



PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE  
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER Nº 1150

PROCESSO Nº 1.052318.05.2

INTERESSADA: Secretaria Municipal de Administração

ASSUNTO: Desconto em folha de valores pagos a maior a servidores

“Valores pagos a maior a servidores municipais. Desconto em folha. Devolução. Inadmissível condicionar a devolução ao consentimento do devedor ou atribuir poderes exagerados à Administração para descontar os valores da folha. Necessidade de prévio procedimento administrativo que assegure ao servidor o direito ao contraditório e à ampla defesa. Não incidência de juros moratórios.

A Secretaria Municipal de Administração buscou orientação jurídica da Procuradoria-Geral do Município acerca da necessidade de autorização dos servidores municipais para a restituição dos valores indevidamente pagos em folha. Tal consulta foi motivada pela divergência entre duas orientações jurídicas, ambas emanadas da Assessoria Jurídica daquela Secretaria.

Em sede de análise de precedentes, registra-se que não foram localizadas manifestações jurídicas com o *status* de “parecer”, emitidas por esta Procuradoria Municipal, enfrentando a questão em tela. O Parecer Coletivo PGM nº 190/1999, de relatoria de Luis Renato Ferreira da Silva não adentra no cerne desta questão, limitando-se a abordar as hipóteses de boa-fé que ensejam a desobrigação do dever de restituição.



Dos precedentes localizados, é digno de especial atenção o Parecer nº 1/97, emitido no processo administrativo nº 1.001759.86.8, pelo Coletivo Jurídico da Secretaria Municipal de Administração. Referido Parecer condiciona os descontos em folha, dos valores indevidamente percebidos, à expressa autorização do servidor. Já a Informação nº 1/05, emanada do Grupo de Trabalho da Secretaria Municipal de Administração contém conclusão contrária ao citado Parecer, propondo a revisão do mesmo no aspecto em comento. Esta recente manifestação jurídica, fundada basicamente na primazia do interesse público sobre o privado, conclui pela desnecessidade de autorização do servidor para efetuar os descontos em folha dos valores indevidamente pagos.

Findo este breve relatório, passa-se a responder a consulta.

Primeiramente, necessário analisar a legislação estatutária acerca dos descontos que visam a restituição dos valores indevidamente percebidos pelos servidores.

A legislação local tratou do tema com superficialidade, uma vez que se limitou a dispor, na Lei Complementar Municipal nº 133/1985:

“Art. 107 – As reposições e indenizações à Fazenda Municipal serão descontadas em parcelas não-excedentes à décima parte de retribuição mensal.

Parágrafo único. Não caberá o desconto parcelado quando o funcionário solicitar exoneração ou abandonar o cargo.”

Como se pode observar, a legislação municipal nada dispõe acerca do consentimento do servidor ou da prerrogativa unilateral da administração para proceder descontos em folha de pagamento dos valores indevidamente pagos aos servidores. Então, qual das manifestações jurídicas da SMA deve vingar?

É inadmissível analisar o princípio da supremacia do interesse público, que fundamenta a Informação SMA nº 1/05, menosprezando o sistema jurídico em que ele está inserido. Carlos Maximiliano, referindo-se ao processo sistêmico de interpretação do Direito, escreveu:

“Não se encontra um princípio isolado, em ciência alguma; acha-se cada um em conexão íntima com outros. O Direito objetivo não é um conglomerado caótico de preceitos; constitui vasta unidade, organismo regular, sistema,



conjunto harmônico de normas coordenadas, em interdependência metódica, embora fixada cada uma no seu lugar próprio. De princípios jurídicos mais ou menos gerais deduzem corolários; uns e outros se condicionam e restringem reciprocamente, embora se desenvolvam de modo que constituem elementos autônomos operando em campos diversos.

Cada preceito, portanto, é membro de um grande todo; por isso do exame em conjunto resulta bastante luz para o caso em apreço." (Hermenêutica e Aplicação do Direito, Editora Forense, 1991)

O argumento de que o Estado não pode ficar refém dos interesses privados deste ou daquele servidor, *data venia*, guarda precária interface com o contexto em análise. Ora, não se trata de problema gerado pelo particular. O servidor agraciado com erros da Administração Estatal, exceto em algumas hipóteses, não concorre para tanto. Então, se é justo atribuir-lhe o dever de ressarcimento, também é justo limitar a ação estatal, impedindo a administração pública de utilizar a forma mais cômoda para recuperar os valores pagos a maior. O ressarcimento deve dar-se pelo método menos oneroso para o servidor que, além de ver suprimida a vantagem permanente de seu rendimento habitual, deixará de receber o correto valor, eis que dele deve ser abatido o numerário percebido a maior.

A aplicação do princípio da supremacia do interesse público, de forma isolada e desmedida, é incompatível com o Estado de Direito. Tal princípio deve, necessariamente, ser conjugado com o respeito aos direitos e garantias fundamentais e sociais contemplados pelo ordenamento constitucional.

Se, em virtude do princípio da supremacia do interesse público forem conferidos à administração estatal poderes absolutos, caracterizar-se-á um grande retrocesso na relação entre governantes e governados. O Estado deixará de ser Direito e passará a ser o *Leviatã*, que tudo pode em razão da suposta proteção do interesse público.

Salutar exemplo da aplicação deste princípio é o caso das desapropriações. Nesta espécie de ação estatal o expropriado perde o bem mediante justa e prévia compensação financeira a ser suportada pelo erário.

Se é verdade que o Estado não possui poderes tão amplos a ponto de reter a remuneração dos servidores para se compensar dos valores que erroneamente lhes pagou, a conclusão oposta, de absoluta proteção dos vencimentos, que fundamenta o Parecer nº 1/97, da SMA, também desconsidera elementos jurídicos importantes. A impenhorabilidade dos vencimentos, invocada como elemento central do referido Parecer, não pode ser vista em si e por si. Ela objetiva garantir a sobrevivência dos trabalhadores, resguardando seus rendimentos do arresto judicial. Este é compulsório, eis que



não depende da vontade do servidor e, via de regra, objetiva garantir a execução de outros créditos, desvinculados da relação funcional.

O desconto em folha, com a finalidade de restituir valores indevidamente pagos ao servidor, ao contrário da penhora, é totalmente vinculado à relação do serviço público. Vale esclarecer que a penhora subtrai valores do total remuneratório refletindo no empobrecimento do trabalhador. Já o desconto dos valores indevidamente pagos não diminui a renda do servidor, eis que apenas compensa os valores antecipadamente pagos. Cabe então, apurar os motivos e as circunstâncias em que ocorreu o pagamento a maior.

Assim, parece exagerada a conclusão do Parecer SMA Nº 1/97. Tal orientação vai muito além de conferir proteção àqueles que perceberam valores excessivos de boa-fé. Ela acaba amparando aqueles que agem de má-fé e nele se amparam para se recusarem a devolver os valores erroneamente percebidos.

Veja-se a ementa jurisprudencial do TJRS:

**EMENTA:** EMBARGOS INFRINGENTES. ORDINÁRIA. SERVIDOR PÚBLICO. BRIGADA MILITAR. ASSISTENTE MILITAR DA SECRETARIA DA JUSTIÇA. INCORPORAÇÃO ILEGAL DE FUNÇÃO GRATIFICADA. DEVOLUÇÃO DE VALORES ESTORNADOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, A TÍTULO DE PAGAMENTO DA GRATIFICAÇÃO AS/6. LEGALIDADE. INOCORRÊNCIA DE BOA-FÉ, EM RAZÃO DO CARGO EXERCIDO, DAS CONDIÇÕES PESSOAIS DO AUTOR E DA TRANSFORMAÇÃO DA FG-8 EM AS/6, SEM BASE LEGAL. PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA. DEVER DE LEALDADE COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. SE INDEVIDO O PAGAMENTO FEITO, CABÍVEL O ESTORNO DETERMINADO, MESMO PORQUE OS EFEITOS DA ANULAÇÃO SÃO "EX TUNC". DECISÃO NÃO VINCULATIVA DO TRIBUNAL DE CONTAS. POSSIBILIDADE DE A ADMINISTRAÇÃO ANULAR SEUS PRÓPRIOS ATOS E DETERMINAR AO SERVIDOR A RESTITUIÇÃO DE VANTAGEM ILEGALMENTE RECEBIDA. O PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA NÃO É ABSOLUTO. PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS. EMBARGOS ACOLHIDOS." (Embargos Infringentes Nº 70008599607, Segundo Grupo de Câmaras Cíveis, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vasco Della Giustina, Julgado em 11/06/2004)

Descartadas as duas alternativas apresentadas pelo colegiado jurídico da SMA - eis que a mais antiga peca por excesso de proteção àqueles que nem sempre agem de boa-fé e a mais recente visa atribuir poderes demasiados ao ente estatal -, cabe-nos encontrar o caminho do equilíbrio, ou seja, aquele que protege os vencimentos dos servidores contra o abuso de poder estatal e que não inviabiliza o ressarcimento dos servidores que porventura não queiram colaborar com a solução dos problemas desta natureza.



A Constituição Federal assegura a autonomia municipal, imunizando o ente local da aplicação das legislações federal e estadual em matéria de pessoal. Sem desprezar tal autonomia, oportuno invocar como paradigma a legislação das outras esferas estatais.

A Lei Complementar Estadual nº 10.098/94, que “dispõe sobre o estatuto e o regime jurídico único dos servidores públicos civis do Estado do Rio Grande do Sul”, estabelece:

“Art. 82 – as reposições e indenizações ao erário serão descontadas em parcelas mensais não excedentes à quinta parte da remuneração ou provento.”

Pode-se observar que a referida Lei Estadual contém disposição similar à Lei Complementar Municipal nº 133/85, não oferecendo qualquer subsídio para o equacionamento do problema em comento.

Já o Estatuto dos Servidores Federais, Lei nº 8.112/90, em seu art. 46, dispõe:

“Art. 46. As reposições e indenizações ao erário serão previamente comunicadas ao servidor e descontadas em parcelas mensais em valores atualizados até 30 de junho de 1994.

§ 1º A indenização será feita em parcelas cujo valor não exceda dez por cento remuneração ou provento.

§ 2º A reposição será feita em parcelas cujo valor não exceda 25% da remuneração ou provento.

§ 3º A reposição será feita em uma única parcela quando contatado pagamento indevido no mês anterior ao processamento da folha.”

A solução apresentada pelo § 3º, do art. 46, da Lei Federal nº 8.112/90, embora desprovida de aplicação automática ao serviço municipal, em decorrência da autonomia os entes locais, é dotada de alto grau de defensabilidade à luz do nosso Direito. Quando o valor pago a maior ocorrer em montante único e o erro for detectado e comunicado imediatamente ao servidor, as restituições poderão operar-se sem impactos no orçamento doméstico do servidor. A configuração desta hipótese permitirá, em muitos casos, que o servidor tome ciência do dever de restituição antes de gastar o dinheiro extra que recebeu por erro de outrem.

A possibilidade de retenção integral, independente do consentimento do servidor, no mês subsequente ao do pagamento, é perfeitamente aplicável ao serviço municipal. Todavia, algumas cautelas devem ser observadas para conferir maior segurança ao procedimento administrativo. Esta alternativa é incompatível com a inércia administrativa. A comunicação do erro administrativo e do desconto na próxima folha de pagamento, deve ser



imediate à sua constatação.- Vale esclarecer que se o erro for detectado nos primeiros dias do mês será inadmissível o aguardo de duas ou três semanas para a notificação, eis que em tal lapso temporal aumentará a possibilidade de gastos dos valores e, conseqüentemente, o impacto da restituição.

Analisada a hipótese de menor complexidade, passa-se a enfrentar a situação que, além de mais comum, apresenta maiores dificuldades de equacionamento. Trata-se daqueles casos em que o pagamento a maior dá-se de forma continuada e só é detectado alguns meses ou anos após. Como já demonstrado, nenhuma das alternativas apresentadas pelas manifestações jurídicas da SMA oferece solução adequada ao problema.

Da redação do art. 107, da Lei Complementar 133/85, extrai-se apenas o limite do comprometimento para os descontos quando das restituições. Porém, persistem dúvidas acerca da necessidade de autorização do servidor para concretizar os descontos.

Deve-se partir da premissa de que a configuração do pagamento indevido gera um direito para o Ente Estatal e um dever para o servidor. Para o primeiro surge o direito ao ressarcimento. Para o segundo nasce o dever de restituição.

Ora, o atendimento dos deveres não pode estar condicionado à exclusiva manifestação volitiva da pessoa física ou jurídica incumbida de seu cumprimento, pena de esvaziar de aplicabilidade concreta o direito positivo. Com o propósito de garantir o cumprimento das leis, o Estado criou normas e mecanismos para garantir o atendimento compulsório das obrigações daqueles que não as atendem voluntariamente.

A coerção estatal deve ser precedida de procedimento administrativo ou judicial que assegure ao cidadão direito à ampla defesa e ao contraditório. É o que determina o art. 5º, LV, da Constituição Federal:

“Art. 5º ...

...

LV – aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.”

É imprescindível averiguar as causas do pagamento indevido, assim como a boa ou a má-fé do servidor que percebeu valores a maior. Para tanto, há de se instituir procedimento administrativo que assegure o contraditório e a ampla defesa ao servidor, o qual deve iniciar pela notificação administrativa da identificação do erro no processamento da folha.

Ocorre que nem sempre a percepção dos valores indevidos impõe ao servidor o dever de restituição. Eis algumas exceções à regra



da devolução: 1ª - quando houver alteração de orientação jurídica, de modo a suprimir parcela anteriormente interpretada como legal; 2ª - a percepção da vantagem de boa-fé, nos termos do Parecer Coletivo PGM 190/99.

O processo deve findar com decisão acerca do dever de ressarcimento ou da desobrigação, observados, no que for compatível, o rito processual, estabelecido pela Lei Complementar 133/85. Caso a conclusão do processo administrativo for pelo ressarcimento, deverão ser respeitados os limites percentuais do art. 107, da Lei Complementar 133/85.

Outros elementos importantes a serem considerados são os juros e a correção monetária.

Não se identificam quaisquer razões de ordem moral a fundamentar a incidência de juros moratórios. É injusto penalizar o servidor, com a aplicação de acréscimos reais aos valores devidos, quando o erro não decorre de sua conduta.

A correção monetária, por sua vez, ensejou diversas polêmicas nas discussões promovidas neste Procuradoria de Pessoal Estatutário. Houve consenso acerca da necessidade de sua aplicação, eis que ela não implica em acréscimos reais de valores. Seu objetivo é apenas recompor a parcela corroída pela inflação, de modo a reestabelecer o valor real da dívida. Resta elucidar qual índice deve ser aplicado: um índice oficial ou a política salarial do Município? As duas alternativas apresentam fragilidades à luz dos critérios de justiça, como será demonstrado.

A política salarial do Município, que à primeira vista parece o mais correto, dependendo da época, pode ser demasiado oneroso ao servidor, imputando-lhe ônus superior aos índices oficiais. Trata-se daquelas meses em que, após longos períodos de acúmulo inflacionário, os vencimentos sofrem, de um mês para outro, revisão de valores em parcela única. Nesta hipótese, se o servidor recebeu valores indevidos no período imediatamente anterior ao reajuste e a devolução ocorrer no período imediatamente posterior, estará pagando mais que a inflação apurada pelos índices oficiais. No entanto, se o servidor perceber valores a maior e os devolver antes do reajuste, o fará sem qualquer reposição inflacionária. Então, este critério às vezes onera em demasia e outras vezes deixa de atribuir o justo ônus ao servidor.

Os índices oficiais de inflação, por sua vez, podem penalizar os servidores por atos a que eles não deram causa, eis que comum, por diversos motivos, no cenário brasileiro, a política de achatamento remuneratório imposto aos servidores públicos. Em tais situações, seria injusto atribuir ônus da reposição dos valores pagos a maior aos servidores se os vencimentos não acompanharam tal evolução numerária.



Por tais razões, a Procuradoria de Pessoal Estatutário segue analisando a matéria, que deve ensejar manifestação técnica específica.

Assim, impõe-se a revisão da orientação jurídica assentada no Parecer nº 1/97, emitido pelo Coletivo Jurídico da Secretaria Municipal de Administração.

Conclusões:

1 - É inadmissível a invocação do princípio da supremacia do interesse público para justificar os descontos em folha, independentemente da abertura de processo administrativo que apure os motivos e as circunstâncias do pagamento indevido, bem como a eventual existência de motivo que desobrigue o servidor da devolução;

2 - É igualmente inadmissível condicionar a devolução à manifestação volitiva do servidor em restituir o que indevidamente percebeu;

3 - Se constatado imediatamente o erro administrativo e o valor pago a maior ocorrer em montante único deve-se notificar, com a máxima brevidade, o servidor e proceder os descontos na próxima folha de pagamento;

4 - Quando constatado o erro de pagamentos continuados, deve-se abrir processo administrativo, assegurando-se o contraditório e a ampla defesa ao servidor;

5 - Caso o procedimento administrativo concluir pela devolução, ela deve ser implantada em folha, observado o limite do art. 107, da LCM 133/85;

6 - Não devem incidir juros moratórios sobre os valores a serem ressarcidos pelo servidor.

É o parecer.

À superior consideração.

Porto Alegre, 5 de junho de 2007.

EDMILSON TODESCHINI

Procurador do Município

Matr. 39335.9 - OAB/RS 31.344



À Chefia da PPE/PGM:

Devolvo-lhe o presente, com a minuta de parecer, onde estão contempladas as conclusões de debate realizado em reunião desta Procuradoria.

À superior consideração.

PGM/PPE, em 5 de junho de 2007.

EDMILSON TODESCHINI  
Procurador do Município  
Matr. 39335.9 – OAB/RS 31.344

As

Sr. Procurador-Geral Adjunto - Dr. João Batista

Estive de acordo com o parecer de fls. retiro, exercido pelo procurador Edmilson, no processo administrativo nº 1.052318.05.2.

À sua consideração.

PGM/PPE, 27/06/07.

Alexandre Molenda  
Procurador do Município  
Matr. 33725.0 - OAB/RS 17.465  
Chefe PPE



PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL

## RE-RATIFICAÇÃO DA HOMOLOGAÇÃO

Ratifico o inteiro teor do Parecer da lavra do Procurador Edmilson Todeschini, numerado equivocadamente sob o n.º 1137/2007, que versa acerca da necessidade de prévio procedimento administrativo assecuratório do contraditório e da ampla defesa ao servidor municipal que tenha recebido valores majoradas em folha de pagamento por equívoco da Administração; sobre a proporcionalidade da aplicação do Princípio da Supremacia do Interesse Público em casos de tal natureza, bem como sobre a não incidência de juros moratórios em situações em que se comprove a necessidade de devolução dos valores erroneamente recebidos, e **RETIFICO** o número do Parecer para **1150/2008**.

Registre-se.

Encaminhe-se, novamente, cópia, agora com a devida re-ratificação, à Procuradoria-Geral Adjunta de Pessoal, Contratos e Serviços Públicos, à Procuradoria de Pessoal Estatutário e à Secretaria Municipal de Administração, estabelecendo-se orientação jurídica uniforme para casos similares.

PGM, 07 de setembro de 2008.

**João Batista Linck Figueira**  
**Procurador-Geral**