

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

FACULDADE DE DIREITO

DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO E FILOSOFIA DO DIREITO

FABIANE SILVA DA SILVA

**(IR)REPETIBILIDADE DE VALORES RECEBIDOS DE BOA-FÉ PELO SERVIDOR
PÚBLICO: ANÁLISE DO TEMA 1009 DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

PORTO ALEGRE

2019

FABIANE SILVA DA SILVA

**(IR)REPETIBILIDADE DE VALORES RECEBIDOS DE BOA-FÉ PELO SERVIDOR
PÚBLICO: ANÁLISE DO TEMA 1009 DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Jurídicas e Sociais da Faculdade de Direito da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharela em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Rafael da Cás Maffini

PORTO ALEGRE

2019

FABIANE SILVA DA SILVA

**(IR)REPETIBILIDADE DE VALORES RECEBIDOS DE BOA-FÉ PELO SERVIDOR
PÚBLICO: ANÁLISE DO TEMA 1009 DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Jurídicas e Sociais da Faculdade de Direito da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharela em Direito.

Aprovado em: Porto Alegre, 18 de dezembro de 2019.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Rafael da Cás Maffini – Orientador

UFRGS

Prof.

UFRGS

Prof.

UFRGS

*Para a minha mãe, que se fez forte e me fez forte. Que ludibriando os obstáculos do nosso caminho, nos fez chegar até aqui.
À minha irmã, por todas as oportunidades perdidas para que eu pudesse voar.
À elas. Por nós.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço, inicialmente, à minha mãe, Margareti, que não mediu esforços para realizar o meu sonho de ingressar nesta Universidade. Apoiadora incondicional e companheira nesta jornada do início ao fim, foi essencial para que eu chegasse até aqui.

Agradeço também à minha irmã, Daniela, que desde a infância, é meu exemplo a seguir. Mulher inteligente e de fibra, tal qual minha mãe, que desde muito cedo abriu portas para que eu pudesse passar, mesmo que por vezes, tenha atrasado seu próprio caminho.

Agradeço aos professores do ensino básico que passaram em minha vida, verdadeiros anjos que iluminam os caminhos de uma comunidade que vê suas crianças crescerem sem perspectiva. Todo o meu carinho e gratidão, pois se conheci alternativas diversas das que me destinadas, a eles devo. Em especial, professores Hilton, Adriane, Liana, Fabrícia e Jardel.

Agradeço, ainda, às oportunidades de estágio obtidas, que me proporcionaram ricos conhecimentos e experiências, não só acadêmicos, como pessoais. Ao Juarez, antigo chefe de estágio no Tribunal de Justiça do Estado, que me acolheu ainda no precoce 3º semestre da faculdade, sempre disposto a esclarecer as dúvidas de trabalho e acadêmicas, que aprimorou a minha escrita, sempre desafiou a minha melhora e nunca duvidou do meu potencial. A minha primeira coordenadora em um escritório de Advocacia, Carolina, e a toda a equipe a qual lá trabalhei, que sempre incentivou o meu desenvolvimento, fazendo do local de estágio, uma família. Ao antigo chefe Pedro, advogado que fez despertar o apreço pelo Direito Administrativo e, também, aos advogados e colegas do meu atual local de estágio, escritório Rocha Nascimento, que além de me acolher, ensinaram e ajudaram a dar vida a este trabalho, seja pelos constantes incentivos, seja pelos auxílios em materiais.

Por fim, agradeço aos amigos leais, aqueles que desde a escola me acompanham e aqueles que fui adquirindo ao longo desta trajetória, que nunca saíram do meu lado durante esta jornada e que, embora cada um a sua maneira, sempre se fizeram presentes nos momentos de alegria e, também, nos de fragilidade. Obrigada!

RESUMO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso aborda o tema da possibilidade, ou não, de devolução ao erário de valores recebidos, ainda que de boa-fé, pelo servidor público, em decorrência de erro operacional (erro de fato) por parte da Administração Pública. Nesse contexto, analisa-se os elementos que embasam as controvérsias a respeito do tema, como o princípio da boa-fé no direito administrativo e, especificamente na relação com os servidores públicos, os princípios da segurança jurídica e proteção à confiança, bem como da autotutela administrativa. Também é feita uma análise acerca do erro de fato e erro de direito, viabilizando o estudo a respeito da abrangência, ou não, do entendimento já pacificado do Superior Tribunal de Justiça, através do Tema 531¹, nos casos em que a administração pública, por erro operacional, realiza pagamento indevido ao servidor.

Palavras-chave: Direito administrativo. Princípio da boa-fé. Princípio da segurança jurídica. Proteção à confiança. Servidor Público. Irrepetibilidade de alimentos. Possibilidade. Erro operacional.

¹ Tese firmada: Quando a Administração Pública interpreta erroneamente uma lei, resultando em pagamento indevido ao servidor, cria-se uma falsa expectativa de que os valores recebidos são legais e definitivos, impedindo, assim, que ocorra desconto dos mesmos, ante a boa-fé do servidor público. (STJ. RECURSO ESPECIAL: REsp 1244182/PB, Relator: Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA SEÇÃO, JULGADO EM 10/10/2012, Dje 19/10/2012. Disponível em <http://www.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp>. Acesso em 20/09/2019.

ABSTRACT

This Course Conclusion Paper addresses the issue of whether or not to return to the purse of amounts received, even in good faith, by the public servant, due to operational error (factual error) by the Public Administration. In this context, we analyze the elements that underlie the controversies on the subject, such as the principle of good faith in administrative law and, specifically in the relationship with civil servants, the principles of legal certainty and protection of trust, as well as the administrative self-protection. An analysis is also made of the factual error and error of law, enabling the study of the comprehensiveness, or not, of the already pacified understanding of the Superior Court of Justice, through Theme 531², in cases where the public administration, by operational error, makes improper payment to the server.

Keywords: Administrative Law. Principle of good faith. Principle of legal certainty. Protection of trust. Public server. Unrepeatable food. Possibility. Operational error.

² Thesis: When the Public Administration misinterprets a law, resulting in improper payment to the server, it creates a false expectation that the amounts received are legal and definitive, thus preventing them from being discounted, in good faith, from the public servant. (STJ. SPECIAL APPEAL: REsp 1244182 / PB, Rapporteur: Minister BENEDITO GONÇALVES, FIRST SECTION, JUDGED ON 10/10/2012, Dje 19/10/2012. Available at <http://www.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp> Access on 09/20/2019

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art. – Artigo

AGU – Advocacia Geral da União

CC - Código Civil

CF – Constituição Federal

Resp - Recurso Especial

RE – Recurso Extraordinário

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1. DA AUTOTUTELA E DO PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	12
1.1. Considerações iniciais.....	12
1.2. O princípio da legalidade no direito administrativo como fundamento da autotutela.....	13
1.3. A autotutela da Administração Pública	16
1.4. O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no Direito Administrativo.....	20
2. (IR)REPETIBILIDADE DE VALORES RECEBIDOS DE BOA-FÉ PELO SERVIDOR PÚBLICO	27
2.1. PRINCÍPIO DA BOA-FÉ.....	27
2.1.1. Boa-fé: introdução	27
2.1.2. Boa-fé objetiva e boa-fé subjetiva	29
2.1.3. Boa-fé no direito administrativo	31
2.1.4. Boa-fé do servidor público como critério para não restituição de valores ao erário	33
2.2. Abrangência do Tema 531 do Superior Tribunal de Justiça: Tema 1009 do STJ	36
2.2.1. Breves considerações iniciais	36
2.2.2. Erro de direito e erro de fato da Administração Pública	39
2.2.3. (Ir)repetibilidade de valores recebidos de boa-fé pelo servidor público: análise do tema 1009 do STJ	42
CONCLUSÃO	51
REFERÊNCIAS	53

INTRODUÇÃO

Por muitos anos, a questão que envolve a devolução de importância recebida indevidamente por servidor investido em cargo público, em decorrência de erro operacional (erro de fato) da administração ou má interpretação da lei aqui (erro de direito), é fonte geradora de descontentamento dos servidores públicos e de ações judiciais que visam a anulação do ato administrativo determinador das devoluções.

Em 2012, fora firmada tese, pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), no sentido de que valores pagos indevidamente aos servidores na hipótese de erros interpretativos da Administração, em vista do caráter alimentar, não devem ser ressarcidos ao erário, desde que recebidos de boa-fé. Todavia, após a pacificação do Tema 531 do STJ, a jurisprudência da própria Corte Superior passou a alargar a tese firmada aos casos em que o pagamento indevido se deu mediante erro operacional cometido pela Administração.

Nesta senda, o presente trabalho analisa a possibilidade, ou não, de reposição ao erário de valores recebidos de boa-fé pelo servidor público, em decorrência de erro de fato praticado pelo Estado e aponta o princípio da boa-fé como um importante fator para a legitimação de um ato administrativo, principalmente no que diz respeito à necessidade de proteger a confiança do servidor na estabilidade das relações administrador-administrado, independentemente da natureza do pagamento – se proveniente de erro operacional ou de interpretação.

A fim de alcançar o objetivo proposto, foi utilizado o método hipotético-dedutivo, onde foi realizada a revisão da doutrina e dos institutos envolvidos na temática, sob o apoio da recente jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.

O trabalho está dividido em dois capítulos. O primeiro é integralmente destinado a análise da autotutela administrativa e do princípio da segurança jurídica (proteção à confiança), partindo-se, primeiramente, de um estudo acerca do princípio da legalidade, tendo em vista que é este a base do poder de autotutela da Administração Pública, para, após, se adentrar nos estudos da autotutela propriamente dita. Em seguida, passa-se a análise do princípio da segurança jurídica, com a explanação de

seus conceitos objetivo e subjetivo, onde é dado um enfoque maior a este último, pois é deste aspecto que decorre a proteção à confiança.

O segundo capítulo, por sua vez, se debruçará sobre o Tema 1009 do STJ, através da análise da (ir)repetibilidade dos valores recebidos de boa-fé pelo servidor público. Para tanto, é feito um estudo acerca do princípio da boa-fé, buscando brevemente suas origens, a distinção entre seus aspectos objetivo e subjetivo, para após se analisar a incursão de tal princípio no direito administrativo e, também, como a boa-fé é vista como critério para a não restituição de valores, através de análise doutrinária e jurisprudencial. Por fim, o estudo é destinado a análise da abrangência do Tema 531 do STJ, que culminou na afetação do Tema 1009 da referida Corte, onde será examinada, rapidamente, as questões atinentes ao erro de fato (erro operacional) e erro de direito (erro de interpretação), para finalmente se adentrar na verificação dos pontos que possibilitam e/ou impossibilitam - através de conceitos como o enriquecimento sem causa e o princípio da irrepetibilidade dos alimentos -, que o Tema 531 seja estendido aos pagamentos indevidos realizados por erro operacional da Administração Pública.

1. DA AUTOTUTELA E DO PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

1.1 Considerações iniciais

De início, cumpre definir o ato administrativo, em suma, como uma declaração de vontade do Estado – ou de quem o represente – que produz efeitos jurídicos³. Mais precisamente, Celso Antônio Bandeira de Mello o define como:

declaração do Estado (ou de quem lhe faça as vezes - como, por exemplo, um concessionário de serviço público), no exercício de prerrogativas públicas, manifestada mediante providências jurídicas complementares da lei a título de lhe dar cumprimento, sujeitas a controle de legitimidade por órgão judicial.⁴

Tal definição é importante para estabelecer a conexão entre os atos emanados pela Administração Pública e o seu poder de autotutela, bem como entre tais atos e o princípio da segurança jurídica, visto que diante de casos concretos o balanceamento entre estes institutos por vezes é dificultoso.

De um lado, temos em nosso ordenamento jurídico o princípio da legalidade, do qual deriva o poder de autotutela da Administração Pública e, de outro, o princípio da segurança jurídica, o qual, sob o prisma dos princípios da boa-fé e da proteção da confiança, busca a proteção dos administrados – aqui, especificamente, os servidores públicos – diante de atos administrativos emanados pelo Estado.

Nesse contexto, o próprio embate entre a aplicação do poder de autotutela e o princípio da segurança jurídica nos atos administrativos levaram ao Poder Judiciário a discussão acerca dos limites da Administração Pública em anular seus próprios atos. Daí que decorre, inclusive, o debate levantado neste trabalho de conclusão, a respeito da possibilidade, ou não, da reposição ao erário de valores recebidos de boa-fé por servidores públicos, em decorrência de ato administrativo eivado de erro operacional.

³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22. ed. – 2. Reimpr. – São Paulo: Atlas, 2009. P. 196.

⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 356.

1.2 O princípio da legalidade no direito administrativo como fundamento da autotutela

Em vista das múltiplas tarefas a seu cargo, é comum que a Administração Pública cometa equívocos no exercício de sua atividade e, defrontando-se com estes erros, pode ela mesma, de ofício ou por provocação, revê-los para restaurar a situação de regularidade.⁵ Este é o preceito básico da autotutela administrativa. No entanto, antes que possamos adentrar em tal conceito, é necessário, ainda que brevemente, tecer considerações acerca do princípio da legalidade, “do qual a autotutela é um dos seus mais importantes corolários”⁶.

O princípio da legalidade, no âmbito do direito administrativo, está consubstanciado no artigo (art.) 37, *caput*, da Constituição Federal (CF) e, em caráter infraconstitucional, amparado no artigo 2º, parágrafo único, inciso I, da Lei 9.784/99:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:⁷

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

I - atuação conforme a lei e o Direito;⁸

Assim, o que se compreende é que “o art. 37, *caput*, da CF estabelece ser a legalidade um dos princípios norteadores da Administração, sob pena de responsabilização do administrador público por tal infringência”.⁹ Ou seja, a

⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 15. ed. rev., ampl. e atual. - Rio de Janeiro: Editora Lúmen Juris, 2006. p. 25.

⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 15. ed. rev., ampl. e atual. - Rio de Janeiro: Editora Lúmen Juris, 2006. p. 25.

⁷ BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 31 out. 2019.

⁸ BRASIL, **Lei nº 9.784/99**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm> Acesso em 31 out. 2019.

⁹ SALEME, Edson Ricardo. **Direito Administrativo**. 3. ed. – São Paulo: Rideel, 2009. P. 30.

Administração Pública está condicionada ao cumprimento exato do que previsto na legislação vigente.¹⁰

No entendimento de Edson Ricardo Saleme, que brilhantemente cita Hely Lopes Meirelles:

O princípio da legalidade estabelece o mandamento fundamental da Administração. Trata-se de dar eficácia às normas criadas para o seu próprio funcionamento, no sentido de que deve suportar a lei que criou. Nas palavras de Hely Lopes Meirelles, “significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso”.¹¹

Por outro lado, cumpre salientar que não se deve confundir a legalidade do direito privado (autonomia da vontade), com a legalidade do direito público, visto que enquanto a primeira adota um critério de não contradição à lei – ao particular são permitidas todas as condutas que não estejam expressamente proibidas em lei -, a segunda adota um critério de subordinação à lei, onde o administrador somente pode realizar atos previstos em lei.¹²

Nesse fanal, denota-se que os atos administrativos devem estar antecipadamente previstos na legislação, sob pena de anulação dos atos que à lei não corresponderem. Quanto ao ponto, os precisos ensinamentos de Diógenes Gasparini:

o princípio da legalidade significa estar a Administração Pública, em toda a sua atividade, presa aos mandamentos da lei, deles não se podendo afastar, sob pena de invalidade do ato e responsabilidade de seu autor. Qualquer ação estatal sem o correspondente calço legal, ou que exceda ao âmbito demarcado pela lei, é injurídica e expõe-se à anulação. Seu campo de ação, como se vê, é bem menor que o do particular.¹³

De mais a mais, Maria Sylvia Zanella Di Pietro diz que “este princípio, juntamente com o de controle da Administração pelo Poder Judiciário, nasceu com o Estado de Direito e constitui uma das principais garantias de respeito aos direitos

¹⁰ SALEME, Edson Ricardo. **Direito Administrativo**. 3. ed. – São Paulo: Rideel, 2009. P. 30.

¹¹ SALEME, Edson Ricardo. **Direito Administrativo**. 3. ed. – São Paulo: Rideel, 2009. P. 31.

¹² DIAS, Licínia Rossi Dias. **Direito Administrativo I - Col. Saberes do Direito**. 1. ed. vol. 31. – São Paulo: Saraiva, 2012. p. 30.

¹³ GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 14. ed. rev. – São Paulo: Saraiva, 2009. P. 7.

individuais”¹⁴. Assim, a lei, ao mesmo tempo em que define tais direitos, cria limites para a atuação da Administração Pública, quando esta visa restringir os direitos individuais em benefício da coletividade.¹⁵

Para Diogo de Figueiredo M. Neto, “pelo princípio da legalidade o Estado se autolimita, o que caracterizou o surgimento histórico do Estado de Direito, em oposição ao Estado Absolutista, em que primava a vontade do soberano”.¹⁶ Ou seja, o Estado se submete à sua própria legislação, garantindo à sociedade uma certeza jurídica.¹⁷

Nesse sentido, o princípio da legalidade, como limitador da discricionariedade do Estado enquanto administrador público, é importante garantidor de direitos dos administrados, ao passo que sua incidência nos atos emanados pela Administração Pública trazem uma maior certeza e segurança jurídica à sociedade. “É aqui que melhor se enquadra a ideia de que, na relação administrativa, a vontade da Administração Pública é a que decorre da lei.”¹⁸

No entanto, ressalta-se que “dizer que o administrador só pode fazer o que a lei determina não significa atribuir-lhe liberdade alguma: o administrador tem atuação discricionária, nos limites da lei”.¹⁹

Dessarte, conclui-se que a autotutela consiste no poder-dever que detém a Administração Pública para fiscalizar seus próprios atos, podendo revê-los e anulá-los quando houverem sido praticados com alguma ilegalidade. Assim, é a autotutela “uma decorrência do princípio da legalidade; se a Administração Pública está sujeita à lei, cabe-lhe, evidentemente, o controle da legalidade.”²⁰

¹⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22. ed. – 2. Reimpr. – São Paulo: Atlas, 2009. P. 63.

¹⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22. ed. – 2. Reimpr. – São Paulo: Atlas, 2009. P. 63.

¹⁶ NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. **Curso de Direito Administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 15. ed. - Rio de Janeiro: Editora Forense, 2009. p. 88.

¹⁷ NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. **Curso de Direito Administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 15. ed. - Rio de Janeiro: Editora Forense, 2009. p. 88.

¹⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22. ed. – 2. Reimpr. – São Paulo: Atlas, 2009. P. 63.

¹⁹ DIAS, Licínia Rossi Correia. **Direito Administrativo I - Col. Saberes do Direito**. 1. ed. vol. 31. – São Paulo: Saraiva, 2012. p. 30.

²⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 21. ed. – São Paulo: Atlas, 2008. p. 68.

Isto posto, é o poder de autotutela da Administração Pública que se passa a analisar mais detalhadamente, visto que é do mesmo que surge a possibilidade de o Estado anular seus próprios atos, realizados mediante erros operacionais - e obviamente contrários à lei -, e conseqüentemente cobrar de seus servidores valores recebidos de boa-fé.

1.3 A autotutela da Administração Pública

Com *status* constitucional expressamente reconhecido no artigo 74 da Constituição Federal²¹, a autotutela da Administração Pública também possui previsão na Lei Federal nº 9.784/99, em seu artigo 53, que dispõe que “a Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos”²².

No que tange à sua natureza jurídica - se princípio ou poder -, salienta-se que há certa controvérsia por parte da doutrina. Ao exemplo, para Rafael Maffini, a autotutela administrativa se trata de um poder administrativo²³, enquanto que para Diogo de Figueiredo Moreira Neto se trata de um princípio, o qual “exprime o duplo dever da Administração Pública de controlar seus próprios atos quanto à juridicidade e à adequação ao interesse público”²⁴. Todavia, a discussão quanto à sua natureza não é aqui relevante, onde devemos nos valer apenas da importância que lhe é inerente.²⁵

Dessa forma, como brevemente introduzido no tópico anterior, a autotutela confere ao Estado o poder-dever de “revisar, independentemente de manifestação do Poder Judiciário, os seus atos inoportunos, inconvenientes ou ilegais, preservando a

²¹ Maffini, Rafael. **Direito Administrativo**. 2. ed. rev., atual. e ampl. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008. p. 69

²² BRASIL. **Lei nº 9784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF, jan 1999. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm>. Acesso em: 06 nov. 2019.

²³ Maffini, Rafael. **Direito Administrativo**. 2. ed. rev., atual. e ampl. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008. p. 69

²⁴ NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. **Curso de Direito Administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 14. ed. - Rio de Janeiro: Editora Forense, 2005. p. 107.

²⁵ Maffini, Rafael. **Direito Administrativo**. 2. ed. rev., atual. e ampl. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008. p. 69

gestão administrativa e o interesse público.”²⁶ Ou seja, havendo a constatação de erro cometido pela Administração Pública no exercício de suas atividades, é seu dever repará-lo, restaurando-se a legalidade, bem como que havendo a manutenção de atos administrativos que não mais atendem ao interesse da sociedade, pode o Estado revogá-los.

Nesse sentido, bem explica Rafael Maffini:

Por autotutela administrativa entende-se a prerrogativa que possui a Administração Pública de se manter permanentemente controlada, tanto em relação à validade de suas condutas (legalidade em sentido amplo) quanto em relação a questões de conveniência e oportunidade (mérito administrativo).²⁷

Assim, ao analisarmos a autotutela, verificamos que existem dois aspectos que permeiam a utilização do referido princípio, quais sejam os aspectos meritórios, onde o Estado, em observância à conveniência e oportunidade, realiza o reexame de atos outrora proferidos, buscando a manutenção ou desfazimento dos mesmos, e os aspectos que se remetem à legalidade, onde a Administração Pública anula seus atos eivados de vícios, sendo estes últimos aspectos, importantes a este trabalho.

Quanto ao tema em comento, já bem pontuava José S. Carvalho Filho: “se um ato administrativo tem vício de legalidade, pode a própria Administração invalidá-lo. Melhor do que "pode", que indicaria mera faculdade, o administrador deve proceder à anulação no caso de se deparar com ato ilegal”²⁸. Destaca o autor, ainda, que é justamente este poder-dever da Administração Pública que “resulta do poder administrativo de autotutela, através do qual a Administração pode corrigir e rever seus atos e suas condutas com o fim de restaurar a face de legalidade dos atos administrativos.”²⁹

²⁶ Germano, Luiz Paulo Rosek. **Programa de Direito Administrativo 1**. 2. ed. - Porto Alegre: EDIPUCRS, 2014. p. 50.

²⁷ Maffini, Rafael. **Direito Administrativo**. 2. ed. rev., atual. e ampl. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008. p. 69

²⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Processo Administrativo Federal. Comentários à Lei nº 9.784/99**. 5. ed., ampl. e rev. até 31.03.2013. - São Paulo: Editora Atlas, 2013. p. 265.

²⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Processo Administrativo Federal. Comentários à Lei nº 9.784/99**. 5. ed., ampl. e rev. até 31.03.2013. - São Paulo: Editora Atlas, 2013. p. 265.

Nas palavras de Odete Medauar, “a Administração deve zelar pela legalidade de seus atos e condutas e pela adequação dos mesmos ao interesse público”³⁰, do mesmo modo que “se a Administração verificar que os atos e medidas contém ilegalidades, poderá anulá-los por si própria; se concluir no sentido da inoportunidade e inconveniência, poderá revogá-los.”³¹

Maria Sylvia Zanella Di Pietro conceitua a autotutela como o controle que a Administração Pública “exerce sobre os próprios atos, com a possibilidade de anular os ilegais e revogar os inconvenientes ou inoportunos, independentemente de recurso ao Poder Judiciário”.³²

É prescindível, portanto, que a Administração seja provocada para o fim de rever seus atos, podendo fazê-lo de ofício. “Aliás, não lhe compete apenas sanar as irregularidades; é necessário que também as previna, evitando-se reflexos prejudiciais aos administrados e ao próprio Estado.”³³

Trata-se, desse modo, de princípio que além de primar pela proteção do interesse público, busca dar celeridade na recomposição da ordem jurídica afetada pelo ato ilegal. Essa é a diretriz consolidada, inclusive, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que recolheu à autotutela da Administração Pública através do verbete sumular nº 346, que dispõe que “a administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos”.³⁴

Nesse mesmo norte, os ensinamentos de Alexadre Mazza:

O princípio da autotutela consagra o controle interno que a Administração Pública exerce sobre seus próprios atos. Como consequência da sua independência funcional (art. 2º da CF), a Administração não precisa recorrer ao Judiciário para anular seus atos ilegais e revogar os atos inconvenientes que pratica. Consiste no poder-dever de retirada de atos administrativos por meio da anulação e da revogação. A anulação envolve problema de legalidade, a revogação trata de mérito do ato.

³⁰ MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 11. ed. rev. e atual. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007. p.130

³¹ MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 11. ed. rev. e atual. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007. p.130

³² Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 21. ed. – São Paulo: Atlas, 2008. p. 68.

³³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 15. ed. rev., ampl. e atual. - Rio de Janeiro: Editora Lúmen Juris, 2006. p. 25.

³⁴ FEDERAL, Supremo Tribunal. Jurisprudência. **Súmulas. Súmulas 301 a 400**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula_401_500> Acesso em: 15 nov. 2019

Tutelar é proteger, zelar. Em regra, as pessoas comuns devem recorrer ao Poder Judiciário para proteger seus interesses e direitos. Tutela é a proteção via Poder Judiciário. Não é disso que o princípio trata. Quando o direito outorga poder de autotutela ou autoproteção é porque dispensa a obrigatoriedade de intervenção judicial para proteção de direitos. É o caso da autotutela administrativa: proteção dos interesses pelas forças do próprio interessado – que é a Administração. A autotutela é um meio de acelerar a recomposição da ordem jurídica afetada pelo ato ilegal e dar presteza à proteção do interesse público violado pelo ato inconveniente.³⁵

Não obstante, a autotutela administrativa encontra limites importantes que são impostos pela necessidade de respeito à segurança jurídica e à boa-fé dos particulares, não possuindo, portanto, aplicação irrestrita a todos os atos da Administração, mesmo que eivados de vício. Nesse sentido, a propósito, o STF novamente se manifesta:

SÚMULA 473

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.³⁶

Em âmbito federal, salienta-se, por oportuno, que o art. 54 da Lei 9.784/1999 impõe o prazo decadencial de cinco anos para que a Administração anule seus atos administrativos, quando geradores de efeitos favoráveis para os destinatários, salvo comprovada má-fé.

Dessa forma, o próprio prazo decadencial estabelecido surge também como meio de impossibilitar que, a qualquer tempo, a Administração Pública reveja seus atos e os anule, gerando prejuízos aos seus administrados.

Ademais, cumpre esclarecer que o exercício da autotutela pelo Administrador Público não necessariamente deve implicar na anulação dos atos administrativos, mas servir para evitar a inércia da Administração diante de situações ilegais, devendo esta

³⁵ MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 8. ed. rev. e atual. - São Paulo: Editora Saraiva Educação, 2018. p.135-136

³⁶ FEDERAL, Supremo Tribunal. Jurisprudência. Súmulas. **Súmulas 401 a 500**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula_401_500> Acesso em: 15 nov. 2019.

diligenciar sempre de modo a impugnar a validade dos atos, a fim de que obste a incidência de prazos prescricionais e decadenciais.³⁷

No mesmo norte, Rafael Maffini pondera:

deve-se ter que a autotutela é prerrogativa permanente, que, embora possa ter instrumentos de formalização, a eles não fica vinculada. Do mesmo modo, esse permanente poder de autocontrole de que é titular a Administração Pública estará casuisticamente submetido a limites formais, materiais e temporais, consoante será demonstrado. A existência de tais limites, é importante referir, não significará comprometimento ao exercício da autotutela, representando, sim, formas de ponderação de princípios, no sentido de que a autotutela administrativa deve ser interpretada em cotejo com outros valores e princípios jurídicos, disso podendo resultar, como de fato resultam, os referidos limites.³⁸

Sendo assim, o que se depreende é que, embora a Administração Pública tenha o dever de agir em casos de flagrante ilegalidade em atos administrativos, deve-se sopesar que a aplicação, ou não, da autotutela dependerá das situações verificadas nos casos concretos e dos demais princípios incidentes, a fim de que sejam também respeitados os direitos dos administrados, que norteiam-se fundados na presunção veracidade e de segurança que tais atos emanam. É o que será analisado a seguir.

1.4 O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no Direito Administrativo

Como visto, conquanto o princípio da autotutela seja de índole constitucional, o seu exercício não pode se dar de forma irrestrita, sob pena de violação a outros princípios presentes em nosso ordenamento jurídico, que possuem igual relevância.

Assim, não existindo soberania no princípio da autotutela administrativa, questões de ordem subjetiva - pois as objetivas, como o transcurso do tempo, aqui não serão tratadas -, como a segurança jurídica, proteção à confiança e boa-fé dos administrados, devem ser levadas em conta diante de situações em que o exercício

³⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Processo Administrativo Federal. Comentários à Lei nº 9.784/99**. 2. ed., rev., ampl. e atual. - São Paulo: Editora: Lúmen Juris, 2005. p. 261.

³⁸ MAFFINI, Rafael. **Direito Administrativo**. 2. ed. rev., atual. e ampl. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

do poder de revisão e anulação de atos eivados de ilegalidade por parte da Administração Pública, pode acarretar em prejuízos a quem, sem qualquer responsabilidade, interferência ou influência, obteve vantagem pecuniária.

Conforme o entendimento do Supremo Tribunal Federal, a segurança jurídica é também princípio constitucional, na posição de subprincípio do Estado de Direito (MS 24.268/MG)³⁹. Celso Antônio Bandeira de Mello disserta sobre o tema:

“[...] este princípio não pode ser radicado em qualquer dispositivo constitucional específico. É, porém, da essência do próprio Direito, notadamente de um Estado de Democrático de Direito, de tal sorte que faz parte do sistema constitucional como um todo. [...] Ora bem, é sabido e ressabido que a ordem jurídica corresponde a um quadro normativo proposto precisamente para que as pessoas possam se orientar, sabendo, pois, de antemão, o que devem ou o que podem fazer, tendo em vista as ulteriores consequências imputáveis a seus atos. O Direito propõe-se a ensejar uma certa estabilidade, um mínimo de certeza na regência da vida social. Daí o chamado princípio da 'segurança jurídica', o qual, bem por isto, se não é o mais importante dentro todos os princípios gerais de Direito, é, indisputavelmente, um dos mais importantes entre eles. Os institutos da prescrição, da decadência, da preclusão (na esfera processual), do usucapião, da irretroatividade da lei, do direito adquirido, são expressões concretas que bem revelam esta profunda aspiração à estabilidade, à segurança, conatural ao Direito. Tanto mais porque inúmeras dentre as relações compostas pelos sujeitos de direito constituem-se em vista do porvir e não apenas da imediatidade das situações, cumpre, como inafastável requisito de um ordenado convívio social, livre de abalos repentinos ou surpresas desconcertantes, que haja uma certa estabilidade nas situações destarte constituídas.”⁴⁰

De acordo com Di Pietro, “existe grande aproximação entre o princípio da segurança jurídica e o princípio da proteção à confiança e entre este e o princípio da boa-fé”⁴¹, motivo pelo qual serão os três abordados neste estudo.

Para Almiro do Couto e Silva, “A segurança jurídica é entendida como sendo um conceito ou um princípio jurídico que se ramifica em duas partes: uma de natureza objetiva e outra de natureza subjetiva”⁴². Ou seja, enquanto a parte objetiva diz respeito aos limites impostos à retroatividade dos atos do Estado – até mesmo os

³⁹ MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 8. ed. rev. e atual. - São Paulo: Editora Saraiva Educação, 2018. p.147.

⁴⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 19 ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p.110-111.

⁴¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22. ed. – 2. Reimpr. – São Paulo: Atlas, 2009. P. 83.

⁴² SILVA, Almiro do Couto e. **O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no direito público brasileiro**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 237, p. 273, jul. 2004. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44376/44830>>. Acesso em: 18 Nov. 2019. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v237.2004.44376>.

legislativos -, sendo, portanto, questões atinentes à proteção à coisa julgada, ao direito adquirido e ato jurídico perfeito, presentes, inclusive no artigo 5º, XXXVI, da Carta Magna, a parte subjetiva atine à proteção à confiança dos administrados perante os atos, procedimentos e condutas da Administração Pública, nos mais diferentes aspectos de sua atuação⁴³.

Quanto à proteção à confiança – aspecto subjetivo -, o referido autor ainda esclarece:

Modernamente, no direito comparado, a doutrina prefere admitir a existência de dois princípios distintos, apesar das estreitas correlações existentes entre eles. Falam os autores, assim, em princípio da segurança jurídica quando designam o que prestigia o aspecto objetivo da estabilidade das relações jurídicas, e em princípio da proteção à confiança, quando aludem ao que atenta para o aspecto subjetivo. Este último princípio (a) impõe ao Estado limitações na liberdade de alterar sua conduta e de modificar atos que produziram vantagens para os destinatários, mesmo quando ilegais. ou (b) atribui-lhe consequências patrimoniais por essas alterações, sempre em virtude da crença gerada nos beneficiários, nos administrados ou na sociedade em geral de que aqueles atos eram legítimos, tudo fazendo razoavelmente supor que seriam mantidos.⁴⁴

Maria Sylvia Zanella Di Pietro vai ao encontro de tal entendimento, ao aduzir que a proteção à confiança corresponde ao aspecto subjetivo da segurança jurídica.⁴⁵ Nesse sentido, cita J.J. Gomes Canotilho⁴⁶:

O homem necessita de segurança para conduzir, planificar e conformar autônoma e responsabilmente a sua vida. Por isso, desde cedo se consideravam só princípios da segurança jurídica e proteção à confiança como elementos constitutivos do Estado de Direito. Estes dois princípios – segurança jurídica e proteção à confiança – andam estritamente associados, a ponto de alguns autores considerarem o princípio da proteção à confiança como um subprincípio ou como uma dimensão específica da segurança jurídica. Em geral, considera-se que a segurança jurídica está conexcionada com elementos objetivos da ordem jurídica – garantia de estabilidade jurídica, segurança de orientação e realização do Direito – enquanto a proteção da confiança se prende mais com as componentes subjetivas da

⁴³ SILVA, Almiro do Couto e. **O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no direito público brasileiro**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 237, p. 273, jul. 2004. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44376/44830>>. Acesso em: 18 Nov. 2019. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v237.2004.44376>.

⁴⁴ SILVA, Almiro do Couto e. **O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no direito público brasileiro**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 237, p. 274, jul. 2004. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44376/44830>>. Acesso em: 18 Nov. 2019. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v237.2004.44376>.

⁴⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22. ed. – 2. Reimpr. – São Paulo: Atlas, 2009. p. 85.

⁴⁶ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 2000, p. 256.

segurança, designadamente a calculabilidade e previsibilidade dos indivíduos em relação aos efeitos jurídicos dos actos.⁴⁷

Cumprе salientar que o princípio da segurança jurídica em sentido subjetivo, ou princípio da proteção à confiança legítima, foi uma criação da jurisprudência alemã no período pós 2ª Guerra Mundial, surgindo como reação a atos e normas legais surpreendiam bruscamente seus destinatários. Atualmente, a doutrina o compreende como uma exigência de atuação leal e coerente do Estado, que proíbe comportamentos administrativos contraditórios. As decisões estatais devem ser tomadas sem sobressaltos ou mudanças repentinas de direção.⁴⁸

O que se depreende é que justamente por a Administração Pública somente poder agir conforme à lei, que seus atos são dotados de presunção de veracidade e legitimidade, o que dá suporte à manutenção de tais atos no mundo jurídico, ainda que inválidos, visto que a expectativa gerada nos administrados é verdadeira. “Em nome do princípio da proteção à confiança legítima, é possível obter a manutenção de atos administrativos ilegais, sempre com o objetivo de preservar a paz social e a estabilidade das relações.”⁴⁹

Diógenes Gasparini diz que “[...] se a Administração Pública só pode agir ou atuar *se, como e quando* a lei autoriza, há de se deduzir a presunção de legitimidade dos seus atos, isto é, que se presumem verdadeiros e que se conformam com o Direito.”⁵⁰ Juarez Freitas, no mesmo norte, expõe que “[...] ao princípio da confiança associa-se a presunção *juris tantum* de legitimidade e até veracidade dos atos administrativos, sendo a referida presunção característica de todos os atos.”⁵¹

Assim, esta aparência de legitimidade e veracidade de que são dotados os atos emanados pelo Poder Público é que alimenta, nos administrados, a expectativa de validade do comportamento adotado pela Administração, sendo que a própria

⁴⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22. ed. – 2. Reimpr. – São Paulo: Atlas, 2009. p. 85-86.

⁴⁸ MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 8. ed. rev. e atual. - São Paulo: Editora Saraiva Educação, 2018. p.149

⁴⁹ MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 8. ed. rev. e atual. - São Paulo: Editora Saraiva Educação, 2018. p.149

⁵⁰ GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 14 ed. rev e atual. – São Paulo: Saraiva, 2009, p.73.

⁵¹ FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 4. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2009, p. 98.

anulação de determinados atos por vezes enseja resultados mais graves ao Direito que o próprio vício existente no ato cometido, principalmente nos casos em que o administrado – ora beneficiado – encontrava-se de boa-fé.

Por este motivo, em verdade, o princípio da proteção a confiança tem por base a boa-fé do administrado, “que acredita e espera que os atos praticados pelo Poder Público sejam lícitos e, nessa qualidade, serão mantidos e respeitados pela própria Administração e por terceiros.”⁵² Ou seja, “a confiança que se protege é aquela que o particular deposita na Administração Pública.”⁵³

Dessa forma, independentemente de qual seja a ótica analisada – segurança jurídica ou proteção à confiança – o que se intenta com a incidência de tal instituto é a manutenção do *status quo*, como forma de evitar surpresas aos beneficiários que norteiam-se pautados pelas condutas do Estado. Sobre o ponto, cumpre trazer à baila os ensinamentos de Almiro do Couto e Silva:

É certo que o futuro não pode ser um perpétuo prisioneiro do passado, nem podem a segurança jurídica e a proteção à confiança se transformar em valores absolutos, capazes de certificar a ordem jurídica, imobilizando o Estado e impedindo-o de realizar as mudanças que o interesse público estaria a reclamar. Mas, de outra parte, não é igualmente admissível que o Estado esteja autorizado, em todas as circunstâncias, a adotar novas providências, em contradição com as que foram por ele próprio impostas, surpreendendo os que acreditaram nos atos do Poder Público.⁵⁴

Judith Martins Costa, ao citar Francesco Manganaro⁵⁵, esclarece ainda mais o assunto:

a atual evolução das relações entre a Administração Pública e os cidadãos “tem suscitado um renovado interesse pelo correto desenvolvimento da atividade administrativa”, encontrando-se, nas decisões da jurisprudência, “cada vez mais frequentemente afirmada a exigência de tutelar, no âmbito de tais relações, a boa, fé dos sujeitos interessados, ainda quando a Administração age em setores geralmente considerados âmbitos privilegiados do exercício autoritário do poder”.⁵⁶

⁵² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22. ed. – 2. Reimpr. – São Paulo: Atlas, 2009. P. 86.

⁵³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22. ed. – 2. Reimpr. – São Paulo: Atlas, 2009. P. 87.

⁵⁴ SILVA, Almiro do Couto e. **Cadernos de Direito Público**. Revista da PGE – Procuradoria Geral do Estado RS. RPGE. Porto Alegre/RS. V. 27. N. 57 Supl. P. 371. 2003, p. 34.

⁵⁵ MANGANARO, Francesco: **Princípio di Buona Fede e Attività dei/e Amministrazioni Pubbliche**, Nápoles, Edizione Scientifiche Italiane, 1995 p. 5. Traduzido por Judith Martins Costa.

⁵⁶ COSTA, Judith Martins. **A Proteção da Legítima Confiança nas Relações Obrigacionais entre a Administração e os Particulares**. 22. ed. – Porto Alegre: Revista da Faculdade de Direito da UFRGS, 2002. p. 236.

Nesse sentido, a propósito, os tribunais do país vem reiteradamente tutelando o Direito dos administrados, salvaguardando a segurança jurídica, a proteção à confiança e a boa-fé, através da pacificação e uniformização de entendimentos a respeito do tema. Ao exemplo, o verbete sumular do Tribunal de Contas da União (TCU):

SÚMULA TCU 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.⁵⁷

Do mesmo modo, o Superior Tribunal de Justiça se pronuncia:

O poder da Administração, destarte, não é absoluto, de forma que a recomposição da ordem jurídica violada está condicionada primordialmente ao interesse público. O decurso do tempo ou a convalidação dos efeitos jurídicos, em certos casos, é capaz de tornar a anulação de um ato ilegal claramente prejudicial ao interesse público, finalidade precípua da atividade exercida pela Administração.⁵⁸

Assim, denota-se que, diante de casos concretos, nem sempre é fácil discernir o princípio mais adequado a ser aplicado de modo a assegurar a realização da Justiça, visto que a invariável aplicação da legalidade à Administração – e conseqüentemente da autotutela -, deixaria os administrados, em diversas situações atônitos, intranquilos e até mesmo indignados pela conduta do Estado, se a este fosse dado, sempre, invalidar seus próprios atos.⁵⁹

Conclui-se, portanto, que o que se pretende com tal princípio é que o administrado não seja surpreendido de maneira negativa pela mudança inesperada

⁵⁷ UNIÃO, Tribunal de Contas da. Jurisprudência. Pesquisa de Súmulas. **Súmula TCU 249**.

Disponível em:

<<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/resultado/sumula/249/%2520/sinonimos%253Dtrue>> Acesso em: 15 nov. 2019

⁵⁸ BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. Quinta Turma, Recurso Ordinário em **Mandado de Segurança (RMS) no 24339/TO**, relatado pelo Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, com julgamento em 17 de novembro de 2008. Disponível em:

<<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/2066008/recurso-ordinario-em-mandado-de-seguranca-rms-24339-to-2007-0130492-7>> Acesso em: 15 nov. 2019.

⁵⁹ SILVA, Almiro do Couto e. **Conceitos Fundamentais do Direito no Estado Constitucional**. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 21.

de comportamento da Administração Pública, sem o mínimo respeito às situações formadas e consolidadas, ainda que não se tenham convertido em direitos adquiridos.⁶⁰

Dessarte, como visto, o princípio da segurança jurídica e a proteção à confiança não raramente é vinculado à boa-fé. Por tais razões, passa-se a análise acerca do instituto da boa-fé, a fim de que seja possível verificar todas as nuances que permeiam a possibilidade de reposição ao erário de valores pagos indevidamente a servidores públicos, em decorrência de erros operacionais cometidos pela Administração.

⁶⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 15. ed. rev., ampl. e atual. - Rio de Janeiro: Editora Lúmen Juris, 2006. p. 39.

2. (IR)REPETIBILIDADE DE VALORES RECEBIDOS DE BOA-FÉ PELO SERVIDOR PÚBLICO

2.1 PRINCÍPIO DA BOA-FÉ

2.1.1 Boa-fé: introdução

Considerando que o objetivo deste trabalho é a análise da possibilidade, ou não, de reposição ao erário dos valores recebidos de boa-fé pelos servidores públicos em decorrência de erro operacional da administração pública, necessário se faz tecer, brevemente, considerações a respeito do conceito e características do instituto da boa-fé para o direito, através de doutrinadores especialistas em tal princípio.

A boa fé é um dos princípios de maior relevância na teoria geral do direito, visto que não se trata de princípio exclusivo do Direito Privado ou do Direito Público, sendo, em verdade, de suma importância em qualquer ramo do direito.⁶¹

Edilson Pereira Nobre Júnior, ao citar Paulo Lôbo⁶² pontua bem que:

“O princípio da boa-fé foi reafirmado em toda sua grandeza ética e histórica no direito das condições gerais... Não apenas no Direito Civil a boa-fé ressurge. Em quase todos os ramos do direito o princípio geral é referência obrigatória... através de cláusulas gerais, como a boa-fé, a aplicação do direito retoma a realidade social, captando os valores típicos pela mediação concretizadora do Juiz...como cláusula geral, a boa-fé não é princípio dedutivo, não é argumentação dialética; é medida e diretiva para a norma de decisão, da regra a aplicar no caso concreto, sem hipóteses normativas pré-constituída”.⁶³

Conforme ensina Judith Martins-Costa, embora a expressão boa-fé constitua um princípio, a mesma se perfaz em uma palavra, que depende de uma contextualização para a obtenção do melhor entendimento.⁶⁴ Cumpre mencionar que já existiam disposições no Código Comercial de 1850 a respeito da boa-fé (art. 130)

⁶¹ JUNIOR, Edilson Pereira Nobre. **O Princípio da boa fé e sua aplicação no Direito Administrativo Brasileiro**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 13

⁶² LOBO, Paulo Luiz Neto. **O controle da constitucionalidade das leis e o direito adquirido**. Revista de Direito Civil. São Paulo. n. 48, p. 115, abr./jun, 1989.

⁶³ JUNIOR, Edilson Pereira Nobre. **O Princípio da boa fé e sua aplicação no Direito Administrativo Brasileiro**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 13.

⁶⁴ COSTA, Judith Martins. **Os Campos Normativos da Boa-Fé Objetiva: as três perspectivas do direito brasileiro**. v.101, nº 382. Rio de Janeiro: Revista Forense, 2005. p. 121.

e, muito embora o Código Civil (CC) de 1916 não tenha incluído explicitamente em seu texto o instituto da boa-fé, existiam também diversos dispositivos que eram embasados na boa fé tanto no sentido objetivo, como no subjetivo.⁶⁵ É o exemplo, quanto à boa fé objetiva, dos “arts. 109 (fraude contra credores), 112 (presunção de boa fé nos negócios ordinários praticados por devedor insolvente [...])”⁶⁶ e, quanto à boa fé subjetiva, “os arts. 221 (efeitos do casamento putativo), 255, parágrafo único (aquisição por terceiro de imóvel vendido sem o consentimento de outro cônjuge [...])”.⁶⁷

Porém, antecipando-se a anunciada reforma legislativa, foi na década de 1990 que a boa-fé emergiu no Código de Defesa do Consumidor, como princípio que prima pelo equilíbrio das relações de consumo, equilíbrio contratual.⁶⁸ Após, no CC de 2002 que a boa-fé foi posta em destaque como norma de conduta das relações jurídicas (cláusula geral), em diversas disposições normativas, como nos arts. 113 – negócios jurídicos interpretados conforme a boa-fé -, 187 – titular de direito que excede os limites da boa-fé ao exercê-lo - e 422 – contratos sob a observância da boa-fé.⁶⁹

Dessa forma, pode-se definir a boa-fé como um dever de consideração para com o outro, como um conceito ético de conduta. Conforme os ensinamentos de Rui Stoco, agir de boa fé e estar de má fé são estados intrínsecos ao ser humano, visto que este nasce puro e ingênuo, isento de maldade ou perversidade. Ou seja, o homem se transforma de acordo com seu meio social, sendo a boa-fé natural e a má-fé, consequência de influência exterior.⁷⁰

Sendo assim, visualizada a localização da boa fé no direito brasileiro, passaremos a analisar as facetas de tal princípio, que “abrange um aspecto objetivo,

⁶⁵ JUNIOR, Edilson Pereira Nobre. **O Princípio da boa fé e sua aplicação no Direito Administrativo Brasileiro**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 119.

⁶⁶ JUNIOR, Edilson Pereira Nobre. **O Princípio da boa-fé e sua aplicação no Direito Administrativo Brasileiro**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2002. p. 119.

⁶⁷ JUNIOR, Edilson Pereira Nobre. **O Princípio da boa-fé e sua aplicação no Direito Administrativo Brasileiro**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2002. p. 120.

⁶⁸ JUNIOR, Edilson Pereira Nobre. **O Princípio da boa-fé e sua aplicação no Direito Administrativo Brasileiro**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2002. p. 124.

⁶⁹ JUNIOR, Edilson Pereira Nobre. **O Princípio da boa-fé e sua aplicação no Direito Administrativo Brasileiro**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2002. p. 123.

⁷⁰ STOCO, Rui. **Abuso do Direito e Má-fé Processual**. Editora Revista do Tribunais, 2002. p. 37.

que diz respeito à conduta leal, honesta, e um aspecto subjetivo, que diz respeito à crença do sujeito de que está agindo corretamente”⁷¹

2.1.2 Boa-fé objetiva e boa-fé subjetiva

O princípio da boa-fé divide-se em duas categorias, denominadas de boa-fé subjetiva e boa-fé objetiva. Para Judith Martins Costa, “a expressão ‘boa-fé subjetiva’ denota ‘estado de consciência’ [...]”⁷², ou seja, “diz-se ‘subjetiva’ justamente porque, para a sua aplicação, deve o intérprete considerar a intenção do sujeito da relação jurídica, o seu estado psicológico ou íntima convicção”⁷³.

Para Aline Heramnn Panciera, “a boa-fé subjetiva tem sua fonte na seara intencional do agente, querendo significar uma análise do seu convencimento individual (consciência ou convicção) em estar agindo conforme o Direito.”⁷⁴

No mesmo norte, Paulo Lobo entende por boa-fé subjetiva a ignorância do sujeito acerca da existência do direito do outro, ou, então, à convicção justificada de ter um comportamento conforme o direito. É a boa-fé de crença⁷⁵.

Quanto à boa-fé objetiva, no entanto, Judith Martins-Costa assim entende:

Já por boa-fé objetiva se quer significar – segundo a conotação que adveio da interpretação conferida ao § 242 do Código Civil alemão, de larga força expansionista em outros ordenamentos, e bem assim, daquela que lhe é atribuída nos países do common law – modelo de conduta social, arquétipo ou standard jurídico, segundo o qual cada pessoa deve ajustar a própria conduta a esse arquétipo, obrando como obraria um homem reto: com honestidade, lealdade, probidade. Por este modelo objetivo de conduta levam-se em consideração os fatores concretos do caso, tais como o status pessoal e cultural dos envolvidos, não se admitindo uma aplicação mecânica do standard, de tipo meramente subsuntivo.⁷⁶

⁷¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22. ed. – 2. Reimpr. São Paulo: Atlas, 2009. P. 86.

⁷² COSTA, Judith Martins. **A boa-fé no direito privado: sistema e tópico no processo obrigacional**. 1. ed., 2. tir. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000. p. 411.

⁷³ COSTA, Judith Martins. **A boa-fé no direito privado: sistema e tópico no processo obrigacional**. 1. ed., 2. tir. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000. p. 411.

⁷⁴ PANCIERA, Aline Hermann. **O Princípio da Boa-Fé Objetiva**. Revista do Direito da PUCRS. v. 2, n 2. Uruguaiana: Campus Uruguaiana – PUCRS, 2002. p. 56.

⁷⁵ LÔBO, Paulo. **Direito Civil: parte geral**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 95.

⁷⁶ COSTA, Judith Martins. **A boa-fé no direito privado: sistema e tópico no processo obrigacional**. 1. ed., 2. tir. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000. p. 411.

Sendo assim, verifica-se que a boa-fé objetiva é regra de conduta das pessoas nas relações jurídicas, principalmente obrigacionais. Interessam as repercussões de certos comportamentos na confiança que as pessoas normalmente neles depositam.⁷⁷ E, quanto a isso, Paulo Lobo ainda esclarece:

A boa-fé objetiva importa conduta honesta, leal, correta. É a boa-fé de comportamento, segundo uma ideia básica de correção na maneira de comportar-se nas relações sociais. A boa-fé objetiva não nos dá uma regra apta a ser aplicada a cada caso particular, mas exige um juízo valorativo que o tempo e o espaço determinam.⁷⁸

Em consonância com tais ensinamentos, Aline Hermann Panciera também entende que a boa-fé objetiva é modelo de conduta social a ser seguida, refletindo uma regra de conduta identificável de acordo com padrões sociais de lealdade, probidade e honestidade.⁷⁹

Quanto aos dois sentidos do princípio da boa-fé, Alexandre Mazza explica:

O princípio da boa-fé tem origem no direito privado, ligando-se à ideia de que nas relações jurídicas as partes devem proceder corretamente, com lisura, lealdade, e agir de acordo com a palavra empenhada. Esse é o seu sentido objetivo. Já a boa-fé subjetiva consiste no aspecto psicológico de o agente acreditar que atua em conformidade com o direito.⁸⁰

Dessa forma, conclui-se que na boa fé subjetiva deve-se considerar a intenção dos envolvidos, ou seja, a sua perspectiva em estar agindo de acordo com o Direito⁸¹, podendo-se afirmar, ainda, que a boa fé na sua ótica subjetiva tem o sentido de uma condição psicológica que normalmente se concretiza no convencimento do próprio direito, ou na ignorância de estar lesando direito alheio.⁸² Diferentemente do que sustenta a boa-fé objetiva, onde intrínseco ao seu conceito está a ideia de conduta

⁷⁷ LÔBO, Paulo. **Direito Civil: parte geral**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 95.

⁷⁸ LÔBO, Paulo. **Direito Civil: parte geral**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 95.

⁷⁹ PANCIERA, Aline Hermann. **O Princípio da Boa-Fé Objetiva**. Revista do Direito da PUCRS. v. 2, n 2. Uruguaiiana: Campus Uruguaiiana – PUCRS, 2002. p. 57.

⁸⁰ MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 8. ed. rev. e atual. - São Paulo: Editora Saraiva Educação, 2018. p.147

⁸¹ PANCIERA, Aline Hermann. **O Princípio da Boa-Fé Objetiva**. Revista do Direito da PUCRS. v. 2, n 2. Uruguaiiana: Campus Uruguaiiana – PUCRS, 2002. p. 57.

⁸² COSTA, Judith Martins. **A boa-fé no direito privado: sistema e tópico no processo obrigacional**. 1. ed., 2. tir. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000. p. 412.

fundada na honestidade, retidão, lealdade e principalmente na consideração para com os interesses do outro.⁸³

Nobre Júnior, por fim, baseado nos ensinamentos de Fernando Sainz Moreno e Hernández Gil, diz que:

[...] a boa-fé, quaisquer que sejam os pressupostos com base nos quais é aplicada, expressa sempre uma unidade ética e normativa de significado. Desse modo, embora seja certo que existam diferenças nas maneiras de utilizar e considerar a boa-fé, segundo se trate da sua face subjetiva ou objetiva, é de assinalar-se que, em ambas, faz-se presente uma acepção geral, consubstanciada na sua dimensão ordenadora⁸⁴

Feitas tais ponderações, e considerando que é essencial ao presente trabalho a análise do princípio da boa-fé e sua influência na possibilidade, ou não, de restituição ao erário de valores recebidos indevidamente pelo servidor público, se faz necessário o estudo do instituto da boa-fé no direito administrativo bem como das implicações da boa-fé na relação existente entre a administração pública e o servidor público.

2.1.3 Boa-fé no direito administrativo

Embora o instituto da boa-fé não se encontre previsto explicitamente na Constituição Federal, no elenco dos princípios constitucionais do Estado, na seara administrativa, o princípio da boa-fé possui excepcional relevo, tanto sob a ótica do administrado, quanto sob a visão da própria Administração Pública.⁸⁵

De princípio de natureza moral, que condiciona todas as relações pessoais, o princípio da boa-fé foi institucionalizado pelo Direito Administrativo - conforme se depreende do art. 2º, parágrafo único, IV, da Lei 9.784/1999 -, de modo que, tal como qualquer princípio jurídico, é de observância obrigatória pelo Estado e pelos administrados⁸⁶. Assim, “pode-se dizer que o princípio da boa-fé deve estar presente

⁸³ COSTA, Judith Martins. **A boa-fé no direito privado: sistema e tópico no processo obrigacional**. 1. ed., 2. tir. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000. p. 412.

⁸⁴ JUNIOR, Edilson Pereira Nobre. **O Princípio da boa-fé e sua aplicação no Direito Administrativo Brasileiro**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2002. p. 151.

⁸⁵ JUNIOR, Edilson Pereira Nobre. **O Princípio da boa-fé e sua aplicação no Direito Administrativo Brasileiro**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2002. p. 14.

⁸⁶ CARVALHO, Gustavo Marinho de. **Precedentes Administrativos no Direito Brasileiro**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2015. p. 138 – 139.

do lado da Administração e do lado do administrado. Ambos devem agir com lealdade, com correção.”⁸⁷

Quanto ao ponto, Maria Sylvia Zanella Di Pietro assim leciona:

O princípio da boa-fé começou a ser aplicado no direito administrativo muito antes da sua previsão no direito positivo, o que veio a ocorrer com a Lei Federal nº 9.784, de 29-1-99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. No art. 2º, parágrafo único, IV, a lei inclui entre os critérios a serem observados nos processos administrativos a “atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé”. Também está previsto no artigo 4º, II, que insere entre os deveres do administrado perante a Administração o de “proceder com lealdade, urbanidade e boa-fé”.⁸⁸

O princípio da boa-fé se trata, portanto, de princípio geral do direito, e isso justifica a sua recepção no seio do direito administrativo, porquanto não se contém nos lindes do direito civil.⁸⁹ Nobre Júnior, ao citar brilhantemente Karl Larenz, esclarece:

A salvaguarda da boa-fé e a manutenção da confiança formam a base do tráfico jurídico e, em particular, de toda vinculação jurídica individual. Por isto, o princípio não pode limitar-se as relações obrigacionais, mas também é aplicável sempre que exista uma especial vinculação jurídica e, neste sentido, pode convergir, portanto, no Direito das Coisas, no Direito Processual e no Direito Público.⁹⁰

Assim, “é fora da dúvida que o princípio da boa-fé se insere nos quadrantes do Direito Administrativo e que, por isso, deve permear as relações entre a Administração Pública e os administrados”.⁹¹

Outrossim, no Direito Administrativo – tal qual no Direito Privado -, a boa-fé é valorada ora como padrão de conduta, que exige das partes envolvidas no vínculo

⁸⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22. ed. – 2. Reimpr. – São Paulo: Atlas, 2009. p. 87.

⁸⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22. ed. – 2. Reimpr. – São Paulo: Atlas, 2009. P. 86.

⁸⁹ JUNIOR, Edilson Pereira Nobre. **O Princípio da boa-fé e sua aplicação no Direito Administrativo Brasileiro**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2002. p. 139.

⁹⁰ LARENZ, Karl. *apud* JUNIOR, Edilson Pereira Nobre. **O Princípio da boa-fé e sua aplicação no Direito Administrativo Brasileiro**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2002. p. 139-140.

⁹¹ CARVALHO, Gustavo Marinho de. **Precedentes Administrativos no Direito Brasileiro**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2015. p. 138.

jurídico atuação conforme à lealdade e à honestidade (boa-fé objetiva), ora como uma crença errônea e escusável, de determinada situação (boa-fé subjetiva).⁹²

Assim, conforme Nobre Júnior cita Augustin Gordillo, “trata-se de um princípio geral do direito, aplicável tanto ao ambiente privado, como ao público, pelo que podemos aqui nos remeter ao já escrito no direito privado”.⁹³ Segue, portanto, claramente demonstrada tanto a importância do instituto da boa-fé para o Direito brasileiro, quanto a recepção do princípio no Direito Administrativo, motivo pelo qual, necessária se faz a análise acerca da boa-fé do servidor público como critério para a não restituição de valores.

2.1.4 Boa-fé do servidor público como critério para não restituição de valores ao erário

No Direito Administrativo contemporâneo, a boa-fé do administrado exerce papel central, de extrema relevância. No entanto, a boa-fé que se mostra importante nesse cenário, salienta-se, é a boa-fé objetiva do servidor público, visto que "o elemento configurador da boa-fé objetiva é a inequívoca compreensão, pelo beneficiado, do caráter legal e definitivo do pagamento"⁹⁴.

O art. 46, caput, da Lei n. 8.112/90 estabelece a possibilidade e os procedimentos de reposição ao erário de pagamento feito indevidamente ao servidor público, após a prévia comunicação ao servidor público ativo, aposentado ou pensionista:

Art. 46. As reposições e indenizações ao erário, atualizadas até 30 de junho de 1994, serão previamente comunicadas ao servidor ativo, aposentado e

⁹² JUNIOR, Edilson Pereira Nobre. **O Princípio da boa-fé e sua aplicação no Direito Administrativo Brasileiro**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2002. p. 150-151.

⁹³ GORDILLO, Augustin *apud*. JUNIOR, Edilson Pereira Nobre. **O Princípio da boa-fé e sua aplicação no Direito Administrativo Brasileiro**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2002. p. 141.

⁹⁴ STJ. RECURSO ESPECIAL. **REsp 1.657.330/RS**, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/04/2017, DJe 25/04/2017. Disponível em: <<https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=1657330&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>> Acesso em: 25 nov. 2019

pensionista, para pagamento, no prazo máximo de trinta dias, podendo ser parceladas, a pedido do interessado.⁹⁵

Todavia, veja-se que o legislador, ao preceituar acerca do instituto da reposição ao erário no Regime Jurídico Único do Servidor Público, não fez qualquer referência à boa fé ou a má fé do servidor. Entretanto, conforme já demonstrado, tais situações não podem receber tratamento igualitário, sob pena de violação aos princípios gerais do direito.

Por tais motivos, se faz importante a observância da boa-fé em casos que envolvem a possibilidade de devolução de importância recebida por servidor público, indevidamente paga por erro operacional da administração, visto que além de se tratar de verba de caráter alimentar, o administrado não contribui para o erro cometido pela administração, agindo totalmente de boa-fé diante do Estado, que sob sua ótica, age pautado pela legalidade.

Nesse contexto, a jurisprudência majoritária e a doutrina administrativa, em que pese entendimentos contrários, tem adotado orientação no sentido de que, em razão da boa-fé do administrado, deve ser relativizada a aplicação do contido no artigo supra. A propósito, nas palavras do Exmo. Sr. Ministro Herman Benjamin, “[...] o elemento configurador da boa-fé objetiva é a inequívoca compreensão, pelo beneficiado, do caráter legal e definitivo do pagamento. Ou seja, “[...] o pagamento originado de decisão administrativa, devidamente motivada, gera presunção de legitimidade.⁹⁶

Assim, após anos de controvérsia acerca da possibilidade de a Administração Pública proceder na cobrança de valores pagos indevidamente a servidores públicos por errônea ou má interpretação da legislação, a Primeira Seção da Corte Superior de Justiça, no julgamento do Resp 1.244182/PB – representativo de controvérsia -, em 10/10/2012, por maioria, uniformizou o entendimento no sentido de que descabe tal

⁹⁵BRASIL, **Lei nº 8.112/90**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm> Acesso em 20 nov. 2019

⁹⁶ STJ. **REsp 1590238/RS**, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 03/05/2016, DJe 25/05/2016. Disponível em: <<https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=1590238&data=%40DTDE+%3E%3D+20120101+E+%40DTDE+%3C%3D+20190101&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>> Acesso em: 28 nov. 2019

pretensão por parte do Estado, ante a boa-fé do servidor público beneficiado, fixando o Tema 531 do STJ⁹⁷.

Nesse contexto, para melhor compreensão dos fundamentos jurídicos que levaram o órgão julgador a decidir de tal forma, transcreve-se a ementa desse importante julgado:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO. ART. 46, CAPUT, DA LEI N. 8.112/90 VALORES RECEBIDOS INDEVIDAMENTE POR INTERPRETAÇÃO ERRÔNEA DE LEI. IMPOSSIBILIDADE DE RESTITUIÇÃO. BOA-FÉ DO ADMINISTRADO. RECURSO SUBMETIDO AO REGIME PREVISTO NO ARTIGO 543-C DO CPC. 1. A discussão dos autos visa definir a possibilidade de devolução ao erário dos valores recebidos de boa-fé pelo servidor público, quando pagos indevidamente pela Administração Pública, em função de interpretação equivocada de lei. 2. O art. 46, caput, da Lei n. 8.112/90 deve ser interpretado com alguns temperamentos, mormente em decorrência de princípios gerais do direito, como a boa-fé. 3. Com base nisso, quando a Administração Pública interpreta erroneamente uma lei, resultando em pagamento indevido ao servidor, cria-se uma falsa expectativa de que os valores recebidos são legais e definitivos, impedindo, assim, que ocorra desconto dos mesmos, ante a boa-fé do servidor público. 4. Recurso afetado à Seção, por ser representativo de controvérsia, submetido a regime do artigo 543-C do CPC e da Resolução 8/STJ. 5. Recurso especial não provido.

De mais a mais, o Supremo Tribunal Federal, há muito tempo, havia se posicionado a respeito do ponto:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONTRADIÇÃO. EFEITOS MODIFICATIVOS. PROVIMENTO PARCIAL DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ANULAÇÃO DE ATO ADMINISTRATIVO. POSSIBILIDADE. SÚMULA STF 473. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO DE VALORES. BOA-FÉ CONFIGURADA. DESNECESSIDADE. 1. Existência de contradição. Embargos de declaração acolhidos para, conferindo-lhes excepcional efeito modificativo, anular o acórdão recorrido e reexaminar o recurso extraordinário. 2. A Administração pode, a qualquer tempo, rever seus atos eivados de erro ou ilegalidade. Súmula STF 473. 3. O reconhecimento da ilegalidade do ato que majorou o percentual das horas extras incorporadas aos proventos não determina, automaticamente, a restituição ao erário dos valores recebidos, pois foi comprovada boa-fé do autor. Precedente: MS 26.085/DF. 4. Recurso extraordinário conhecido e parcialmente provido.⁹⁸

No mesmo caminho, a Advocacia Geral da União (AGU) também editou a Súmula nº 34 a respeito do tema, a fim de uniformizar o entendimento, dispondo que

⁹⁷ STJ. RECURSO ESPECIAL: **REsp 1244182/PB**, Relator: Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA SEÇÃO, JULGADO EM 10/10/2012, Dje 19/10/2012. Disponível em <http://www.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp>. Acesso em 20 set. 2019.

⁹⁸ STF. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. **RE 553159 ED**, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Segunda Turma, julgado em 01/12/2009, DJe-237 DIVULG 17-12-2009 PUBLIC 18-12-2009 EMENT VOL-02387-09 PP-01635. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%2825641%29&pagina=2&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/y4leumsz>> Acesso em 20 nov. 2019.

"não estão sujeitos à repetição os valores recebidos de boa-fé pelo servidor público, em decorrência de errônea ou inadequada interpretação da lei por parte da Administração Pública".⁹⁹

Assim, diante de tais entendimentos, percebe-se que a tese firmada no STJ está em consonância com os princípios norteadores da relação administração-administrado, sendo privilegiada a boa-fé objetiva do servidor público em relação ao Administrador, em detrimento ao poder de autotutela da Administração de rever e anular seus próprios atos, quando eivados de ilegalidade.

2.2 Abrangência do Tema 531 do Superior Tribunal de Justiça: Tema 1009 do STJ

Feitas tais ponderações, cabe a análise da posição da doutrina e da jurisprudência a respeito da abrangência do tema 531 da Corte Superior aos ditos erros operacionais cometidos pela Administração Pública e a possibilidade, ou não, de reposição ao erário de valores recebidos igualmente de boa-fé pelo servidor público.

2.2.1 Breves considerações iniciais

De início, insta referir que a evolução da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça – em específico os reiterados precedentes firmados pelas Turmas que compõem a Primeira Seção do STJ -, demonstra um alargamento das hipóteses previstas no Tema 531 daquela Corte.

Inclusive, através da ferramenta Jurisprudência em Teses, a qual apresenta diversos entendimentos do STJ sobre temas específicos, escolhidos de acordo com sua relevância no âmbito jurídico, pode-se observar o nível de alargamento do Tema

⁹⁹ UNIÃO, Súmulas da Advocacia Geral da. **SÚMULA Nº 34, DE 16 DE SETEMBRO DE 2008.** Disponível em: <http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/2761454/do1-2018-02-07-sumulas-da-advocacia-geral-da-uniao-2761450> Acesso em: 20 nov. 2019.

531, visto que através da edição nº 73, a Corte Superior reuniu e uniformizou os precedentes do Tribunal, fixando a seguinte tese, com a inclusão do erro operacional nas hipóteses de irrepetibilidade:

3) É indevida a devolução ao erário de valores recebidos de boa-fé, por servidor público ou pensionista, em decorrência de erro administrativo operacional ou nas hipóteses de equívoco ou má interpretação da lei pela administração pública. (Tese julgada sob o rito do art. 543-C do CPC/73 - Tema 531)¹⁰⁰

Por esta razão, o já pacificado tema 531 voltou à discussão, dando azo ao debate acerca da abrangência do referido tema em situações em que não por má interpretação da lei, mas por erro operacional da Administração Pública, o servidor recebe valores indevidos, tendo em vista que quando o entendimento foi firmado, limitou-se a mencionar o erro de direito cometido pela Administração Pública:

TEMA 531 - TESE FIRMADA:

Quando a Administração Pública interpreta erroneamente uma lei, resultando em pagamento indevido ao servidor, cria-se uma falsa expectativa de que os valores recebidos são legais e definitivos, impedindo, assim, que ocorra desconto dos mesmos, ante a boa-fé do servidor público.¹⁰¹

Desse modo, em 02/05/2019, o Ministro Relator Benedito Gonçalves, no julgamento dos Recursos Especiais nº 1.769306/AL e 1.769209/AL, entendeu que a situação retratada nestes processos se enquadra na hipótese prevista no art. 256-S do RISTJ como "revisão de entendimento consolidado em enunciado de tema repetitivo", e considerando a extensão que vem sendo dada à tese outrora firmada, decidiu por submeter os recursos supra, em questão de ordem, à revisão do Tema 531 do STJ, fazendo surgir o Tema 1009 do Tribunal Superior.¹⁰²

¹⁰⁰ STJ. **JURISPRUDÊNCIA EM TESES**. Disponível em < <https://scon.stj.jus.br/SCON/jt/toc.jsp> > Acesso em: 25 nov. 2019

¹⁰¹ STJ. REPETITIVOS E IACs. **TEMA 531**. Disponível em < http://www.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?&l=10&i=1&tt=T > Acesso em: 25 nov. 2019

¹⁰² STJ. RECURSO ESPECIAL: **REsp 1769306/AL**, Relator: Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA SEÇÃO, AFETADO EM 02/05/2019, Dje 02/05/2019. Disponível em < http://www.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp >. Acesso em 20 nov. 2019.

A corroborar a compreensão do novel tema, transcrevo abaixo a ementa do voto de lavra do Ministro Benedito Gonçalves no Resp 1.769306/AL (que se repete para o Resp 1.769209/AL):

PROCESSUAL CIVIL. QUESTÃO DE ORDEM EM RECURSO ESPECIAL. RECURSOS REPETITIVOS. PROPOSTA DE REVISÃO DO TEMA REPETITIVO 531/STJ. A TESE FIRMADA NO REFERIDO TEMA ABRANGE A NÃO DEVOLUÇÃO DE VALORES RECEBIDOS POR SERVIDOR PÚBLICO, DE BOA-FÉ, QUANDO O ERRO OPERACIONAL FOI ATRIBUÍDO EXCLUSIVAMENTE À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ART. 927, § 4º, DO CPC/2015 E ARTS. 256-S, 256-T, 256-U E 256-V DO RISTJ. QUESTÃO DE ORDEM ACOLHIDA. 1. A questão da impossibilidade de devolução de valores recebidos por servidor público, quando a Administração interpreta equivocadamente comando legal, foi analisada pelo STJ no julgamento do Recurso Especial n. 1.244.182/PB, no qual se fixou entendimento de 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 dos mesmos, ante a boa-fé do servidor público" (REsp 1.244.182/PB, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Seção, DJe 19/10/2012). 2. Ocorre que a jurisprudência do STJ, especialmente em precedentes firmadas pelas Turmas que compõem a Primeira Seção, parece que vem se consolidando de forma a ampliar as hipóteses previstas no Tema 531 do STJ. 3. O art. 927, § 4º, do CPC/2015, combinado com o art. 256-S do RISTJ, com a redação dada pela Emenda Regimental n. 24/2016, permite a revisão de entendimento firmado em tese repetitiva. 4. Dessa forma, considerando os princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da isonomia, a tese repetitiva de que trata o Tema 531/STJ merece ser revisitada a fim de que o STJ defina se "O Tema 531 do STJ abrange, ou não, a devolução ao Erário de valores recebidos de boa-fé pelo servidor público quando pagos indevidamente por erro operacional da Administração Pública.". 5. Questão de ordem acolhida.¹⁰³

Veja-se que a nova controvérsia se instaurou em decorrência de o pagamento indevido ser proveniente de erro operacional de responsabilidade exclusiva da Administração Pública, e não apenas de erro de interpretação, como fixa a tese do Tema 531. Sendo assim, passa-se a analisar as questões pertinentes aos erros operacionais (erros de fato) e os erros de interpretação (erros de direito), a fim de se verificar a possibilidade, ou não, de extensão do Tema 531 do Superior Tribunal de Justiça aos pagamentos indevidos por erros operacionais.

¹⁰³ STJ. RECURSO ESPECIAL. **QO no REsp 1769306/AL**, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 24/04/2019, DJe 02/05/2019. Disponível em: <<https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=1769306&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>> Acesso em 20 nov. 2019

2.2.2 Erro de direito e erro de fato da Administração Pública

Primeiramente, antes mesmo de se adentrar na análise da abrangência do Tema 531 do Superior Tribunal de Justiça, cumpre ponderar as duas questões principais envolvidas na controvérsia, quais sejam o erro de fato (erro operacional) e o erro de direito (interpretação errônea da lei), que implicam na abrangência do tema a respeito da reposição ao erário dos valores recebidos de boa-fé pelo servidor público.

Embora a discussão acerca da devolução dos valores indevidamente pagos aos servidores gire em torno dos erros cometidos pela Administração – seja por interpretação, seja operacional -, salienta-se que nem a jurisprudência, nem a doutrina, abordam profundamente o conceito e diferenças dos erros ensejadores da controvérsia.

No entanto, é de se adotar o conceito e delimitação encontrados em legislações esparsas a respeito do assunto, a fim de que se possa analisar, ainda que superficialmente, as diferenças dos erros mencionados.

Conforme se depreende dos artigos 2º, §1º e 3º, §1º, do Decreto 48.138/07, que regulamenta o disposto nos arts. 96 e 97 da Lei Municipal 8.989/79 - que dispõem sobre as reposições devidas à Fazenda Municipal de SP -, “erros de fato compreendem tanto os derivados de cálculo que conduzam ao pagamento a maior de vantagens a que legalmente faça jus o servidor quanto os de apontamento e cadastramento de benefícios a que esse não faça jus”¹⁰⁴, ao passo que “erros de direito compreendem os pagamentos indevidos feitos em decorrência da interpretação equivocada de norma legal, desde que razoável e fixada em caráter oficial pelo órgão competente da Administração.”¹⁰⁵

¹⁰⁴ SÃO PAULO, **Decreto nº 48.138 de 13 de fevereiro de 2007**. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-48138-de-13-de-fevereiro-de-2007>> Acesso em 25 nov. 2019.

¹⁰⁵ SÃO PAULO, **Decreto nº 48.138 de 13 de fevereiro de 2007**. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-48138-de-13-de-fevereiro-de-2007>> Acesso em 25 nov. 2019.

Como se não bastasse, pelo disposto no §2º do artigo 2º, o referido diploma legal municipal ainda esclarece que as reposições por erro de fato são devidas ainda que o servidor público esteja de boa-fé.¹⁰⁶

Assim, verifica-se que quando se trata de erro de direito, se está diante de uma situação em que a vantagem indevida ao servidor foi concedida por uma interpretação errônea da lei por parte do Administrador, enquanto que os erros operacionais dizem respeito a erros materiais, como erros de cálculo, de digitação, falhas técnicas passíveis de cometimento no dia-a-dia das operações administrativas, que resultam no pagamento indevido ao servidor público. Ao exemplo, transcreve-se o seguinte julgado, que bem esclarece a situação de erro operacional:

ADMINISTRATIVO. **PAGAMENTO EM DUPLICIDADE DE VERBA A SERVIDOR.** ERRO DA ADMINISTRAÇÃO. CUMULAÇÃO DOS CARGOS DE PROCURADOR DA REPÚBLICA E PROFESSOR. PATENTE BOA-FÉ OBJETIVA. INEXISTÊNCIA.

1. Conforme exposto pela Corte de origem, o STJ entende ser incabível a devolução de valores recebidos de boa-fé pelo servidor público se o pagamento resultou de erro da administração, sendo essa solução aplicável mesmo se o equívoco for consequência de erro de cálculo ou falha operacional.

2. Contudo, na hipótese, o Tribunal de origem consignou que, "no caso concreto, porém, não há circunstância específica que possa justificar o não ressarcimento (como, p. ex., a difícil identificação do pagamento a maior). **Com efeito, era patente a duplicidade do pagamento, pois o auxílio-alimentação vinha discriminado nos contracheques da UFERSA e do MPF**". 3. De fato, a determinação para que servidor federal autorizado a cumular lícitamente dois cargos públicos perceba um único auxílio-alimentação decorre de previsão expressa em Lei e Decretos Federais (Lei 8.460/1992 e Decreto 3.887/2001). Conforme exposto pelo aresto impugnado, o autor cumula os cargos de Procurador da República e de Professor de Direito da Universidade Federal Rural do Semi - árido.

4. No julgamento do MS 19.260/DF ficou consignado que, para verbas recebidas administrativamente pelo servidor público, o beneficiário deve comprovar a sua patente boa-fé objetiva no recebimento das parcelas, descabendo ao receptor da verba alegar que presumiu o caráter legal do pagamento em hipótese de patente cunho indevido (Rel. Ministro Herman Benjamin, Corte Especial, DJe 11/12/2014), como é o caso dos autos.

5. O STF, por sua vez, ao julgar o tema, dispôs que "a reposição, ao erário, dos valores percebidos pelos servidores torna-se desnecessária, nos termos do ato impugnado, quando concomitantes os seguintes requisitos: i] presença de boa-fé do servidor; ii] ausência, por parte do servidor, de influência ou interferência para a concessão da vantagem impugnada; iii] existência de dúvida plausível sobre a interpretação, validade ou incidência da norma infringida, no momento da edição do ato que autorizou o pagamento da

¹⁰⁶ SÃO PAULO, Decreto nº 48.138 de 13 de fevereiro de 2007. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-48138-de-13-de-fevereiro-de-2007>> Acesso em 25 nov. 2019.

vantagem impugnada; iv] interpretação razoável, embora errônea, da lei pela Administração" (MS 25641, Relator: Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, DJe-031 Divulg 21-02-2008).

6. Recurso Especial não provido.

(REsp 1773894/RN, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 04/12/2018, DJe 04/02/2019)

Outrossim, na decisão a seguir, o Colendo STJ aponta as questões pertinentes quando o pagamento indevido é proveniente de interpretação errônea da lei:

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. REPOSIÇÃO AO ERÁRIO. VALORES RECEBIDOS DE BOA-FÉ. DESCONTO NÃO INCIDENTE. PROCESSUAL CIVIL. HONORÁRIOS. VALOR ÍNFINO. ALTERAÇÃO.

1. Esta Corte Superior, interpretando o artigo 46 da Lei n. 8.112/90 sob o rito do recurso especial repetitivo, decidiu que se a Administração Pública interpreta erroneamente a legislação e efetua pagamentos indevidos ao servidor, cria-se uma falsa expectativa de serem os valores auferidos legais e definitivos, impedindo o seu desconto respectivo no futuro, ante a evidente boa-fé dos servidores beneficiados. Precedente: REsp 1244182/PB, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 10/10/2012, DJe 19/10/2012.

2. Quanto aos honorários advocatícios, o Superior Tribunal de Justiça admite apenas excepcionalmente a sua alteração no recurso especial quando se afigurar irrisório ou exorbitante o valor arbitrado a tal título na instância ordinária, observadas as particularidade do caso concreto.

3. Consideradas as peculiaridades dos autos, quais sejam, (a) a complexidade da controvérsia a ponto de ensejar o julgamento do tema nesta Corte Superior pelo recurso especial repetitivo, (b) a duração da lide, instaurada em 2005, e (c) a atuação dos causídicos provocando esta Corte Superior, verifica-se serem irrisórios os honorários fixados pela Corte Federal em apenas 1% (um por cento) do valor da causa.

4. Em novo exame, observados os parâmetros do artigo 20, § 4º, do CPC, entende-se razoável honorários de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais).

5. Improvimento do recurso especial do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS e provimento do recurso especial dos autores, na forma acima explicitada.

(REsp 1174047/CE, Rel. Ministro JORGE MUSSI, QUINTA TURMA, julgado em 16/09/2014, DJe 25/09/2014)

Diante disso, conclui-se que, em que pese a diferença na causa do erro – interpretação ou operação -, o resultado obtido quando atinge terceiros – aqui, os servidores públicos - é o mesmo, qual o seja o dano ao erário, através da disposição de valores a maior. Sendo assim, para a análise da abrangência do Tema 531, é necessária uma visão sob a ótica dos princípios incidentes ao caso, como a boa fé

objetiva do servidor e a proteção a confiança, tendo em vista tal ponto irá apontar quando os valores serão repetíveis e quando não serão.

2.2.3 (Ir)repetibilidade de valores recebidos de boa-fé pelo servidor público: análise do tema 1009 do STJ

Conforme exposto, a questão envolvendo os limites da Administração Pública em rever e anular seus próprios atos, evitados de erro por operação e não por interpretação, vem sendo objeto de controvérsia na atual jurisprudência.

Após a pacificação do Tema 531 da citada Corte, parte dos magistrados do país estendeu o entendimento proferido naquele julgado – que se refere à impossibilidade de devolução de valores recebidos de boa-fé pelo servidor público, por interpretação errônea da lei por parte da Administração -, aos casos em que o servidor público, que beneficiado por erro de fato cometido pela Administração Pública, acaba por ser cobrado por esta à proceder na reposição ao erário dos valores pagos em equívoco.

Assim, O Ministro Relator, Benedito Gonçalves, na sessão de julgamento ocorrida em abril de 2019, submeteu os Recursos Especiais n. 1.769.306/AL e 1.769.209/AL à Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, em questão de ordem, para propor o prosseguimento da Proposta de Revisão de Entendimento firmado em tese relativa ao Tema n. 531 do STJ. Todos os processos, individuais e coletivos, pendentes de julgamento, que versam sobre o mesmo tema, encontram-se suspensos desde então¹⁰⁷, quando surge o Tema/Repetitivo 1009 do STJ, que desde então aguarda julgamento.

Nessa conjuntura, observa-se que a jurisprudência vem caminhando no sentido de estender o entendimento consolidado no Tema 531/STJ, aos erros operacionais, como forma de manter equilibrada a relação existente entre administrador e

¹⁰⁷ STJ. RECURSO ESPECIAL: **REsp 1.769.306/AL e 1.769.209/AL**, Relator: Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA SEÇÃO, AFETADO EM 02/05/2019, Dje 02/05/2019. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp> Acesso em: 15 nov. 2019.

administrado, à luz da boa-fé do servidor público. Nesse sentido, os seguintes precedentes:

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. VALORES RECEBIDOS INDEVIDAMENTE POR ERRO OPERACIONAL DA ADMINISTRAÇÃO. BOA-FÉ DO ADMINISTRADO. REPETIÇÃO. DESCABIMENTO.

1. De acordo com a jurisprudência pacífica do Superior Tribunal de Justiça, é incabível a devolução de valores percebidos de boa-fé por servidor ou pensionista em decorrência de erro operacional da administração, que é a hipótese dos autos. Precedente: MS 19.260/DF, Rel. Ministro Herman Benjamin, Corte Especial, julgado em 3/9/2014, DJe 11/12/2014.

2. Recurso ordinário em mandado de segurança provido.

(RMS 47.797/GO, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 20/10/2016, DJe 27/10/2016)

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. RECEBIMENTO DE VALORES INDEVIDOS. ERRO DA ADMINISTRAÇÃO. BOA-FÉ. DEVOLUÇÃO. DESCABIMENTO. REPETIÇÃO DO MONTANTE INDEVIDAMENTE DESCONTADO A TÍTULO DE REPARAÇÃO AO ERÁRIO. POSSIBILIDADE.

I - A jurisprudência desta Corte Superior se consolidou no sentido de que é incabível a devolução de valores recebidos de boa-fé pelo servidor público se o pagamento resultou de erro da administração. Essa solução é aplicável mesmo se o equívoco for consequência de erro de cálculo ou falha operacional.

II - A restituição dos valores que porventura já tenham sido descontados é decorrência lógica do reconhecimento de que o desconto é indevido.

III - Recurso especial provido.

(REsp 1758037/CE, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 21/03/2019, DJe 27/03/2019)

ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO TEMPORÁRIO. PAGAMENTO INDEVIDO POR ERRO DA ADMINISTRAÇÃO NO ENQUADRAMENTO. VALORES RECEBIDOS DE BOA-FÉ. INDEVIDA A RESTITUIÇÃO. PROVIMENTO DO RECURSO.

1. A Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça, "ao julgar o MS 19.260/DF, no dia 03/09/2014, da relatoria do Min. Herman Benjamin, decidiu, por unanimidade, ser descabida a devolução ao Erário de valores recebidos pelo servidor, nos casos em que o pagamento reputado indevido se deu por erro de cálculo ou operacional da Administração, o que evidencia a boa-fé objetiva do servidor no recebimento da verba alimentar" (AgRg no AREsp 766.220/DF, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe 12/11/2015).

2. No presente caso, verifica-se a existência de erro exclusivamente da Administração, consubstanciado no equivocado enquadramento da recorrente na Classe C, Nível I, da Tabela de Cargos e Salários de Professores do SECITEC, equiparando, por consequência, seu salário à

remuneração de professor portador do título de mestre. Descabida, portanto, a devolução dos valores recebidos de boa-fé pela recorrente.

3. "O elemento configurador da boa-fé objetiva é a inequívoca compreensão, pelo beneficiado, do caráter legal e definitivo do pagamento" (REsp 1.657.330/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe 25/04/2017).

4. Recurso ordinário provido.

(RMS 55.045/MT, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 20/03/2018, DJe 10/04/2018)

Em que pese a Administração Pública possua a prerrogativa de anular seus próprios atos - observado o prazo decadencial do artigo 54 da Lei Federal nº 9.784/99¹⁰⁸ -, a discussão em voga é pertinente, visto que envolve verbas de caráter alimentar destinadas ao servidor.

Assim, denota-se da análise dos julgados no Superior Tribunal de Justiça que há jurisprudência que entende que, independentemente da origem do erro cometido, a boa-fé objetiva do servidor público no recebimento de valores pela Administração é presumida¹⁰⁹, do mesmo modo que há outra linha de precedentes onde se entende que somente em casos de erros de interpretação que a boa fé se presume, devendo, em casos de pagamento indevido de erro operacional, o servidor comprovar a boa-fé, sendo incabida a simples alegação. Nesse sentido:

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO EM GOZO DE LICENÇA-PRÊMIO.

RECEBIMENTO INDEVIDO DE GRATIFICAÇÃO. BOA-FÉ. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO ADMINISTRATIVO. SERVIDOR QUE PLEITEIA RECEBER DE VOLTA O MONTANTE QUE FOI DESCONTADO A TÍTULO DE REPOSIÇÃO AO ERÁRIO.

1. O acórdão a quo consignou que houve simples falha no sistema de comunicação interna entre o órgão responsável pelo cadastro de servidores e o setor de pagamento, o qual não foi informado que o servidor encontrava-se de licença-prêmio. Trata-se de erro operacional da Administração. Não há como rebater essa afirmação sem que se reexamine o conjunto probatório dos presentes autos, vedado pela Súmula 7/STJ.

2. A alegação de que o servidor recebeu referida gratificação de boa-fé é totalmente irrelevante, pois não afasta a ocorrência do enriquecimento sem

¹⁰⁸ BRASIL, **Lei nº 9.784/99**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm> Acesso em 25 nov. 2019.

¹⁰⁹ STJ. **AgRg no RMS 49.772/SE**, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, julgado em 01/03/2016, DJe 14/03/2016. Disponível em: <<https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=SERVIDOR+P%DABLICO+BOA+F%C9+DEVOLU%C7%C3O+AO+ER%C1RIO+ERRO+OPERACIONAL&data=%40DTDE+%3E%3D+20120101+E+%40DTDE+%3C%3D+20190101&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>> Acesso em: 29 nov. 2019

causa, vedado pelos arts. 884 e 885 do Código Civil e pelo art. 46 da Lei 8.112/90.

3. Revela-se aqui a tensão dialética entre o princípio da boa-fé e o princípio que veda o enriquecimento ilícito. Como bem ressaltou o acórdão impugnado, a boa-fé assegura a manutenção do status quo, e não a repetição de importância que, afinal, era mesmo indevida. Por isso, correta a solução dada pelo Tribunal regional ao não permitir a repetição pelo servidor de valor já devolvido administrativamente.

Agravo regimental improvido.

(AgRg no REsp 1537795/CE, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 03/09/2015, DJe 14/09/2015)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. OFENSA AO ART. 1.022 DO CPC/2015 NÃO CONFIGURADA. SERVIDOR PÚBLICO. DEVOLUÇÃO AO ERÁRIO DE VALORES INDEVIDAMENTE RECEBIDOS POR SERVIDOR DE BOA-FÉ. DESNECESSIDADE.

1. No que se refere à alegada afronta ao disposto no art. 1.022 do CPC/2015, o julgado recorrido não padece de omissão, porquanto decidiu fundamentadamente a questão trazida à sua análise, não podendo ser considerado nulo tão somente porque contrário aos interesses da parte.

2. A Primeira Seção consolidou o entendimento de que, tanto para verbas recebidas por antecipação de tutela posteriormente revogada (REsp 1.384.418/SC, depois confirmado sob o rito do art. 543-C do CPC no REsp 1.401.560/MT), quanto para verbas recebidas administrativamente pelo servidor público (REsp 1.244.182/PB), o beneficiário deve comprovar a sua patente boa-fé objetiva no recebimento das parcelas.

3. Na linha dos julgados precitados, o elemento configurador da boa-fé objetiva é a inequívoca compreensão, pelo beneficiado, do caráter legal e definitivo do pagamento.

4. **"Quando a Administração Pública interpreta erroneamente uma lei, resultando em pagamento indevido ao servidor, cria-se uma falsa expectativa de que os valores recebidos são legais e definitivos, impedindo, assim, que ocorra desconto dos mesmos, ante a boa-fé do servidor público."** (REsp 1.244.182/PB, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Seção, DJe 19.10.2012).

5. **Descabe ao receptor da verba alegar que presumiu o caráter legal do pagamento em hipótese de patente cunho indevido, como, por exemplo, no recebimento de auxílio-natalidade (art. 196 da Lei 8.112/1990) por servidor público que não tenha filhos.**

6. Na hipótese de pagamento por força de provimentos judiciais liminares, conforme os mencionados REsp 1.384.418/SC e REsp 1.401.560/MT (submetido ao regime do art. 543-C do CPC e da Resolução STJ 8/2008), não pode o servidor alegar boa-fé para não devolver os valores recebidos, em razão da própria precariedade da medida concessiva, e, por conseguinte, da impossibilidade de presumir a definitividade do pagamento.

7. **In casu, as premissas fáticas delineadas no acórdão recorrido apontam para a incidência da tese que afasta a reposição ao Erário de verbas salariais recebidas a maior, pois o pagamento reputado indevido decorreu "de interpretação equivocada ou de má aplicação da lei por parte da Administração". Tal situação, como acima fundamentado,**

evidencia a boa-fé objetiva dos servidores no recebimento da verba alimentar culminante na irrepetibilidade dos valores auferidos.

8. Recurso Especial não provido.

(REsp 1684968/PR, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/11/2017, DJe 19/12/2017)

Percebe-se, portanto, que quando o pagamento indevido se deu em razão de erro de fato cometido pela Administração, ou seja, quando se tratar de erro material, decorrente de algum equívoco em apontamentos ou falha na alimentação de sistemas lógicos, por exemplo, parte do entendimento tem sido no sentido analisar o caso concreto, a fim de se verificar as circunstâncias do pagamento indevido e a comprovação da boa-fé objetiva do servidor público, não sendo esta presumida como nos casos de interpretação errônea da lei.

O tratamento diverso dado à hipótese de interpretação equivocada da lei e ao erro operacional (ou erro de fato) parece ser justificável, tendo em vista que quando a legislação é interpretada de forma equivocada/errônea e com base nisso efetiva pagamentos indevidos, os receptores criam uma falsa expectativa de que os valores recebidos são legais e definitivos, situação que, em um juízo de cognição sumária, não se verifica na hipótese de erro operacional, visto que muitas vezes as verbas pagas são facilmente passíveis de identificação pelo servidor público, não sendo possível a presunção ou alegação de boa-fé.

Inclusive, tal situação ocorre porque o nosso ordenamento jurídico repele o enriquecimento sem causa, razão porque pode a Administração proceder à revisão de seus próprios atos, quando constatada ilegalidade, inexistindo direito adquirido à percepção de vencimentos em razão de erro operacional da Administração, posto que sempre passíveis de revisão, com o fito de se pagar o que efetivamente devido, de acordo com a regra legal aplicável.¹¹⁰

Quanto ao enriquecimento sem causa, Limongi França esclarece que “[...] é o acréscimo no de bens que se verifica no patrimônio de um sujeito, em detrimento de

¹¹⁰ STJ. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. **Aresp 1302603/BA**, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, DECISÃO MONOCRÁTICA, julgado em 08/06/2018, DJe 25/06/2018. Disponível em: <<https://scon.stj.jus.br/SCON/decisoaes/toc.jsp?livre=1302603&b=DTXT&thesaurus=JURIDICO&p=trua#DOC1>> Acesso em 29 nov. 2019.

outrem, sem que para isso tenha um fundamento jurídico.”¹¹¹ Flávio Tartuce, baseado nos ensinamentos de Silvio Rodrigues, afirma que o enriquecimento sem causa é gênero do qual o pagamento indevido é espécie, pois havendo o pagamento indevido, agirá a pessoa com o intuito de enriquecimento sem causa, a fim de enriquecer sem razão.”¹¹²

No ordenamento jurídico brasileiro, tal instituto se encontra previsto nos arts. 884 e 885 do Código Civil de 2002, sendo que “essa inovação importante, e que não constava do Código Civil de 1916, está baseada no princípio da eticidade, visando o equilíbrio patrimonial e a pacificação social.”¹¹³

Art. 884. Aquele que, sem justa causa, se enriquecer à custa de outrem, será obrigado a restituir o indevidamente auferido, feita a atualização dos valores monetários.

Parágrafo único. Se o enriquecimento tiver por objeto coisa determinada, quem a recebeu é obrigado a restituí-la, e, se a coisa não mais subsistir, a restituição se fará pelo valor do bem na época em que foi exigido.

Art. 885. A restituição é devida, não só quando não tenha havido causa que justifique o enriquecimento, mas também se esta deixou de existir.¹¹⁴

Nesse sentido, transcrevo abaixo trecho do Acórdão proferido no Agravo Regimental no Recurso Especial (REsp) nº 1.537.795/CE, de lavra do Excelentíssimo Senhor Ministro Humberto Martins, cuja ementa aqui já foi mencionada:

A alegação de que o servidor recebeu referida gratificação de boa-fé é totalmente irrelevante, pois não afasta a ocorrência do enriquecimento sem causa, vedado pelos arts. 884 e 885 do Código Civil e pelo art. 46 da Lei 8.112/90.

¹¹¹ FRANÇA, Rubens Limongi. **Manual de Direito Civil**. v. 4. t. II. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1969. p. 299

¹¹² RODRIGUES, Silvio. *apud*. TARTUCE, Flávio. **Direito civil, v. 2: direito das obrigações e responsabilidade civil**. 13. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Editora Forense, 2018. p. 28. Disponível em:

<<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530978174/cfi/6/22!/4/338/10@0:65.0>>

Acesso em 30 nov. 2019

¹¹³ DINIZ, Maria Helena. *Apud*. TARTUCE, Flávio. **Direito civil, v. 2: direito das obrigações e responsabilidade civil**. 13. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Editora Forense, 2018. p. 31. Disponível em:

<<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530978174/cfi/6/22!/4/338/10@0:65.0>>

Acesso em 30 nov. 2019

¹¹⁴ BRASIL, **Lei nº 10.406/02. Código Civil**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm> Acesso em 29 nov. 2019.

Revela-se aqui a tensão dialética entre o princípio da boa-fé e o princípio que veda o enriquecimento ilícito.¹¹⁵

Por outro lado, em que pese tais entendimentos, não é possível ignorar o caráter alimentar dos valores indevidos, visto que se tratam de remunerações e proventos de servidores públicos, sendo de igual importância a sua consideração nas decisões a respeito do tema.

Em atendimento ao princípio da irrepitibilidade dos alimentos, não se cogita a devolução de verba que serve para garantir a sobrevivência digna do indivíduo e de sua família, visto que tal princípio deriva diretamente do princípio da dignidade da pessoa humana e objetiva, sobretudo, à manutenção do direito à vida, tendo prevalência lógica quando da existência de conflitos com outras normas jurídicas que não possuem tal finalidade.

A própria Constituição Federal, em seu artigo 5º, LXVII, corrobora a relevância da irrepitibilidade dos alimentos ao prever a prisão civil do devedor de obrigação alimentícia.¹¹⁶ Isso porque, da leitura do dispositivo constitucional, extrai-se a importância que o Poder Constituinte deu aos alimentos. Ademais, a CF, estipula expressamente o caráter alimentar dos valores pagos aos servidores públicos pela Administração:

§ 1º Os débitos de natureza alimentícia compreendem aqueles decorrentes de salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou por invalidez, fundadas em responsabilidade civil, em virtude de sentença judicial transitada em julgado, e serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, exceto sobre aqueles referidos no § 2º deste artigo.¹¹⁷

Assim, corretas também as decisões que, em vista da boa-fé do servidor público e do caráter alimentar das verbas indevidamente pagas, optam pela irrepitibilidade dos valores ainda que efetuados mediante erro operacional da

¹¹⁵ STJ. **AgRg no REsp 1537795/CE**, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 03/09/2015, DJe 14/09/2015. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201501402097&dt_publicacao=14/09/2015> Acesso em: 30 nov. 2019

¹¹⁶ BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 30 nov. 2019.

¹¹⁷ BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 30 nov. 2019.

Administração Pública. Nesse sentido, os seguintes precedentes do Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. RECURSO ESPECIAL. ART. 1.022 DO CPC/2015. VIOLAÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA. RESTITUIÇÃO AO ERÁRIO. ERRO OPERACIONAL. BOA-FÉ.

1. Não há violação do art. 1.022 do CPC/2015 quando o Tribunal de origem se manifesta de forma clara, coerente e fundamentada sobre as teses relevantes à solução do litígio.

2. O Superior Tribunal de Justiça entende ser indevida a restituição de importância paga a servidor em virtude de erro operacional do ente público, fator que caracteriza a boa-fé objetiva na percepção de verba de natureza alimentar. Precedentes.

3. Agravo interno desprovido.

(AgInt no AREsp 1118615/RS, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 23/10/2018, DJe 23/11/2018)

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 compelsse 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. ASSUETE 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.

(AgInt no REsp 1514343/RN, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 09/05/2017, DJe 17/05/2017)

Assim, diante de todos os argumentos acima elencados, fica evidenciado que existe fundamentos, tanto para que se proceda, tanto para que não se proceda à repetição dos valores recebidos pelos servidores públicos de boa-fé por erro operacional da Administração Pública, visto que o assunto abordado no Tema 1009

afeta diretamente diversos postulados constitucionais e infraconstitucionais, dentre os quais se destacam o princípio da legalidade, a autotutela administrativa, a proteção à confiança, a boa-fé e o princípio da irrepetibilidade dos alimentos. Cabe, pois, à Corte Superior de Justiça analisar a temática aqui abordada à luz dos preceitos consignados em nosso ordenamento jurídico, de forma a garantir o melhor entendimento para à sociedade, administrador e administrado.

CONCLUSÃO

O presente trabalho teve como escopo analisar a possibilidade de abrangência do entendimento sufragado no Tema 531 do STJ, aos pagamentos indevidos realizados aos servidores públicos através de erro operacional da Administração Pública. Para que fosse possível estudar tal possibilidade, trilhou-se, por meio do estudo doutrinário e jurisprudencial, a análise de diversos institutos que permeiam os pagamentos indevidos.

De início, a principal preocupação deste trabalho foi analisar qual a base principiológica e legislativa que a Administração Pública se apoia para fundamentar sua pretensão de reposição ao erário de valores por ela pagos indevidamente. Assim, verificou-se que o Estado deve sempre estar atrelado à legalidade e que, em decorrência disso, possui o poder de autotutelar-se em situações de flagrante ilegalidade nos atos cometidos, podendo anular ou revogar tais atos, independentemente de manifestação do Poder Judiciário. Em seguida, passou-se a observar o princípio da segurança jurídica e, por consequência, a proteção à confiança e da boa-fé, que fundam nos administrados a expectativa de que podem conformar seu agir com os atos editados pela Administração Pública sem que ocorram súbitas mudanças.

Passou-se, por conseguinte, à investigação da possibilidade de devolução de verbas alimentares, pagas indevidamente pela Administração Pública, com foco no entendimento do Superior Tribunal de Justiça – que atualmente se debruça sobre o tema -, onde foi possível verificar a difícil conceituação e diferenciação entre erro de direito e erro operacional, apesar de tais conceitos serem pontos cruciais para a decisão acerca da repetibilidade dos valores. Costatou-se que em que pese a controvérsia gire em torno do erro operacional, nem a doutrina, nem a jurisprudência, tampouco a legislação abordam o ponto com profundidade, limitando a questão à boa-fé do servidor público.

Nesse contexto, apurou-se que após a pacificação do Tema 531, parte da jurisprudência do STJ passou a estender o novel entendimento aos erros operacionais, à luz da boa-fé objetiva do servidor, enquanto que noutra parte, os magistrados entendem que em situações de erro de fato, a boa-fé não é presumida,

devendo ser comprovada pelo receptor, pois os erros operacionais por vezes são identificáveis e sob a justificativa de se evitar o enriquecimento sem causa às custas da Administração Pública.

Dessa forma, através da presente pesquisa, verificou-se que embora seja indiscutível o abalo financeiro ocasionado ao servidor público pelos descontos pretendidos dos valores pagos, visto que acreditava serem devidos, também não se pode ignorar a possibilidade de enriquecimento sem causa em situações de pagamento indevido, visto que expressamente vedado pelo nosso ordenamento jurídico - o qual a Administração Pública deve sempre observar, sob pena de violação ao princípio da legalidade.

Conclui-se, portanto, que há de fato um alargamento do Tema 531 aos casos em que o pagamento indevido ao servidor decorreu de erro operacional e não por má interpretação da lei – e que se justifica pela boa-fé do servidor que em nada incorre para o erro da administração, bem como pelo caráter alimentar da verba. Porém, ressalva-se que existem argumentos deveras importantes que ensejam a mudança de entendimento e que devem ser observados e sopesados de modo a dar a melhor decisão ao assunto, evitando quando possível a lesão ao erário, sem violar direitos fundamentais dos administrados.

REFERÊNCIAS

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. Quinta Turma, Recurso Ordinário em **Mandado de Segurança (RMS) nº 24339/TO**, relatado pelo Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, com julgamento em 17 de novembro de 2008. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/2066008/recurso-ordinario-em-mandado-de-seguranca-rms-24339-to-2007-0130492-7>> Acesso em: 15 nov. 2019.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. Jurisprudência. Pesquisa de Súmulas. **Súmula TCU 249**. Disponível em:

<<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/resultado/sumula/249/%2520/sinonimos%253Dtrue>> Acesso em: 15 nov. 2019

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm>

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm>

BRASIL. Súmulas da Advocacia Geral da União. **SÚMULA Nº 34, DE 16 DE SETEMBRO DE 2008**. Disponível em: <http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/2761454/do1-2018-02-07-sumulas-da-advocacia-geral-da-uniao-2761450> Acesso em: 20 nov. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. **Aresp 1302603/BA**, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, DECISÃO MONOCRÁTICA, julgado em 08/06/2018, DJe 25/06/2018. Disponível em: <<https://scon.stj.jus.br/SCON/decisooes/toc.jsp?livre=1302603&b=DTXT&thesaurus=JURIDICO&p=true#DOC1>> Acesso em 29 nov. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg no REsp 1537795/CE**, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 03/09/2015, DJe 14/09/2015. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201501402097&dt_publicacao=14/09/2015> Acesso em: 30 nov. 2019

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg no RMS 49.772/SE**, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, julgado em 01/03/2016, DJe 14/03/2016. Disponível em: <<https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=SERVIDOR+P%DABLICO+BOA+F%C9+DEVOLU%C7%C3O+AO+ER%C1RIO+ERRO+OPERACIONAL&data=%40DTDE+%3E%3D+20120101+E+%40DTDE+%3C%3D+20190101&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>> Acesso em: 29 nov. 2019

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Jurisprudência em Teses**. Disponível em < <https://scon.stj.jus.br/SCON/jt/toc.jsp>> Acesso em: 25 nov. 2019

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RECURSO ESPECIAL. **QO no REsp 1769306/AL**, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 24/04/2019, DJe 02/05/2019. Disponível em: <<https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=1769306&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>> Acesso em 20 nov. 2019

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RECURSO ESPECIAL. **REsp 1.657.330/RS**, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/04/2017, DJe 25/04/2017. Disponível em: <<https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=1657330&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>> Acesso em: 25 nov. 2019

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RECURSO ESPECIAL: **REsp 1.769.306/AL e 1.769.209/AL**, Relator: Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA SEÇÃO, AFETADO EM 02/05/2019, DJe 02/05/2019. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp> Acesso em: 15 nov. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RECURSO ESPECIAL: **REsp 1244182/PB**, Relator: Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA SEÇÃO, JULGADO EM 10/10/2012, DJe 19/10/2012. Disponível em <http://www.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp>. Acesso em: 20 set. 2019.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Especial: **Resp 1769306/AL**, Relator: Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Seção, afetado em 02/05/2019, DJe 02/05/2019. Disponível em <http://www.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp>. Acesso em: 20 nov. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Repetitivos e IACs. **Tema 1009**. Disponível em < http://www.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp> Acesso em: 25 nov. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Repetitivos e IACs. **Tema 531**. Disponível em <http://www.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp> Acesso em: 25 nov. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1590238/RS**, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 03/05/2016, DJe 25/05/2016. Disponível em: <<https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=1590238&data=%40DTDE+%3E%3D+20120101+E+%40DTDE+%3C%3D+20190101&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>> Acesso em: 28 nov. 2019

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Jurisprudência. Súmulas. **Súmulas 301 a 400**. Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula_401_500> Acesso em: 15 nov. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Jurisprudência. Súmulas. **Súmulas 401 a 500**. Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula_401_500> Acesso em: 15 nov. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. **RE 553159** ED, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Segunda Turma, julgado em 01/12/2009, DJE-237 DIVULG 17-12-2009 PUBLIC 18-12-2009 EMENT VOL-02387-09 PP-01635.

Disponível em:

<<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%2825641%29&pagina=2&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/y4leumsz>> Acesso em: 20 nov. 2019.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 2000.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 15. ed. rev., ampl. e atual. - Rio de Janeiro: Editora Lúmen Juris, 2006.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Processo Administrativo Federal. Comentários à Lei nº 9.784/99**. 5. ed., ampl. e rev. até 31.03.2013. - São Paulo: Editora Atlas, 2013.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Processo Administrativo Federal. Comentários à Lei nº 9.784/99**. 2. ed., rev., ampl. e atual. - São Paulo: Editora: Lúmen Juris, 2005.

CARVALHO, Gustavo Marinho de. **Precedentes Administrativos no Direito Brasileiro**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2015.

COSTA, Judith Martins. **A boa-fé no direito privado: sistema e tópico no processo obrigacional**. 1. ed., 2. tir. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

COSTA, Judith Martins. **A Proteção da Legítima Confiança nas Relações Obrigacionais entre a Administração e os Particulares**. 22. ed. – Porto Alegre: Revista da Faculdade de Direito da UFRGS, 2002.

COSTA, Judith Martins. **Os Campos Normativos da Boa-Fé Objetiva: as três perspectivas do direito brasileiro**. v. 101, nº 382. Rio de Janeiro: Revista Forense, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 21. ed. – São Paulo: Atlas, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22. ed. – 2. Reimpr. – São Paulo: Atlas, 2009.

DIAS, Lícínia Rossi Correia. **Direito Administrativo I - Col. Saberes do Direito**. 1. ed. vol. 31. – São Paulo: Saraiva, 2012.

DINIZ, Maria Helena. *apud*. TARTUCE, Flávio. **Direito civil, v. 2: direito das obrigações e responsabilidade civil**. 13. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Editora Forense, 2018.

FRANÇA, Rubens Limongi. **Manual de Direito Civil**. v. 4. t. II. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1969.

FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 14. ed. rev. – São Paulo: Saraiva, 2009.

GERMANO, Luiz Paulo Rosek. **Programa de Direito Administrativo 1**. 2. ed. - Porto Alegre: EDIPUCRS, 2014.

GORDILLO, Augustin *apud*. JUNIOR, Edilson Pereira Nobre. **O Princípio da boa-fé e sua aplicação no Direito Administrativo Brasileiro**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2002.

JUNIOR, Edilson Pereira Nobre. **O Princípio da boa fé e sua aplicação no Direito Administrativo Brasileiro**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

LARENZ, Karl. *apud* JUNIOR, Edilson Pereira Nobre. **O Princípio da boa-fé e sua aplicação no Direito Administrativo Brasileiro**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2002.

LOBO, Paulo Luiz Neto. **O controle da constitucionalidade das leis e o direito adquirido**. *Revista de Direito Civil*. São Paulo. n. 48, p. 115, abr./jun, 1989.

LOBO, Paulo. **Direito Civil: parte geral**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MAFFINI, Rafael. **Direito Administrativo**. 2. ed. rev., atual. e ampl. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

MANGANARO, Francesco: **Princípio di Buona Fede e Attività dei/e Amministrazioni Pubbliche**, Nápoles, Edizione Scientifiche Italiane, 1995. Traduzido por Judith Martins Costa.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 8. ed. rev. e atual. - São Paulo: Editora Saraiva Educação, 2018.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 11. ed. rev. e atual. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 19 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 19 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. **Curso de Direito Administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 14. ed. - Rio de Janeiro: Editora Forense, 2005.

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. **Curso de Direito Administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 15. ed. - Rio de Janeiro: Editora Forense, 2009.

PANCIERA, Aline Hermann. **O Princípio da Boa-Fé Objetiva**. Revista do Direito da PUCRS. v. 2, n 2. p. 55-77. Uruguaiana: Campus Uruguaiana – PUCRS, 2002.

RODRIGUES, Silvio. *apud*. TARTUCE, Flávio. **Direito civil, v. 2: direito das obrigações e responsabilidade civil**. 13. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro, 2018.

SALEME, Edson Ricardo. **Direito Administrativo**. 3. ed. – São Paulo: Rideel, 2009.

SILVA, Almiro do Couto e. **Cadernos de Direito Público**. Revista da PGE – Procuradoria Geral do Estado RS. RPGE. Porto Alegre/RS. v. 27. n. 57. supl. p. 371, 2003.

SILVA, Almiro do Couto e. **Conceitos Fundamentais do Direito no Estado Constitucional**. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

SILVA, Almiro do Couto e. **O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no direito público brasileiro**. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, v. 237, p. 271 - 316, jul. 2004.

STOCO, Rui. **Abuso do Direito e Má-fé Processual**. – São Paulo: Revista do Tribunais, 2002.