



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE DIREITO DE PESSOAL

PROCESSO: 023.00005468/2024-17

INTERESSADO: Núcleo de Direito de Pessoal - NDP

PARECER: REFERENCIAL NDP n.º 2/2024

EMENTA: PARECER REFERENCIAL. DISPENSA DE REPOSIÇÃO AO ERÁRIO. BOA-FÉ. VERBA ALIMENTAR. VEDAÇÃO AO ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA DO ESTADO. 1. Dispensa de reposição ao erário nos casos em que o interessado tem sua boa-fé comprovada. Possibilidade. Interpretação teleológico-sistemática do artigo 93 da Lei n. 10.261/1968. Possibilidade. 2. Natureza alimentar das verbas. Enriquecimento sem causa do Estado. Argumentos que se agreguem à boa-fé. 3. Casos especiais relacionados à dispensa de reposição: DNG de 31.01.1986, promoção indevida, adicional de insalubridade, erro administrativo, revogação de tutela provisória, afastamento eleitoral irregular, uso de diploma falso, acumulação de cargos em má-fé. Aplicação. 4. Procedimento de Invalidação. Procedimento de dispensa de reposição. Observância. 5. Precedentes: Parecer AJG n. 799/1999; Parecer PA-3 n. 155/2002; Parecer PA-3 n. 383/2002; Parecer PA-3 n. 389/2004; Parecer PA n. 413/2004; Parecer PA n. 212/2005; Parecer PA n. 253/2005; Parecer PA n. 28/2007; Parecer PA n. 75/2007; Parecer PA n. 139/2007; Parecer PA n. 213/2007; Parecer PA n. 317/2007; Parecer PA n. 330/2007; Parecer AJG n. 843/2007; Parecer PA n. 186/2008; Parecer PA n. 134/2009; Parecer PA n. 76/2012; Parecer PA n. 64/2014; Parecer PA n. 55/2015; Parecer PA n. 17/2017; Parecer PA n. 69/2020; Parecer PA n. 21/2021; Parecer PA n. 23/2021; Parecer PA n. 60/2021; Parecer PA n. 3/2023. Parecer Referencial NDP n. 5/2018; Parecer Referencial NDP n. 2/2019; Parecer Referencial NDP n. 7/2020; Parecer



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

NÚCLEO DE DIREITO DE PESSOAL

Referencial NDP n. 2/2021; Parecer Referencial NDP n. 2/2022; Parecer Referencial NDP n. 2/2023; Parecer NDP n. 52/2023. 6. Atualização de Parecer Referencial ante a iminência da expiração de seu prazo de validade. Resolução PGE nº 29/2015.

Senhora Procuradora do Estado Coordenadora do Núcleo de Direito de Pessoal,

SUMÁRIO:

A. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES, p.3

B. O CRITÉRIO DA BOA-FÉ, p.4

B.1. O teste de reprovabilidade da conduta: parâmetros de aferição da boa-fé, p. 5

B.2. A Cessação da boa-fé, p. 11

C. O CRITÉRIO DA NATUREZA ALIMENTAR DA VERBA, p. 12

D. O CRITÉRIO DO ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA DO ESTADO, p. 13

E. TÓPICOS ESPECIAIS A RESPEITO DA DISPENSA DE REPOSIÇÃO DE VALORES AO ERÁRIO, p. 14

E.1. O caso do DNG de 31.01.1986, p. 14

E.2. Promoção indevida, p. 15

E.3. Adicional de insalubridade, p. 15

E.4. Erro administrativo e decisão administrativa reformada, p. 17

E.5. Revogação de tutela provisória em processo judicial, p. 17

E.6. Afastamento eleitoral irregular, p. 18

E.7. Utilização de diploma ou certificado falso, p. 19

E.8. Acumulação ilegal de cargos, p. 20

F. Aspectos procedimentais, p. 20

F.1. Prescrição, p. 20

F.2. Procedimento de invalidação, p.22

F.3. Procedimento de dispensa de reposição ao erário, p. 23

F.4. Responsabilização dos agentes que contribuíram para o pagamento irregular, p. 25

G. COMPETÊNCIA DECISÓRIA, p.25



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

NÚCLEO DE DIREITO DE PESSOAL

A – CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

1. A presente manifestação jurídica referencial¹ visa registrar os apontamentos que o Núcleo de Direito de Pessoal, vinculado à Subprocuradoria Geral da Área da Consultoria da Procuradoria Geral do Estado, emite em seus pareceres sobre dispensa de reposição ao erário, ante a iminência da expiração do prazo de validade do Parecer Referencial nº 2/2023, que ocorrerá em 19 de abril de 2024.

2. A partir dela, a Administração pode verificar o atendimento das recomendações feitas dispensando-se o envio do processo para análise, nos termos da Resolução PGE/SP nº 29, de 23 de dezembro de 2015, cujo artigo 1º é taxativo:

Artigo 1º - Fica admitida a elaboração de Parecer Referencial, a critério da Chefia da Consultoria Jurídica, quando houver processos e expedientes administrativos com os mesmos pressupostos fáticos e jurídicos, para os quais seja possível estabelecer orientação jurídica uniforme, cuja observância dependa de mera conferência de dados e/ou documentos constantes dos autos.

3. Assim, compete ao órgão assessorado atestar que o assunto do processo é o mesmo tratado na manifestação jurídica referencial, a fim de não encaminhar processos que tratem de pedidos de dispensa de reposição ao erário, com os mesmos pressupostos fáticos e jurídicos indicados neste parecer, na forma da Resolução PGE nº 29/2015.

¹ Nesse sentido: Parecer PA-3 n. 117/1993 – Aprovado pelo Procurador Geral do Estado em 22.06.1993; Parecer PA-3 n. 279/1999 – Aprovado pelo Procurador Geral do Estado em 03.04.2000; Parecer AJG n. 799/1999 – Despacho do Secretário do Governo em 13.09.1999; Parecer PA 413/2004 – Aprovado parcialmente pelo Procurador Geral do Estado em 03.01.2004; Parecer PA n. 212/2005 – Aprovado pelo Procurador Geral do Estado adjunto em 25.08.2005; Parecer PA n. 241/2005 – Aprovado pela Subprocuradora Geral do Estado da Área da Consultoria em 13.09.2006; Parecer PA n. 186/2008 – Aprovado pelo Procurador Geral do Estado em 13.10.2008; Parecer PA n. 144/2009 – Aprovado pelo Procurador Geral do Estado em 23.12.2010; Parecer PA n. 32/2010 – Aprovado pelo Procurador Geral do Estado adjunto em 13.07.2010; Parecer PA n. 17/2017 – Aprovado pela Subprocuradora Geral do Estado da Área da Consultoria em 08.06.2017.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL NÚCLEO DE DIREITO DE PESSOAL

4. Nesse sentido, a praxe em hipóteses idênticas ao presente é não encaminhar os autos para o órgão jurídico consultivo, **sem prejuízo de submissão de dúvidas específicas serem levantadas e apreciadas de forma individualizada**. A finalidade do parecer referencial é eliminar esse trâmite, otimizar o serviço em situações idênticas e cumprir o princípio da eficiência administrativa.

5. Cabe, assim, à autoridade administrativa a realização da apuração da boa-fé ou má-fé do servidor no recebimento dos valores indevidos, na forma explicitada no presente parecer, a fim de subsidiar a decisão da autoridade competente para a dispensa de reposição ao erário.

É o relatório. Passo a opinar.

6. Com efeito, a orientação consolidada pela Procuradoria Geral do Estado, em razão da vedação ao enriquecimento sem causa (artigos 874 e 884 do Código Civil) e da indisponibilidade do interesse público, é no sentido de que, *como regra geral, todo valor pago pelo Estado indevidamente deve ser repostado ao erário*².

7. No entanto, tal regra é excepcionada, basicamente, em razão de três critérios: (i) a boa-fé; (ii) a natureza alimentar da verba recebida e (iii) o enriquecimento sem causa do Estado.

B - O CRITÉRIO DA BOA-FÉ

8. Atualmente, à luz da interpretação teleológico-sistemática do artigo 93 da Lei n. 10.261/1968, prevalece o entendimento de que, uma vez

² Nesse sentido: Parecer PA n. 119/2008 – Aprovado pelo Procurador Geral do Estado Adjunto em 29.09.2008. Bom trazer à tona, a título de distinção, o Despacho n. 327/2016 da Subprocuradoria da Procuradoria Geral do Estado – Área da Consultoria, em que, malgrado a atuação do agente no sentido de denunciar a irregularidade, julgou-se que a dispensa ao erário era incabível, pois, o interessado ocupava cargo de alto nível de responsabilidades, razão pela qual não seria defensável que ele não soubesse da ilicitude que inquinava o ato. Em rigor, a situação constitui um bom exemplo de que os elementos de conduta devem sempre ser analisados de forma conglobada, mercê das interações que fazem.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

NÚCLEO DE DIREITO DE PESSOAL

demonstrada a boa-fé inequívoca do interessado, torna-se possível a dispensa de reposição ao erário³.

9. Note-se que a análise da ocorrência da boa-fé inequívoca deve ser feita caso a caso.

10. Conforme explicitado no Parecer Referencial NDP nº 2/2021, a fim de facilitar a apuração da boa-fé do servidor, foi criado um mecanismo denominado “*teste de reprovabilidade da conduta*” que “*pretende avaliar a conduta do interessado, reunindo elementos que possam indicar a sua boa-fé (ou má-fé)*”.

B.1. O teste de reprovabilidade da conduta: parâmetros de aferição da boa-fé

11. A boa-fé administrativa é uma regra de conduta que exige uma postura ética, leal e cooperativa de toda pessoa que se relacione com a Administração Pública⁴.

12. Dessa maneira, a fim de avaliar se alguém age ou não de boa-fé, mostra-se necessária a consideração de alguns *elementos de conduta*, tais como: (i) a capacidade de culpabilidade do agente; (ii) o conhecimento (real ou potencial) da ilicitude da conduta; (iii) a confiança legítima na regularidade do direito exercido; (iv) a inexistência de contribuição do agente para a situação de irregularidade; (v) a existência de situações similares à do agente e (vi) o decurso de longo período de tempo.

13. A análise destes elementos de conduta pode propiciar a identificação de um juízo de reprovação social, de modo que se a conduta do agente é reprovável, não terá agido de boa-fé. Do contrário, a boa-fé estará configurada, sendo possível a concessão da dispensa de reposição.

³ Nesse sentido: Parecer PA n. 267/1999 – Aprovado parcialmente pelo Procurador Geral do Estado em 25.05.2000.

⁴ Nesse sentido: Parecer PA n. 212/2005 – Aprovado pelo Procurador Geral do Estado adjunto em 25.08.2005.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL NÚCLEO DE DIREITO DE PESSOAL

14. Cumpre destacar que a análise dos elementos a seguir descritos deve ser feita de maneira conjunta em cada caso concreto a fim de subsidiar a decisão da autoridade competente.

(i) Capacidade de culpabilidade do agente

15. Deve-se analisar se o interessado na dispensa de reposição ao erário, ao tempo do recebimento dos valores indevidos, dispunha da capacidade de compreender a ilicitude do ato.

16. Tal análise poderá levar em conta o nível de escolaridade do servidor, a natureza das funções exercidas, as responsabilidades atribuídas ao seu cargo e o valor da sua remuneração⁵.

17. Se constatada a capacidade de culpabilidade do agente, a irregularidade que deu azo ao recebimento das verbas poderá ter ocorrido de forma consciente, de modo que, a princípio⁶, não se falará em boa-fé. Por outro lado, se verificada a incapacidade de compreensão do ilícito pelo servidor, poder-se-á falar em boa-fé do interessado, sendo legítima a dispensa de reposição ao erário em tais circunstâncias.

(ii) Conhecimento (real ou potencial) da ilicitude

18. O conhecimento da irregularidade que gerou a percepção de valores indevidos pelo agente constitui um dos mais importantes fundamentos do juízo de reprovação da conduta e consequente má-fé do servidor.

19. Deve-se lembrar, quanto ao ponto, que, em regra, a alegação de mero desconhecimento da lei não socorrerá o interessado (artigo 3.º da LINDB). O erro de direito somente amparará o agente quando se comprovar que a sua atuação se deu na legítima confiança de estar afinado à lei e, ainda assim, desde que

⁵ Na jurisprudência do STJ: 1ª Turma. AgRg no AREsp 2447/RJ, Rel. Min. ARNALDO ESTEVES LIMA, julgado em 17.04.2012; e 1ª Turma. AgRg no AREsp 463279/RJ, Rel. Min. SÉRGIO KUKINA, julgado em 02.09.2014.

⁶ Nesse sentido: Parecer PA n. 253/2005 – Desaprovado pelo Procurador Geral do Estado em 18.12.2006; Parecer PA n. 130/2009 – Aprovado pelo Procurador Geral do Estado em 26.08.2009; e Parecer PA n. 127/2009 – Aprovado pelo Procurador Geral do Estado em 21.08.2009.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL NÚCLEO DE DIREITO DE PESSOAL

comprovada: por um lado, a inexistência de erro grosseiro⁷; por outro, a existência de um cenário em que “qualquer pessoa de diligência normal”⁸ teria atuado da mesma maneira. Dessa forma, por exemplo, a percepção de valores muito superiores à remuneração do cargo ou o recebimento de quantias sem qualquer lastro ou causa idônea, configuram erro grosseiro que não seria cometido por uma “pessoa de diligência normal”, razão por que, em tais situações, não cabe falar em ignorância como escudo para a boa-fé⁹.

20. Como exemplo, já se analisou o caso de concessão de uma gratificação via ato infralegal – o que, à evidência, contrasta com os artigos 37, X, da CRFB e 128 da CESP –, ponderando-se que os servidores que a receberam estavam de boa-fé, pois não tinham conhecimento técnico-jurídico para diagnosticar a ilegalidade que afligia o ato¹⁰. De igual modo, o pagamento irregular feito ao arrepio de orientação administrativa superior, mas cuja proibição não constava em lei ou decreto, exclui, por este último fato, o potencial conhecimento da ilicitude pelo interessado¹¹. Aliás, a própria divergência na interpretação dada pelas Consultorias Jurídicas pode ensejar para o servidor a escusa da inexistência de conhecimento da ilicitude¹².

21. Há, ainda, precedentes administrativos que impõem a análise da natureza do cargo ocupado pelo interessado para se aferir o conhecimento (real ou potencial) que ele tinha da ilicitude. Isso porque se tratando de cargo de natureza técnica e/ou jurídica, com exigência de nível universitário, o potencial conhecimento da ilicitude se torna quase sempre presente, de modo que o interessado não poderia se escudar na ignorância quanto à irregularidade. Já em cargos que não demandam este tipo de

⁷ Tratam-se de situações já analisadas pela Procuradoria Geral do Estado que poderão ser utilizadas em casos análogos, sendo, no entanto, conveniente a realização do teste de reprovabilidade indicado neste parecer.

⁸ Parecer PA n. 64/2014 – Aprovado pelo Procurador Geral do Estado Adjunto em 20.07.2014.

⁹ Artigo 23, inciso XXV, do Decreto estadual n. 52.833/2008.

¹⁰ Nesse sentido: Parecer PA n. 188/2009 – Aprovado pelo Procurador Geral do Estado em 09.12.2009 e Parecer PA n. 79/2004 – Aprovado pela Subprocuradora Geral do Estado Área da Consultoria em 12.04.2004.

¹¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 748.

¹² Nesse sentido: Parecer PA-3 n. 197/1993 – Aprovado pelo Procurador Geral do Estado em 10.08.1993; Parecer PA-3 n. 279/1999 – Aprovado pelo Procurador Geral do Estado em 03.04.2000; Parecer PA-3 n. 90/2001 – Aprovado pela Procuradora Geral do Estado em 07.08.2001; Parecer PA-3 n. 91/2001 – Aprovado pela Procuradora Geral do Estado em 07.08.2001, PA n. 60/2021 – Aprovado pela Procuradora Geral do Estado em 08.03.2022.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL NÚCLEO DE DIREITO DE PESSOAL

conhecimento e/ou exijam de seu titular baixo grau de instrução, é possível que o interessado, de fato, não possua conhecimento (real ou potencial) da ilicitude, caracterizando a sua boa-fé¹³.

22. Como exemplo paradigmático, há precedente administrativo no qual se ponderou que o recebimento de quantia a maior por Procurador do Estado, cargo jurídico de nível superior, encontra-se abarcado no potencial conhecimento da antijuridicidade, tornando a ação reprovável¹⁴. Por outro lado, também já se avaliou que o recebimento de verba a maior, por erro administrativo, sendo a interessada uma professora de rede estadual de ensino, escapa ao potencial conhecimento da ilicitude, afastando a reprovabilidade da conduta¹⁵.

23. Como se vê, a análise do conhecimento da ilicitude deve ser feita caso a caso. É bom registrar que, ausente o conhecimento da ilicitude, a boa-fé estará presente. Lado outro, presente o conhecimento da ilicitude, em regra, haverá má-fé, salvo nas situações excepcionais que serão abordadas ainda neste parecer.

(iii) Confiança legítima na regularidade do direito

24. O dever de proteção da confiança legítima decorre do princípio constitucional da segurança jurídica.

25. É possível pensar em algumas situações em que, por força da proteção da confiança legítima, o interessado poderá ser considerado como de boa-fé: (i) quando atua em conformidade com norma jurídica não manifestadamente ilegal¹⁶; (ii) quando a conduta praticada é proibida por mero costume administrativo,

¹³ O Parecer NDP n. 185/2022, concluiu, na esteira dos Pareceres PA n° 60/2010, 101/2011 e 69/2020, que, ante a ausência de delegação expressa à Diretora Superintendente do CEETEPS, a competência para deferir a dispensa de reposição de vencimentos, nas demais hipóteses de pagamento indevido a servidor do CEETEPS (que não estejam fundadas em alteração de critério jurídico, conforme Despacho Normativo do Governador, de 31.01. 1986), será do i. Governador do Estado.

¹⁴ Nesse sentido: Parecer PA n. 134/2009 – Aprovado pelo Procurador Geral do Estado em 18.09.2009.

¹⁵ Nesse sentido: Parecer PA n. 60/2010 – Aprovado pelo Procurador Geral do Estado Adjunto em 08.07.2010.

¹⁶ Nesse sentido: Parecer PA-3 n. 279/1999 – Aprovado pelo Procurador Geral do Estado em 03.04.2000. No mesmo sentido: Parecer PA n. 241/2005 – Aprovado pela Subprocuradora Geral do Estado da Área da Consultoria em 13.09.2006.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL NÚCLEO DE DIREITO DE PESSOAL

inexistindo norma jurídica positivada a respeito¹⁷; (iii) quando há repentina alteração do critério jurídico adotado pela Administração¹⁸; (iv) quando há erro administrativo¹⁹; (v) quando há invalidação de decisão administrativa²⁰; (vi) quando há desconstituição da coisa julgada ou de sentença confirmada em segundo grau²¹; e (vii) quando há controvérsia na interpretação administrativa de certa norma jurídica²².

26. No entanto, tratando-se de situação de manifesta ilegalidade, reconhecível de plano, não há que se falar em confiança legítima do agente, tampouco de boa-fé. A manifesta ilegalidade repele a boa-fé²³. A ilustrar, a Procuradora do Estado que recebe verba honorária em período que não trabalhou, nem se afastou regularmente, deve repor os valores ao erário em razão da manifesta ilegalidade do ato, que afasta a boa-fé²⁴.

¹⁷ No Parecer PA-3 n. 205/1999 – Aprovado pelo Procurador Geral do Estado em 10.09.1999.

¹⁸ Oportuno observar que o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI n° 6019 reconheceu a inconstitucionalidade do prazo previsto no inciso I do artigo 10 da Lei n° 10.177/1998 e determinou que o prazo para a invalidação de atos administrativos é de 5 (cinco) anos, no entanto, os efeitos de tal decisão foram modulados para que:

- (i) sejam mantidas as anulações já realizadas pela Administração até 23/04/2021, desde que tenham observado o prazo de 10 (dez) anos;
- (ii) seja aplicado o prazo decadencial de 10 (dez) anos aos casos em que, em 23/04/2021, já havia transcorrido mais da metade do tempo fixado na lei declarada inconstitucional; e
- (iii) para os demais atos administrativos já praticados, seja o prazo decadencial de 5 (cinco) anos contado a partir 23/04/2021.

¹⁹ Na jurisprudência do STJ: 2ª Turma. AgInt no AREsp 418220/DF, Rel. Min. ASSUSETE MAGALHÃES, julgado em 16.02.2017; 1ª Turma. AgInt no REsp 1597765/AM, Rel. Min. REGINA HELENA COSTA, julgado em 06.10.2016; e 1ª Turma. AgInt no AREsp 157406/DF, Rel. Min. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, julgado em 18.10.2016.

²⁰ Nos precedentes administrativos: Parecer PA n. 20/2017 – Aprovado pelo Procurador Geral do Estado em 03.01.2018. Na jurisprudência do STF: Pleno. RE 669069, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, julgado em 02.02.2016 (repercussão geral – Tema 666).

²¹ Item elaborado de acordo com o Parecer PA n. 69/2020 — Aprovado pela Subprocuradora Geral do Estado da Área da Consultoria em 22.02.2021.

²² O art. 1, IV, do Decreto estadual n.º 67.435/2023 alterou a denominação da Secretaria de Orçamento e Gestão para Secretaria de Gestão e Governo Digital. No entanto, não houve alteração no art. 77, parágrafo único, do Decreto Estadual n.º 66.017/2021, permanecendo hígida a competência decisória ali disposta.

²³ CASSAGNE, Juan Carlos. *Derecho Administrativo*. 7. ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2002, t. II. p. 154.

²⁴ Nos termos do Parecer NDP n. 185/2022, o artigo 23, inciso XXV c/c artigo 27, inciso I do Decreto estadual n° 52.833/2008 atribuiu à Diretora Superintendente do CEETEPS a competência para decidir sobre pedido de dispensa de reposição dos vencimentos nos casos de alteração de critério jurídico, conforme Despacho Normativo do Governador, de 31.01.1986.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL NÚCLEO DE DIREITO DE PESSOAL

27. Dessa maneira, sempre que o interessado apresentar a confiança legítima de uma atuação regular com o sistema jurídico, à luz do que foi aqui exposto, ele — muito provavelmente — estará de boa-fé.

(iv) Existência de contribuição do agente para a situação de irregularidade

28. Com efeito, *ninguém pode se locupletar da própria torpeza*. Assim, não há que se falar em boa-fé se a conduta do interessado tiver contribuído diretamente para a situação de ilegalidade²⁵.

29. Nos casos em que o interessado leva a Administração a erro, mediante declarações falsas ou omissões intencionais, resta clara a sua contribuição para a irregularidade, de modo que, nestas hipóteses, será difícil o reconhecimento de sua boa-fé²⁶. Em outra margem, caso o erro da Administração seja espontâneo e o interessado até mesmo a comunique do fato, contribuirá à demonstração de sua boa-fé, sendo possível a dispensa de reposição ao erário²⁷.

(v) Existência de situações similares

30. A existência de um número grande de pessoas em situação similar à do interessado pode servir de indício da boa-fé deste.

(vi) Decurso de longo período

31. O longo período de recebimento pacífico, contínuo e público das verbas irregulares pode caracterizar a boa-fé do interessado, dispensando-o de repor as quantias percebidas ao erário.

²⁵ Nos precedentes administrativos: Parecer PA n. 10/2016 – Aprovado pelo Procurador Geral do Estado em 22.09.2016. Na jurisprudência do STJ: 1.ª Seção. REsp 1251993/PR, Rel, Min. MAURO CAMPBELL MARQUES, julgado em 12.12.2012 (recurso repetitivo).

²⁶ Elaborada de acordo com o trabalho realizado pela Procuradora do Estado Paula de Siqueira Nunes, no Parecer Referencial NDP n. 2/2023, que foi embasado na minuta feita pela Procuradora do Estado Elisângela da Libração no Parecer Referencial NDP n. 2/2022, seguindo a linha do que foi desenvolvido pelo Procurador do Estado Lucas Soares de Oliveira no Parecer Referencial NDP n. 2/2021 e no trabalho do Procurador do Estado Mauro de Medeiros Keller, no Parecer Referencial NDP n. 5/2018.

²⁷ Nesse sentido: Parecer PA-3 n. 197/1993 – Aprovado pelo Procurador Geral do Estado em 10.08.1993 e Parecer PA-3 n. 205/1999 – Aprovado pelo Procurador Geral do Estado em 10.09.1999.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL NÚCLEO DE DIREITO DE PESSOAL

32. Na jurisprudência administrativa, há precedente no qual se considerou que o longo decurso de tempo autorizaria a concluir pela boa-fé do interessado, mesmo existindo irregularidade flagrante. No caso, o interessado havia se utilizado de documento falso para tomar posse em cargo público. A Administração Pública detectou o problema em 1 (um) mês após a posse. Entretanto, a invalidação do ato só ocorreu cerca de 10 (dez) anos depois. À evidência, durante esse período o interessado trabalhou e depositou confiança legítima de que as parcelas a ele pagas eram regulares, de modo a atestar a sua boa-fé. Como consequência, deferiu-se a dispensa de reposição ao erário²⁸.

B.2. Cessação da boa-fé

33. É importante ter em mente que existem situações em que a conduta do interessado se inicia de boa-fé, mas, a partir de certo ponto, transmuda-se para a má-fé. Daí a relevância de se analisar o momento em que cessa a boa-fé.

34. Segundo o entendimento administrativo, a boa-fé inequívoca deixa de existir a partir do momento em que há ciência pelo interessado de que a percepção dos valores não era legítima²⁹.

35. Dessa maneira, a título ilustrativo, os precedentes desta Procuradoria indicam que cessa a boa-fé do interessado nas seguintes hipóteses: (i) a partir da data de instauração do procedimento de invalidação do ato que gerou o pagamento indevido, desde que haja notificação regular do interessado e sob a condição de que, de fato, o ato seja ao fim invalidado; (ii) a partir da suspensão dos pagamentos, no curso de procedimento invalidatório, desde que o interessado seja regularmente notificado e sob a condição de que, de fato, o ato seja ao fim invalidado; (iii) a partir da data da publicação no Diário Oficial do Estado (DOE) da anulação do ato administrativo que lastreava a concessão de vantagem pecuniária irregular; e, por fim, (iv) pelo

²⁸ Nesse sentido: Parecer AJG n. 843/2007 – Despacho do Governador em 20.09.2007.

²⁹ Artigo 48, inciso II, “a” do Decreto estadual n. 66.017/2021.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL NÚCLEO DE DIREITO DE PESSOAL

reconhecimento expresso e inequívoco do devedor. Considerar-se-á, para fim de cessação da boa-fé, o evento que ocorrer antes³⁰.

36. Importante lembrar, por mais, que, no caso específico do adicional de insalubridade, a jurisprudência administrativa se orienta no sentido de que a boa-fé cessa com a publicação do ato que elimina o adicional ou revisa os seus graus de incidência. De tal forma, entre a data da homologação do laudo e a data da publicação do ato que cessa ou revisa a insalubridade, há boa-fé do interessado³¹.

C. O CRITÉRIO DA NATUREZA ALIMENTAR DA VERBA

37. A natureza alimentar das quantias recebidas pelo interessado também pode subsidiar o pedido de dispensa de reposição ao erário. Isso, pois os alimentos são irrepetíveis.

38. Na jurisprudência administrativa, frisou-se a natureza alimentar da remuneração recebida pelos servidores públicos (*lato sensu*)³², dos proventos pagos aos aposentados³³ e pensionistas³⁴, bem como do auxílio-alimentação³⁵.

³⁰ Note-se que no Parecer PA-3 n. 279/1999 – Aprovado pelo Procurador Geral do Estado em 03.04.2000, concluiu-se pela dispensa de reposição ao erário de verbas recebidas irregularmente por servidor público de parca instrução escolar, cujo cargo auferia baixa remuneração e não possuía caráter técnico.

³¹ Neste sentido: Parecer PA-3 n. 155/2002 – Aprovado parcialmente pelo Procurador Geral do Estado em 07.08.2002; Parecer PA-3 n. 389/2004 – Aprovado pelo Procurador Geral do Estado adjunto em 11.11.2004; Parecer PA n. 28/2007 – Aprovado pelo Procurador Geral do Estado em 18.08.2008; Parecer PA n. 75/2007 – Despacho do Governador em 12.02.2008; entre outros.

A regra da reposição ao erário também pode ser extraída dos arts. 111, 137, 147 e 174 da Lei n. 10.261/1968.

³² Nesse sentido: Parecer PA n. 64/2014 – Aprovado pelo Procurador Geral do Estado Adjunto em 20.07.2014.

³³ Diz-se grosseiro o erro oriundo do “engano de tal modo visível ou evidente que impossibilita qualquer justificativa do agente para escusar-se. É o erro crasso, inadmissível e indesculpável” (DINIZ, Maria Helena. *Dicionário jurídico*. São Paulo: Saraiva, 1998, v. 2. p. 361).

³⁴ Nos termos do Parecer NDP n. 52/2023, o artigo 2º do Decreto Estadual n.º 64.762/2020 atribuiu ao responsável pela Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Finanças, a competência para decidir sobre pedido de dispensa de reposição de valores relativos a pagamentos indevidos de aposentadoria e pensão, realizados pelo Instituto de Pagamentos Especiais de São Paulo – IPESP. Nesse sentido, em virtude das alterações promovidas pelo Decreto Estadual n.º 67.435/2023, mormente o artigo 4º, inciso IV, “b” e “c”, a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento, que pertencia à estrutura da Secretaria de Orçamento e Gestão, foi transferida à Secretaria da Fazenda e Planejamento, de modo que compete ao Secretário da Fazenda e Planejamento a decisão na presente hipótese.

³⁵ Nesse sentido: Parecer PA n. 76/2012 – Aprovado pelo Procurador Geral do Estado Adjunto em 22.01.2013.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL NÚCLEO DE DIREITO DE PESSOAL

39. Com efeito, é mister dar realce ao fato de que a proteção às verbas alimentares exclui a reposição ao erário especialmente nas hipóteses em que a restituição prive o interessado da sobrevivência digna³⁶.

40. Ressalte-se: ainda que a investigação a respeito da natureza alimentar seja importante, é curial ter em mente que, segundo a orientação desta Procuradoria, a boa-fé se coloca como o principal requisito para a análise e concessão da dispensa de reposição ao erário.

41. Dessa forma, a natureza alimentar da verba serve para fortalecer o argumento da dispensa de reposição, porém, não se prescinde da comprovação da boa-fé do interessado³⁷.

D. O CRITÉRIO DO ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA DO ESTADO

42. A reposição ao erário não pode ocasionar, como efeito colateral, o enriquecimento sem causa do Estado³⁸. Portanto, configurado o exercício de fato, mas de boa-fé, com efetiva prestação de serviço ao Estado, é legítima a dispensa de reposição ao erário³⁹.

43. Note-se, porém, que, caso haja má-fé manifesta do servidor, cuja força encadeou o recebimento de verbas irregulares, não há que se ventilar a possibilidade de dispensa.

³⁶ Nesse sentido: Parecer PA n. 28/2007 - Aprovado pelo Procurador Geral do Estado em 18.08.2008; Parecer PA n. 75/2007 – Despacho do Governador em 12.02.2008 e Súmula PGE n. 3:

“PROMOÇÃO: Anulada — Inexistência de má fé do funcionário. Dispensa de reposição de Vencimentos. Fica dispensado da reposição de vencimentos o funcionário de boa-fé, indevidamente promovido, havendo anulação do ato administrativo correspondente”.

³⁷ Nesse sentido: Parecer PA n. 76/2012 – Aprovado pelo Procurador Geral do Estado Adjunto em 22.01.2013.

³⁸ Nesse sentido: Parecer PA-3 n. 147/2000 – Aprovado pelo Procurador Geral do Estado em 07.08.2000 e Parecer PA-3 n. 159/2002 – Aprovado parcialmente pela Subprocuradora Geral do Estado da Área da Consultoria em 19.05.2004.

³⁹ A diligência normal (*common or ordinary diligence*) exigida da pessoa razoável (*reasonable man*) configura-se no grau de zelo que se deve esperar dos homens em geral. É, em suma, a atuação minimamente cuidadosa, cujos traços são inconfundíveis com os da negligência (BLACK, Henry Campbell *A law dictionary*. 2. ed. New Jersey: The Lawbook Exchange, 1995. p. 369).



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL NÚCLEO DE DIREITO DE PESSOAL

44. Também aqui bem se vê que a boa-fé se coloca como principal requisito, sem o qual, mesmo sob o argumento do enriquecimento sem causa do Estado, a reposição não poderá ser dispensada.

45. Deste modo, a possibilidade de enriquecimento sem causa do Estado se agrega ao elemento da boa-fé para indicar a possibilidade de dispensa de reposição ao erário, mas dela não prescinde.

46. Pelo exposto, conclui-se que a dispensa de reposição ao erário depende da verificação da boa-fé do agente. Essa boa-fé precisa ser inequívoca, isto é, passar pelo *teste de reprovabilidade* com robustos subsídios em seu favor. Ademais, contribui para o argumento da dispensa de reposição a existência de natureza alimentar na verba e a presença de enriquecimento sem causa do Estado. De qualquer modo, é preciso ter em mente que a boa-fé é a chave-mestra para o deferimento do pedido de dispensa de reposição, sem a qual ele não poderá ser chancelado.

E. TÓPICOS ESPECIAIS A RESPEITO DA DISPENSA DE REPOSIÇÃO DE VALORES AO ERÁRIO⁴⁰

E.1. O caso do DNG de 31.01.1986

47. O DNG de 31.01.1986 tem aplicação nos casos em que, além da boa-fé do interessado, verifica-se a alteração de critério jurídico por parte da Administração Pública.

48. Segundo a jurisprudência administrativa, há alteração de critérios jurídicos nas seguintes hipóteses: (i) quando, sem qualquer orientação dominante da Procuradoria, o órgão de execução altera critério por ele antes adotado; (ii) quando a Procuradoria estabelece entendimento dominante contrário ao que vinha sendo adotado pelo órgão de execução; (iii) quando a própria Procuradoria modifica o seu critério antes dominante; (iv) quando, apesar de existir orientação dominante da Procuradoria, os

⁴⁰ Nesse sentido: Parecer PA n.º 413/2004 – Aprovado parcialmente pelo Procurador Geral do Estado em 03.01.2004.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

NÚCLEO DE DIREITO DE PESSOAL

órgãos de execução a descumprem e, apenas muito tempo depois, mudam o seu entendimento e passam a cumprir a posição da Procuradoria⁴¹.

49. É de se observar que a própria existência de alteração de critério jurídico reforça a boa-fé do interessado, pois há, na hipótese, quebra de legítima confiança. Por isso, no geral, a alteração de critério jurídico indica a boa-fé, sendo, rigorosamente, este o requisito para a dispensa de reposição ao erário⁴².

E.2. Promoção indevida

50. A análise da possibilidade de dispensa de reposição ao erário com base na boa-fé parte do estabelecido pelo artigo 93 da Lei n. 10.261/1968. O artigo em questão traz norma jurídica que dispõe ser privada de efeitos a promoção indevida. Porém, a norma, em seu final, dispensa de reposição ao erário as quantias recebidas em razão desta promoção irregular, salvo nas hipóteses de falsa declaração ou omissão intencional.

51. Com base na interpretação teleológica e sistemática deste artigo, a Procuradoria firmou o entendimento expansivo de que, comprovada a boa-fé, a dispensa ao erário seria possível, prescindindo da análise de eventual alteração de critério jurídico⁴³.

52. Dessa maneira, comprovada a boa-fé do interessado, ainda que se torne sem efeito a sua promoção indevida, ele não será obrigado a restituir os valores eventualmente recebidos ao erário.

E.3. Adicional de insalubridade

⁴¹ Nesse sentido: Parecer PA n. 340/1993 – Aprovado pelo Procurador Geral do Estado em 28.12.1993; Parecer PA n. 79/2004 – Aprovado pela Subprocuradora Geral do Estado Área da Consultoria em 12.04.2004; Parecer PA n. 188/2009 – Aprovado pelo Procurador Geral do Estado em 09.12.2009; e Parecer PA n. 76/2012 – Aprovado pelo Procurador Geral do Estado Adjunto em 22.01.2013.

⁴² Nesse sentido: Parecer PA-3 n. 284/1993 – Aprovado o aditamento pelo Procurador Geral do Estado em 22.10.1993, Parecer PA n. 60/2021.

⁴³ É o que ensina prestigiosa doutrina. Por todos, cf.: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. pp. 772 e s.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL NÚCLEO DE DIREITO DE PESSOAL

53. Como se viu, há possibilidade de aplicação extensiva do artigo 93 do Estatuto a outras hipóteses que não as disciplinadas no dispositivo. Isso, à evidência, abarca o recebimento irregular, mas de boa-fé, de adicional de insalubridade.

54. A jurisprudência administrativa bandeirante já se consolidou no sentido de que há boa-fé no recebimento de valores relativos ao adicional de insalubridade (em razão de supressão ou modificação nos graus) entre a data da homologação do laudo e a data da publicação do ato que cessa ou revisa o adicional⁴⁴.

55. Entretanto, a partir da data da publicação do ato que faz cessar o pagamento do adicional ou revisa os seus graus, não há mais boa-fé⁴⁵.

56. Quanto ao adicional de insalubridade, há uma situação que merece destaque: caso haja erro operacional da administração que implique o pagamento de adicional de insalubridade em grau superior ao efetivamente devido, mesmo após a publicação do ato revisional no Diário Oficial, deve-se investigar a forma de pagamento da vantagem para se saber se há (ou não) boa-fé.

57. Com efeito, existe precedente administrativo no qual se avaliou a situação de um servidor que, por direito receberia o adicional no grau mínimo, mas, efetivamente, recebeu o pagamento pelo grau máximo de insalubridade. Na ocasião, considerou-se que a boa-fé do interessado somente estaria comprovada se, em seu holerite, houvesse apenas a menção em reais (R\$) do pagamento do adicional. Todavia, caso no holerite do servidor se encontre o percentual (%) relativo ao adicional pago – como o servidor tem conhecimento do adicional a que faz jus, até em razão da publicação do ato no DOE –, o recebimento se daria de má-fé. Como se vê, a existência de menção ao percentual no holerite caracteriza o potencial conhecimento da ilicitude⁴⁶.

⁴⁴ Nesse sentido: Parecer PA n. 330/2007 – Aprovado parcialmente pelo Procurador Geral do Estado em 16.06.2008.

⁴⁵ Nos precedentes administrativos: Parecer PA n. 330/2007 – Aprovado pelo Procurador Geral do Estado em 28.12.2007. Na doutrina: MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*, cit., p. 165; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de Direito Administrativo*, cit., p. 56; e MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*, cit., item 20.4.19.

⁴⁶ Nesse sentido: Parecer PA n. 241/2005 – Aprovado pela Subprocuradora Geral do Estado da Área da Consultoria em 13.09.2006.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

NÚCLEO DE DIREITO DE PESSOAL

E.4. Erro administrativo e decisão administrativa reformada

58. A Administração Pública se guia pelo princípio da juridicidade (artigo 37, *caput*, da CRFB), de modo que seus atos devem estrito respeito à ordem jurídica como um todo.

59. Nesta medida, ao praticar um ato, a Administração cria para o particular a legítima confiança de que atuou de acordo com a legalidade. A presunção de legitimidade e veracidade, aliás, é um atributo dos atos administrativos.

60. Desse modo, o erro administrativo, a interpretação errônea da lei por parte da Administração Pública ou a decisão administrativa reformada, sinalizam a boa-fé do interessado, razão por que não é exigível a devolução da verba paga indevidamente a servidor por estes motivos⁴⁷.

61. Cumpre observar que foi firmada orientação pela Procuradoria Administrativa no sentido de que “*valores recebidos em decorrência de erro da Administração com boa-fé pelo servidor, não são repetíveis*”⁴⁸.

62. Por fim, destaque-se o fato de que não há boa-fé se o erro administrativo fora causado pelo próprio interessado na dispensa de reposição. De igual forma, caso a ilegalidade seja manifesta, nem mesmo o erro administrativo servirá de escusa. Nessa senda, já se afastou a boa-fé de servidor que contribuiu para o erro administrativo com declarações falsas ou omissões intencionais, bem assim nos casos de ilegalidade manifesta⁴⁹.

E.5. Revogação de tutela provisória em processo judicial

⁴⁷ Nesse sentido: Parecer PA-3 n. 117/1993 – Aprovado pelo Procurador Geral do Estado em 22.06.1993.

⁴⁸ Nesse sentido: Parecer PA n. 186/2008 – Aprovado pelo Procurador Geral do Estado em 13.10.2008.

⁴⁹ Fala-se em “a princípio”, pois, o exame dos outros elementos de conduta pode indicar a boa-fé do interessado, mesmo que presente a sua capacidade de culpabilidade.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL NÚCLEO DE DIREITO DE PESSOAL

63. As tutelas provisórias são provimentos judiciais destinados a antecipar ou a assegurar a efetividade da sentença. São, assim, decisões precárias; revogáveis a qualquer tempo.

64. No caso de recebimento de valores em razão de cumprimento de tutela provisória posteriormente revogada, em princípio, a reposição ao erário se impõe⁵⁰.

65. Cumpre observar, no entanto, que, de acordo com a orientação firmada no Parecer PA nº 60/2021, nos casos de vantagens pecuniárias percebidas em razão de nomeação decorrente de cumprimento de decisão concessiva de tutela de urgência posteriormente cassada, inexigível a reposição ao erário em razão da caracterização do exercício de fato e vedação ao enriquecimento ilícito do Estado (*vide item D*, n. 44).

66. Segundo a jurisprudência do STJ, há, outrossim, dever de reposição nos casos em que a decisão favorável ao servidor é reformada pelo Tribunal de Justiça, em grau recursal⁵¹. Contudo, o mesmo não pode ser dito com relação a sentença que fora confirmada pelo Tribunal de Justiça e reformada pelo STJ, pois, nessas situações, em razão da confiança legítima gerada pela “dupla conformidade”, não haverá dever de repor ao erário⁵².

67. Enfim, também está dispensado de repor ao erário, segundo a jurisprudência do STJ, o servidor que recebeu valores da Administração Pública em virtude de sentença transitada em julgado que, posteriormente, foi rescindida por ação rescisória⁵³.

E.6. Afastamento eleitoral irregular

⁵⁰ Item elaborado de acordo com o Parecer PA n. 69/2020 — Aprovado pela Subprocuradora Geral do Estado da Área da Consultoria em 22.02.2021.

⁵¹ Nesse sentido: Parecer PA n. 241/2005 – Aprovado pela Subprocuradora Geral do Estado da Área da Consultoria em 13.09.2006.

⁵² É o que explica: MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*, cit., item 82.7.

⁵³ Nesse sentido: Parecer PA n. 48/2016 – Aprovado pelo Procurador Geral do Estado em 10.08.2016.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL NÚCLEO DE DIREITO DE PESSOAL

68. No âmbito dos afastamentos irregulares, os precedentes administrativos têm pontuado que a divergência de critérios jurídicos adotados pelas Consultorias Jurídicas do Estado autoriza a concluir pela existência de boa-fé do interessado⁵⁴.

69. Entretanto, os mesmos precedentes ressaltam o fato de que se o servidor interessado já concorreu em eleições passadas e tinha, portanto, conhecimento das orientações vigentes do TSE e da Administração estadual, por ter potencial conhecimento da antijuridicidade, não possuirá boa-fé⁵⁵.

E.7. Utilização de diploma ou certificado falso

70. A utilização de diploma ou certificado falso, no desiderato de tomar posse em cargo público ou obter vantagem pecuniária indevida, configura má-fé do interessado. Com efeito, a prática indica o potencial conhecimento da ilicitude e a contribuição decisiva do interessado para a irregularidade, merecendo reprovação. Assim, em tais casos não é possível se cogitar da dispensa de reposição ao erário⁵⁶.

71. Embora o entendimento acima esteja cristalizado em uma série de precedentes desta Procuradoria, é necessário trazer à baila um caso de distinção que mereceu solução diversa: em certas situações, mesmo com utilização de documento falso, atestou-se que o beneficiado era pessoa humilde, de parca instrução escolar e ocupante de cargo com baixo nível de responsabilidade e remuneração. Aliado a isso, viu-se que houve o transcurso de longo período até a invalidação da situação irregular. Desta forma, a Procuradoria ponderou pela caracterização da boa-fé com a possibilidade de dispensa de reposição de valores ao erário, forte na *inexistência de capacidade de culpabilidade* e da presença de *longo decurso de tempo*⁵⁷.

⁵⁴ Nesse sentido: Parecer PA-3 n. 279/1999 – Aprovado pelo Procurador Geral do Estado em 03.04.2000; Parecer PA-3 n. 90/2001 – Aprovado pela Procuradora Geral do Estado em 07.08.2001; e Parecer PA-3 n. 91/2001 – Aprovado pela Procuradora Geral do Estado em 07.08.2001.

⁵⁵ Nos precedentes administrativos: Parecer PA n. 20/2017 – Aprovado pelo Procurador Geral do Estado em 03.01.2018. Na jurisprudência do STF: Pleno. RE 852475, Rel. p/ o ac. Min. EDSON FACHIN, julgado em 08.08.2018 (repercussão geral - Tema 897).

⁵⁶ Nesse sentido: Parecer AJG n. 843/2007 – Despacho do Governador em 20.09.2007.

⁵⁷ Nesse sentido: Parecer PA-3 n. 117/1993 – Aprovado pelo Procurador Geral do Estado em 22.06.1993.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

NÚCLEO DE DIREITO DE PESSOAL

72. Por derradeiro, é conveniente frisar que, as situações descritas no parágrafo acima são excepcionais. Tratando-se de uso de documento ou certificado falso, a regra geral é a impossibilidade de dispensa de reposição ao erário, em virtude da má-fé.

E.8. Acumulação ilegal de cargos

73. Viu-se que, em nome da vedação ao enriquecimento sem causa do Estado, a dispensa de reposição ao erário pode ser deferida quando o servidor tenha exercido de boa-fé o seu ofício, ainda que este tenha origem irregular.

74. Assim, sendo certa a regra da inacumulabilidade de cargos, empregos e funções públicas (art. 37, XVI, da CRFB; art. 115, XVIII, da CESP), tem-se que quando o servidor em acúmulo irregular exercer funções nos dois vínculos, recebendo sua remuneração como retribuição ao trabalho efetivamente desempenhado, haverá possibilidade de dispensa de reposição ao erário, desde que comprovada a sua boa-fé. Do contrário, a Administração estaria se enriquecendo indevidamente com o trabalho prestado pelo interessado.

75. No entanto, caso haja acúmulo irregular de cargos e, em um dos vínculos, o servidor não desempenhe efetivamente as suas funções, ter-se-á uma situação de *má-fé implícita*. A percepção de verba derivada de acumulação de cargos, empregos e funções públicas sem o desempenho de qualquer atividade em prol do Estado denota pagamento que não se ajusta à retribuição de um exercício real e efetivo, o que desqualifica a natureza alimentar da verba e a boa-fé do agente⁵⁸.

F. ASPECTOS PROCEDIMENTAIS

F.1. Prescrição

⁵⁸ Registre-se que a boa-fé decorre do princípio constitucional da moralidade (art. 37, *caput*, da CRFB) e, por isso, a sua inobservância macula a atuação de antijuridicidade.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL NÚCLEO DE DIREITO DE PESSOAL

76. É importante destacar que, segundo pacífico entendimento institucional, o prazo prescricional para cobrar os valores pagos indevidamente ao servidor é de 5 (cinco) anos (*vide* Decreto n. 20.910/1932)⁵⁹. Esse prazo não se confunde com o prazo decadencial para anular o ato antijurídico que dá causa ao pagamento indevido (art. 10, I, da Lei estadual n. 10.177/1998)⁶⁰. O prazo prescricional quinquenal se liga à pretensão de cobrança dos valores; o prazo decadencial para invalidação se coliga ao direito potestativo de a Administração anular os seus atos ilegais.

77. O prazo prescricional de 5 (cinco) anos para cobrar os valores pagos indevidamente começa a partir da data do pagamento indevido. Sendo uma relação de trato sucessivo (remuneração, adicionais etc.), o prazo se renova mês a mês. Mas a cobrança só poderá se dar sobre as parcelas pagas nos últimos 5 (cinco) anos⁶¹.

78. Como expediente para a garantia da recuperação dos valores irregulares, a Administração Pública, por meio da Procuradoria Geral do Estado (área do contencioso), pode adotar mecanismos para a interrupção do prazo prescricional.

79. Administrativamente, no curso do procedimento de invalidação, pode-se propor ao agente a assinatura de uma declaração de reconhecimento da irregularidade do pagamento das quantias, o que também viabilizaria a interrupção do prazo prescricional.

⁵⁹ Nesse sentido: Parecer PA-3 n. 155/2002 – Aprovado parcialmente pelo Procurador Geral do Estado em 07.08.2002; Parecer PA-3 n. 383/2003 – Aprovado parcialmente pela Subprocuradora Geral do Estado da Área da Consultoria em 25.05.2004; Parecer PA-3 n. 389/2004 – Aprovado pelo Procurador Geral do Estado adjunto em 11.11.2004; Parecer PA n. 212/2005 – Aprovado pelo Procurador Geral do Estado adjunto em 25.08.2005; Parecer PA n. 253/2005 – Desaprovado pelo Procurador Geral do Estado em 18.12.2006; Parecer PA n. 28/2007 – Aprovado pelo Procurador Geral do Estado em 18.08.2008; Parecer PA n. 75/2007 – Despacho do Governador em 12.02.2008; Parecer PA n. 317/2007 – Aprovado parcial pelo Procurador Geral do Estado em 16.06.2008; Parecer PA n. 330/2007 – Aprovado parcialmente pelo Procurador Geral do Estado em 16.06.2008; Parecer PA n. 134/2009 – Aprovado pelo Procurador Geral do Estado em 18.09.2009; Parecer PA n. 139/2007 – Aprovado parcialmente pelo Procurador Geral do Estado em 20.02.2008; Parecer PA n. 55/2015 – Aprovado pelo Subprocurador Geral do Estado da área da Consultoria em 21.07.2015; Parecer PA-3 n. 155/2002 – Aprovado parcialmente pelo Procurador Geral do Estado em 07.08.2002; Parecer PA-3 n. 383/2003 – Aprovado parcialmente pela Subprocuradora Geral do Estado da Área da Consultoria em 25.05.2004; dentre outros.

⁶⁰ Nesse sentido: Parecer PA n. 163/2010 – Aprovado pelo Procurador Geral do Estado em 04.02.2012.

⁶¹ Na jurisprudência do STJ: 1ª Turma. REsp 1671559/RS, Rel. Min. SÉRGIO KUKINA, julgado em 23.11.2017; AgRg no AgRg no REsp. 1473789/PE, Rel. Min. ASSUETE MAGALHÃES, *DJe* de 24.6.2016; AgInt no REsp. 1592456/RS, Rel. Min. REGINA HELENA COSTA, *DJe* de 18.10.2016.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL NÚCLEO DE DIREITO DE PESSOAL

80. Vale ressaltar, na esteira dos precedentes do STF que dão interpretação ao artigo 37, §5.º, da CRFB, que incide a prescrição quinquenal na pretensão de reparação de danos à Fazenda Pública decorrentes de ilícito civil⁶². Por outro lado, a mesma Corte assentou a imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada na prática de *ato doloso* tipificado como improbidade administrativa⁶³.

F.2. Procedimento de invalidação

81. Antes da instauração do procedimento de dispensa de restituição ao erário é necessário anular o ato que eventualmente dá lastro à concessão irregular da vantagem. O procedimento anulatório deve seguir a Lei estadual n. 10.177/1998⁶⁴.

82. Segundo o entendimento institucional dominante, o exame da boa-fé (ou má-fé) deve ser realizado no bojo do procedimento de invalidação (e não no de dispensa de restituição ao erário)⁶⁵. Nesta hipótese, o pedido de dispensa seria analisado dentro de um capítulo do procedimento invalidatório, que culminaria com a edição de uma portaria de invalidação que, de imediato, estabeleceria a possibilidade (ou não) da dispensa ocorrer, dando concretude ao art. 61 da Lei estadual n. 10.177/1998.

⁶² Nesse sentido: Parecer PA-3 n. 99/2000 – Aprovado parcialmente pelo Procurador Geral do Estado em 05.06.2000; Parecer PA-3 n. 101/2000 – Aprovado parcialmente pelo Procurador Geral do Estado em 05.06.2000; e Parecer PA n. 88/2016 – Aprovado pela Subprocuradora Geral do Estado da Área da Consultoria em 16.01.2017.

⁶³ Nesse sentido: Parecer PA-3 n. 66/2001 – Aprovado pelo Procurador Geral em 12.04.2001.

⁶⁴ Nos precedentes administrativos: Parecer PA-3 n. 383/2003 – Aprovado parcialmente pela Subprocuradora Geral do Estado da Área da Consultoria em 25.05.2004; Parecer PA n. 212/2005 – Aprovado pelo Procurador Geral do Estado adjunto em 25.08.2005; Parecer PA n. 241/2005 – Aprovado pela Subprocuradora Geral do Estado da Área da Consultoria em 13.09.2006; Parecer PA n. 213/2007 – Aprovado parcialmente pelo Procurador Geral do Estado em 21.02.2008; Parecer PA n. 76/2012 – Aprovado pelo Procurador Geral do Estado Adjunto em 22.01.2013; Parecer PA n. 55/2015 – Aprovado pelo Subprocurador Geral do Estado da área da Consultoria em 21.07.2015; Parecer PA n. 21/2021 - Aprovado pela Procuradora Geral do Estado em 23.06.2021 e Parecer PA n. 23/2021 - Aprovado pela Procuradora Geral do Estado em 10.09.2021. Na jurisprudência do STJ: 1ª Seção. REsp 1244182/PB, Rel. Min. BENEDITO GONÇALVES, julgado em 10.10.2012 (recurso repetitivo); 1ª Turma. AgRg no REsp 1447354/PE, Rel. Min. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, julgado em 16.09.2014; 2ª Turma. AgRg no REsp 1560973/RN, Rel. Min. HUMBERTO MARTINS, julgado em 05.04.2016. Na doutrina: MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*, cit., p. 165 e GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. *El principio general de la buena fe en el derecho administrativo*, cit., p. 65.

⁶⁵ Nesse sentido: Parecer PA n. 186/2008 – Aprovado pelo Procurador Geral do Estado em 13.10.2008.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL NÚCLEO DE DIREITO DE PESSOAL

83. Entretanto, caso a apuração da boa-fé não seja realizada no procedimento de invalidação, ela deverá ser feita através da instauração de um procedimento autônomo de dispensa de reposição ao erário.

84. Ademais, compreende-se que, se, na apuração feita no curso do procedimento específico, constatar-se a boa-fé inequívoca do interessado, é plausível o deferimento da dispensa de reposição ao erário sem maiores providências; lado outro, se constatar-se a inexistência de boa-fé inequívoca do interessado, não será possível o deferimento da dispensa de reposição ao erário⁶⁶.

85. Recorde-se, no mais, a possibilidade de suspensão dos pagamentos supostamente irregulares, no curso do processo de invalidação, como medida acautelatória (art. 60 da Lei estadual n. 10.177/1998). Pairando forte probabilidade de irregularidade no recebimento das verbas e o risco de dano ao erário, é possível suspender o pagamento das verbas sob investigação. Tal ato, inclusive, faz cessar a boa-fé do interessado (*vide item B.2*).

86. Por fim, registre-se que existirão situações em que a mera correção da irregularidade será o bastante para possibilitar a cobrança dos valores irregularmente percebidos, sendo desnecessário o procedimento de invalidação. É o caso, por exemplo, do ajuste de um índice que estava sendo aplicado de maneira incorreta e, por conseguinte, gerava pagamento a maior. Com a correção da situação, já seria possível falar em reposição ao erário (ou dispensa desta) sem que se ventile a necessidade de anulação de ato administrativo.

F.3. Procedimento de dispensa de reposição ao erário⁶⁷

(i) Pedidos de dispensa de reposição ao erário quando houve alteração de entendimento jurídico

⁶⁶ Nesse sentido: Parecer PA n. 186/2008 – Aprovado pelo Procurador Geral do Estado em 13.10.2008.

⁶⁷ Nesse sentido: Parecer AJG n. 843/2007 – Despacho do Governador em 20.09.2007, Parecer PA n. 21/2021 - Aprovado pela Procuradora Geral do Estado em 23.06.2021 e Parecer PA n. 23/2021 - Aprovado pela Procuradora Geral do Estado em 10.09.2021.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL NÚCLEO DE DIREITO DE PESSOAL

87. Quando se tratar de pedido de dispensa de reposição ao erário em razão de recebimento de valores indevidos por alteração de critério jurídico, fundamentado no DNG de 31.01.1986, uma vez comprovada a boa-fé inequívoca do servidor, a Administração poderá, de ofício, decidir pela dispensa de reposição ao erário.

88. Caso a dispensa não seja efetuada de ofício, o interessado poderá efetuar requerimento solicitando a dispensa de reposição dos valores recebidos indevidamente, ocasião em que será apurada a boa-fé do servidor.

89. Em qualquer das hipóteses o processo deverá ser instruído com manifestação da Unidade Central de Recursos Humanos e do órgão jurídico⁶⁸.

(ii) Pedidos de dispensa de reposição ao erário quando houve pagamento indevido por erro ou equívoco da administração, sem alteração de entendimento jurídico

90. No caso de pedidos de dispensa de reposição de parcelas recebidas decorrentes de erro ou equívoco da administração, sem alteração de critério jurídico, mesmo que comprovada a boa-fé inequívoca do servidor, em princípio, a dispensa não poderá ocorrer de ofício, salvo, em hipóteses excepcionais que deverão ser submetidas à análise da Procuradoria Geral do Estado.

91. Nestes casos, o servidor interessado deverá requerer a dispensa de reposição ao erário, ocasião em que será verificada a ocorrência de sua boa-fé.

92. De acordo com os Decretos estaduais n. 53.325/2008 e n. 64.762/2020, os processos relativos à dispensa de reposição ao erário serão encaminhados e instruídos pela área técnica de origem, com manifestação prévia do órgão jurídico e da Unidade Central de Recursos Humanos.

⁶⁸ Nos precedentes administrativos: Parecer PA n. 64/2014 – Aprovado pelo Procurador Geral do Estado Adjunto em 20.07.2014. Na jurisprudência do STJ: 1ª Seção. AREsp 58820/AL, Rel. Min. BENEDITO GONÇALVES, julgado em 8.10.2014. Em sentido contrário, entendendo pela dispensa de reposição: STF. 1ª Turma. MS 32185/DF, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, julgado em 13/11/2018.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL NÚCLEO DE DIREITO DE PESSOAL

F.4. Responsabilização dos agentes que contribuíram para o pagamento irregular

93. Os agentes públicos possuem responsabilidade civil, penal e administrativa por suas ações e omissões que causem dano à Administração Pública (*vide* arts. 245 a 250 do EFP). As esferas de responsabilização são independentes. Há, ademais, “dever-poder” da Administração em investigar e responsabilizar o servidor que a lesiona dolosa ou culposamente⁶⁹.

94. Destarte, comprovada a ação ou a omissão, dolosa ou culposa, atribuível a agente público do Estado que propiciou o pagamento irregular de verbas pelo Poder Público paulista, tem-se a necessidade de responsabilizar administrativamente o agente. Antes, porém, há de se observar o devido processo administrativo disciplinar, conforme os ditames da legislação (*vide* arts. 268 e s. do EFP).

95. É possível, de igual forma, a caracterização de responsabilidade civil do servidor, que, na posição de garantidor, obrigar-se-á a pagar quantia equivalente a que deveria ser reposta ao erário, na hipótese de o devedor não ter condições de pagá-la.

96. Por fim, sendo um ato tipificado como improbidade (arts. 9.º, 10 e 11, da Lei federal n. 8.249/1992), o agente público pode ser responsabilizado nos termos da Lei de Improbidade Administrativa⁷⁰.

G. COMPETÊNCIA DECISÓRIA⁷¹

(i) Pedidos de dispensa de reposição ao erário quando houve alteração de entendimento jurídico

⁶⁹ Nesse sentido: Parecer PA n. 10/2016 – Aprovado pelo Procurador Geral do Estado em 22.09.2016 e Parecer PA n. 4/2023.

⁷⁰ Note-se que, de acordo com o Parecer PA n. 413/2004 – Aprovado parcialmente pelo Procurador Geral do Estado em 03.01.2004, a culpa grave e o erro inescusável se equiparam à omissão intencional e afastam a boa-fé inequívoca.

⁷¹ Nesse sentido: Parecer PA-3 n. 279/1999 – Aprovado pelo Procurador Geral do Estado em 03.04.2000; e Parecer PA n. 17/2017 – Aprovado pela Subprocuradora Geral do Estado da Área da Consultoria em 08.06.2017.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL NÚCLEO DE DIREITO DE PESSOAL

- Dispensa de reposição de valores recebidos por servidor em atividade: Secretário da Pasta ou Procurador Geral do Estado, no âmbito dos respectivos órgãos (artigo 23, inciso XXV, Decreto estadual n. 52.833/2008);
- Dispensa de reposição de valores recebidos por servidor aposentado ou pensionista e o pagamento tiver sido efetuado pela SPPREV ou pela CBPM, a título de aposentadoria ou pensão: Diretor Presidente da SPPREV (artigo 1º do Decreto estadual n. 64.762/2020);
- Dispensa de reposição de valores relativos a pagamentos indevidos de aposentadoria ou pensão, realizados pelo Instituto de Pagamentos Especiais de São Paulo – IPESP: Governador do Estado (§ 2º do artigo 2º do Decreto estadual n. 64.762/2020);
- Dispensa de reposição de valores recebidos por servidor em atividade, realizados pelo Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza - CEETEPS: Diretora Superintendente (artigo 23, inciso XXV c/c artigo 27, inciso I do Decreto estadual nº 52.833/2008⁷²).

(ii) Pedidos de dispensa de reposição ao erário quando houve pagamento indevido por erro ou equívoco da administração, sem alteração de entendimento jurídico

- Dispensa de reposição de valores recebidos por servidor aposentado ou pensionista e o pagamento tiver sido efetuado pela SPPREV ou pela CBPM, a título de aposentadoria ou pensão: Diretor Presidente da SPPREV (artigo 1º do Decreto estadual n. 64.762/2020);
- Dispensa de reposição de valores relativos a pagamentos indevidos de aposentadoria ou pensão, realizados pelo Instituto de Pagamentos Especiais de São Paulo – IPESP: Secretário da Fazenda e Planejamento⁷³;
- Dispensa de reposição de vencimentos ou proventos, formulados por servidores ativos ou inativos da Administração Centralizada: Secretário de Gestão e Governo Digital (artigo 77, parágrafo único Decreto estadual n. 66.017/2021)⁷⁴;

⁷² Nesse sentido: Parecer PA n. 76/2012 – Aprovado pelo Procurador Geral do Estado Adjunto em 22.01.2013.

⁷³ Nesse sentido: Parecer PA n. 182/2008 – Desaprovado pelo Procurador Geral do Estado em 17.08.2009 (idem: Pareceres PA n. 47/2010 e n. 156/2010).

⁷⁴ Parecer AJG n. 843/2007 – Despacho do Governador em 20.09.2007.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL NÚCLEO DE DIREITO DE PESSOAL

- Dispensa de reposição de valores recebidos por servidor em atividade, realizados pelo Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza - CEETEPS: Governador do Estado⁷⁵.

97. De todo o exposto, no que tange ao parecer referencial, conclui-se que:

1.º) a boa-fé é o principal critério para o deferimento da dispensa de reposição ao erário, devendo ela ser aferida à luz dos elementos de conduta que denotam, ou não, a reprovabilidade da conduta do interessado (**item B.1.**);

2.º) a natureza alimentar da verba e a possibilidade de enriquecimento sem causa do Estado são elementos que se agregam à boa-fé e dão maior força para o pedido de dispensa de reposição ao erário;

3.º) as situações dispostas no **item E** podem servir de *diretrizes* à conclusão do gestor público, porém não se dispensará a análise da ocorrência da boa-fé, cabendo, enfim, à autoridade competente a exclusiva decisão a respeito do tema;

4.º) o procedimento a ser adotado em cada caso deve observar o **item F** deste parecer;

5.º) todos os procedimentos de dispensa de reposição ao erário devem passar pelo crivo dos Departamentos de Apoio Setorial da Unidade Central de Recursos Humanos⁷⁶, que se manifestarão pela dispensa ou reposição das verbas ao erário;

6.º) os casos concretos que envolvam dispensa de reposição ao erário passam a ser regulados por este parecer, sendo dispensada a oitiva prévia do NDP;

7.º) embora haja dispensa de oitiva prévia do NDP, em caso de justificada dúvida quanto a aplicação deste parecer, os autos poderão ser submetidos à análise deste órgão jurídico;

⁷⁵ Nesse sentido: Parecer PA n. 186/2008 – Aprovado pelo Procurador Geral do Estado em 13.10.2008.

⁷⁶ Nesse sentido: Parecer PA n. 32/2010 – Aprovado pelo Procurador Geral do Estado adjunto em 13.07.2010.



**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE DIREITO DE PESSOAL**

8.º) a autoridade administrativa juntará cópia integral do parecer referencial com o despacho de aprovação e de declaração de que o ato praticado se enquadra nos parâmetros do parecer (art. 4.º da Resolução PGE n. 29/2015);

9.º) o prazo de validade deste parecer é de 12 (doze) meses.

É o parecer.

À consideração superior.

São Paulo, 21 de fevereiro de 2024.

Paula de Siqueira Nunes
Procuradora do Estado



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE DIREITO DE PESSOAL

PROCESSO: 023.00005468/2024-17

INTERESSADO: Núcleo de Direito de Pessoal - NDP

ASSUNTO: Atualização do Parecer Referencial NDP nº 2 /2023 (dispensa de reposição ao erário)

PARECER: NDP nº 02/2024

Aprovo o **Parecer Referencial** em epígrafe, que contém **orientações jurídicas a respeito de dispensa de reposição ao erário**, fato que autoriza a utilização do presente nos termos da Resolução PGE/SP nº 29, de 23 de dezembro de 2015.

O **prazo de validade deste parecer é fixado em 12 (doze) meses**, ressalvados os casos de alteração legislativa ou nova orientação jurídica institucional.

Envie-se cópia do Parecer Referencial à Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral, *por meio do correio eletrônico*, para ciência da orientação jurídica firmada por este Núcleo Especializado, nos termos do art. 7º da referida Resolução PGE nº 29.

Adotada essa medida, os autos deverão ser encaminhados à Unidade Central de Recursos Humanos do Estado - UCRH, para providências de caráter central, divulgação aos demais órgãos de recursos humanos do Estado e aplicação da orientação aos casos semelhantes que se encontram sobrestados nas respectivas unidades.

Registro, por fim, que as Pastas poderão solicitar auxílio deste Núcleo de Direito de Pessoal, *via UCRH*, sempre que houver dificuldade na aplicação do Parecer Referencial, bem como deverão informar a existência de alteração legislativa que



**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE DIREITO DE PESSOAL**

possa prejudicar a orientação jurídica ora veiculada, sem prejuízo da atuação "ex officio" por parte deste órgão.

São Paulo, 21 de fevereiro de 2024.

Marina de Lima Lopes

Procuradora do Estado