



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
AUDITORIA INTERNA
SECRETARIA DE ORIENTAÇÃO E AVALIAÇÃO**

PARECER SEORI/AUDIN-MPU N° 466/2020

Referência : Ofício nº 1.292/GAB-PGJM/MPM. PGEA 0.02.000.000088/2020-47.

Assunto : Pessoal. Auxílio-moradia. Erro operacional. Necessidade de devolução.

Interessado : Diretoria-Geral. Ministério Público Militar.

Por intermédio do expediente sob referência, o Senhor Diretor-Geral do Ministério Público Militar consulta esta Auditoria Interna do MPU acerca da legalidade do desconto realizado no contracheque de servidor ocupante de cargo em comissão (sem vínculo) da Procuradoria-Geral de Justiça Militar, em razão de valores recebidos indevidamente referentes ao auxílio-moradia.

2. O Consulente esclarece que, quando do deferimento inicial do auxílio-moradia, o servidor pagava o montante de R\$ 3.000,00 (três mil reais) a título de aluguel, nos termos do contrato de locação apresentado. Considerando o valor do aluguel, foi autorizado o ressarcimento de R\$ 2.845,72 (dois mil oitocentos e quarenta e cinco reais e setenta e dois centavos), valor máximo previsto em lei para o pagamento do auxílio.

3. Posteriormente, em 3/5/2018, o servidor apresentou novo contrato de locação, constando o valor de R\$ 1.700,00 (um mil e setecentos reais), a título de “aluguel, energia elétrica, gás, água e IPTU”. Após diligências junto à imobiliária responsável, o MPM foi informado de que o valor estimado do aluguel em questão seria de R\$ 1.500,00 (um mil e quinhentos reais), excluídas as despesas com água, luz, gás, IPTU/TLP.

4. Diante dos fatos narrados, por meio do Despacho nº 4632/DG/MPM, de 28/10/2019, ficou fixado novo valor do auxílio-moradia a ser pago ao servidor, de R\$ 1.500,00 (um mil e quinhentos reais), equivalente a sua despesa com aluguel, a contar de maio de 2018, data da vigência do novo contrato de locação. O citado despacho determinou, ainda, a elaboração de novo cálculo dos valores recebidos a maior, para fins de ressarcimento ao erário.

5. Procedeu-se então à reposição dos valores indevidamente recebidos a partir da folha de pagamento de outubro de 2019, nos termos do artigo 46 da Lei nº 8.112/1990, ou seja, na proporção de 10% (dez por cento) da remuneração do servidor a cada mês.

6. No entanto, o consulente informa que, em recente pedido de reconsideração, o servidor relata que:

(...) os valores recebidos se referem a períodos anteriores à comunicação da mudança de interpretação sobre o tema, do que resultou em cobrança de retroativos”, bem como que a medida “implicou em severa dificuldade financeira para o servidor, além de grande surpresa, considerando-se a vedação de aplicação retroativa de nova interpretação, nos termos do art. 2º, inciso XIII, da Lei do Processo Administrativo Federal, Lei nº 9.784/99, além de farta jurisprudência do STJ e do STF.

7. Dessa forma, considerando que os valores teriam sido recebidos de boa-fé, o consulente indaga esta Auditoria Interna do MPU sobre a possibilidade de acolher a alegação do interessado de que houve mudança de interpretação por parte do Administrador Público, afastando, conseqüentemente, a necessidade de devolução dos valores recebidos a maior.

8. Em exame, cumpre observar, inicialmente, que o auxílio-moradia está previsto no art. 60-A da Lei nº 8.112/1990, *in verbis*:

Art. 60-A. O auxílio-moradia consiste no ressarcimento das despesas comprovadamente realizadas pelo servidor com aluguel de moradia ou com meio de hospedagem administrado por empresa hoteleira, no prazo de um mês após a comprovação da despesa pelo servidor. (grifou-se)

9. Da leitura do dispositivo acima transcrito, percebe-se que o pagamento do auxílio-moradia deve ocorrer mediante comprovação das despesas realizadas pelo servidor. Desse modo, seu pagamento ocorre na forma de ressarcimento, ou seja, após a comprovação dos gastos.

10. Além disso, no que tange ao alcance do ressarcimento, isto é, às verbas que podem ser consideradas para fins de pagamento do auxílio-moradia, cumpre destacar que o então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao analisar questão referente ao pagamento do auxílio a servidor do Ministério das Relações Exteriores, emitiu a Nota Técnica nº 712/2009/COGES/DENOP/SRH/MP, cujo trecho destacamos:

Conforme prevê o dispositivo supra, o auxílio-moradia consiste do ressarcimento de despesas com aluguel de moradia ou com meio de hospedagem administrado por empresa hoteleira, ou seja, somente será objeto de ressarcimento as despesas com alojamento do servidor, não estando inclusas taxas, impostos, condomínio ou quaisquer outras despesas; que deverão ser arcadas pelo servidor. (grifou-se)

11. Destarte, é de se consignar que, no mínimo, desde 2009, há manifestação no âmbito administrativo de que despesas referentes a taxas, impostos e condomínio, entre outras, não estão sujeitas a ressarcimento a título de auxílio-moradia. No mesmo sentido, também dispõe o parágrafo único do art. 2º da Orientação Normativa SEGEP/MP nº 10/2013, que estabelece regras para a concessão do auxílio-moradia no âmbito dos órgãos do Sipeç:

Art. 2º. O auxílio-moradia consiste no ressarcimento das despesas comprovadamente realizadas pelo servidor com aluguel de moradia ou com meio de hospedagem administrado por empresa hoteleira.

Parágrafo único. O auxílio-moradia abrange apenas gastos com alojamento, não sendo indenizáveis as despesas de condomínio, energia, telefone, alimentação, bebidas, Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU, taxas e outras despesas acessórias do aluguel ou da contratação de hospedagem.

12. Isto posto, parece pacífico o entendimento de que **a indenização referente ao auxílio-moradia deve ocorrer nos limites do valor despendido pelo servidor a título de aluguel, mediante apresentação dos comprovantes de pagamento, sem considerar despesas com água, energia elétrica, gás e IPTU/TLP.**

13. Voltando à análise do caso apresentado, constata-se que o servidor apresentou, em maio de 2018, novo contrato de locação, com o novo valor despendido a título de aluguel, bem como enviava mensalmente os comprovantes de pagamento correspondentes. Assim, ao que parece, o servidor recebeu os valores de boa-fé.

14. No entanto, em razão da análise dos normativos e manifestações administrativas relacionados ao auxílio-moradia acima apresentada, não parece razoável considerar que o pagamento indevido tenha ocorrido por mudança na interpretação do Administrador Público, mas sim de erro operacional do órgão, que não efetuou o reajuste do valor da indenização devida ao servidor quando da apresentação do novo contrato de locação.

15. Sobre a necessidade ou não de ressarcimento ao erário de valores recebidos indevidamente quando decorrentes de erro operacional da Administração Pública, importa salientar que o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal têm se manifestado no sentido da impossibilidade de efetuar o desconto de diferenças pagas indevidamente a servidor de boa-fé, em decorrência de erro operacional da Administração, a exemplo das decisões prolatadas nos julgados abaixo transcritos.

STJ – AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL Nº 1.560.973-RN

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. VALORES RECEBIDOS POR ERRO OPERACIONAL DA ADMINISTRAÇÃO. RESTITUIÇÃO DO MONTANTE RECEBIDO. CARACTERIZAÇÃO DE BOA-FÉ. VERBA DE CARÁTER ALIMENTAR. PRECEDENTES.

Esta Corte firmou entendimento no sentido de não ser devida a devolução de verba paga indevidamente a servidor em decorrência de erro operacional da Administração Pública, quando se constata que o recebimento pelo beneficiado se deu de boa-fé, como no caso em análise. Precedentes. Agravo regimental improvido.

Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/04/2016.

STJ - AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL 1.514.343-RN

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO. ALEGAÇÃO DE PAGAMENTO INDEVIDO. ERRO OPERACIONAL DA ADMINISTRAÇÃO. RECEBIMENTO DE BOA-FÉ. DESCABIMENTO DA PRETENSÃO ADMINISTRATIVA DE RESTITUIÇÃO DOS VALORES. AGRAVO INTERNO DA UNIÃO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. De início, importa salientar que os valores recebidos pelos Servidores não decorreram do cumprimento de decisão precária posteriormente reformada, uma vez que após o trânsito em julgado do acórdão que reformou a sentença que lhes garantia o recebimento do percentual de 26,05%, os valores continuaram a ser pagos pelo erário, embora não houvesse qualquer determinação judicial que lhe compelisse ao pagamento dos valores, de modo que não há que se falar na incidência da tese firmada no Recurso Especial 1.401.560/MT, de relatoria do Min. ARI PARGENDLER, julgado na sistemática do art. 543-C do CPC/73.

2. O acórdão recorrido está em consonância com o entendimento desta Corte Superior quanto à impossibilidade de restituição de valores pagos a Servidor Público de boa-fé, por conta de erro operacional da Administração Pública, em virtude do caráter alimentar da verba, como na hipótese dos autos. Precedentes: AgInt no AREsp. 418.220/DF, Rel. Min. ASSULETE MAGALHÃES, DJe 8.3.2017; AgRg no AREsp. 558.587/SE, Rel. Min. REGINA HELENA COSTA, DJe 14.8.2015.

3. Agravo Interno da UNIÃO a que se nega provimento.

Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 09/05/2017.

STF – AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.203.420-SC

Agravo regimental em recurso extraordinário com agravo.

2. Direito Administrativo.

3. Servidor Público Estadual. Verba recebida a maior. Pagamento espontâneo do Ente Público decorrente de erro operacional. Servidor de boa-fé. Impossibilidade de restituição. Precedentes.

4. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada.

5. Agravo regimental a que se nega provimento. Sem majoração da verba honorária, tendo em vista tratar-se de mandado de segurança na origem.

Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 16/08/2019.

16. Dessa forma, o STJ e o STF está com posicionamento tendente para a não devolução ao erário de valores recebidos de boa-fé pelo servidor público, quando pagos indevidamente por erro operacional da administração. A tese estabelece que, 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, ante a boa-fé do servidor que os recebeu.

17. Ademais, registre-se que as decisões do STF e do STJ acima mencionadas, embora tratem de matéria semelhante à que ora se analisa, não possuem, em nosso ordenamento jurídico, eficácia *erga omnes*, ou seja, são válidas somente para as partes envolvidas no caso concreto, conforme dispõe o art. 506 do Código de Processo Civil, *in litteris*:

Art. 506. A sentença faz coisa julgada às partes entre as quais é dada, não prejudicando terceiros.

18. De outro giro, em âmbito administrativo, o entendimento do Tribunal de Contas da União é de que não basta a constatação de boa-fé por parte do servidor que recebeu valores indevidos, sendo necessário que o recebimento tenha sido causado por erro escusável de interpretação de lei, nos termos de sua Súmula TCU nº 249:

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

19. Por conseguinte, a despeito do entendimento em âmbito judicial, nos casos em que o pagamento a maior decorre de erro operacional, como o ora analisado, o Tribunal de Contas da União segue aplicando o entendimento constante na Súmula nº 249. Em recentes decisões, a Corte de Contas tem mantido a necessidade de devolução de valores recebidos indevidamente nessas situações, independentemente da boa-fé do interessado. Vejamos:

ACÓRDÃO Nº 451/2020 – TCU - Plenário

Voto:

(...)

32. Traçados e definidos os marcos afetos à questão de direito ora discutida, passo a tratar da necessidade de devolução ou não do valor percebido indevidamente pelo recorrente.

33. A Súmula TCU 249, aplicável ao caso concreto, possui a seguinte redação:

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

34. A aplicação da súmula em epígrafe, de sorte a dispensar a devolução de parcelas percebidas indevidamente por servidores, depende da satisfação dos seguintes requisitos autorizativos: i) a presença de boa-fé por parte do beneficiado; ii) erro escusável por parte do órgão/entidade; iii) presunção de legalidade do ato praticado; iv) referir-se à parcela salarial, de caráter alimentar.

35. Como salientado pelo recorrente, não há nos autos qualquer indicativo que desfigure a sua atuação de boa-fé, até porque ele agiu dentro dos limites normativos para a obtenção da ajuda de custo a que teria direito. Também inexistem dúvidas acerca da presunção relativa de legalidade do ato praticado pela administração do TCU, vez que foram observados os cinco requisitos próprios dos atos administrativos: competência, finalidade, forma, motivo e objeto.

36. Com relação à atuação da área administrativa desta Corte no pagamento da parcela ora questionada, não vislumbro a existência de controvérsia a incidir sobre a questão de direito, apesar de os posicionamentos das unidades administrativas que se manifestaram nestes autos não serem de plena convergência quanto à fundamentação aplicável.

37. Há que se considerar que todos os pareceres constantes dos autos foram coincidentes quanto à necessidade de ajuste da parcela paga a título de ajuda de custo ao teto remuneratório, quando considerada isoladamente, constatação que reforça a inexistência de dúvidas quanto ao direito de a administração poder rever seu ato, ante a ocorrência de erro de caráter eminentemente operacional.

38. Assim, sou levado a crer que o pagamento a maior decorreu de simples descuido ou imperícia dos responsáveis pela análise e processamento do pedido formulado pelo servidor, o que descaracterizaria erro escusável por parte da administração do TCU.

39. Por fim, também não se observa a presença do requisito relacionado à natureza alimentar da parcela tida por irregular. Não restam dúvidas de que a ajuda de custo para remoção de servidor não possui natureza remuneratória, salarial, mas sim indenizatória.

40. Quanto a esse aspecto, não socorrem o recorrente as disposições constantes do Acórdão 2.142/2013-TCU-Plenário, que tratou de auditoria na folha de pagamento da Câmara dos Deputados, porquanto os pagamentos nela questionados tinham natureza salarial, de caráter alimentar.

41. De se concluir, portanto, que não há como aplicar as disposições da Súmula TCU 249 para dispensar a devolução do valor pago a maior pela administração do TCU, como requer o recorrente.

ACÓRDÃO Nº 6.617/2019 – TCU - 1ª Câmara

Voto:

(...)

9. Para casos como o que se apresenta, convém mencionar o Acórdão 1.909/2003-TCU-Plenário, da relatoria do Min. Walton Alencar Rodrigues por meio do qual esta Corte, ao responder questionamento em sede de Consulta assim se manifestou:

A reposição ao erário somente pode ser dispensada quando verificadas cumulativamente as seguintes condições: a) presença de boa-fé do servidor; b) ausência, por parte do servidor, de influência ou interferência para a concessão da vantagem impugnada; c) existência de dúvida plausível sobre a interpretação, validade ou incidência da norma infringida, no momento da edição do ato que autorizou o pagamento da vantagem impugnada; e d) interpretação razoável, embora errônea, da lei pela Administração. Quando não estiverem atendidas todas as essas condições ou quando os pagamentos forem decorrentes de erro operacional da Administração, a reposição ao erário é obrigatória, nos termos da Súmula TCU 235 e na forma dos arts. 46 e 47 da Lei 8.112/1990.

10. No caso presente, embora a recorrente tenha recebido de boa-fé os valores referentes a integralização indevida de seus proventos em decorrência de erro operacional da administração, tal fato não a exime da devolução dos valores recebidos eis que a hipótese em epígrafe não atende, em conjunto, aos requisitos mencionados. É nessa mesma linha, o enunciado extraído do Acórdão 7.594/2017-TCU-2ª Câmara, da Relatoria do Min. André Luís de Carvalho:

Impõe-se o ressarcimento dos valores indevidamente recebidos pelo servidor, independentemente da boa-fé, quando se tratar de erro operacional da Administração, pois a dispensa do ressarcimento somente se admite na hipótese de erro escusável de interpretação da lei.

11. Vale ressaltar que, no caso concreto em epígrafe, não se trata de erro escusável por parte do órgão. É que o pagamento irregular, que decorreu da integralização indevida dos proventos da recorrente em 2010, teve início a partir de erro de sistema (erro operacional), situação que afasta a hipótese que permite a dispensa da reposição dessas importâncias.

ACÓRDÃO Nº 2.927/2018 – Plenário

(...)

12. Ademais, não obstante a reiterada argumentação da recorrente de haver recebido os valores de boa-fé, o que, à luz da jurisprudência que colaciona, impediria a Administração de promover o desconto remuneratório dos valores pagos a maior, os pareceres das unidades consultivas no curso deste processo convergem no sentido de que o caso em tela não atrai os princípios da proteção da confiança e nem da segurança jurídica, porquanto a indenização paga a maior ocorreu não por um erro de interpretação das normas pela Administração, mas em virtude de um erro operacional.

13. É entendimento pacífico desta Corte de Contas, consubstanciado na Súmula TCU 249, de que os servidores beneficiários de importâncias recebidas indevidamente, ainda que de boa-fé, só estão dispensados de devolução das respectivas quantias na hipótese de o recebimento ser decorrente de erro escusável de interpretação de lei pela Administração.

14. No caso em exame, não houve interpretação errônea ou equivocada da lei, mas tão somente erro operacional da Divisão de Pagamentos, que gerou débito de R\$ 15.335,60 (quinze mil, trezentos e trinta e cinco reais e sessenta centavos), decorrente da inclusão dos valores da função de confiança na base de cálculo da indenização da licença-prêmio não usufruída nem utilizada no cômputo do tempo de serviço para fins de aposentadoria.

(grifou-se)

20. É importante mencionar que a aplicação da Súmula nº 249 da Corte de Contas, de sorte a dispensar a devolução de parcelas percebidas indevidamente por servidores, depende da satisfação dos seguintes requisitos autorizativos: i) a presença de boa-fé por parte do beneficiado; ii) erro escusável por parte do órgão/entidade; iii) presunção de legalidade do ato praticado; **iv) referir-se à parcela salarial, de caráter alimentar. Contudo, a gratificação denominada auxílio moradia tem natureza indenizatória, e não representa acréscimo patrimonial, pois visa compensar as despesas realizadas pelo servidor com a sua moradia em função do seu trabalho. Não possui caráter alimentar, o que torna sua percepção de caráter excepcional e transitório.**

21. Em face do exposto, em que pese a existência de julgados do STF e do STJ dispensando o ressarcimento dos valores pagos a maior em casos similares, somos de parecer de que a Administração Pública deve se alinhar, em sua atividade administrativa, aos comandos expedidos pela Corte de Contas que, no presente caso, aponta para a legalidade do desconto realizado no contracheque do servidor, em razão de valores recebidos indevidamente referentes ao auxílio-moradia, em razão de erro operacional da administração.

É o Parecer que submetemos à consideração superior.

Brasília, 5 de junho de 2020.

MARILIA DE OLIVEIRA TELLES
Coordenadora de Análise de Atos de Gestão de Pessoal

De acordo.
À consideração do Senhor Auditor-Chefe.

MICHEL ÂNGELO VIEIRA OCKÉ
Secretário de Orientação e Avaliação

Aprovo o Parecer SEORI/AUDIN-MPU nº /2020.
Encaminhe-se à DG/MPM.

Em 5 / 6 / 2020.

EDUARDO DE SEIXAS SCOZZIERO
Auditor-Chefe Adjunto

RONALDO DA SILVA PEREIRA
Auditor-Chefe



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **AUDIN-MPU-00001532/2020 PARECER nº 466-2020**

.....
Signatário(a): **RONALDO DA SILVA PEREIRA**

Data e Hora: **05/06/2020 16:27:38**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **EDUARDO DE SEIXAS SCOZZIERO**

Data e Hora: **05/06/2020 16:50:18**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **MARILIA DE OLIVEIRA TELLES**

Data e Hora: **05/06/2020 16:36:03**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **MICHEL ANGELO VIEIRA OCKE**

Data e Hora: **05/06/2020 16:28:35**

Assinado com login e senha

.....
Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 226FEBF3.A1E2108B.952CE8FB.8D1168E5