

DESCONTOS COMO MEIO DE O SERVIDOR PÚBLICO RESSARCIR O ESTADO

DISCOUNTS AS A MEANS FOR THE CIVIL SERVANT TO REIMBURSE THE STATE

RAQUEL MELO URBANO DE CARVALHO

Procuradora do Estado de Minas Gerais.
raquelcarvalho1973@hotmail.com

Recebido em: 02.02.2018
Aprovado em: 05.03.2018

ÁREA DO DIREITO: Administrativo

RESUMO: Se o ordenamento mineiro autoriza, na Lei Estadual 19.490/11 e no Decreto Estadual 46.278/13, que se realizem descontos consignados em folha de pagamento do servidor militar ou civil e a Administração Pública, em regular procedimento administrativo em que são garantidos o contraditório e a ampla defesa, apurar os pressupostos da responsabilidade subjetiva do servidor perante o Estado e fixa a indenização devida, é legítima a autoexecutoriedade que materializa o dever ressarcitório na via administrativa, sem a necessidade prévia de recorrer ao Judiciário, nem de obter a concordância expressa do agente público. São legítimos os descontos realizados pelo Estado em folha de pagamento de servidor militar após regular procedimento administrativo em que foram observados o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa.

PALAVRAS-CHAVE: Servidor público – Responsabilidade civil.

ABSTRACT: Considering that the juridical order in the state of Minas Gerais, by means of Law no. 19.490/11 and Decree no. 46.278/13 – after the Public Administration has determined the subjective responsibilities of the civil servant before the State and the proper compensation by means of regular administrative proceedings, in which the right to the contradictory and the ample defense have been guaranteed – authorizes the state to make the corresponding discounts from a member of the military's or a civil servant's paycheck, the auto-execution which materializes the obligation to compensate by means of administrative proceedings is legitimate, and does not require any previous recourse to the Judiciary Power, nor any agreement on the part of the civil servant. The discounts made by the State from the paycheck of a member of the military are legitimate once the regular administrative proceedings, which guarantee the due process of law, the right to the contradictory and ample defense, have been completed.

KEYWORDS: Civil servant – Civil responsibility.

SUMÁRIO: PARECER. 1. Considerações preliminares sobre responsabilidade civil do terceiro que causa prejuízo ao Estado e sistema indenizatório de que dispõe a Administração Pública mineira. 2. A autoexecutoriedade por meio de descontos previstos no ordenamento jurídico. 3. Da obrigatoriedade de buscar o ressarcimento do erário: uma visão crítica da hermenêutica e o comportamento exigido dos operadores do direito. 4. Conclusão.

Procedência: Procuradoria de Obrigações

Interessado: PMMG

Número: 15.732

Data: 1º de agosto de 2016

Ementa:

Direito administrativo e outras matérias de direito público. Servidor público. Responsabilidade civil. Natureza subjetiva (dolo e culpa). Prejuízo causado ao Estado. Apuração em procedimento administrativo. Devido processo legal, ampla defesa e contraditório. Dever de indenizar. Autoexecutoriedade administrativa. Lei estadual nº 19.490/11. Decreto estadual nº 46.278/13. Obrigatoriedade de buscar o ressarcimento. Legitimidade dos descontos consignados em folha de pagamento.

Se o ordenamento mineiro autoriza na Lei Estadual nº 19.490/11 e no Decreto Estadual nº 46.278/13 que se realizem descontos consignados em folha de pagamento do servidor militar ou civil e a Administração Pública, em regular procedimento administrativo em que são garantidos o contraditório e a ampla defesa, apura os pressupostos da responsabilidade subjetiva do servidor perante o Estado e fixa a indenização devida, é legítima a autoexecutoriedade que materializa o dever ressarcitório na via administrativa, sem a necessidade prévia de recorrer ao Judiciário, nem de obter a concordância expressa do agente público.

Conclusão: São legítimos os descontos realizados pelo Estado em folha de pagamento de servidor militar após regular procedimento administrativo em que foram observados o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa.

Classificação temática: Servidor Público. Responsabilidade Civil.

RELATÓRIO

1. Trata-se de expediente oriundo da Procuradoria de Obrigações, tendo em vista questionamentos da PMMG a propósito da restituição aos cofres estaduais de danos causados por servidores públicos:

Em casos que tais, após a devida análise e considerações esta Especializada devolve os expedientes ao órgão de origem, a fim de que seja reaberto o

responde quando não tenha ele advindo de âleas do serviço, mas de comportamento gravoso – culposo ou doloso – do agente.

E assim ocorre porque, ainda na esteira das lições de Cármen Lúcia Antunes Rocha, o patrimônio público, que assume o ônus do ressarcimento havido, não pode refugir aos princípios da legalidade e da moralidade pública, certo é que a ação regressiva não era, nem poderia ser, direito do Estado, mas dever incontornável e de cumprimento obrigatório deste.³⁶

57. Nesse panorama, quando se afirma que, após regular procedimento administrativo, é lícito, com base em lei e em norma regulamentar, realizar descontos que materializam, de modo executivo, o ressarcimento devido ao Estado, está se defendendo uma ação moderna de exercício das competências públicas. Não se trata de agir arbitrariamente e impor aos servidores, como um Estado-Rei Sol e déspota, o dever de pagar à Administração algo indevido. Obriga-se o órgão competente a realizar todo o trâmite em que seja efetivamente assegurada a ampla defesa e o contraditório, essenciais ao Estado Democrático de Direito. Reconhece-se que o legislador estadual já outorgou à Administração competência específica para realizar os descontos que possam ressarcir o Estado na hipótese de prejuízos comprovados em regular processo administrativo. Diante da excecutoriedade expressamente disposta em lei e normatizada em Regulamento em pleno vigor (artigo 4º, V e VII, da Lei Estadual 19.490/11 e artigo 2º, V e VII, do Decreto Estadual 46.278/2013), reconhece-se a inadmissibilidade de promover o aumento das ações em trâmite no Poder Judiciário, bem como o absurdo que seria deixar o prejuízo sofrido pelo erário a recomposição devida.

58. O Estado não pode se furtrar a, pelas autoridades e órgãos competentes, nos estritos termos em que permitido pelo ordenamento, promover a recomposição do seu patrimônio. Isso principalmente em se considerando que a conclusão a propósito do dano não foi abrupta, nem construída unilateralmente sem que se admita a participação do interessado, com a produção das provas que entendeu necessárias, oportunidade de apresentação de defesa e decisão motivada após a sucessão de atos instrutórios cabíveis. Num contexto dessa natureza e diante de um novo CPC editado para reforçar a responsabilidade das partes, inclusive da Administração Pública, na solução dos conflitos e efetivação das medidas necessárias, seria teratológico subtrair do órgão público competente a prerrogativa que a lei expressamente lhe outorgou, observada a proporcionalidade no tratamento da medida executiva.

36. ANDRADE, Érico. *Responsabilidade civil do Estado e o direito de regresso*. São Paulo: IobThomson, 2005. p. 71-72.

59. Com base em permissão da legislação, sem nenhuma contrariedade à Constituição, o que se busca é evitar a judicialização de matéria que o próprio Executivo pode assegurar a concretude, com a redução dos conflitos de interesses desnecessariamente levados ao Judiciário. Esse é mais um instrumento para se buscar melhor eficiência do serviço público, maior celeridade da atividade administrativa e judiciária, efetivação do direito de todos à razoável duração dos processos em ambas as esferas, moralidade no ressarcimento do erário, além de maior segurança jurídica, que dá estabilidade do sistema.

60. A doutrina vem reconhecendo que medidas tomadas pela Administração com fundamento em normas vigentes, na busca da execução adequada das suas competências, é meio eficiente para se alcançar a melhor atuação executiva do Estado. Não transferir exclusivamente para controles externos a função de viabilizar a melhor realização das tarefas administrativas executivas é desafio do qual o gestor público não pode se descurar. Nas estruturas da Administração, aos poucos, amplia-se a ideia de não ser possível transferir ao Poder Judiciário todas as esperanças e medidas de incremento na atuação do Estado e os ônus da materialização dos comportamentos públicos e privados. A diminuição das ações judiciais em que o Estado figura como autor ou réu reduz custos para todos (Judiciário, Executivo, terceiro e cidadão), viabiliza incremento de qualidade no trabalho realizado e diminui os prazos processuais, visto que as ações em curso poderão ter andamento mais célere. Além disso, tem-se clara economia decorrente do não pagamento de custas processuais, honorários advocatícios e juros sobre eventual débito em face da demora no procedimento judicial. Isso para não falar dos casos em que os valores irrisórios terminam esquecidos e objeto de inviabilidade de ação protetiva perante o Judiciário.

61. É preciso que o sistema jurídico, em relação ao regime de direito público, abandone o velho hábito de determinar regras cujo único resultado é não alcançar o que é necessário na situação específica. No caso de um servidor precisar devolver ao Estado montante que corresponda a prejuízo que ele próprio causou indevidamente, não é arbitrário, nem despótico, nem intolerável que se interprete o regime jurídico administrativo de modo a se alcançar esse resultado e isso principalmente quando, na atividade hermenêutica, se manteve o compromisso com o respeito aos direitos fundamentais e às garantias constitucionais.

62. O que se busca é romper o pacto que alterna entre duas posições igualmente criminosas: ou o Estado atua como um déspota arbitrário e ofende direitos subjetivos públicos do cidadão ou se vitimiza aqueles que se relacionam com a Administração e as interpretações são feitas para a conclusão resultar em prejuízo ao patrimônio estatal, com sacrifício, na verdade, do interesse público primário ali presente. Se é um absurdo imaginar que um servidor possa ter

descontos abruptos em seu contracheque, sem processo administrativo prévio em que lhe assegure ampla defesa (e é um absurdo e a advocacia pública estadual não aquiesce com ilegalidade dessa natureza), igualmente intolerável é interpretar as normas vigentes para excluir autoexecutoriedade expressamente prevista em lei, com observância da proporcionalidade e das garantias constitucionais, respeitadas as exigências de devido processo em que ao servidor seja dada a oportunidade de apresentar defesa, tornando realidade o movimento dialógico procedimental. Exigir da Administração ajuizar mais uma ação de cobrança e/ou executiva que terminará empilhada nas estantes dos cartórios já abarrotados dos Juízos significa fazer prevalecer uma burocracia cuja consequência é a de sempre: ineficácia, imoralidade e mais prejuízos ao erário.

63. Se a Administração está sujeita a uma legislação que estabelece procedimentos eficazes que protegem os interesses dos terceiros (como os servidores) e fixa as condições razoáveis para que a execução se dê fora do Judiciário, na esfera administrativa, mantida a segurança jurídica, não se vislumbra qualquer razão válida que possa embasar a recusa de observância do sistema.

64. O que a realidade clama dos operadores do direito é o rompimento com as desculpas de sempre, que os agentes de todos os Poderes assumam os seus deveres e os exerçam responsabilmente e que não sejam feitas construções teóricas sem qualquer comprometimento com o interesse público primário. Não é interesse da sociedade que alguém que causou dano ao Estado não pague o prejuízo e jogue sobre os ombros do todo o resultado da sua ação. O que a sociedade precisa é que os fatos sejam apurados em regular procedimento e, se determinada a responsabilidade do servidor, que seja assegurada a eficácia das normas de regência que permitem que a Administração obtenha, junto ao responsável, a indenização devida. Nada justifica que se refaçam caminhos no Poder Judiciário, uma vez garantidos os direitos fundamentais, a defesa e o contraditório na esfera administrativa. Que a Administração não se omita, que o responsável arque, de fato, com as consequências do prejuízo que causou e que ao Judiciário não seja transferida a responsabilidade pela execução de uma conclusão administrativa quando manifestamente desnecessário, à luz das expressas normas legais e regulamentares.

65. Por fim, cumpre afastar a assertiva de que no Estatuto dos servidores militares há previsão específica de que os descontos apenas se realizarão mediante concordância expressa, o que afastaria qualquer outra regra do ordenamento estadual. Analisando a Lei Estadual 5.301/69, tem-se que somente há menção a consignações em folha de vencimento em favor de entidades particulares no artigo 236. Uma norma da Lei Estadual 5.301/69 que trata de *consignação* em favor de empresas privadas, nenhuma repercussão possui no

regramento consagrado na Lei Estadual 19.490/11. Afinal, o artigo 1º da Lei Estadual 19.490/11 expressamente admitiu consignações em folha de pagamento de “servidor público civil *ou militar*”, definindo no artigo 2º que se considera consignação em folha de pagamento o desconto efetuado na remuneração do servidor público tendo por objeto o adimplemento das suas obrigações. Não só a Lei Estadual 19.490/11 expressamente atinge os servidores militares, como o fato de haver, na Lei Estadual 5.301/69, norma pertinente à outra situação (consignação para entidades particulares) não exclui a incidência dos dispositivos da Lei Estadual 19.490/11.

66. Destarte, independente da concordância do servidor, é lícito descontar da sua remuneração o montante relativo ao ressarcimento devido ao Estado, em razão de danos causados, tendo a responsabilidade do agente público restado comprovada em procedimento administrativo regular, com garantia do contraditório e da ampla defesa.

4. CONCLUSÃO

67. Diante dessas ponderações, opino pela legitimidade dos descontos realizados pelo Estado de Minas Gerais com base na Lei Estadual 19.490/11 e no Decreto Estadual 46.278/13, após regular procedimento administrativo em que foram garantidos o contraditório e a ampla defesa, apurados os pressupostos da responsabilidade civil do servidor militar perante o Estado e fixada a indenização devida, sendo constitucional e legal a autoexecutoriedade que materializa o dever ressarcitório na via administrativa, sem a necessidade prévia de recorrer ao Judiciário, nem de obter a concordância expressa do agente público.

À consideração superior.

Belo Horizonte, 13 de julho de 2016.

Raquel Melo Urbano de Carvalho

Procuradora do Estado

PESQUISA DO EDITORIAL

Veja também Doutrina

- Responsabilidade civil do estado e a denúncia da lide ao funcionário público, de Rogério Zuel Gomes – RT 839/110-126, *Doutrinas Essenciais de Responsabilidade Civil* 6/773-793 e *Doutrinas Essenciais de Direito Administrativo* 7/1327-1347 (DTR\2005\577).

