescribibilidade da reparação de dano decorrente de ilícito civil, prevaleceu a corrente que defendeu que a Corte não se posicionaria naquele momento sobre a prescribibilidade ou não das ações de reparação por atos de improbidade ou ilícitos criminais, por não ter amadurecido o tema e ainda porque não teria sido ele objeto do recurso.

19. Eis a tese inicialmente proposta pelo Relator, Ministro Teori Zavascki:

Ante o exposto, nego provimento ao recurso extraordinário, mantendo a conclusão do acórdão recorrido, embora com fundamentação diversa, e proponho a fixação de tese segundo a qual a imprescribibilidade a que se refere o art. 37, § 5º, da CF diz respeito apenas a ações de ressarcimento de danos ao erário decorrentes de atos praticados por qualquer agente, servidor ou não, tipificados como ilícitos de improbidade administrativa ou como ilícitos penais. É o voto.

20. A proposta gerou intensos debates, que se inauguraram com o voto do Min. Luis Roberto Barroso:

Eu gostaria de adiantar, desde logo, que estou de acordo com o voto do Ministro Teori Zavascki naquilo em que decidiu a demanda posta. Portanto, acho que, nas ações de reparação por ilícito civil, a prescribibilidade se impõe, e, no caso concreto, se impõe de acordo com os critérios que Sua Excelência apontou. De modo que não tenho nenhuma dúvida em acompanhá-lo na solução desta lide específica.

Sua Excelência, no entanto, foi um pouco além, preocupado em sistematizar o tema. Dentre outras razões, porque a questão da imprescritibilidade em matéria de improbidade, ou mesmo em matéria de crime, ela não foi objeto - eu diria - de um contraditório neste processo. Ou seja, nós não fomos expostos aos diferentes argumentos, alguns deles suscitados agora, pelo Ministro Toffoli e pelo Ministro Gilmar Mendes. E eu não gostaria de ter um pronunciamento do Plenário sobre esta questão importante e delicada da imprescritibilidade, sem um contraditório em que nós pudéssemos considerar todos os argumentos.

21. O Ministro Luiz Fux, por outro lado, entendia que aquela seria uma boa oportunidade para debater o tema:

Senhor Presidente, eu queria dar apenas uma sugestão a Vossa Excelência. De uma forma ou de outra, alguns componentes da Corte têm suas opiniões mesmo sobre essa conclusão a que chegou o Ministro Teori, sobre a imprescritibilidade, ainda que seja por ato de improbidade administrativa. Tendo em vista que foi esse o tema afetado à repercussão geral, entendo, de bom alvitre, ainda que adiemos a conclusão de todos os votos, que nós não perdêssemos essa oportunidade de debatermos esse tema que está submetido à apreciação nossa.

22. No entanto, acabou prevalecendo o entendimento do Ministro Barroso, nos termos da proposta feita pelo então Presidente da Corte, Ministro Ricardo Levandowski:

Se Vossa Excelência me permite, Ministro Gilmar, eu penso que temos que ser pragmáticos. Nós temos aqui um excelente voto que foi enunciado pelo Ministro-Relator Teori Zavascki, duas belíssimas sustentações orais, uma manifestação substanciosas [sic] do Ministro Barroso. Acho que nós estamos aptos a votar e temos que votar um caso concreto simples que não me parece apresentar maior dificuldade.

Eu imagino o seguinte: que a tese de fato foi ventilada, tanto no recurso da União, dizendo que haveria infringência ao artigo 37, § 5º, da Carta Magna e também a matéria foi discutida no parecer do Ministério Público. Portanto, a matéria está posta em tese.

Mas eu reconheço também, por outro lado, a afirmação feita por sua Excelência o Relator, no final do voto, segundo a qual a imprescritibilidade a que se refere o art. 37, § 2º [sic], da Constituição Federal, diz respeito apenas às ações de ressarcimento de danos ao erário decorrentes de improbidade administrativa. Eu tenho a impressão, Ministro Teori Zavascki, que o Plenário não está maduro para afirmar a tese neste momento. Mas eu entendo, posso estar enganado, que nós temos um consenso no sentido de entender que a matéria tratada nos autos retrata o ilícito civil de natureza patrimonial sujeito à prescrição nos termos da lei ordinária.

Eu acho que essa é uma tese que nós estamos prontos a afirmar, temos que liquidar esse caso e vamos caminhar para frente. Quem sabe, numa próxima assentada, nós teremos um caso que vai tratar de improbidade administrativa.

23. A Suprema Corte, então, optou por restringir a tese proposta pelo relator, de



modo a abordar apenas a questão da prescritibilidade das ações decorrentes de ilícito civil, nada dizendo sobre as decorrentes de ato de improbidade ou ilícito criminal:

Órgão julgador: Tribunal Pleno

Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI

Julgamento: 03/02/2016

Publicação: 28/04/2016

Ementa: CONSTITUCIONAL E CIVIL. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. IMPRESCRITIBILIDADE. SENTIDO E ALCANCE DO ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO.

1. É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil. 2. Recurso extraordinário a que se nega provimento.

### **Tese**

**É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil.**

24. Assim, não tendo havido nenhuma alteração jurisprudencial que justificasse a revisão do parecer, devem ser mantidas as suas conclusões quanto ao prazo prescricional para a ação de ressarcimento ao erário nos casos de pagamentos indevidos a servidor já falecido levantados por sucessores, em suma:

a) *“Deve-se considerar como 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”;*

b) *“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”;*

c) Mantido *“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 (...) **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 Administração do óbito do servidor”;***

d) *“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”;*

e) *“(...) **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, § 5º, CRB/88.**”*

25. Quanto à conclusão contida na alínea “c” relativa ao marco inicial da contagem, cumpre ainda fazer uma breve consideração em face da dúvida suscitada pela PDOP na Promoção constante do documento SEI 32552381.

26. Na referida promoção, ponderam os procuradores signatários:

Considera-se, pois, o prazo prescricional quinquenal a partir da ciência da Administração Pública do falecimento do servidor. Quando não há menção ou comprovação expressa no processo administrativo dessa comunicação temos considerado a data da primeira notificação aos sucessores. Indaga-se: É mesmo esse o início da contagem do prazo prescricional que devemos considerar?

26. Ao nosso ver, reputa-se ciente a Administração a partir do momento que ela cessa os pagamentos ao servidor falecido, e não necessariamente da notificação aos sucessores para a devolução dos valores indevidamente depositados. Esse marco – da cessação dos pagamentos dos benefícios – além de ser facilmente constatado pela Administração, indica que a partir daquele momento ela teve conhecimento da morte do servidor.

## **2. Da forma de cobrança dos valores pagos indevidamente em face dos sucessores do servidor falecido.**

27. Além de ressaltar e reafirmar que *“a regra quanto a valores públicos recebidos indevidamente tem que ser a sua reposição”* [21], o Parecer Jurídico nº 15.288/2013 também aborda o tema sobre a forma de cobrança:

Por certo, pode-se e deve-se tentar uma composição amigável do débito, procurando 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 deve envolver, entre outros, a forma de comunicação e o prazo assinalado para reposição espontânea, podendo ser necessária a criação de norma para tanto.

28. O fato é que até então, no Estado de Minas Gerais, não foi criada essa norma, e a cobrança administrativa dos valores pagos indevidamente a servidor falecido permanece ainda sem padronização.

29. Na Promoção 32552381, após destacar a impossibilidade de inscrição do crédito em dívida ativa atualmente, conforme já se manifestou a 1ª PDA em promoção aprovada por seu Procurador Chefe (Promoção PDA - pagamento indevido servidor - 32552087), informa a PDOP o fluxo vem seguindo nesses casos:

Neste aspecto, há que se consignar que a Coordenação do Estado-Autor tem tentado habilitar o crédito do Estado em processos de inventário/arrolamento sumário em curso, quando localizados, numa tentativa de reaver o crédito antes da partilha (Doc. 5, exemplo de peça anexa). Essa solução se mostrou como um teste de viabilidade e tentativa de uma medida eficaz e mais célere de ressarcimento, se comparada à ação de conhecimento. Como iniciamos recentemente esse tipo de peticionamento, não é possível ainda relatar como se desdobrará judicialmente. Embora já tenhamos caso de herdeiros que no bojo do inventário manifestaram interesse em pagar a dívida com o Estado. Todavia, essa atuação diverge do posicionamento acima exposto pela PDA, no que toca a cobrança do espólio e pode se tornar frágil e inapta

para alcançar a sua finalidade. Pois, além da cobrança ser do espólio (que não tem personalidade jurídica) e herdeiros, parte da premissa de que os herdeiros que se apropriaram indevidamente do valor pago pela Administração Pública estadual, após o falecimento do servidor. O que, na grande maioria dos casos, não é comprovada.

30. Nesse ponto, a apontada fragilidade desse meio de cobrança, ao nosso ver, não reside no fato de ser feita ao espólio. Como universalidade de bens, direitos e também dívidas e obrigações do falecido é mesmo o espólio que tem que arcar com a devolução dos valores pagos indevidamente. Isso porque a conta bancária em que o falecido recebia sua remuneração ou seus proventos compõe essa universalidade. Nesse sentido, confira-se o posicionamento da PGFN, no PARECER PGFN/CJU nº 2421/2008:

12. De acordo com o art. 6º do Código Civil de 2002, “a existência da pessoa natural termina com a morte”. Cumpre, portanto, ponderar sobre as conseqüências geradas pelo evento morte no campo do direito sucessório.

13. O vocábulo sucessão, em seu sentido mais amplo, significa o ato ou efeito de suceder, pelo qual uma pessoa assume o lugar de outra, substituindo-se na propriedade de seus bens ou na titularidade de seus direitos. Conforme leciona Clóvis Beviláqua, a sucessão *mortis causa* ou hereditária “é aquela em que há transmissão de direitos e obrigações de uma pessoa morta a outra sobreviva em virtude de lei ou da vontade do transmissor”.

14. Assim, segundo a legislação civil vigente, no exato momento da morte de alguém, deverá ser aberta sua sucessão, para que, automaticamente, transmita-se a herança aos herdeiros legítimos e testamentários, sem solução de continuidade e ainda que estes ignorem o fato. Nisto consiste o princípio da *saisine*, segundo o qual o próprio *de cujus* transmite ao sucessor a herança, princípio este acolhido expressamente no art. 1.784 do Código Civil de 2002, *verbis*:

"Aberta a sucessão, a herança transmite-se, desde logo, aos herdeiros legítimos e testamentários."

15. Nesse ponto, importante registrar os ensinamentos de Arnoldo Wald no sentido de que “o herdeiro continua, nas relações patrimoniais, a vida do *de cujus*, substituindo-o, sem que o falecimento venha importar em qualquer modificação da natureza dessas relações jurídicas. Neste sentido é que se afirmou que o herdeiro representava e continuava a pessoa do *de cujus*, o que se verifica nas relações patrimoniais entre os terceiros e o *de cujus*, que se mantêm, como se o falecimento não tivesse havido, salvo no tocante às relações de caráter personalíssimo, que a morte extingue”.

16. Vale ressaltar, ainda, que a massa de bens e direitos que será transmitida aos herdeiros no momento da abertura da sucessão recebe o nome de espólio, que contém tanto o patrimônio ativo do *de cujus* – direitos creditórios, garantias – como seu patrimônio passivo – dívidas, hipotecas e afins.

17. Nesses termos, e em análise à situação em debate, entendemos que a conta bancária integra igualmente o acervo

hereditário do falecido correntista. Por via de consequência, responde o espólio pela sua administração, tal como de todos os demais bens, direitos e deveres integrantes da universalidade denominada herança.

31. Entendemos que a fragilidade no procedimento indicado pela PDOP – peticionamento nos autos do processo de inventário – reside na ausência de título executivo – judicial ou extrajudicial – o que pode resultar na recusa do juízo em reservar os valores para devolução ao Erário.

32. É de se destacar que, apesar de vislumbramos alguma possibilidade de êxito nas tentativas da PDOP de reaver o crédito do Estado habilitando-o em processos de inventário/arrolamento sumário em curso, quando localizados, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça não reconhece legitimidade ao espólio para figurar no polo passivo de eventual ação de ressarcimento, conforme se verifica de acórdão recente, assim ementado:

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO N. 3/STJ. SERVIDOR PÚBLICO DISTRITAL. QUANTIA DISPONIBILIZADA PELO ENTE PÚBLICO APÓS O FALECIMENTO DA SERVIDORA. ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA DAS HERDEIRAS. AÇÃO DE RESSARCIMENTO. LEGITIMIDADE DO ESPÓLIO. NÃO OCORRÊNCIA. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

1. Na hipótese dos autos, o Distrito Federal demandou ação de ressarcimento contra o Espólio de Elisabete Alves de Souza Neves visando à condenação do espólio à restituição dos valores depositados na conta ex-servidora pública, a título de remuneração e de gratificação natalícia, após o seu falecimento.

2. A restituição de quantia recebida indevidamente é um dever de quem se enriqueceu sem causa (art. 884 do CC/2002). De acordo com as alegações do ente público, a vantagem econômica foi auferida pelas herdeiras da ex-servidora.

3. Pessoas naturais possuem personalidade jurídica entre seu nascimento com vida e o momento de sua morte (arts. 2º c/c 6º, ambos do CC/2002). A ex-servidora pública não tinha mais personalidade jurídica quando o Distrito Federal depositou a quantia ora pleiteada.

4. Para que se possa ser titular de direitos e obrigações (deveres), necessita-se de personalidade jurídica (art. 1º do CC/2002). Se a *de cuius* não tinha mais personalidade, não poderia se tornar titular de deveres. Ademais, o falecimento é causa de vacância do cargo público, de modo a não existir mais vínculo jurídico-administrativo entre a administração pública e a servidora após o falecimento dessa.

5. O espólio responde pelas dívidas do falecido (art. 796 do CPC/2015 e 1.997 do CC/2002). Por isso, o espólio não deve responder pelo enriquecimento sem causa das herdeiras que não é atribuível à falecida.

6. Logo, se o espólio não pode ser vinculado, nem mesmo abstratamente, ao dever de restituir, ele não pode ser considerado parte legítima nesta ação nos termos do art. 17 do CPC/2015.

7. Recurso especial provido. (REsp 1805473/DF, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em

33. Além disso, eventual procedimento de cobrança em face do espólio só seria implementável antes da expedição do formal de partilha. De acordo com o Parecer Jurídico nº 15.288/2013, uma vez feita a partilha, resta cobrar os valores do sucessor ou dos sucessores que os levantaram indevidamente.

34. No entanto, tal cobrança demandaria a identificação dos sucessores que se apropriaram de valores que não lhes pertencem para deles buscar a reparação, exigindo investigação 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. (destaques no original)

35. O grande problema é que na maior parte das vezes não é possível identificar quem se apropriou indevidamente desses valores. A primeira medida a ser tomada, a nosso ver, seria, em existindo processo de inventário, verificar se os valores pagos indevidamente compuseram o espólio, tendo sido incluída no inventário e na partilha dos bens. Nesse caso, todos os herdeiros passam a ter legitimidade passiva para a ação de ressarcimento, conforme entendimento do Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO. SERVIDORA PÚBLICA DISTRITAL. RESTITUIÇÃO DE VALORES PAGOS INDEVIDAMENTE PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ERRO OPERACIONAL. DEPÓSITO DE PROVENTOS DA SERVIDORA FALECIDA APÓS O PEDIDO DE AUXÍLIO-FUNERAL PELOS HERDEIROS. RESTITUIÇÃO. REALIDADE DO DIREITO SUCESSÓRIO. AGRAVO REGIMENTAL PROVIDO.

1. Hipótese em que a Administração Pública, após o pedido de auxílio-funeral realizado pelos herdeiros, continuou a efetuar o depósito dos proventos da servidora falecida.

2. Veja-se que as verbas alimentares percebidas por servidores de boa-fé não podem ser repetidas quando havidas por errônea interpretação de lei pela Administração Pública, em razão da falsa expectativa criada no servidor de que os valores recebidos são legais e definitivos (cf. REsp 1.244.182/PB, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe 19/10/2012, regime dos recursos repetitivos), o que decorre, em certo grau, pela presunção de validade e legitimidade do ato administrativo que ordenou a despesa.

3. É certa por outro lado, a elisão da boa-fé em caso de execução provisória de decisões judiciais não definitivas, que deve correr somente sob a responsabilidade de quem a requereu (cf. RE 608.482, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, TRIBUNAL PLENO, DJe 30/10/2014).

Entretanto, há reserva quanto à execução provisória de pensão por morte, que é benefício de ordem previdenciária, na circunstância específica de haver uma maior presunção de

definitividade em sua percepção, a qual decorreria da manutenção da sentença concessiva (cf. EREsp 1.086.154/RS, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, CORTE ESPECIAL, DJe 19/03/2014).

4. A premissa no voto que agora retifico partiu do ponto de vista traçado por meio análise da consciência da Administração Pública, a qual, sem dar a merecida atenção à informada morte da servidora (erro), continuou efetuando depósitos de aposentadoria (verba alimentar) na conta que pertencia a ela, os quais foram levantados pelos herdeiros (de boa-fé) sub-rogados nos direitos da servidora.

5. O que agora destaco, e leva-me a entendimento contrário ao anteriormente afirmado, tem por premissa a realidade do direito sucessório e, em específico, do princípio da *saisine*, eis que, com a transferência imediata da titularidade da conta da falecida aos herdeiros, os valores nela depositados por erro não teriam mais qualquer destinação alimentar. Daí é que, sendo valores meramente patrimoniais, não há que se fazer exceção ao dever dos herdeiros em restituir o que indevidamente auferido (*ex vi* do art. 884 do CC), sob pena de enriquecimento ilícito.

6. Agravo regimental provido. (AgRg no REsp 1387971/DF, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/03/2016, DJe 21/03/2016)

36. Ao contrário, se os valores pagos indevidamente não compuseram o espólio, ou não tendo a Administração ciência da existência de processo de inventário, uma alternativa seria a instauração de processo administrativo com a notificação do(s) herdeiro(s) necessário(s) do ex-servidor/pensionista para que este(s) informe(m), com fundamento no art. 9º, incisos I e IV, da Lei nº 14.184/2002[3], sobre o ajuizamento de Ação de Inventário, sua atual situação, ou qualquer outra informação capaz de viabilizar a identificação do responsável pelo levantamento dos valores indevidamente pagos.

37. É de se esclarecer que o processo administrativo deverá conter todas as informações relativas ao devedor – responsável pelo levantamento dos valores pagos indevidamente ao servidor já falecido – quando for o caso, bem como ser precedida de cobrança administrativa da dívida, a ser realizada pelo órgão ou entidade que a apurou.

38. Nesse ponto, faz-se apenas uma observação para divergir do posicionamento manifestado no Parecer Jurídico nº 15.288/2013. Isso porque naquela oportunidade consignou-se que:

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. (destaque no original)

39. Contudo, existe sim fundamento legal para a inscrição desses valores em dívida ativa, mais especificamente no art. 39, § 2º da Lei nº 4.320/64, *in verbis*:

Art. 39. Os créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou

não tributária, serão escriturados como receita do exercício em que forem arrecadados, nas respectivas rubricas orçamentárias.

(...)

§ 2º - Dívida Ativa Tributária é o crédito da Fazenda Pública dessa natureza, proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas, e **Dívida Ativa não Tributária são os demais créditos da Fazenda Pública, tais como os provenientes de** empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, multa de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias, foros, laudêmos, alugueis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, **reposições, restituições**, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de subrogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais. (grifos nossos)

40. Assim, seguido o procedimento descrito nos itens 36 e 37 *supra*, com a identificação do devedor, deve-se notificá-lo da cobrança administrativa, notificação esta da qual deverá constar, para fins de posterior inscrição em dívida ativa: a) o nome do devedor; b) o valor da dívida; c) a origem, a natureza e o fundamento legal da dívida; d) o número do processo administrativo em que estiver apurado o valor da dívida; e) prazo para pagamento, ou apresentação de defesa que elida a sua obrigatoriedade; e f) alerta de que a falta de pagamento ou defesa que elida a sua obrigatoriedade acarretará a inscrição em Dívida Ativa.

41. Em relação ao valor da dívida, deve incidir correção monetária sobre a quantia devida na fase de cobrança administrativa. Como é sabido, a correção monetária representa a mera atualização do valor de compra da moeda e não um acréscimo, e tem como objetivo evitar o enriquecimento sem causa em detrimento do credor.[\[4\]](#)

42. Na ausência de disposição legal em sentido contrário, aplica-se o disposto no art. 5º da Lei estadual nº 21.735/2015, *in verbis*:

Art. 5º Os créditos não tributários, decorrentes de quaisquer das hipóteses que possam, ou não, vir a compor a Dívida Ativa não Tributária, nos termos do § 2º do art. 39 da Lei federal nº 4.320, de 1964, ressalvadas as hipóteses legais ou contratuais específicas e aquelas para as quais haja índice de correção monetária previsto, terão a correção monetária e os juros de mora calculados com base na taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e Custódia - taxa Selic - ou em outro critério que venha a ser adotado para a cobrança dos débitos fiscais federais.

§ 1º A taxa Selic incide a partir do dia em que o débito deveria ter sido pago até o dia anterior ao de seu efetivo pagamento, respeitando-se os índices legais fixados ou pactuados para o período anterior à publicação desta Lei.

§ 2º A taxa Selic incide também durante o período de suspensão da exigibilidade do crédito não tributário decorrente de impugnação ou recurso.

§ 3º Antes de encaminhar o processo para inscrição em dívida ativa, a autoridade administrativa competente atualizará os

créditos não tributários segundo os índices legais fixados ou pactuados, discriminando-os em planilha de cálculo.

43. Não sendo quitado o crédito na fase administrativa, aí sim o processo deverá ser encaminhado à Advocacia Geral do Estado, devidamente instruído, para promover a cobrança judicial, aplicando-se aos casos todos os normativos que regem os meios alternativos de cobrança, tais como a Resolução AGE nº 25/2019, e a OS AGE nº 20, citados na Promoção PDOP 32552381.

### **3. Procedimentalização da cobrança**

44. Sendo o processo administrativo devidamente instruído pelo órgão de origem, não há dificuldades quanto à forma de cobrança, seja através da inscrição do crédito em dívida ativa e posterior ajuizamento de execução fiscal, seja pelos meios alternativos de cobrança previstos na legislação.

45. O problema relatado pela PDOP é que as demandas encaminhadas pela Secretaria de Estado da Fazenda chegam à AGE sem prévio e regular processo administrativo para cobrança, sem a apuração de eventual crime, indicação de ação penal em curso, ou cópia da sentença condenatória, e sem que seja possível identificar o responsável pelo dano, o que não permite, portanto, a identificação de quem seria o sujeito passivo para a ação de ressarcimento.

46. Diante dessa realidade, pondera a PDOP:

Por todo o exposto e considerando as dificuldades e diversas orientações que hoje se apresentam para a cobrança desses créditos não tributários, por vezes divergentes entre elas, promovemos o presente expediente com o fito de aperfeiçoar a cobrança dos valores pagos indevidamente à servidores públicos, já falecidos.

Não se olvida que a AGE, juntamente dos diversos órgãos que encaminham para cá expedientes dessa natureza, almejam o mesmo e impositivo resultado: o ressarcimento ao erário!

Contudo, é preciso estabelecer, em conjunto com todos os órgãos envolvidos no processo, a sistematização e procedimentalização da cobrança, seja ela na fase administrativa ou judicial.

47. Feitas estas considerações, propõe aquela especializada:

Do ponto de vista da Coordenação do Estado-Autor sugerimos o seguinte fluxo, a ser avaliado e, claro, aprimorado:

1º) Triagem dos expedientes prescritos, caso se confirme o parâmetro da prescrição quinquenal, a partir da ciência da Administração Pública estadual. Aqueles prescritos já poderiam ser arquivados pelo órgão de origem, não se fazendo necessária a remessa à AGE. Importante aqui aperfeiçoar os prazos da cobrança administrativa para se evitar novas e indesejáveis prescrições;

2º) Ingressado na AGE/PDOP, já com os valores de cobrança atualizados ou caso se atualize pela SCAT, iniciar o procedimento pela cobrança extrajudicial, de qualquer que seja o valor, com o encaminhamento das notificações e fluxo estabelecido, na forma da Resolução AGE nº 25 e Ordem de Serviço AGE nº 20;

3º) Frustrada a cobrança extrajudicial a ser realizada pela PDOD, ponderar e estabelecer critérios de quais os expedientes podem ser encaminhados à CPRAC, como mais uma tentativa de reaver o



crédito;

4º) A depender do valor, caso supere 3.000 UFEMG's, ajuizar ação ordinária contra o responsável pela apropriação indevida.

Lembrando que, não obstante essa proposta inicial de fluxo mantém-se pendente e necessário a definição das medidas práticas para se apurar quem se enriqueceu ilícitamente. Ainda em aberto também a questão se será mantida, ou não, a habilitação do crédito nos processos de inventário/arrolamento sumário encontrados. E, finalmente, se haverá (ou não) ajuizamento de ação para cobrança de pagamentos indevidos, sob o fundamento da configuração de má-fé e ilícito penal de terceiro, a amparar a tese da imprescritibilidade. De modo que, se partirmos dessa premissa, como tem pontuado a SEF, torna-se desnecessário observar o prazo quinquenal para pretensão ressarcitória do Estado, podendo a ação ser ajuizada a qualquer tempo.

48. Por fim, *“para que haja segurança e alinhamento da atuação dessa Especializada com o consultivo da AGE, com os órgãos da Administração Pública estadual, bem como a uniformização de teses”, solicita “a manifestação e eventual coordenação da CJ e/ou NUT, nos estudos de padronização do procedimento a ser adotado na cobrança de pagamentos indevidos efetuados pela Administração Pública Estadual em favor de servidor ativo ou aposentado que venha a falecer.”*

49. Embora estejamos de acordo com as sugestões feitas na Promoção PDOP, entendemos pela urgente necessidade de padronização dos procedimentos ainda na fase administrativa, de modo a viabilizar a efetividade da cobrança a ser promovida pela AGE, uma vez que, havendo regular processo administrativo devidamente instruído, é possível inclusive inscrever o crédito em dívida ativa.

50. Quando se trata de falecimento de servidor, a comunicação do óbito ao órgão de lotação provavelmente é mais ágil, devendo ser informada imediatamente a Secretaria de Estado da Fazenda para que cesse os pagamentos. Nesse caso, pode-se estabelecer também um fluxo de entre IPSEMG e SEFAZ, para comunicação de todos os pedidos de pensão por morte, hipótese na qual os requerentes devem ser também notificados para a restituição de eventuais valores pagos indevidamente.

51. Parece-nos que a probabilidade de haver um lapso maior entre o óbito e a comunicação se dê quando ocorre o falecimento de pensionista. Nesses casos, a Administração pode pensar em convênios com cartórios de registro civil ou até mesmo com a Receita Federal, para cruzamento de dados, a fim de agilizar o conhecimento do óbito e, deste modo, evitar os pagamentos indevidos a pensionistas já falecidos.

52. No entanto, essas são providências a serem tomadas pelos órgãos de origem – IPSEMG, SEPLAG, SEFAZ – permitindo a adequada instrução dos processos administrativos de modo a viabilizar a atuação da AGE na cobrança desses créditos.

53. Por fim, destacamos que a Resolução SEPLAG nº 37/2005, que dispõe sobre a aplicação do processo administrativo nos casos de concessão indevida de vantagens e benefícios ao servidor, ao inativo e ao pensionista do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, também deve ser aplicada aos casos de pagamentos indevidos a servidor ou pensionista já falecidos, reafirmando a necessidade de correta instrução do processo administrativo de cobrança a ser promovido pela Administração Direta, Autarquias e Fundações do Estado de Minas Gerais.

## **CONCLUSÕES**

54. Diante exposto, passamos a sintetizar as questões colocadas para manifestação

desta Consultoria Jurídica:

## **1. Quanto à prescrição da ação de ressarcimento.**

55. Restou consignado no Parecer Jurídico nº 15.288/2013 que, apesar das discussões acerca de sua duração, “*deve-se considerar como 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*”, ressalvados os casos de improbidade administrativa ou sentença criminal transitada em julgado em desfavor do réu, quando então poder-se-á sustentar a tese de imprescritibilidade até manifestação do STF sobre o tema.

56. Opinamos seja acatada a sugestão da PDOP para triagem dos expedientes prescritos, adotado o parâmetro da prescrição quinquenal, a partir da ciência da Administração Pública estadual, para arquivamento pelo órgão de origem, não se fazendo necessária a remessa à AGE, **sem prejuízo da apuração de responsabilidade pela ausência tempestiva de regular cobrança administrativa que ocasionou a prescrição, trazendo prejuízo ao Erário.**

## **2. Quanto à forma de cobrança.**

57. A primeira medida a ser tomada, a nosso ver, seria, em existindo processo de inventário, verificar se os valores pagos indevidamente compuseram o espólio, tendo sido incluída no inventário e na partilha dos bens. Nesse caso, todos os herdeiros passam a ter legitimidade passiva para a ação de ressarcimento, conforme entendimento do Superior Tribunal de Justiça.

58. Ao contrário, se os valores pagos indevidamente não compuseram o espólio, ou não tendo a Administração ciência da existência de processo de inventário, uma alternativa seria a instauração de processo administrativo com a notificação do(s) herdeiro(s) necessário(s) do ex-servidor/pensionista para que este(s) informe(m), com fundamento no art. 9º, incisos I e IV, da Lei nº 14.184/2002, sobre o ajuizamento de Ação de Inventário, sua atual situação, ou qualquer outra informação capaz de viabilizar a identificação do responsável pelo levantamento dos valores indevidamente pagos.

59. É de se esclarecer que o processo administrativo deverá conter todas as informações relativas ao devedor – responsável pelo levantamento dos valores pagos indevidamente ao servidor já falecido quando for o caso, bem como ser precedida de cobrança administrativa da dívida, a ser realizada pelo órgão ou entidade que a apurou.

60. Assim, seguido o procedimento descrito nos itens 58 e 59 *supra*, com a identificação do devedor, deve-se notificá-lo da cobrança administrativa, notificação esta da qual deverá constar, para fins de posterior inscrição em dívida ativa: a) o nome do devedor; b) o valor da dívida; c) a origem, a natureza e o fundamento legal da dívida; d) o número do processo administrativo em que estiver apurado o valor da dívida; e) prazo para pagamento, ou apresentação de defesa que elida a sua obrigatoriedade; e f) alerta de que a falta de pagamento ou defesa que elida a sua obrigatoriedade acarretará a inscrição em Dívida Ativa.

61. Em relação ao valor da dívida, deve incidir correção monetária sobre a quantia devida na fase de cobrança administrativa. Como é sabido, a correção monetária representa a mera atualização do valor de compra da moeda e não um acréscimo, e tem como objetivo evitar o enriquecimento sem causa em detrimento do credor.

62. Na ausência de disposição legal em sentido contrário, aplica-se o disposto no art. 5º da Lei estadual nº 21.735/2015, *in verbis*:

Art. 5º Os créditos não tributários, decorrentes de quaisquer das hipóteses que possam, ou não, vir a compor a Dívida Ativa não Tributária, nos termos do § 2º do art. 39 da Lei federal nº 4.320, de 1964, ressalvadas as hipóteses legais ou contratuais específicas e aquelas para as quais haja índice de correção monetária previsto, terão a correção monetária e os juros de mora calculados com base na taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e Custódia - taxa Selic - ou em outro critério que venha a ser adotado para a cobrança dos débitos fiscais federais.

§ 1º A taxa Selic incide a partir do dia em que o débito deveria ter sido pago até o dia anterior ao de seu efetivo pagamento, respeitando-se os índices legais fixados ou pactuados para o período anterior à publicação desta Lei.

§ 2º A taxa Selic incide também durante o período de suspensão da exigibilidade do crédito não tributário decorrente de impugnação ou recurso.

§ 3º Antes de encaminhar o processo para inscrição em dívida ativa, a autoridade administrativa competente atualizará os créditos não tributários segundo os índices legais fixados ou pactuados, discriminando-os em planilha de cálculo.

63. Não sendo quitado o crédito na fase administrativa, aí sim o processo deverá ser encaminhado à Advocacia Geral do Estado, devidamente instruído, para promover a cobrança judicial, aplicando-se aos casos todos os normativos que regem os meios alternativos de cobrança, tais como a Resolução AGE nº 25/2019, e a OS AGE nº 20, citados na Promoção PDOP 32552381.

### **3. Quanto à padronização dos procedimentos de cobrança.**

64. Sendo o processo administrativo devidamente instruído pelo órgão de origem, não há maiores dificuldades, uma vez que a cobrança será promovida pela AGE, seja através da inscrição do crédito em dívida ativa e posterior ajuizamento de execução fiscal, seja pelos meios alternativos de cobrança previstos na legislação.

65. O problema é que as demandas encaminhadas pela Secretaria de Estado da Fazenda chegam à AGE sem prévio e regular processo administrativo para cobrança, sem a apuração de eventual crime, indicação de ação penal em curso, ou cópia da sentença condenatória, e sem que seja possível identificar o responsável pelo dano, o que não permite, portanto, a identificação de quem seria o sujeito passivo para a ação de ressarcimento.

66. Assim, sem prejuízo das sugestões feitas na Promoção PDOP, entendemos pela urgente necessidade de padronização dos procedimentos ainda na fase administrativa, de modo a viabilizar a efetividade da cobrança a ser promovida pela AGE.

67. Quando se trata de falecimento de servidor, a comunicação do óbito ao órgão de lotação provavelmente é mais ágil, devendo ser informada imediatamente a Secretaria de Estado da Fazenda para que cesse os pagamentos. Nesse caso, pode-se estabelecer também um fluxo de entre IPSEMG e SEFAZ, para comunicação de todos os pedidos de pensão por morte, hipótese na qual os requerentes devem ser também notificados para a restituição de eventuais valores pagos indevidamente.

68. Parece-nos que a probabilidade de haver um lapso maior entre o óbito e a comunicação se dê quando ocorre o falecimento de pensionista. Nesses casos, a Administração pode pensar em convênios com cartórios de registro civil ou até mesmo com a Receita Federal, para cruzamento de dados, a fim de agilizar o

conhecimento do óbito e, deste modo, evitar os pagamentos indevidos a pensionistas já falecidos.

69. No entanto, essas são providências a serem tomadas pelos órgãos de origem - IPSEMG, SEPLAG, SEFAZ - permitindo a adequada instrução dos processos administrativos de modo a viabilizar a atuação da AGE na cobrança desses créditos.

70. Por fim, destacamos que a Resolução SEPLAG nº 37/2005, que dispõe sobre a aplicação do processo administrativo nos casos de concessão indevida de vantagens e benefícios ao servidor, ao inativo e ao pensionista do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, também deve ser aplicada aos casos de pagamentos indevidos a servidor ou pensionista já falecidos, reafirmando a necessidade de correta instrução do processo administrativo de cobrança a ser promovido pela Administração Direta, Autarquias e Fundações do Estado de Minas Gerais.

71. É o parecer, salvo melhor juízo.

Belo Horizonte, 03 de março 2022.

Daniela Victor de Souza Melo

Procuradora do Estado

OAB/MG nº 78.287 - MASP 1001009-8

**De acordo. Aprovado. Proceda-se à anotação no Parecer Jurídico nº 15.288/2013 em relação à revisão parcial do entendimento nele esposado, mais especificamente no que se refere à possibilidade de inscrição do crédito em dívida ativa, caso precedido de regular processo administrativo de cobrança, com fundamento no art. 39, § 2º, da Lei Federal nº 4.320/64.**

Wallace Alves dos Santos

Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica

---

[1] Tema 666 - Imprescritibilidade das ações de ressarcimento por danos causados ao erário, ainda que o prejuízo não decorra de ato de improbidade administrativa.

[2] Parecer Jurídico nº 15.288/2013:

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.

[3] Art. 9º São deveres do postulante e do destinatário do processo perante a Administração, sem prejuízo de outros previstos em ato normativo:

I - expor os fatos com clareza e em conformidade com a verdade;

(...)

IV - prestar as informações que lhes forem solicitadas e colaborar para o esclarecimento dos fatos.

[4] Art. 844 do CC. Aquele que, sem justa causa, se enriquecer a custa de outrem, será obrigado a restituir o indevidamente auferido, feita a atualização dos valores monetários.

## Aprovado em:



Documento assinado eletronicamente por **Daniela Victor de Souza Melo, Procurador(a) do Estado**, em 03/03/2022, às 12:11, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Wallace Alves dos Santos, Procurador(a) do Estado**, em 03/03/2022, às 12:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Sergio Pessoa de Paula Castro, Advogado Geral do Estado**, em 04/03/2022, às 16:42, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.mg.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código



verificador **42945220** e o código CRC **40D378D0**.

---

**Referência:** Processo nº 1080.01.0055919/2021-23

SEI nº 42945220