



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DO OESTE DO PARÁ

PARECER Nº 056/2017/PF-UFOPA/PGF/AGU
PROCESSO Nº 23204.001902/2017-29
INTERESSADA: Pró-Reitoria de Gestão Estudantil
ASSUNTO: Recebimento indevido de bolsa permanência

- I. Bolsa permanência.
- II. Recebimento indevido.
- III. Ressarcimento ao erário.
- IV. Silente a legislação, prezando pela economicidade e celeridade, pelo ressarcimento ao erário via administrativa.

À Pró-Reitoria de Gestão Estudantil - PROGES,

I – RELATÓRIO

1. Trata-se de solicitação de análise jurídica sobre o recebimento indevido de bolsa na modalidade auxílio permanência pelo discente [REDACTED], o qual concorreu no processo seletivo referente ao Edital nº 001/2014, da Pró-Reitoria de Gestão Estudantil - PROGES, que se destinava à concessão de auxílios financeiros estudantis, vindo a ser selecionado.
2. Da análise dos autos, constata-se que a Pró-Reitoria de Gestão Estudantil constatou que o discente não havia atendido o item 2.1.4, do Edital 001/2014 – PROGES, que impunha a condição de “não ter vínculo empregatício” como requisito para a seleção no Programa.
3. Conforme consta no documento inaugural, verificou-se que o aluno atualmente possui vínculo efetivo com a Prefeitura Municipal de Belterra, tendo sido nomeado através do Decreto nº 256/2015, tendo sido incluído na folha de pagamento daquele órgão na competência de 08/2015, estando em exercício desde 07/08/2015.
4. Consta nos autos, dentre outros documentos, os seguintes:
 - Memorando nº 021/2017-PROGES/UFOPA (folha 002);
 - Edital nº 001/2014-PROGES de 17 de Abril de 2014 (folhas 004 a 009);
 - Cópia dos documentos entregues no processo seletivo de concessão do auxílio (folhas 011 a 036);
 - Cópia do termo de compromisso assinado junho de 2014 (folha 038);
 - Cópia dos documentos entregues no processo de renovação do auxílio (folhas 040 a 094);
 - Cópia do processo de cancelamento do auxílio estudantil (folhas 096 a 109);
 - Extratos dos pagamentos efetuado ao discente (folhas 111 a 127).
5. Com a documentação apontada, os autos foram remetidos à esta procuradoria solicitando orientações quanto às diretrizes a serem seguidas no referido caso.

6. É o sucinto relatório.

II - ANÁLISE

7. Preliminarmente, importa esclarecer que, à luz do art. 131 da Constituição Federal de 1988 e da Lei Complementar nº 73/1993, incumbe a este órgão de execução da Advocacia-Geral da União prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito desta autarquia, nem analisar aspectos ligados aos conhecimentos técnicos específicos de cada setor.

II.1 – DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

8. A questão debatida nos autos refere-se ao ressarcimento de valores recebido indevidamente por discente da Universidade Federal do Oeste do Pará, em razão do descumprimento de algum dos requisitos obrigatórios para a concessão do auxílio permanência estudantil.

11. A esse respeito, no âmbito desta IFES, observamos o constante crescimento e a expansão de demandas relativas ao ressarcimento ao erário de valores recebidos indevidamente. À vista disso, é notória a necessidade de análise, por parte deste setor, de demandas juridicamente idênticas.

12. Acossada por tais constatações – e por compreender que a análise individualizada dos processos de ressarcimento ao erário demandaria a dedicação de tempo e recursos escassos – optou esta Procuradoria Federal pela elaboração da presente **MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL**, que, devidamente observada pela Administração, dispensará, nos termos doravante alinhavados, a análise individualizada dos processos que versem sobre idêntico objeto.

II.2 – DA MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL

13. Entendemos que o encaminhamento dos processos a esta Procuradoria Federal referentes ao procedimento de ressarcimento ao erário visa a conferir higidez jurídica no que envolve a matéria.

14. Situações há, contudo, em que o elevado número de consultas repetitivas versando sobre idêntico objeto termina por tumultuar a atuação do órgão de assessoramento jurídico da Administração, embaraçando o desempenho de sua atribuição institucional. Justamente em virtude de circunstâncias como a que se veio mencionar, a Advocacia-Geral da União fez publicar, no dia 23 de maio de 2014, a Orientação Normativa nº 55, que introduziu no âmbito da advocacia consultiva federal a figura da *Manifestação Jurídica Referencial*.

15. Eis o texto da ON AGU nº 55, de 23 de maio de 2014:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 55, DE 23 DE MAIO DE 2014

O ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X,

XI e XIII, do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, considerando o que consta do Processo nº 56377.000011/2009-12, resolve expedir a presente orientação normativa a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993:

I - Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.

II - Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos: a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

Referência: Parecer nº 004/ASMG/CGU/AGU/2014

LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS

RETIFICAÇÃO

Na Orientação Normativa nº 47, de 23 de maio de 2014, publicada no Diário Oficial da União nº 98, de 26 de maio de 2014, Seção 1, pág. 29, onde se lê: "Orientação Normativa nº 47, de 23 de maio de 2014...", leia-se: "Orientação Normativa nº 55, de 23 de maio de 2014...".

16. Da leitura da ON em apreço, depreende-se ter sido autorizada, no âmbito da Advocacia-Geral da União, a elaboração de *manifestação jurídica referencial*, definida como sendo *aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes*.

17. Qual, afinal de contas, é a importância prática de tal medida? É simples: uma vez elaborada a manifestação jurídica referencial, *os processos administrativos que veicularem consultas idênticas à enfrentada na manifestação referencial estarão dispensados de análise individualizada pelo órgão jurídico da autarquia, bastando, para tanto, que as instâncias técnicas da Administração atestem, expressamente, que o caso concreto se amolda aos termos da manifestação referencial adotada pela Procuradoria Federal*. Para isso, juntamos ao presente parecer modelo de "atestado de conformidade do processo com manifestação jurídica referencial" a ser utilizado pela Administração desta IFES para que se dispense a análise individualizada das demandas tratadas no presente opinativo.

18. Desse modo, extrai-se que a manifestação jurídica referencial consiste, grosso modo, em parecer jurídico genérico, vocacionado a balizar todos os casos concretos cujos contornos se amoldem ao formato do caso abstratamente analisado pela PF/UFOPA.

19. Trata-se, portanto, de ato enunciativo perfeitamente afinado com o princípio da eficiência, que decerto viabilizará o adequado enfrentamento de questões que, embora dotadas de baixa densidade jurídica, terminavam por tumultuar a agenda da Procuradoria Federal junto à UFOPA, dificultando a dedicação de tempo às verdadeiras *quaestio juris*.

20. Esta medida já havia sido expressamente recomendada pelo Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União, consoante se infere da leitura do excerto abaixo transcrito:

Embora a atividade consultiva não se confunda com as atividades da Entidade/Órgão Assessorado, o Órgão Consultivo possui importante papel no sentido de estimular a



3

padronização e orientação geral a respeito de assuntos que despertaram ou passam despertar dúvidas jurídicas. Deste modo, é recomendável a elaboração de minutas-padrão de documentos administrativos, treinamentos com os gestores e pareceres com orientações "in abstracto", a fim de subsidiar a prática de atos relacionados a projetos ou políticas públicas que envolvam manifestações repetitivas ou de baixa complexidade jurídica. (Enunciado nº 34 do Manual de Boas Práticas da Advocacia-Geral da União).

21. Mais recentemente, a iniciativa parece ter merecido a aprovação do Tribunal de Contas da União. É o que se extrai da seguinte notícia, veiculada pelo Informativo TCU nº 218/2014:

Informativo TCU nº 218/2014

3. É possível a utilização, pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolva matéria comprovadamente idêntica e seja completo, amplo e abranja todas as questões jurídicas pertinentes.

Embargos de Declaração opostos pela Advocacia-Geral da União (AGU), em face de determinação expedida pelo TCU à Comissão Municipal de Licitação de Manaus e à Secretária Municipal de Educação de Manaus, alegaram obscuridade na parte dispositiva da decisão e dúvida razoável quanto à interpretação a ser dada à determinação expedida. Em preliminar, após reconhecer a legitimidade da AGU para atuar nos autos, anotou o relator que o dispositivo questionado "envolve a necessidade de observância do entendimento jurisprudencial do TCU acerca da emissão de pareceres jurídicos para aprovação de editais licitatórios, aspecto que tem gerado dúvidas no âmbito da advocacia pública federal". Segundo o relator, o cerne da questão "foz respeito à adequabilidade e à legalidade do conteúdo veiculado na Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, que autoriza a emissão de manifestação jurídica referencial", a qual, diante do comando (...) "podem não ser admitida". Nesse campo, lembrou o relator que a orientação do TCU "tem sido no sentido de impossibilidade de os referidos pareceres serem incompletos, com conteúdos genéricos, sem evidencição de análise integral dos aspectos legais pertinentes", posição evidenciada na Proposta de Deliberação que fundamentou a decisão recorrida. Nada obstante, e "in despeito de não parrar obscuridade sobre o acórdão ora embargado", sugeriu o relator fosse a AGU esclarecida de que esse entendimento do Tribunal não impede que o mesmo parecer jurídico seja utilizado em procedimentos licitatórios diversos, desde que trate da mesma matéria e aborde todas as questões jurídicas pertinentes. Nesses termos, acolheu o Plenário a proposta do relator, negando provimento aos embargos e informando à AGU que "o entendimento do TCU quanto à emissão de pareceres jurídicos sobre as minutas de editais licitatórios e de outros documentos, nos termos do art. 35 parágrafo único da Lei nº 8.666, de 1993, referenciado nos Acórdãos 745/2011 e 1.944/2014, ambos anulados pelo Plenário, não impede a utilização, pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolva matéria comprovadamente idêntica e se seja completo, amplo e abranja todas as questões jurídicas pertinentes, cumprindo as exigências indicadas na Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, esclarecendo, ainda, de que a presente informação é prestada diante da estrita análise do caso concreto aduzido nestes autos, não se constituindo na efetiva apreciação da regularidade da aludida orientação normativa, em si mesma". Acórdão 2674/2014-Plenário, TC 004.757/2014-9, relator Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, 8/10/2014.

22. Do quanto se veio de dizer até agora, conclui-se que:

a. A manifestação jurídica referencial uniformiza a atuação do órgão jurídico relativamente às consultas repetitivas:

b. A adoção de manifestação jurídica referencial torna desnecessária a análise individualizada de processos que versem sobre matéria que já tenha sido objeto de análise em abstrato, sendo certo que as orientações jurídicas veiculadas através do parecer referencial aplicar-se-ão a todo e qualquer processo que verse sobre idêntica matéria.

c. A elaboração de manifestação jurídica referencial depende da confluência de dois requisitos objetivos, a saber: i) a ocorrência de embaraço à atividade consultiva em razão da tramitação de elevado número de processos administrativos versando sobre matéria repetitiva e ii) a singeleza da atividade desempenhada pelo órgão jurídico, que se restringe a verificar o atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos;

d. A dispensa do envio de processos ao órgão jurídico para exame individualizado fica condicionada ao pronunciamento expresso, pela área técnica interessada, no sentido de que o caso concreto se amolda aos termos da manifestação jurídica referencial já elaborada sobre a questão

23. É o que se passará, doravante, a fazer.

II.2.1 – DO CABIMENTO DE MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL NO CASO DOS AUTOS, DA PRESENÇA DOS REQUISITOS AUTORIZADORES

24. Conforme se veio de dizer linhas acima, a elaboração de manifestação jurídica referencial depende da comprovação, sob pena de invalidade, de dois requisitos, a saber: i) do volume de processos em matérias idênticas e recorrentes, que, de acordo com a ON nº 55, deve impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos e ii) da singeleza da atuação da assessoria jurídica nos casos analisados, que se deve restringir à verificação do atendimento das exigências legais, a partir da simples conferência de documentos.

25. Relativamente ao primeiro requisito, percebe-se que as considerações lançadas na presente manifestação prestam-se a demonstrar que o volume de processos administrativos voltados ao reconhecimento de obrigação de indenizar justifica a emissão do presente parecer referencial.

26. É que, caso submetidos à ordinária distribuição, cada reconhecimento de obrigação de indenizar remetida a esta Procuradoria atulharia as mesas dos apenas dois procuradores federais em exercício na PF/UFOPA, impactando negativamente a sua atuação e consumindo preciosas horas de trabalho que bem poderiam ser dedicadas ao enfrentamento das consultas jurídicas às dúzias dirigidas à procuradoria.

27. Quanto ao segundo requisito imposto pela ON nº 55, observa-se que o campo de atuação da procuradoria federal em semelhantes casos limita-se, conforme adiante se verá, à mera conferência de documentos, não havendo que se falar, em regra, de peculiaridades que determinem a análise jurídica individualizada dos referidos processos de reconhecimento de obrigação de indenizar.

28. De todo modo, para que a análise individualizada dos processos reste dispensada, como já dito alhures, faz-se necessário que a área técnica interessada ateste, de



5

forma expressa, que o caso concreto veiculado por cada processo administrativo se amolda aos termos da presente manifestação jurídica referencial.

II.2.2 – DA FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

29. *A priori*, cumpre registrar que a presente manifestação tomará por base, exclusivamente, os elementos constantes dos autos até a presente data, visto que, em face do que dispõe o art. 131 da Constituição Federal, o art. 10 da Lei nº 10.480/2002, o art. 11 da Lei Complementar nº 73/1993 e a Portaria PGF nº 526/2013, incumbe, a este órgão de execução da Advocacia-Geral da União, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, assim como os aspectos técnicos, econômicos, financeiros e orçamentários. A Boa Prática Consultiva – BPC nº 07¹, editada pela Advocacia-Geral da União – AGU, corrobora o presente entendimento:

O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade.

30. Importa frisar, pois, que não compete a esta Procuradoria Federal apreciar as questões de interesse e oportunidade do ato que se pretende praticar, visto que são da esfera discricionária do Administrador, tampouco dos atos técnicos e das especificações e fundamentações de ordem técnicas explicitadas para justificar a celebração do ajuste.

31. Cabe esclarecer que, via de regra, não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências. Assim sendo, o ideal, para a melhor e completa instrução processual, é que sejam juntadas ou citadas as publicações dos atos de nomeação ou designação da autoridade e demais agentes administrativos, bem como, os Atos Normativos que estabelecem as respectivas competências, com o fim de que, em caso de futura auditoria, possa ser facilmente comprovado que quem praticou determinado ato tinha competência para tanto. Ademais, quanto aos atos decisórios praticados com base em delegação de competência, vale lembrar que, de acordo com o art. 14, § 3º, da Lei nº 9.784/1999², estes deverão mencionar explicitamente esta qualidade e considerar-se-ão editadas pelo delegado.

32. Vale ressaltar, ademais, que aos organismos da Advocacia-Geral da União compete – fiel, técnica e exclusivamente³ – assessorar as Administrações servidas na tomada de suas decisões, apontando-lhes os embaraços jurídicos eventualmente existentes, e, ainda, as opções palatáveis, segundo o ordenamento pátrio, para a consecução das políticas públicas a cargo do órgão assessorado. Portanto, a atribuição legal do órgão de assessoramento jurídico esgota-se em orientar a autoridade sob o exclusivo prisma da legalidade, exarando

¹ Manual de Boas Prática Consultivas. 2ª edição. Brasília: AGU, 2012, p. 10. Disponível em: <http://agu.gov.br/sistemas/site/TemplateImagemTexto.aspx?idConteudo=153380&id_site=1104&aberto=&fechado=>

² Art. 14. (...)

³ § 3º As decisões adotadas por delegação devem mencionar explicitamente esta qualidade e considerar-se-ão editadas pelo delegado.

⁴ ORIENTAÇÃO NORMATIVA AGU Nº 28, DE 9 DE ABRIL DE 2009: "A competência para representar judicial e extrajudicialmente a União, suas Autarquias e Fundações Públicas, bem como para exercer as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo Federal, é exclusiva dos membros da Advocacia-Geral da União e de seus órgãos vinculados".

peça opinativa que efetivamente não vincula a Administração servida, mas que, necessariamente, lhe dá plena ciência das recomendações e observações lançadas pela Procuradoria Federal.

33. Deste modo, a análise em comento tem a função de apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

34. As questões que envolvam a legalidade, de observância obrigatória pela Administração, serão apontadas, ao longo deste parecer, como óbices a serem corrigidos ou superados. O prosseguimento do feito, sem a correção de tais apontamentos, será de responsabilidade exclusiva do órgão assessorado, por sua conta e risco.

35. Sendo assim, calha ressaltar que qualquer posicionamento contrário por parte da Administração é de sua total responsabilidade e deve ser justificado nos autos. A justificativa de posicionamento contrário ao da Assessoria Jurídica da autarquia deve, lógica e necessariamente, refutar todos os impedimentos legais levantados pela Procuradoria Federal.

II.3 – DO RESSARCIMENTO AO ERÁRIO DE VALORES RECEBIDOS INDEVIDAMENTE.

36. Em síntese, trata-se de processo administrativo instaurado para solicitar manifestação da Procuradoria Federal em relação às diretrizes a serem seguidas quanto ao recebimento indevido de auxílio estudantil – auxílio permanência – pelo discente interessado, no período de Agosto de 2015 a Janeiro de 2017, em decorrência do descumprimento da condição de não possuir vínculo empregatício.

37. Constam nos autos cópia do processo de cancelamento do auxílio estudantil, quando o interessado foi devidamente notificado para apresentar manifestação sobre a decisão de cancelamento do auxílio (folhas 098 e 099). Após manifestação do discente (folhas 105 e 106), a PROGES ratificou os termos de sua decisão.

38. Previamente à efetivação do procedimento de ressarcimento, deve ser realizado o procedimento de confirmação do recebimento indevido do auxílio estudantil, quando deverá ser oportunizado ao discente interessado o contraditório e ampla defesa. Recomendamos que esta etapa seja realizada nos mesmo autos de cancelamento do recebimento do auxílio estudantil, como fase posterior, sendo despicienda a formalização de novo processo administrativo para apuração e efetivação do ressarcimento em questão.

39. Assim, constatado o recebimento indevido do auxílio, por meio do devido processo legal, sendo oportunizada a manifestação do discente interessado, deverá se proceder aos trâmites para fins de ressarcimento ao erário, a fim de que se atenda aos princípios da supremacia e indisponibilidade do interesse público, bem como ao da vedação do enriquecimento sem causa.

40. Acerca da matéria, a Orientação Normativa nº 5 de 21 de fevereiro de 2013 cuidou de estabelecer os procedimentos a serem adotados, pelos órgãos e entidades do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal - SIPEC, para a reposição ao erário de valores pagos indevidamente pelo Poder Público.



- 7

41. Em seu teor, a referida Orientação Normativa esclarece quanto à instauração do processo administrativo, firmando, dentre outros trâmites, a necessidade da observação os princípios do contraditório e da ampla defesa.

42. Ademais, a referida ON em seu artigo 8º prevê o seguinte:

Art. 8º Não havendo interposição de recurso ou exauridas as instâncias recursais, o dirigente de recursos humanos notificará o interessado para que seja efetuada a reposição do valor apurado no prazo máximo de trinta dias, mediante Guia de Recolhimento à União - GRU, nos termos do art. 46 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

Parágrafo único. As reposições poderão ser parceladas, a pedido do interessado, por intermédio de desconto em folha de pagamento. (grifo nosso)

43. Apesar de tratar a regra sobre o débito de servidor ativo, aposentado ou ao pensionista, parece ser igualmente aplicável o caso aos valores devidos por ex-bolsista, em nome do qual, após o trâmite previsto na Orientação Normativa nº 5 de 21 de fevereiro de 2013, seja reconhecido o recebimento indevido de valores, decidindo-se pela obrigação de reposição ao erário.

44. Dito isso, é oportuno trazer à colação o teor do artigo 46 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que rege a possibilidade de cobrança administrativa quanto ao ressarcimento ao erário devido por servidor público civil da União, pensionista e figuras correlatas:

Art. 46. As reposições e indenizações ao erário, atualizadas até 30 de junho de 1994, serão previamente comunicadas ao servidor ativo, aposentado ou ao pensionista, para pagamento, no prazo máximo de trinta dias, podendo ser parceladas, a pedido do interessado. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 4.9.2001)

§ 1º O valor de cada parcela não poderá ser inferior ao correspondente a dez por cento da remuneração, provento ou pensão. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 4.9.2001)

§ 2º Quando o pagamento indevido houver ocorrido no mês anterior ao do processamento da folha, a reposição será feita imediatamente, em uma única parcela. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 4.9.2001)

§ 3º Na hipótese de valores recebidos em decorrência de cumprimento a decisão liminar, a tutela antecipada ou a sentença que venha a ser revogada ou rescindida, serão eles atualizados até a data da reposição. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.225-45 de 4.9.2001)

45. Como se nota, o referido artigo 46, *caput*, da Lei nº 8.112, de 1990, permite que o Poder Público (União, autarquias e fundações públicas federais) efetue cobrança administrativa referente **a reposições e indenizações ao erário devidas por servidor público e figuras correlatas**.

46. Quanto a eventual questionamento acerca da possibilidade de prestação de serviços gratuitos a esta IFES para compensar o recebimento indevido de valores, ressaltamos que tal hipótese deverá ser logo descartada por expressa vedação legal. Isso porque a prestação de serviços gratuitos no âmbito do serviço público em regra é vedada, conforme disposição do art. 4º da Lei nº 8112/90, *in verbis*:

Art. 4º É proibida a prestação de serviços gratuitos, salvo os casos previstos em lei.

47. Por outro lado, considerando a provável situação de vulnerabilidade do discente, não vemos óbice, diante do silêncio da mencionada norma, ao parcelamento da dívida, desde que cumpra sua obrigação de ressarcir os valores recebidos indevidamente,

corrigidos e atualizados. Nesse sentido, vislumbrando-se um possível parcelamento da dívida, deve ser observado o valor da parcela, que não deve ser inferior ao correspondente a dez por cento da remuneração percebida pelo interessado ou pela renda de sua família, conforme o caso.

48. Importa ilustrar que o não ressarcimento nos termos citados configura hipótese de enriquecimento sem causa, o que é vedado pelo ordenamento jurídico.

49. O enriquecimento sem causa, ou enriquecimento ilícito, encontra-se disciplinado nos termos dos artigos 884 a 886 do Código Civil, o qual dispõe:

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.

Art. 886. Não caberá a restituição por enriquecimento, se a lei conferir ao lesado outros meios para se ressarcir do prejuízo sofrido. (grifo nosso)

50. Nesta linha, igualmente colhemos a elucidativa lição de Orlando Gomes, que ao tratar do tema, expõe:

Na clássica definição de Orlando Gomes: "Há enriquecimento ilícito quando alguém, as expensas de outrem, obtém vantagem patrimonial sem causa, isto é, sem que tal vantagem se funde em dispositivo de lei, ou em negócio jurídico anterior. São necessários os seguintes elementos: a) o enriquecimento de alguém; b) o empobrecimento de outrem; c) nexos de causalidade entre o enriquecimento e o empobrecimento; e d) a falta de causa justa" (Obrigações, 3. ed., Rio de Janeiro, Forense, 1972, p. 289).⁴

51. Conforme se infere do exposto acima, o ordenamento jurídico condena o enriquecimento sem causa, determinando que o beneficiado restitua ao prejudicado o que auferiu sem justa causa. O conceito de justa causa é apresentado pela doutrina como sendo aquela vantagem obtida sem fundamento em dispositivo legal ou negócio jurídico anterior.

52. Sendo assim, advertimos que eventual recusa ou até mesmo negligência ou inércia do interessado em efetuar o pagamento no prazo legal, poderá ensejar a inscrição do débito em dívida ativa, para posterior cobrança judicial, desde que observadas as regras de regência da prescrição da pretensão da Administração.

53. Nesta diretriz tem prevalecido no âmbito da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional o entendimento de que "todos os valores devidos à União, quaisquer que sejam as suas origens, possuem natureza fiscal e devem ser inscritos em dívida pela PGFN para sua cobrança judicial⁵". Por este raciocínio, "todos os créditos vencidos e não pagos da União, seja de natureza tributária ou não tributária, subsumem-se à inscrição em dívida ativa".

54. Por certo, esta posição, plenamente defensável juridicamente, decorre da vastidão do conceito de dívida ativa não tributária apontado pela Lei nº 4.320, de 1964. Dali

⁴ *apud* SILVA, Regina Beatriz Tavares da (coord.). *Código Civil Comentado*. 8ª ed. São Paulo, Ed. Saraiva, 2012.

⁵ Excerto do Parecer PGFN/CDA Nº 723/2004.



9

é que se extrai a interpretação de que todos os valores devidos à União e não pagos no prazo certo devem ser inscritos em Dívida Ativa da União, tendo em mira, em seguida, a cobrança judicial.

55. Apesar disso, a doutrina nem sempre caminhou nessa direção.

56. Humberto Theodoro Junior ensina que:

Para cobrar-se executivamente, segundo os moldes da Lei n. 6.830, a Dívida Ativa deve proceder de obrigação tributária ou não tributária, desde, porém, que esteja prevista em lei, regulamento ou contrato. É preciso que a origem do crédito fazendário seja ato ou contrato administrativo típico. Nessa categoria não se inclui o débito decorrente de dano ao patrimônio da pessoa jurídica de direito público, que se rege pelas normas comuns da responsabilidade civil disciplinada pelo direito privado⁶.

57. Leandro Paulsen, René Bergmann Ávila e Ingrid Schroder Sliwka defendem tese no sentido de que

(...) nem todo o crédito da Fazenda Pública pode ser inscrito em dívida ativa. Apenas aquele decorrente do poder de império, exercido na modalidade de poder de polícia ou de outra atividade legalmente conferida à autoridade de direito público, enquanto atividade típica e própria da entidade de direito público, ainda que outros créditos possam ser considerados no conceito amplo de receita pública. Destarte a origem do crédito, se não decorrente do poder de império, deverá ser de ato ou contrato administrativo típico, sendo que outros créditos regem-se pelas normas comuns de responsabilidade civil disciplinada pelo direito privado. Estão excluídos do conceito, por exemplo, os créditos decorrentes de dano ao patrimônio da pessoa jurídica de direito público ou os créditos cedidos por outros entes que hajam sido originários de atos ou contratos privados⁷.

58. A jurisprudência dominante do Superior Tribunal de Justiça (STJ), de idêntico modo, tem rumado no sentido de não vislumbrar a possibilidade ampla e irrestrita de inscrição em dívida ativa de qualquer crédito genericamente enquadrado no rol previsto no artigo 39, § 2º, da Lei nº 4.320, de 1964:

PREVIDENCIÁRIO. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. CONCESSÃO DE APOSENTADORIA. FRAUDE CONTRA O INSS. CRÉDITO QUE NÃO SE ENQUADRA NO CONCEITO DE DÍVIDA ATIVA. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA. APURAÇÃO EM PROCESSO JUDICIAL PRÓPRIO ASSEGURADOS O CONTRADITÓRIO E A AMPLA DEFESA.

1. Recurso Especial contra v. Acórdão que, apreciando embargos do devedor opostos em execução fiscal fundada em pretensa dívida ativa não tributária, relativa à indenização por danos materiais devidos em razão de concessão fraudulenta de aposentadoria, considerou que a responsabilidade do embargante/recorrido seja apurada pela via ordinária, sob o fundamento de que o crédito não se enquadra no conceito de dívida ativa.

2. O INSS tem, sem sombra de dúvidas, o direito de ser ressarcido de danos materiais sofridos em razão de concessão de aposentadoria fraudulenta, devendo o beneficiário responder, solidariamente, pela reparação dos referidos danos.

3. O conceito de dívida ativa não tributária, embora amplo, não autoriza a Fazenda Pública a tornar-se credora de todo e qualquer débito. A dívida cobrada há de ter relação com a atividade própria da pessoa jurídica de direito público.

4. In casu, pretende o INSS cobrar, por meio de execução fiscal, prejuízo causado ao seu patrimônio (fraude no recebimento de benefício), apurados em "tomada de contas especial".

⁶ THEODORO JÚNIOR. Humberto. Lei de execução fiscal: comentários e jurisprudência. - 12 ed. - São Paulo: Saraiva, 2011, p. 40.

⁷ PAULSEN, Leandro; ÁVILA, René Bergmann; SLIWKA, Ingrid Schroder. Direito Processual Tributário: processo administrativo fiscal e execução fiscal à luz da doutrina e da jurisprudência. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010, p. 159.

5. A apuração de tais fatos devem ser devidamente apurados em processo judicial próprio, assegurado o contraditório e a ampla defesa.

6. Recurso não provido. (REsp 414916/PR, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 23/04/2002, DJ 20/05/2002, p. 111) O destaque não consta do original

59. Não obstante, no presente caso, por se tratar de enriquecimento decorrente do não cumprimento superveniente dos requisitos do edital para o recebimento de bolsa, o que permite aferir o valor líquido e certo devido, faz-se desnecessário buscar as vias judiciais, podendo a Fazenda constituir, desde logo, seu crédito, em decorrência do atributo da autoexecutoriedade.

60. Ademais, também deverá se observar a data exata a partir da qual o requisito editalício passou a ser descumprido, de forma que os cálculos sejam efetuados contando-se o valor recebido a partir dessa data.

61. No mais, reputamos ser a emissão das GRU'S uma adequada solução para o ressarcimento ao erário, não se olvidando da atualização dos valores originariamente lançados.

62. Quanto aos índices de atualização, devem ser dotados, por analogia, aqueles previstos no artigo 37-B, § 10 da Lei nº 10.522/2002.

63. Além disso, acaso o interessado incorra em falta de compromisso com a quitação da dívida, os autos deverão ser encaminhados a esta Procuradoria, a fim de se proceder aos encaminhamentos necessários à inscrição do débito em dívida ativa e à eventual propositura da execução fiscal.

III – CONCLUSÃO

64. Ante o exposto, é necessário que a Administração dê prosseguimento ao processo administrativo, de maneira a que se emita decisão administrativa apreciando-se a manifestação do discente e todos os documentos instrutórios e, ao final, concluindo-se pelo recebimento indevido ou não do auxílio estudantil em tela, sendo o discente posteriormente notificado do teor da decisão, quando se abrirá o prazo recursal pertinente.

65. Assim, constatado o recebimento indevido do auxílio, por meio do devido processo legal, deverá se proceder aos trâmites para fins de ressarcimento ao erário, a fim de que se atenda aos princípios da supremacia e indisponibilidade do interesse público, bem como ao da vedação do enriquecimento sem causa, sendo que, em caso de inadimplência e/ou apatia em relação ao ressarcimento da dívida, os autos deverão ser encaminhados à esta Procuradoria, a qual irá dar os devidos encaminhamentos ao Setor competente através do Sistema Sapiens-AGU para inscrição em dívida ativa e execução fiscal se for o caso, por se tratar de matéria contenciosa, respeitando o que prevê o artigo 2º da Portaria nº 530, de 13 de julho de 2007, que regulamenta a representação judicial das autarquias e fundações públicas federais pelos órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal.

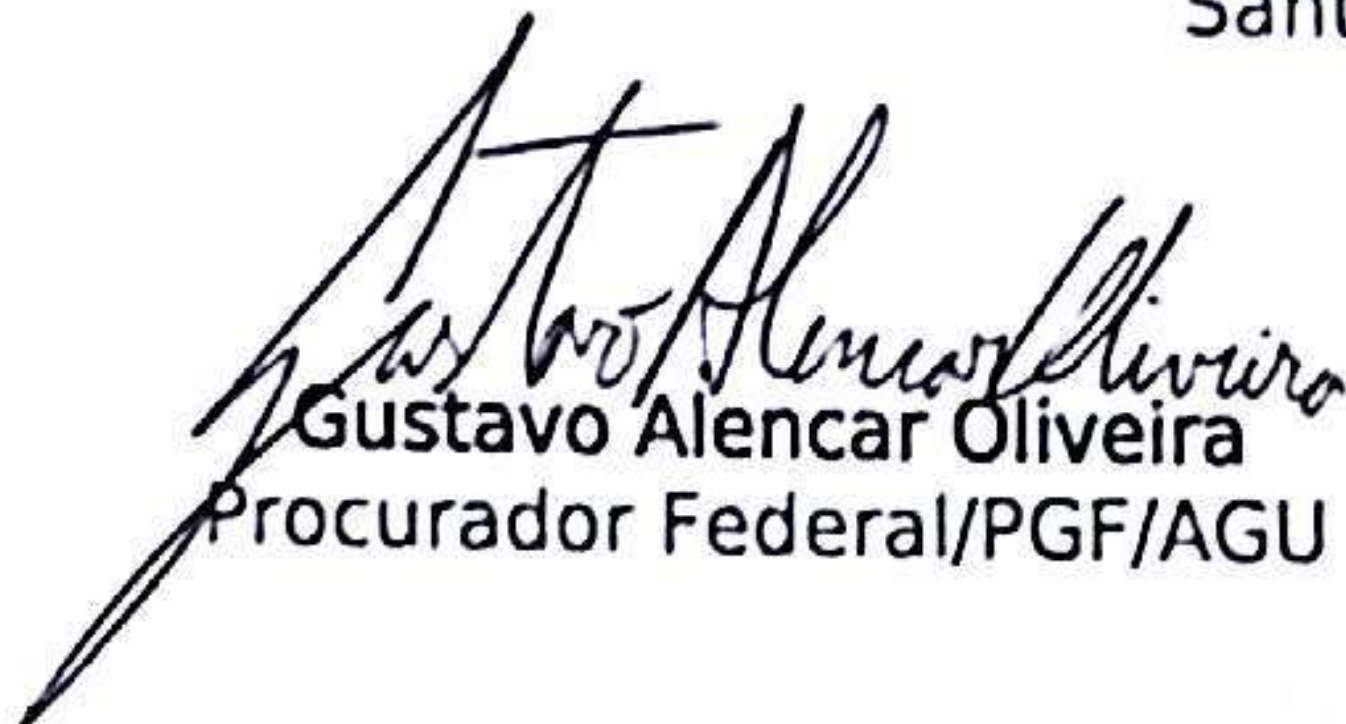
66. À vista de todo o exposto, abstraídas as questões técnicas, econômicas e financeiras, e resguardado o poder discricionário do Gestor quanto à oportunidade e conveniência da prática do ato administrativo, temos que, observados os contornos alinhavados pela presente manifestação jurídica referencial, será viável se proceder ao ressarcimento ao erário ora em tablado.



67. Registre-se que a análise jurídica individualizada dos procedimentos de ressarcimento de valores recebidos indevidamente por discentes da UFOPA, decorrentes do não cumprimento superveniente dos requisitos do edital para o recebimento de bolsa, nos termos da Orientação Normativa nº 55/2014-AGU, será dispensada caso a Administração ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da presente manifestação jurídica referencial. Adotada essa providência em cada processo, não se afigurará necessário o encaminhamento dos autos à Procuradoria Federal junto à UFOPA.

68. Em havendo, contudo, peculiaridades que escapem aos contornos gizados pela presente manifestação jurídica referencial, o processo deverá ser submetido a esta Procuradoria, para análise jurídica individualizada. Isto é, na hipótese de haver em algum caso concreto dúvida jurídica que o parecer referencial não permita dirimir, ou situação que, por qualquer razão, recomende análise jurídica individualizada, caberá à Administração encaminhar o processo a esta Procuradoria para o competente exame, indicando o objeto da controvérsia persistente.

Santarém - PA, 11 de abril de 2017.


Gustavo Alencar Oliveira
Procurador Federal/PGF/AGU

Paulo Ricardo de Andrade Aguiar
Assistente em Administração
SIAPE 2092683 - OAB-PA nº 17.154


Despacho nº 019/2017/PF-UFOPA/PGF/AGU

REFERÊNCIA: Processo nº 23204.001902/2017-29

1. Aprovo o PARECER Nº 056/2017/PF-UFOPA/PGF/AGU.

2. Encaminha-se para prosseguimento.

Santarém - PA, 10 de maio de 2017.


José Eliacl Nogueira Diógenes Júnior
Procurador Federal/PGF-AGU
Procurador-Chefe junto à UFOPA

ATESTADO DE CONFORMIDADE DO PROCESSO
COM MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL

Processo: _____

Referência/objeto: _____

Atesto que o presente processo, referindo-se a ressarcimento de valores recebidos indevidamente por discentes da UFOPA, decorrentes do não cumprimento superveniente dos requisitos do edital para o recebimento de bolsa, amolda-se à manifestação jurídica referencial correspondente ao PARECER Nº 056/2017/PF-UFOPA/PGF/AGU, cujas recomendações restam atendidas no caso concreto.

Fica, assim, dispensada a remessa dos autos para exame individualizado pela Procuradoria Federal, conforme autorizado pela Orientação Normativa nº 55, da Advocacia-Geral da União.

_____, ____ de _____ de 20__

Identificação e assinatura