

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 015.241/1999-8

Natureza: Administrativo (Recurso ao Plenário)

Órgão/Entidade: não há

Interessado: Joaquim Ramalho de Albuquerque (118.863.822-04)

Representação legal: não há

SUMÁRIO: ADMINISTRATIVO. CONCESSÃO, A SERVIDOR ENTÃO RECÉM-ADMITIDO PELO TRIBUNAL, DA VANTAGEM DE “QUINTOS”, ALUSIVOS A FUNÇÕES COMMISSIONADAS EXERCIDAS NO ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO, COM VALORES CORRELACIONADOS A FUNÇÕES EQUIVALENTES DA CORTE. ILEGALIDADE. PRINCÍPIO DA AUTOTUTELA. REVISÃO DO ATO. RECURSO AO PLENÁRIO. NÃO APRESENTAÇÃO DE ELEMENTOS BASTANTES PARA INFIRMAR A DECISÃO DA ADMINISTRAÇÃO. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO.

## RELATÓRIO

Adoto como parte do relatório excertos do despacho subscrito, em dezembro de 2019, pelo então presidente desta Corte, o eminente Ministro José Mucio Monteiro:

*“Trata-se de recurso hierárquico interposto pelo servidor Joaquim Ramalho de Albuquerque, com fundamento no art. 107, inciso II, da Lei 8.112/1990, contra a decisão da Secretaria-Geral de Administração que negou provimento ao pleito do interessado quanto à reformulação dos quintos/décimos referentes à incorporação de funções comissionadas exercidas no Poder Executivo, que haviam sido indevidamente correlacionadas com as funções existentes no âmbito deste Tribunal, fixando o valor da Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada (VPNI) em R\$ 1.454,03, sujeito às atualizações decorrentes das revisões gerais das remunerações dos servidores públicos federais desde 15/9/1999.*

2. *No recurso em tela, o interessado voltou a alegar ter ocorrido a decadência do direito da Administração do TCU de rever o ato de concessão da VPNI.*

3. *Mediante despacho datado de 5/12/2018, o então Presidente Raimundo Carreiro encaminhou os autos à Consultoria Jurídica, solicitando que se pronunciasse, conclusivamente, quanto à:*

*a) ocorrência ou não da decadência do direito de a Administração do TCU rever o ato de concessão de VPNI, alegada pelo recorrente, e ao momento a partir do qual a decadência deve ser contada, considerando as especificidades do caso concreto;*

*b) legalidade das decisões proferidas no âmbito das unidades da Segedam após a decisão judicial proferida pelo Tribunal Regional Federal da Primeira Região, no Processo 002195012.2005.4.01.3400, que condenou o TCU a restabelecer o valor da VPNI até que fosse assegurado ao servidor o devido processo legal;*

*c) data a partir da qual se faz necessária a devolução de valores percebidos pelo servidor, levando em consideração a boa-fé do beneficiário, a presunção de legalidade do ato administrativo e o caráter alimentar das parcelas.*

4. *Em seu parecer, a Conjur citou as seguintes datas como relevantes para o deslinde da controvérsia:*

- 15/9/1999: *admissão nesta Corte de Contas;*
- 12/12/1999: *requerimento inicial do servidor para averbação de tempo de exercício de cargos em comissão no Poder Executivo;*
- 5/12/2000: *decisão da Secretaria de Recursos Humanos (Serec) da Segedam (...) autorizando a averbação e concedendo ao servidor a incorporação, a partir de 15/9/1999, de parcelas de décimos decorrentes do exercício de funções comissionadas no Poder Executivo, fazendo sua correlação com as funções então existentes no TCU e transformando a vantagem de quintos/décimos em VPNI;*
- 14/10/2004: *despacho da Serec reformulando, em parte, a decisão de 5/12/2000, para desfazer a correlação de funções então efetuada e, em seu lugar, conceder ao servidor a incorporação de VPNI na importância fixa de R\$ 1.454,03, com fundamento no art. 15, § 1º, da Lei 9.527/1997, na Decisão 925/1999-TCU-Plenário e nos valores dos cargos em comissão exercidos por ele exercidos no Poder Executivo;*
- 14/1/2005: *negativa de provimento do recurso interposto contra o despacho datado de 14/10/2004;*
- 3/8/2005: *ajuizamento da Ação de Rito Ordinário 2005.34.00.022001-0 (numeração única 002195012.2005.4.01.3400), pleiteando a declaração de nulidade do despacho da Serec por não garantir ao servidor o exercício do contraditório e da ampla defesa;*
- 1/3/2016: *recebimento do Parecer de Força Executória 6/2016/CREDC/PRUI/AGU/ARB, por meio do qual a AGU informou a esta Corte de Contas acerca do trânsito em julgado, em 21/11/2013, da decisão judicial que considerou procedente o pedido do servidor para condenar a União a restabelecer o valor da VPNI de acordo com a correlação efetuada originalmente em 5/12/2000, 'afastando a revisão efetuada pela Administração até que seja assegurado o devido processo legal, restituindo os valores descontados a esse título, com correção e juros de mora, além de honorários fixados em 5% sobre o valor da condenação';*
- 7/3/2016: *restabelecimento pela Segep da VPNI nos moldes decididos pela Justiça (exclusão da vantagem de R\$ 1.454,03, retomando, a partir de março de 2016, o pagamento do valor inicialmente deferido de R\$ 5.408,38);*
- 31/3/2016: *determinação para notificação do interessado para apresentar defesa quanto à intenção da Administração de revisar a incorporação de décimos, conforme consta da decisão datada de 14/10/2004;*
- 13/7/2016: *apresentação de defesa, alegando decadência do direito da Administração de anular o ato praticado em 11/12/2000;*
- 5/9/2016: *despacho da Segep, publicado no BTCU 35, de 12/9/2016, reformulando, em parte, o despacho de 11/12/2000, de modo a que fosse incorporada VPNI no valor fixo de R\$ 1.454,03 e não como constou anteriormente;*
- 22/9/2016: *notificação acerca da decisão de reformulação da VPNI, reduzindo-lhe o valor;*
- 10/11/2016: *indeferimento do pedido de reconsideração pela Segep;*
- 28/9/2018: *não provimento do recurso dirigido à Segedam;*
- 7/9/2018: *interposição pelo servidor de recurso hierárquico ao Presidente do TCU.*

5. *Tendo por base o histórico dos fatos, observou a Conjur que a Administração concedeu VPNI ao recorrente por ato publicado em 11/12/2000, ao correlacionar funções por ele exercidas no Poder Executivo com funções comissionadas existentes nesta Corte de Contas, sendo essa correlação*

*considerada ilegal e desfeita por meio de ato publicado em 14/10/2004, ou seja, dentro do prazo decadencial do art. 54 da Lei 9.784/1999.*

6. *Nos termos da decisão do TRF-1ª Região, transitada em julgado no dia 21/11/2013, a revisão efetuada pelo TCU foi afastada, mas somente até que fosse assegurado ao servidor o devido processo legal, não havendo qualquer ressalva quanto à eventual incidência do prazo decadencial do direito de a Administração rever, em novo ato, a correlação de função anteriormente efetuada em favor do recorrente.*

7. *Asseverou a Consultoria Jurídica que, embora tenha sido afastado pelo Poder Judiciário, o ato da autoridade administrativa do TCU, praticado dentro do quinquênio legal, configura inequivocamente exercício do direito de anular a que se refere o § 2º do art. 54 da Lei 9.784/1999, a impedir, assim, a consumação da decadência. Dessa forma, anui à análise do Secretário da Segedam, fundamentada na lei, na doutrina e na jurisprudência, em que sustenta, como um dos fundamentos da decisão então proferida, não ter se consumado a decadência, pois a Administração utilizou seu poder de autotutela ainda em 2004, quando reformulou a VPNI do interessado, antes do transcurso do prazo decadencial.*

8. *Colacionada jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal de que não é necessário que a Administração conclua a efetiva anulação de seus atos administrativos dentro do prazo decadencial de cinco anos, bastando que pratique, dentro desse período, qualquer medida tendente a invalidar o ato, o que se revela suficiente para interromper a decadência, conforme previsão da própria Lei 9.784/1999. Assim, concluiu a Conjur que não se consumou a decadência no presente caso, uma vez que não há que se falar em perda do direito de a Administração anular o ato ilegal quando esse direito já foi exercido dentro do prazo de cinco anos, contados da prática do ato, por qualquer medida que tenha impugnado sua validade, como ocorrido na situação em exame.*

9. *Ao divergir da tese defendida no despacho do Secretário da Segedam de que o prazo decadencial se renovaria a cada pagamento de obrigação de execução continuada, a Consultoria Jurídica entendeu que incide, na espécie, o disposto no § 1º do art. 54 da Lei 9.784/1999 ('no caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento'), ou seja, o prazo decadencial teve início com o deferimento da correlação de funções comissionadas em 11/12/2000, mas não se consumou, uma vez que o Tribunal agiu tempestivamente para impugnar o ato ilegal.*

10. *Após realizar o exame da legalidade das decisões tomadas pela Segedam posteriormente à decisão judicial proferida pelo TRF-1ª Região, nos autos do Processo 002195012.2005.4.01.3400, que condenou o TCU a restabelecer o valor da VPNI até que fosse assegurado ao servidor o devido processo legal, entendeu a Conjur que a sua atuação e também a Administração do TCU foi absolutamente regular, sem nada haver de ilegal.*

11. *Recebido da Advocacia-Geral da União, em 1/3/2016, o parecer de força executória, foram fornecidas por esta Corte de Contas as informações requeridas, com vistas à adoção das providências cabíveis junto ao juízo de execução. Embora a decisão judicial favorável ao servidor tenha transitado em julgado em 21/11/2013, somente em 13/11/2015 houve deliberação da 5ª Vara Federal/DF contrária à manifestação da União nos autos alegando inexistência de obrigação de fazer, ante a absorção da VPNI pelos reajustes remuneratórios subsequentes.*

12. *No âmbito da Segep, foi restabelecida a VPNI do interessado, tal como concedida originalmente em 5/12/2000, conforme documento datado de 7/3/2016 e memorando enviado à Conjur, para conhecimento da AGU. Na sequência, a Segep adotou providências com vistas a reformular o ato publicado em 11/12/2000, desta feita com observância do contraditório e da ampla defesa, como autorizado pela citada decisão judicial.*

13. *Ao analisar a defesa acostada aos autos pelo servidor, o Serviço de Concessão de Vantagens e Direitos/SCV posicionou-se pela reformulação da correlação das parcelas de décimos incorporadas pelo interessado, fixando em R\$ 1.454,03 a quantia a ser recebida a título de VPNI, a*

qual deve sofrer atualizações decorrentes da revisão geral da remuneração dos servidores públicos federais desde 15/9/1999.

14. Na ocasião, emitiu-se o alerta ao servidor no sentido de que 'eventual interposição de recursos não o exime da devolução dos valores recebidos indevidamente após a notificação da decisão, caso esses não sejam providos.' A reformulação da VPNI foi publicada no BTCU 35, de 12/9/2016.

15. Relativamente ao termo **a quo** para devolução dos valores percebidos pelo recorrente, levando em consideração a boa-fé do servidor, a presunção de legalidade do ato administrativo e o caráter alimentar das parcelas, a Consultoria Jurídica ressaltou que o pagamento irregular de VPNI não pediria reparo somente no que tange ao período de 15/9/1999 (data de início dos respectivos efeitos financeiros) a 12/9/2016 (data em que, novamente, a Segep reformulou a VPNI, fixando-a em R\$ 1.454,03, após ter oportunizado ao servidor a prática do contraditório e da ampla defesa).

16. Mediante a decisão datada de 5/9/2016, publicada no BTCU de 12/9/2016, foi aplicada a Súmula TCU 249, tendo a Secretaria de Gestão de Pessoas dispensado a devolução dos valores indevidamente recebidos no período de 15/9/1999 a 12/9/2016 (...).

17. Observou a Conjur que, após essa última data (12/9/2016), dever-se-ia presumir que os pagamentos houvessem sido feitos no valor que a Administração entende como correto (R\$ 1.454,03), pelo que não haveria que se falar, a partir de então, em restituição de valores indevidamente recebidos. Contudo, continuou-se, equivocadamente, a pagar a referida vantagem pelo valor de R\$ 5.408,33, conforme fichas financeiras juntadas ao processo eletrônico, sem que haja, nos autos de processo físico, justificativa para tanto.

18. Após a rejeição da defesa, por meio do despacho da Segep publicado no BTCU de 12/9/2016, nenhum dos recursos interpostos pelo servidor foi recebido com efeito suspensivo, como se pode ver do despacho proferido, em 28/9/2018, pelo então Secretário-Geral de Administração (...).

19. Para a Consultoria Jurídica, desde a decisão de 5/9/2016 (da qual o servidor teve inequívoco conhecimento em 22/9/2016, quando protocolou recurso junto à Segep), deveria o valor da VPNI ter sido reduzido para R\$ 1.454,03 (a ser atualizado pelos reajustes gerais concedidos ao funcionalismo a partir de 15/9/1999), mas, por erro operacional da Administração, continuou sendo pago ao recorrente o montante mensal de R\$ 5.408,33, cabendo a devolução da diferença recebida a maior (se não provido o recurso dirigido à Presidência do Tribunal), não se aplicando, nesta situação, a Súmula TCU 249, ante a inexistência de erro escusável de interpretação de lei pela Administração. Reforça que, por se tratar de erro operacional da Administração, a restituição ao erário de verba indevidamente percebida, nos termos do art. 46 da Lei 8.112/1990, não está condicionada às circunstâncias de ter sido o recebimento de má-fé ou de não se tratar de parcela de natureza alimentar, sendo justificada pelo simples fato de o pagamento ser descabido, sob pena de ficar caracterizado enriquecimento sem causa do servidor em detrimento da Administração, ou seja, de toda a coletividade.

20. Ressalta que o art. 876 do novo Código Civil estabelece expressamente que 'todo aquele que recebeu o que não era devido fica obrigado a restituir', transcreve lições de Clóvis Beviláqua e Hely Lopes Meirelles, bem como ementas referentes à jurisprudência dos Tribunais Regionais Federais, para apoiar a conclusão de que o erro operacional da Administração não gera direito adquirido nem constitui ato jurídico perfeito (art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal), devendo o servidor público restituir o que indevidamente recebeu, ainda que de boa-fé.

21. Acrescenta que ainda se encontra plenamente válido, no que se refere a erro operacional da Administração, o entendimento firmado no Acórdão 1.909/2003-TCU-Plenário, em caráter normativo (...).

22. Embora presente a boa-fé, remanescerá a obrigatoriedade de devolução aos cofres do Tesouro Nacional, caso não esteja configurada a existência de erro escusável de interpretação de lei pela Administração ou por autoridade legalmente investida em função de orientação e supervisão. O entendimento da Corte de Contas encontra-se em consonância com a jurisprudência do STJ e STF,

conforme os precedentes colacionados pela Consultoria Jurídica em seu parecer, com transcrição de trechos de votos condutores do Acórdão 3.366/2015-TCU-Plenário, proferidos pelo Ministro-Relator José Jorge e pelo Ministro-Revisor Raimundo Carreiro, negando provimento ao recurso em que também se discutia pagamento indevido decorrente de erro operacional da Administração, por se entender que essa situação não se enquadra nas hipóteses de dispensa de devolução previstas na Súmula TCU 249.

23. No que tange às parcelas de VPNI recebidas por Joaquim Ramalho de Albuquerque após 22/9/2016, observou a Conjur que não houve interpretação errônea da lei ou erro escusável, mas mero erro operacional da Administração que, após indeferir os recursos interpostos pelo servidor e sem que estes houvessem sido recepcionados com efeito suspensivo, continuou a pagar a VPNI no mesmo valor impugnado pelas sucessivas decisões administrativas (R\$ 5.408,33), não sendo possível a dispensa da reposição das quantias pagas a maior a partir de 22/9/2019.

24. Dessa forma, concluiu a Consultoria Jurídica, em resposta aos questionamentos que lhe foram dirigidos pelo então Presidente Raimundo Carreiro, que:

a) não se consumou decadência no presente caso, uma vez que houve exercício do direito de anular pela Administração antes de findo o prazo legal;

b) foram regulares as decisões proferidas no âmbito da Segedam após a decisão judicial do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, no Processo 002195012.2005.4.01.3400, que foi devidamente cumprida pela Segep, consoante informado nos autos;

c) na hipótese de ser negado provimento ao recurso hierárquico interposto, o servidor-recorrente deve devolver aos cofres públicos os valores indevidamente percebidos desde 22/9/2016, na forma do art. 46 da Lei 8.112/1990, com a redação dada pela Medida Provisória 2.225-45, de 4/9/2001.

30. Cabe destacar que, nos termos da deliberação do TRF-1ª Região, a revisão efetuada pelo TCU foi afastada, mas somente até que fosse assegurado ao servidor o devido processo legal, não havendo qualquer ressalva quanto à eventual incidência do prazo decadencial do direito de a Administração rever, em novo ato, a correlação de função anteriormente efetuada em favor do recorrente.

Diante do exposto, acolho o parecer da Consultoria Jurídica pelo conhecimento do recurso hierárquico interposto pelo servidor aposentado Joaquim Ramalho de Albuquerque, negando-lhe provimento.”

2. Inconformado com tal decisão, o sr. Joaquim Ramalho de Albuquerque, ao argumento de que “a administração quedou-se inerte no período de 2004 a 2016”, requer, em recurso ao Plenário:

- “o recebimento do recurso em seu efeito suspensivo”;

- “o reconhecimento da decadência para a administração rever o ato praticado em 2000, considerando-se o prazo decadencial de cinco anos previstos no § 1º do art. 54 da Lei 9.784/1999, e demais legislação aplicável”;

- “na hipótese de não acolhimento das razões do recurso, seja dispensada a devolução dos valores recebidos em decorrência do ato praticado em 2000 pelo TCU”; e

- “a reforma da decisão do sr. Presidente desta Corte, dando provimento ao presente recurso para, reconhecendo a decadência do direito da administração rever o ato, seja promovida a extinção e arquivamento do presente processo administrativo, mantendo-se a concessão da VPNI como se encontra, consolidada desde o ano de 2000”.

É o relatório.

## VOTO

Trata-se de recurso interposto pelo sr. Joaquim Ramalho de Albuquerque, servidor deste Tribunal, contra decisão da Presidência que chancelou a correção dos valores a ele atribuídos a título de “quintos” incorporados.

2. Segundo informam os autos, o interessado, admitido no quadro de pessoal desta Corte em 1999, teve reconhecido pelo TCU, em 5/12/2000, seu direito à percepção de “quintos” pelo exercício de funções comissionadas no âmbito do Poder Executivo. Ocorre que tais “quintos” foram recalculados tomando por base os valores das funções comissionadas do próprio Tribunal tidas por equivalentes – em termos de atribuições – àquelas de fato desempenhadas pelo servidor. O erro importou na majoração do valor da vantagem de R\$ 1.454,03 para R\$ 5.408,38.

3. Diante da patente ilegalidade do ato (até porque, lembre-se, os “quintos” foram transformados em vantagem pessoal nominalmente identificada ainda em 1997, ou seja, foram desvinculados a partir de então das funções que lhes deram origem), a então Secretaria de Recursos Humanos (Serec/Segedam), em 14/10/2004, promoveu sua revisão, desfazendo a indevida correlação anteriormente efetuada e atribuindo ao servidor, a título de “quintos”, importância correspondente ao valor das funções por ele efetivamente exercidas.

4. Inconformado, e não logrando êxito em reverter, no plano administrativo, a decisão da Serec, o sr. Joaquim ajuizou, em 3/8/2005, ação de rito ordinário na justiça federal.

5. Malsucedido na primeira instância, o servidor obteve, na segunda, sentença assim ementada:

*“ADMINISTRATIVO. SERVIDOR DO TCU. INCORPORAÇÃO DE VANTAGENS EM OUTROS ÓRGÃOS. CORRELAÇÃO DE FUNÇÕES. VPNI. REDUÇÃO NOS VENCIMENTOS. OBRIGATORIEDADE DE INSTAURAÇÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO. GARANTIA DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. APELAÇÃO PROVIDA.*

*1. A supressão de vantagem, por mais relevantes que sejam os motivos, ainda que sob o impulso do poder-dever de a Administração anular atos ilegais, tal conduta, por estancar, abruptamente, efeitos de caráter patrimonial verificáveis há anos, deveria inexoravelmente ser antecedida, lógica e curialmente, do devido processo legal, o que não ocorreu na espécie.*

*2. Não tendo sido precedido do devido processo legal, faz jus o autor ao pagamento da VPNI, obedecendo a correlação em que foi originalmente concedida, até que lhe sejam garantidos a ampla defesa e o contraditório. Tem direito às diferenças decorrentes da redução efetuada em sua VPNI desde outubro de 2004, corrigidas e acrescidas de juros moratórios” (Apelação Cível 2002.34.00.022001-0/DF, relatora Des. Fed. Neuza Alves, julgado em 23/3/2011; ênfase acrescentada).*

6. Os recursos interpostos pela União não alteraram o **decisum**.

7. Finalmente, em 13/11/2015, o juízo da execução ordenou o “*restabelecimento do pagamento da VPNI ao autor, obedecendo a correlação em que foi originalmente concedida, no prazo de 10 dias*”.

8. Comunicada a respeito em 1º/3/2016, a Secretaria de Gestão de Pessoas (Segep/Segedam) deu imediato cumprimento à sentença, majorando novamente a vantagem para R\$ 5.408,38. Paralelamente, em 31/3/2016, convocou formalmente o servidor a se manifestar acerca da intenção da administração da casa de revisar o valor da parcela.

9. O sr. Joaquim, então, requereu o arquivamento do processo de revisão, ao argumento de que o direito de anular o ato que lhe concedera a vantagem ilícita já teria sido alcançado pela decadência.

10. Afastando a tese da defesa, a Segep fez publicar, em 5/9/2016, o novo valor da vantagem pessoal atribuída ao servidor, devidamente corrigida.
11. Sucessivos recursos foram então apresentados pelo interessado, todos denegados pela administração.
12. Desta feita, valendo-se da prerrogativa estabelecida no art. 107, § 1º, da Lei 8.112/1990, o sr. Joaquim Ramalho de Albuquerque intenta recurso ao Plenário, mais uma vez fundado, essencialmente, na tese de que o direito à revisão administrativa do ato que lhe concedeu “quintos” calculados de forma errônea já teria decaído. Paralelamente, na hipótese de não acolhimento de suas razões, requer seja dispensada a devolução dos valores recebidos indevidamente.
13. Embora não conste dos autos a data da notificação do interessado acerca do despacho da Presidência do Tribunal ora contestado, conheço do recurso.
14. No mérito, todavia, como demonstrado à saciedade na decisão do emérito Ministro José Múcio, parcialmente transcrita no relatório antecedente, não há como dar a ele provimento.
15. Nos exatos termos do art. 57, § 2º, da Lei 9.784/1999:
- “Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.*
- § 1º No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento.*
- § 2º Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato.”*
16. Ora, é inequívoco que a administração do TCU não apenas manifestou a intenção de impugnar o ato que majorou ilícitamente os “quintos” incorporados pelo servidor como, efetivamente, o revisou, tudo dentro do prazo fixado na norma: o primeiro pagamento indevido ocorreu em dezembro de 2000; a correção da falha, em outubro de 2004. Não houve, pois, inércia da administração, haja vista não operada a estabilização da situação irregular; tampouco se produziu algum direito perpétuo em favor do interessado a justificar, no caso concreto, a aplicação do princípio da segurança jurídica em detrimento do princípio da legalidade.
17. A posterior impugnação do ato da administração pelo Poder Judiciário, por vício processual, não alterou esse estado de coisas.
18. De fato, a majoração reclamada, suprimida em outubro de 2004, só retornou aos seus vencimentos onze anos mais tarde, em março de 2016. E a administração, de imediato, procedeu novamente à sua correção, desta feita nos termos expressamente estabelecidos na sentença transitada em julgado.
19. Note-se, de passagem, que, em todo esse tempo, os “quintos” erroneamente calculados integraram os contracheques ordinários do sr. Joaquim Ramalho de Albuquerque – sob os auspícios da administração – por exatos 54 meses (num primeiro momento, de dezembro de 2000 a outubro de 2004; depois, de março a setembro de 2016). Ou seja, abstraindo o período em que a matéria esteve **sub judice** (no qual os pagamentos irregulares se mantiveram suspensos, diga-se), o TCU procedeu à regularização da falha em menos de cinco anos.
20. É certo que, devido ao erro processual apontado pelo Judiciário, o servidor logrou restabelecer, nos termos da sentença lavrada em 2011, “o pagamento da VPNI, obedecendo a correlação em que foi originalmente concedida, até que lhe sejam garantidos a ampla defesa e o contraditório”. Isso, todavia, não se confunde com inércia da administração e tampouco se presta à invocação dos princípios da segurança jurídica ou da proteção da confiança, alvos precípuos do dispositivo inscrito na Lei 9.784/1999.
21. Na verdade, ao asseverar que “a administração *quedou-se inerte no período de 2004 até 2016, sem manejar qualquer procedimento, nem promover o andamento do procedimento anterior*”, o interessado incorre em pelo menos três equívocos dignos de nota: primeiro, olvida os esforços da

administração, no âmbito do processo judicial, para manter a regularização da parcela que lhe fora concedida a maior; segundo, menospreza o fato de que, até 2011 (durante quase sete anos, portanto), as decisões judiciais foram sempre favoráveis à União; terceiro, e mais relevante, pretende que o tempo demandado pelo Poder Judiciário para deliberar sobre a lide por ele instaurada seja tomado como inércia da administração, como se tal inércia pudesse ser deduzida, por via transversa, de ações de sua própria autoria.

22. Nego, assim, provimento ao recurso.

23. Quanto aos valores percebidos indevidamente a partir de setembro de 2016, em face dos recursos administrativos apresentados desde então, seu ressarcimento é dever que se impõe ao sr. Joaquim Ramalho de Albuquerque. O ponto foi adequadamente tratado pela Consultoria Jurídica, como evidencia o trecho adiante, extraído do despacho do Ministro José Múcio, lavrado em 9/12/2019:

*“14. Na ocasião, emitiu-se o alerta ao servidor no sentido de que ‘eventual interposição de recursos não o exime da devolução dos valores recebidos indevidamente após a notificação da decisão, caso esses não sejam providos.’ A reformulação da VPNI foi publicada no BTCU 35, de 12/9/2016 (fl. 150).*

*15. Relativamente ao termo **a quo** para devolução dos valores percebidos pelo recorrente, levando em consideração a boa-fé do servidor, a presunção de legalidade do ato administrativo e o caráter alimentar das parcelas, a Consultoria Jurídica ressaltou que o pagamento irregular de VPNI não pediria reparo somente no que tange ao período de 15/9/1999 (data de início dos respectivos efeitos financeiros) a 12/9/2016 (data em que, novamente, a Segep reformulou a VPNI, fixando-a em R\$ 1.454,03, após ter oportunizado ao servidor a prática do contraditório e da ampla defesa).*

*16. Mediante a decisão datada de 5/9/2016, publicada no BTCU de 12/9/2016, foi aplicada a Súmula TCU 249, tendo a Secretaria de Gestão de Pessoas dispensado a devolução dos valores indevidamente recebidos no período de 15/9/1999 a 12/9/2016 (...).*

*17. Observou a Conjur que, após essa última data (12/9/2016), dever-se-ia presumir que os pagamentos houvessem sido feitos no valor que a Administração entende como correto (R\$ 1.454,03), pelo que não haveria que se falar, a partir de então, em restituição de valores indevidamente recebidos. Contudo, continuou-se, equivocadamente, a pagar a referida vantagem pelo valor de R\$ 5.408,33, conforme fichas financeiras juntadas ao processo eletrônico, sem que haja, nos autos de processo físico, justificativa para tanto.*

*18. Após a rejeição da defesa, por meio do despacho da Segep publicado no BTCU de 12/9/2016, nenhum dos recursos interpostos pelo servidor foi recebido com efeito suspensivo, como se pode ver do despacho proferido, em 28/9/2018, pelo então Secretário-Geral de Administração, ao apreciar recurso administrativo, conforme transcrição a seguir: ‘Conhecendo, no processo de interesse do servidor Joaquim Ramalho de Albuquerque, AUFC, matrícula 3836-9, do recurso interposto, que requereu a incorporação de VPNI, para, no mérito, negar-lhe provimento, posto que ausentes novos fatos ou elementos hábeis a infirmar a decisão guerreada, devendo haver a devolução dos valores indevidamente recebidos a partir de 22 de setembro de 2016, observadas as disposições do art. 46 da Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990, com a redação dada pela Medida Provisória 2.225-45, de 4 de setembro de 2001; e negando, o pedido de dar efeito suspensivo ao recurso, por falta de amparo legal.’*

*19. Para a Consultoria Jurídica, desde a decisão de 5/9/2016 (da qual o servidor teve inequívoco conhecimento em 22/9/2016, quando protocolou recurso junto à Segep), deveria o valor da VPNI ter sido reduzido para R\$ 1.454,03 (a ser atualizado pelos reajustes gerais concedidos ao funcionalismo a partir de 15/9/1999), mas, por erro*

*operacional da Administração, continuou sendo pago ao recorrente o montante mensal de R\$ 5.408,33, cabendo a devolução da diferença recebida a maior (se não provido o recurso dirigido à Presidência do Tribunal), não se aplicando, nesta situação, a Súmula TCU 249, ante a inexistência de erro escusável de interpretação de lei pela Administração. Reforça que, por se tratar de erro operacional da Administração, a restituição ao erário de verba indevidamente percebida, nos termos do art. 46 da Lei 8.112/1990, não está condicionada às circunstâncias de ter sido o recebimento de má-fé ou de não se tratar de parcela de natureza alimentar, sendo justificada pelo simples fato de o pagamento ser descabido, sob pena de ficar caracterizado enriquecimento sem causa do servidor em detrimento da Administração, ou seja, de toda a coletividade.*

*20. Ressalta que o art. 876 do novo Código Civil estabelece expressamente que ‘todo aquele que recebeu o que não era devido fica obrigado a restituir’, transcreve lições de Clóvis Beviláqua e Hely Lopes Meirelles, bem como ementas referentes à jurisprudência dos Tribunais Regionais Federais, para apoiar a conclusão de que o erro operacional da Administração não gera direito adquirido nem constitui ato jurídico perfeito (art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal), devendo o servidor público restituir o que indevidamente recebeu, ainda que de boa-fé.*

*21. Acrescenta que ainda se encontra plenamente válido, no que se refere a erro operacional da Administração, o entendimento firmado no Acórdão 1.909/2003-TCU-Plenário, em caráter normativo, ao responder consulta formulada pelo então Ministério dos Transportes, nos seguintes termos:*

*‘9.1. a reposição ao erário somente pode ser dispensada quando verificadas cumulativamente as seguintes condições:*

*9.1.1. presença de boa-fé do servidor;*

*9.1.2. ausência, por parte do servidor, de influência ou interferência para a concessão da vantagem impugnada;*

*9.1.3. 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*

*9.1.4. interpretação razoável, embora errônea, da lei pela Administração;*

*9.2. a reposição ao erário é obrigatória, nos termos preconizados no Enunciado 235 da Súmula deste Tribunal e na forma dos arts. 46 e 47 da Lei 8.112/1990, quando não estiverem atendidas todas as condições estipuladas no subitem 9.1 ou, ainda, quando os pagamentos forem decorrentes de erro operacional da Administração’.*

*22. Embora presente a boa-fé, remanescerá a obrigatoriedade de devolução aos cofres do Tesouro Nacional, caso não esteja configurada a existência de erro escusável de interpretação de lei pela Administração ou por autoridade legalmente investida em função de orientação e supervisão. O entendimento da Corte de Contas encontra-se em consonância com a jurisprudência do STJ e STF, conforme os precedentes colacionados pela Consultoria Jurídica em seu parecer, com transcrição de trechos de votos condutores do Acórdão 3.366/2015-TCU-Plenário, proferidos pelo Ministro-Relator José Jorge e pelo Ministro-Revisor Raimundo Carreiro, negando provimento ao recurso em que também se discutia pagamento indevido decorrente de erro operacional da Administração, por se entender que essa situação não se enquadra nas hipóteses de dispensa de devolução previstas na Súmula TCU 249.*

*23. No que tange às parcelas de VPNI recebidas por Joaquim Ramalho de Albuquerque após 22/9/2016, observou a Conjur que não houve interpretação errônea da lei ou erro escusável, mas mero erro operacional da Administração que, após indeferir os recursos*

*interpostos pelo servidor e sem que estes houvessem sido recepcionados com efeito suspensivo, continuou a pagar a VPNI no mesmo valor impugnado pelas sucessivas decisões administrativas (R\$ 5.408,33), não sendo possível a dispensa da reposição das quantias pagas a maior a partir de 22/9/2019.”*

24. Com efeito, a par de não se cogitar, na hipótese, de legítima confiança ou presunção de legalidade, não se pode conceber, mais uma vez, seja a administração onerada por ato decorrente, em última análise, da ação do próprio servidor. Como visto, em setembro de 2016, após estrita observância do devido processo legal, a ilícita correlação de funções, de início efetuada, foi formal e validamente desconstituída. A partir daí, ainda que se abstraia a ocorrência de erro operacional, os pagamentos irregulares – mantidos por provocação do interessado – passaram a se dar de forma sabidamente precária.

25. Em tempo, registro que, em 13/4/2021 – ontem, portanto –, o sr. Joaquim Ramalho Albuquerque apresentou “razões complementares” ao seu recurso. Tais razões se escoram, essencialmente, na modulação fixada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) nos autos do Recurso Extraordinário 638.115, que tratou da incorporação de “quintos” de funções comissionadas após a definitiva derrogação do instituto, operada pela Lei 9.624/1998.

26. O precedente, todavia, não se aplica à hipótese dos autos. Primeiro, porque não se cuida, aqui, de incorporação de funções exercidas no período de 8/4/1998 a 4/9/2001, como expressamente consta da respectiva tese de repercussão geral (“*Ofende o princípio da legalidade a decisão que concede a incorporação de quintos pelo exercício de função comissionada no período de 8/4/1998 até 4/9/2001, ante a carência de fundamento legal*”), mas de valoração irregular das parcelas anteriormente incorporadas pelo interessado; segundo, porque a própria administração, em tempo hábil, corrigiu o ato irregular, tendo sido mantidos os pagamentos a maior unicamente em função dos diversos recursos apresentados pelo interessado (formal e expressamente advertido, diga-se, da obrigação de restituir o excesso em caso de não provimento), aos quais foi indevidamente atribuído efeito suspensivo.

Diante do exposto, voto no sentido de que este Colegiado adote a deliberação que ora submeto à sua apreciação.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 14 de abril de 2021.

BENJAMIN ZYMLER  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 843/2021 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.241/1999-8.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Administrativo (Recurso ao Plenário)
3. Interessado: Joaquim Ramalho de Albuquerque (118.863.822-04).
4. Órgão/Entidade: não há.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: não atuou.
8. Representação legal: não há

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso administrativo interposto pelo servidor Joaquim Ramalho de Albuquerque em face de decisão do então Presidente da Corte, Ministro José Múcio Monteiro;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer do recurso, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade estabelecidos no art. 107 da Lei 8.112/1990, bem como nos arts. 15, inciso IV, e 30 do Regimento Interno, para, no mérito, negar a ele provimento;

9.2. dar ciência desta deliberação ao interessado.

## 10. Ata nº 12/2021 – Plenário.

## 11. Data da Sessão: 14/4/2021 – Telepresencial.

## 12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0843-12/21-P.

## 13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas, Vital do Rêgo e Jorge Oliveira.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)

ANA ARRAES  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA  
Procuradora-Geral