



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**QUARTA PROCURADORIA**

**PARECER:** 882/2014–ML

**ASSUNTO:** TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

**REFERÊNCIA:** PROCESSO Nº 9.682/2011 (Apenso: Processo nº 010.001.669/2006)

**EMENTA:** TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. TRANSFERÊNCIA PARA A INATIVIDADE DE MILITAR DO CBMDF. INDENIZAÇÃO DE TRANSPORTE. INDÍCIO DE FRAUDE NA CONCESSÃO. ELEMENTO SUBJETIVO. DOLO DO BENEFICIÁRIO. SOLIDARIEDADE. DECISÃO Nº 2.715/2013. ACÓRDÃOS Nºs 141/2013 E 142/2013. NOTIFICAÇÃO. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO POR PARTE DO EX-COMANDANTE-GERAL, DO EX-DIRETOR DE INATIVOS E PENSIONISTAS E DO MILITAR BENEFICIÁRIO. ÁREA TÉCNICA SUGERE O DESPROVIMENTO APENAS DO RECURSO DO BENEFICIÁRIO E O PROVIMENTO DOS DEMAIS. PARECER **PARCIALMENTE CONVERGENTE DO MPC/DF.**

1. Os autos do processo em epígrafe tratam de Tomada de Contas Especial – TCE instaurada para apurar a existência de irregularidade ocorrida na concessão e pagamento de indenização de transporte ao militar do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal – CBMDF, Sr. Marcos Magalhães Mustafá, quando de sua passagem para a inatividade.
2. O Corpo Técnico, em análise exarada na Informação nº 209/2014-SECONT/3ª DICONT (fls. 389/400), transcreveu os termos da r. Decisão nº 2.715/2013, por meio da qual este c. **TCDF** considerou **improcedentes às defesas apresentadas** pelo Sr. Marcos Magalhães Mustafá, beneficiário da indenização, e pelos Srs. Jorge do Carmo Pimentel e Evaldo Marques Rabelo, ex-Comandante-Geral e ex-Diretor de Inativos e Pensionistas do CBMDF, respectivamente, à época dos fatos. Diante disso, **a contas em análise foram julgadas irregulares e o beneficiário da verba indenizatória inabilitado para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração do Distrito Federal**, com fundamento nos arts. 17, III, a e b, e 60 da LC nº 1/1994.
3. Os aludidos militares foram **notificados para recolherem o débito de R\$ 106.340,10**, decorrente das irregularidades na percepção, concessão e pagamento de indenização de transporte quando da passagem para inatividade de militar do CBMDF.
4. Irresignados com o r. **Decisum**, os Srs. Jorge do Carmo Pimentel e Evaldo Marques Rabelo, respectivamente, interpuseram recursos de reconsideração com o fito de reformar os termos daquela deliberação, fls. 270/286 e anexo de fl. 287 e fls. 288/299 e anexos de fls. 300/320. As peças recursais foram conhecidas pelo e. **TCDF**, por intermédio da r. Decisão nº 4.244/2013 (fl. 327), que também lhes conferiu efeito suspensivo **ex lege**, nos termos do art. 34 da LC distrital nº 1/1994 c/c art. 189 do RI/TCDF.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**QUARTA PROCURADORIA**

5. Noutro giro, o militar Marcos Magalhães Mustafá opôs Embargos de Declaração em face do r. Decisão nº 2.715/2013, os quais foram excepcionalmente conhecidos, mas rejeitados pelo e. **Tribunal**, conforme r. Decisão nº 6.216/2013 (fl. 341).

6. Ato contínuo, esse militar atravessou o Recurso de Reconsideração, fls. 351/363, em face da r. Decisão nº 2.715/2013 e do seu correspondente v. Acórdão nº 141/2013, que foi conhecido por esta c. **Corte** por intermédio da r. Decisão nº 976/2014, fl. 371, conferindo-se efeito suspensivo ao recurso.

7. Em adendo ao apelo acima especificado, o militar beneficiário da verba indenizatória apresentou a peça denominada Pedido de Reconsideração, fls. 373/385 dos autos em epígrafe, a qual não passou pelo crivo de admissibilidade desta c. **Corte de Contas**. Entretanto, o Corpo Instrutivo entendeu que os argumentos adicionais do recorrente **devem ser considerados como complemento do Recurso de Reconsideração conhecido por meio da r. Decisão nº 976/2014**. Desse modo, sugeriu a dispensa da fase processual suprimida em relação ao aludido expediente.

8. Em seguida, a 3ª Divisão de Contas, por meio da instrução que precede a análise deste **Parquet**, analisou o mérito dos recursos interpostos, ajustando-o ao **mais recente entendimento desta e. Corte de Contas** sobre o assunto, qual seja a imputação da responsabilidade pelo prejuízo ao Erário **somente aos militares beneficiários das indenizações de transporte**, de modo que a **responsabilização não alcançaria o Diretor de Inativos e Pensionistas e o Comandante-Geral daquela Corporação**. Diante disso, o Corpo Instrutivo sugeriu ao e. **Plenário** para que desse **provimento ao recurso de reconsideração dos gestores e desprovesse o do militar beneficiário**.

9. Além disso, a Unidade de Contas sugeriu que esta c. **Corte** considere cumprido o **item IV.a** da r. Decisão nº 6.945/2011, reiterado pelo **item 8** da r. Decisão nº 2.715/2013, em razão da abertura de sindicância no âmbito do CBMDF para tratar da concessão a que diz respeito o presente feito, conforme Ofício nº 26/2014-COGED/CTROL e anexo, fls. 344/345, e Ofício nº 25/2014 – COGED/CTROL e anexo, fls. 346/347.

10. Após este relato, este **Órgão Ministerial** passa à análise do presente feito.

11. Inicialmente, mister anotar que vige no processo administrativo brasileiro, segundo a majoritária doutrina, o **formalismo moderado**, cuja premissa é de que haja **ritos e formas simples** aplicáveis aos procedimentos administrativos suficientes a propiciar um **grau de certeza e segurança**, especialmente em reverência aos **princípios do contraditório e da ampla defesa**. Também, exige a **interpretação razoável quanto às formas** prescritas em lei, mas **sem, obviamente, permitir a sua inobservância completa**. Sob uma outra ótica, impende frisar que **as formalidades processuais não são um fim em si próprias, mas um meio de se chegar à justa e melhor solução jurídica do feito**.

12. Nesse sentido, não é demais lembrar que, vigora o **princípio da verdade material (ou real)** no processo administrativo pátrio, em detrimento do princípio da verdade formal que rege o processo civil. O princípio da verdade material informa que o julgador tem



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**QUARTA PROCURADORIA**

o **poder-dever** de formar seu convencimento com todos os elementos que, de alguma maneira, possam influenciar sua decisão. É o que também lecionam os insígnies professores **Sérgio Ferraz e Adilson Dallari**<sup>1</sup>:

*“Em oposição ao princípio da verdade formal, inerente aos processos judiciais, no processo administrativo se impõe o princípio da verdade material. O significado deste princípio pode ser compreendido por comparação: no processo judicial habitualmente se tem entendido que aquilo que não consta dos autos não pode ser considerado pelo juiz (ao qual se reconhece, contudo, certa margem de liberdade na investigação da verdade e, mesmo, da produção de provas), cuja decisão fica adstrita às provas ali produzidas; no processo administrativo o julgador deve sempre buscar a verdade, ainda que para isso tenha que se valer de outros elementos além daqueles trazidos aos autos pelos interessados.*

*A autoridade administrativa competente para decidir não fica na dependência da iniciativa da parte ou das partes interessadas, nem está obrigada a restringir seu exame ao que foi alegado, trazido ou provado, podendo e devendo buscar todos os elementos que possam influir no seu convencimento”.*

13. Desta feita, no caso **sub examine**, comungo com o entendimento da Área Técnica que **a supressão da fase de admissibilidade não deve prejudicar a análise dos argumentos apresentados no Pedido de Reconsideração** de fls. 373/385.

14. Ultrapassada essa questão inicial, relembro que a indenização de transporte, objeto dos presentes autos, foi autorizada pela Lei federal nº 5.619/1970 e nº 7.609/1987, regulamentada pelo Decreto federal nº 986/1993, cuja aplicabilidade foi estendida aos militares do CBMDF pelo Decreto distrital nº 16.529/1995. Os critérios de sua concessão foram disciplinados pela Portaria nº 23/1995-CBMDF.

15. O item III, 2, a da Portaria nº 23/1995-CBMDF estabelecia quais os documentos comprobatórios o militar transferido para a inatividade deveria apresentar à DIP, com o fito de fazer jus ao recebimento da indenização de transporte. Eram eles: i) **declaração da Diretoria de Pessoal**, contendo a relação nominal dos dependentes legalmente declarados na Corporação; ii) **escritura de imóvel próprio do local de destino, do cônjuge, de ascendente ou descendente**; iii) **certidão ou contrato de aquisição de imóvel do local de destino pelo SFH ou contrato de aluguel**; iv) **abertura de conta no Banco do Brasil S/A no local de destino**; v) **cópia xerox do certificado de propriedade do veículo**; vi) **carteira de trabalho assinada ou contrato de trabalho do empregado doméstico** (caso tivesse).

16. Compulsando-se os autos, verifica-se que o militar beneficiário **não logrou demonstrar** a efetiva transferência de domicílio e, desse modo, **não foi comprovada** a escorreita utilização dos recursos percebidos a título de indenização de transporte. Por conseguinte, as alegações de defesa apresentadas foram julgadas **improcedentes** pelo e. TCDF por meio da r. Decisão nº 2.715/2013 (fls. 259/260).

<sup>1</sup> FERRAZ, Sérgio e DALLARI, Adilson Abreu. **Processo Administrativo**. 3ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 76/77.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**QUARTA PROCURADORIA**

17. Neste momento processual, analisam-se os Recursos de Reconsideração interpostos pelo Sr. Marcos Magalhães Mustafá, beneficiário da indenização, e pelos Srs. Jorge do Carmo Pimentel e Evaldo Marques Rabelo, ex-Comandante-Geral e ex-Diretor de Inativos e Pensionistas do CBMDF, respectivamente, à época dos fatos.

18. Depreende-se da Informação nº 209/2014-SECONT/3ª DICONT (fls. 389/400), que a 3ª Divisão de Contas analisou de maneira profícua os argumentos apresentados pelo militar Marcos Magalhães Mustafá. Não obstante, deixou de aprofundar a análise das razões recursais apresentadas pelos gestores do CBMDF, em razão do **novo entendimento** sufragado pelo e. **Plenário**. Cito, no que importa, trechos da Informação:

**“Recurso do Sr. Marcos Magalhães Mustafá (fls. 351/363)**

7. **Alegação** (fls. 352/354): *aduziu que é indevida a repetição do indébito por parte do servidor, tendo em conta que o recebimento da indenização de transporte decorreu de ato exclusivo da Administração, seja por interpretação da norma ou possível erro, sem nenhuma interferência do servidor que recebeu de boa-fé.*

(...)

9. *Registrou que o recebimento da vantagem ocorreu por ato praticado de ofício pela Administração, sem requerimento por parte do servidor. Além disso, criou para o servidor expectativa de direito e, ainda, ressaltou o caráter alimentar das parcelas recebidas.*

10. **Análise:** *entendemos que restou evidenciado nos autos que não houve comprovação da fixação de residência no endereço indicado, Rio Branco/AC, e que, ademais, os elementos demonstram que o prejuízo teve origem na conduta dolosa do beneficiário, haja vista a existência de indícios de simulação de transferência de domicílio com o propósito de obter vantagem pecuniária que sabia não fazer jus, em proveito próprio e em prejuízo ao erário distrital.*

11. *Os excertos do TCU e AGU trouxeram entendimentos referentes ao recebimento de boa-fé pelo servidor público. Todavia, conforme exposto acima, o beneficiário não apresentou documentos que comprovassem a fixação de residência em Rio Branco/AC, consoante exigido pelas normas e constantes do termo por ele assinado (fl. 115\*). Os documentos são frágeis, não dando suporte à comprovação de sua efetiva mudança. Tal situação evidenciou má-fé do militar com intuito de receber a indenização de transporte em prejuízo ao erário distrital.*

12. *Ao contrário do que afirmou, o militar requereu a indenização de transporte, consoante documento por ele assinado (fl. 103\*). Além disso, equivoca-se o defendente ao querer atribuir ao valor indevidamente percebido o caráter alimentar, posto que sua natureza é indenizatória, e decorre da mudança do militar para outra cidade por ocasião da inatividade.*

13. **Alegação** (fls. 354/363): *trouxe à colação excertos de decisões judiciais e doutrinadores para subsidiarem suas reiteradas argumentações de recebimento de verba alimentar de boa-fé.*

14. **Análise:** *a jurisprudência trazida diz respeito à percepção de algum benefício de boa-fé, em decorrência de erros da administração ou de interpretação errônea da legislação e não do caso em exame, em que o dolo é patente. Por sua vez, os excertos de doutrinadores foram utilizados para expor alguns conceitos jurídicos ligados à boa-fé.*

**Complemento do Recurso do Sr. Marcos Magalhães Mustafá (fls. 373/385)**





**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**QUARTA PROCURADORIA**

15. *Os argumentos apresentados na peça de fls. 373/385 são similares aos apresentados na defesa de fls. 181/192 e já analisados pela Informação nº 215/2012-SECONT/3ªDICONT (fls. 195/203). Logo, seria desnecessária nova discussão sobre os mesmos fatos. Todavia, em sintonia com os princípios do contraditório e da ampla defesa, analisaremos a seguir as ponderações em questão.*

16. **Alegação** (fls. 374/375): *arguiu a **prescrição** da ação administrativa, tendo em conta que não houve conduta criminosa apurada no campo penal.*

17. **Análise:** *consoante consignado nas Decisões nº 5.374/1998 e nº 3.038/1999 (Processos nº 7.094/1991 e nº 266/1990, respectivamente), a Constituição Federal de 1988 é clara quanto à **imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário**, nos termos abaixo:*

(...)

18. *Assim, não há que se falar em prescrição quanto às apurações de prejuízo ao erário e seus respectivos ressarcimentos, bem como não existe previsão de apuração de conduta criminosa no campo penal como condição para a imprescritibilidade.*

19. **Alegação** (fl. 375): *aduziu que, em razão do lapso temporal decorrido entre o recebimento da indenização de transporte e a apuração, as provas documentais que poderiam comprovar o cumprimento da obrigação de fazer já pereceram. Acrescentou que o Decreto nº 986/93 previa que o militar beneficiário deveria guardar consigo as provas do cumprimento da obrigação por 1 (um) ano e que a legislação não previu de que maneira o militar deveria comunicar a Diretoria de Inativos e Pensionistas sobre a efetivação da mudança.*

20. **Análise:** *embora o lapso temporal realmente dificulte a apresentação de documentos, este não pode ser um argumento hábil a afastar a responsabilidade do recorrente, uma vez que todos os documentos que comprovassem a efetiva mudança dele para a cidade indicada já deveriam ter sido apresentados ao CBMDF, na forma da legislação e do termo de declaração (fl. 115\*).*

21. *Ademais, não consta no Decreto nº 986/93 prazo para guarda de provas pelo militar.*

22. *No tocante à ausência de previsão quanto à forma da comunicação à Diretoria de Inativos e Pensionistas sobre a efetivação da mudança, entendemos que não socorre o recorrente, tendo em vista que o militar ao longo do processo teve oportunidade de apresentar provas e não conseguiu comprovar a fixação de residência em Rio Branco/AC.*

23. **Alegação** (fls. 375/376): *asseverou que a Administração do CBMDF foi omissa na fiscalização do cumprimento da obrigação pelo administrado, logo, teve culpa in vigilando.*

24. **Análise:** *o beneficiário apresentou documentação para o recebimento da indenização, todavia, **não ficou comprovada a mudança de endereço, o que configurou má-fé do militar**. Portanto, imputou-se responsabilidade ao recorrente pelo ressarcimento do dano ao erário, decorrente da utilização indevida dos recursos provenientes da indenização de transporte.*

25. **Alegação** (fls. 377/378): *postulou a ilegitimidade para figurar no polo passivo do procedimento administrativo.*

26. **Análise:** *o argumento é improcedente, tendo em conta que cabe à Comissão de TCE apurar a responsabilidade de todos aqueles que participaram dos atos ilegais.*

27. **Alegação** (fls. 378/382): *afirmou que a imputação da responsabilidade não está baseada em provas que demonstrem a certeza fática ou real da ocorrência do fato ou da autoria que se imputa.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**QUARTA PROCURADORIA**

28. Arguiu que a Comissão de TCE baseou-se apenas em presunções calcadas em meros indícios, tais como o beneficiário não ter transferido o registro do veículo para a cidade indicada, o veículo ter sido multado no Distrito Federal ou no entorno em datas próximas ao recebimento da verba indenizatória, o militar ter mantido dependentes matriculados na rede de ensino público do Distrito Federal, o beneficiário ou seu dependente ter utilizado o sistema de saúde da rede pública do Distrito Federal ou rede conveniada do CBMDF, o militar ter continuado a residir no Distrito Federal no seu endereço antigo ou mesmo em outro endereço diferentes do indicado para recebimento da indenização de transporte.

29. **Análise:** toda a documentação constante do processo foi examinada, sendo considerada insuficiente para comprovar a transferência de residência do militar. Nenhum fato ou documento novo foi apresentado quanto a essa questão.

30. Quanto à transferência do veículo para a cidade indicada no requerimento de indenização de transporte, o termo por ele assinado (fl. 115\*) estabelecia o prazo de noventa dias contados do recebimento da indenização de transporte para apresentar à Diretoria de Inativos e Pensionistas o comprovante de transferência de veículo junto ao órgão de trânsito da unidade federada de fixação da residência.

31. As demais informações referidas como indícios foram levantadas na fase interna pelas CTCEs nos processos de apuração dos militares. Este levantamento de informações correspondia a um dos procedimentos adotados pelas CTCEs para identificar se os militares ou suas famílias estavam no Distrito Federal no período que informaram terem fixado residência em outra unidade federada. Todavia, também foram requeridos outros elementos que comprovassem a mudança de residência, e, no caso em tela, conforme mencionado anteriormente, o recorrente não foi capaz de comprovar a fixação de residência em Rio Branco/AC.

(...)

35. **Alegação** (fl. 383): argumentou que o militar não estava obrigado a permanecer na cidade indicada por prazo determinado, e que poderia a qualquer tempo mudar-se de lá, e até mesmo regressar para o Distrito Federal e aqui permanecer.

36. **Análise:** o recorrente não conseguiu comprovar nos autos a fixação de residência em Rio Branco/AC, portanto, a alegação não o socorre.

37. Por todo o exposto, a nosso ver, **o recorrente não trouxe qualquer fato novo ou qualquer justificativa que pudesse afastar as irregularidades a ele atribuídas. Deste modo, cremos que o Tribunal deve negar provimento ao recurso de reconsideração apresentado pelo militar Marcos Magalhães Mustafá.**

**Recurso do Sr. Jorge do Carmo Pimentel (fls. 269/286), com anexo (fl. 287)**

(...)

39. Expôs que não teve oportunidade de tomar conhecimento do não cumprimento legal por parte dos militares que receberam o benefício e não foi cúmplice e não tolerou desvios de conduta de militares subordinados; alegou que todos os atos iniciais de concessão da indenização de transporte cumpriram rigorosamente os dispositivos legais, o que os tornou legítimos; registrou que toda a documentação referente ao período de 1997 a 1998 não se encontrava no arquivo da DIP, o que o impedia de apresentar todas as orientações por escrito; aduziu que não foi beneficiário das concessões e não foi acusado de ter tomado parte do cometimento da fraude pelo beneficiário.

40. Ademais, **requereu ao Tribunal a sustentação oral.**

**Recurso do Sr. Evaldo Marques Rabelo (fls. 288/299), com anexos (fls. 300/320)**

(...)



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**QUARTA PROCURADORIA**

42. Registrou que toda a documentação referente ao período de 1997 a 1998 foi destruída, o que prejudicaria o exercício do contraditório e da ampla defesa; informou que o setor que cuidava da inteligência do Corpo de Bombeiros não relatou nenhuma irregularidade na concessão de indenização de transporte; referiu demora na detecção do problema pelo controle externo, bem como na instauração e conclusão dos trabalhos apuratórios pela Comissão de Tomada de Contas; afirmou que adotou todos os procedimentos administrativos pertinentes à sua função; arguiu que à época havia deficiência de pessoal e de procedimentos qualificados para o exercício das funções administrativas; e relatou que desconhecia que os ditames da Portaria nº 023/1995 não estavam sendo cumpridos, e que por isso não havia caracterização de omissão.

43. Por fim, **requereu ao Tribunal a sustentação oral.**

44. **Análise:** Em face dos pedidos supra, e tendo em vista o **entendimento firmado pela Corte na Sessão Ordinária nº 4.649, de 14.11.13, por meio das Decisões nos 5.666, 5.667 e 5.668/2013, de que a responsabilidade pelo prejuízo ao erário deve ser imputada somente ao militar beneficiário**, cremos que o Tribunal deve dar provimento aos recursos de reconsideração apresentados pelos militares Jorge do Carmo Pimentel e Evaldo Marques Rabelo.” (Fls. 389/398 – Grifos acrescidos e no original).

19. Ato contínuo ponderou que o e. **Tribunal** deve dar provimento aos recursos interpostos pelos então gestores, tendo em vista o **atual entendimento** manifestado pela e. **Corte de Contas** por meio da rr. Decisões nºs 5.666/2013, 5.667/2013 e 5.668/2013, no sentido de que a responsabilidade pelo prejuízo ao Erário deve ser imputada **somente ao militar beneficiário** da indenização de transporte, cujos argumentos são, essencialmente, repetições das razões indicadas na fase processual anterior de defesa.

20. Nesse contexto, destaco que as ações de ressarcimento ao Erário, nos termos da Constituição Federal, são **imprescritíveis**. Esse entendimento, inclusive, já foi sedimentado no âmbito do e. **Supremo Tribunal Federal**<sup>2</sup>, do c. **Superior Tribunal de Justiça**<sup>3</sup>, do e. **Tribunal de Contas da União**<sup>4</sup> e do c. **Tribunal de Contas do Distrito Federal**<sup>5</sup>.

21. Saliento também a compreensão já firmada no âmbito desta **Quarta Procuradoria** a respeito da **solidariedade** na concessão irregular de indenização de transporte a militares tanto do CBMDF como da PMDF, consubstanciado em Pareceres já emitidos por este **Órgão Ministerial**, com fundamento não apenas na LC nº 1/1994 e no Código Civil, mas também nos Decretos nºs 986/1993 (aplicável ao Distrito Federal por força do Decreto distrital nº 16.529/1995) e 4.307/2002, que revogou o Decreto federal nº 986/1993.

22. Nesse contexto, é importante destacar que, **como regra**, competia ao **ex-Diretor de Inativos e Pensionistas** do CBMDF **fiscalizar o estrito cumprimento** dos requisitos exigidos pela Portaria nº 23/1995 e, no mínimo, o **poder-dever de comunicar** ao Comandante-Geral qualquer irregularidade identificada na apresentação da documentação

<sup>2</sup> MS 26.210/DF, **Tribunal Pleno**, Rel. Min. **Ricardo Lewandowski**, DJe de 10/10/2008.

<sup>3</sup> REsp 894.539/PI, **2ª Turma**, Rel. Min. **Herman Benjamin**, DJe de 27/8/2009.

<sup>4</sup> Acórdão 2.709, **Plenário**, Rel. Min. **Benjamin Zymler**, DOU de 1º/12/2008.

<sup>5</sup> Decisão 311/2012, **Plenário**, Rel. Cons. **Costa Couto**, DODF de 1º/3/2012.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**QUARTA PROCURADORIA**

exigida ou na sua falta. É o que se depreende do art. 55 do Decreto nº 16.036/1994, que dispõe sobre o regulamento da organização básica do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal e dá outras providências:

*“Art. 55 - Ao Diretor de Inativos e Pensionistas, cabe as seguintes atribuições:*

*(...)*

*II - decidir sobre questões de pessoal inativo e pensionistas militares, submetendo ao Comandante-Geral as que lhe escapem a competência;*

*(...)*

*VI - emitir parecer em processos e documentos na área de sua competência;*

*(...)*

*X - expedir declarações e certidões relativas ao pessoal inativo e pensionistas militares;*

*(...)*

*XII - exercer outras atribuições que lhe forem cometidas”.*

23. Ademais, a própria Portaria CBMDF nº 23/1995 oferta à Diretoria de Inativos e Pensionistas a possibilidade de solicitar dados e documentos ao militar inativo com o fito de comprovar a veracidade das informações geradoras do benefício concedido, **in verbis**:

*“2 – MILITAR TRANSFERIDO PARA A INATIVIDADE/DIP-ATRIBUIÇÕES*

*(...)*

*b) A Diretoria de Inativos e Pensionistas:*

*(...)*

*V- O CBMDF poderá solicitar do militar inativo, a qualquer tempo, pelo prazo de 01 (um) ano, a comprovação de residência bem como confirmar através de Corporação co-irmã da Unidade da Federação local, a veracidade das informações geradoras do benefício.”*

24. Quanto ao ex-Comandante-Geral do CBMDF, não é despidendo destacar que era o **ordenador de despesa** à época dos fatos, vale dizer, a autoridade competente para autorizar o pagamento da indenização, devendo, portanto, zelar pela legal aplicação do recurso público. Sendo assim, o pagamento da indenização, que inicialmente aparentava estar coberto pela legalidade, tornou-se violador das normas de regência, especialmente em razão do comportamento conivente perpetrado pela corporação.

25. O Código Civil, ao tratar das modalidades das obrigações, estabelece, em seu art. 265 que, **verbis**:

*“Art. 265. A solidariedade não se presume; resulta da lei ou da vontade das partes.”*

26. Nos termos do referido diploma, há solidariedade quando, na mesma obrigação, concorre pluralidade de credores, cada um com direito à dívida toda, ou pluralidade de devedores, cada um obrigado a ela por inteiro. A doutrina, assim trata a matéria:





**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**QUARTA PROCURADORIA**

*“Originária da lei ou da convenção, para nós a solidariedade tem uma só natureza: uma obrigação com unidade objetiva (una eademque res), e, pois, não pode haver solução sem integridade de prestação, já que não pode o credor ser compelido a cindir a res debita, nem pode o devedor fracioná-la. Em qualquer caso, se há mais de um devedor com a obrigação de pagar a coisa devida por inteiro (totum et totaliter), ou se há vários credores com a faculdade de demandar a qualquer deles a prestação inteira e sem partilha, existe solidariedade, sem qualificações distintivas. (...)*

*Daí resumimos as noções, dizendo que na obrigação solidária há uma só relação obrigacional, com pluralidade de sujeitos; esta unidade de vínculo concentra-se em um objeto, que é devido e exigível, só e uno, independentemente da pluralidade subjetiva”<sup>6</sup>.*

27. Nesse aspecto, relevante destacar que a LC distrital nº 1/1994 assevera, em seu art. 13, I, que o c. **TCDF**, ao verificar a irregularidade das contas, **definirá a responsabilidade individual ou solidária pelo ato de gestão inquinado**. Ademais, o art. 17, § 2º, da referida Lei, estabelece que esta c. **Corte**, ao julgar irregulares as contas, quando comprovado i) dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico ou ii) desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, **fixará a responsabilidade solidária do agente público que praticou o ato irregular** e do terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado.

28. A reforçar esse raciocínio, cito o Decreto federal nº 986/1993 (aplicável ao Distrito Federal por força do Decreto distrital nº 16.529/1995), que, em seu art. 35, **denota a solidariedade como regra** para o recolhimento dos valores aos cofres públicos. Esse dispositivo foi reproduzido no art. 54 do Decreto federal nº 4.307/2002, que revogou o Decreto federal nº 986/1993.

29. No entanto, mais recentemente, o e. **Plenário** passou a entender que apenas o beneficiário da aludida verba indenizatória deveria ser citado para apresentação de defesa, **desconstituindo a solidariedade, a meu ver, evidente**, e eximindo tanto o Diretor de Inativos e Pensionistas como o Comandante-Geral da Corporação de qualquer responsabilidade. A propósito, transcrevo a r. Decisão 5.598/2013, proferida na Sessão Ordinária nº 4.648 (12/11/2013), que representa a mudança de entendimento do e. **Tribunal**:

*“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu:*

*I. tomar conhecimento: a) da tomada de contas especial objeto do Processo nº 480.000.001/2011; b) da Informação nº 46/2013 (fls. 08/14); c) do Parecer nº 1.062/2013 - MF (fls. 15/21);*

*II. com fundamento no art. 13, inciso II, da Lei Complementar nº 1/1994, ordenar a citação do militar nominado no § 9 da Informação nº 46/2013 para que, no prazo de 30 (trinta) dias, recolha aos cofres do Distrito Federal a importância de R\$ 97.166,83 (atualizado até fevereiro de 2013) ou apresente defesa ante a possibilidade de o Tribunal: a) julgar suas contas irregulares, nos termos das alíneas ‘b’ e ‘c’ do inciso*

<sup>6</sup> PEREIRA, Caio Mario da Silva. **Instituições de Direito Civil: Volume II. Teoria Geral das Obrigações**. Rio de Janeiro: Forense, p. 84/86.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**QUARTA PROCURADORIA**

*III do artigo 17 da LC nº 01/1994, em virtude de irregularidades no recebimento de indenização de transporte em razão de sua passagem para a inatividade; b) aplicar as penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública do Distrito Federal, consoante o art. 60 da LC nº 01/1994;*

*III. autorizar: a) a remessa de cópia dos autos ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios - MPDFT, para os devidos fins; b) o retorno dos autos à Secretaria de Contas, para as providências pertinentes."*

30. Contudo, **ainda assim mantenho meu entendimento** quanto à responsabilização solidária do militar beneficiário e dos gestores, **haja vista a expressa previsão legal e regulamentar.**

31. Vale dizer que o beneficiário da verba indenizatória inovou em relação aos argumentos apresentados em suas razões de defesa ao aduzir que recebeu de boa-fé a indenização de transporte tratada nestes autos e que a concessão em tela decorreu de ato exclusivo da administração, em razão de erro ou interpretação equivocada da legislação que regia a matéria.

32. Nesse particular, este **Parquet** consigna que a simples existência de boa-fé, **por si só**, não teria o condão de retirar a obrigatoriedade de devolução ao Erário de valores indevidamente percebidos.

33. Vale lembrar que o **e. Superior Tribunal de Justiça**<sup>7</sup> julgou, em sede de recursos repetitivos (art. 543-C do CPC), que, para que não haja a obrigação de se devolver valores indevidamente recebidos dos Cofres Públicos, deve haver a **boa-fé** do beneficiário e a **errônea interpretação** da Lei pela Administração, **embora razoável.**

34. Nesse contexto, o **e. Supremo Tribunal Federal**, em v. Acórdão paradigmático, em julgamento plenário unânime, entendeu que, para que não haja a reposição ao Erário, os seguintes requisitos devem ser cumpridos concomitantemente: i) **boa-fé** do beneficiário; ii) **ausência por parte do beneficiário de influência ou interferência** para a concessão da vantagem impugnada; iii) existência de **dúvida plausível** sobre a interpretação da norma pela Administração; e iv) **interpretação razoável**, conquanto equivocada, da norma.

35. A propósito, os termos da ementa do v. Acórdão:

*"MANDADO DE SEGURANÇA. MORTE DE UM DOS IMPETRANTES. IMPOSSIBILIDADE DE HABILITAÇÃO DE HERDEIROS, FACULTADO O USO DAS VIAS ORDINÁRIAS. EXTINÇÃO SEM JULGAMENTO DE MÉRITO. TOMADA DE CONTAS PERANTE O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. LEI N. 8.443/92. NORMA ESPECIAL EM RELAÇÃO À LEI N. 9.784/99. DECADÊNCIA, INOCORRÊNCIA. IMPOSTO DE RENDA SOBRE JUROS DE MORA DECORRENTES DE ATRASO NO PAGAMENTO DE VENCIMENTOS. DEVOLUÇÃO DE VALORES QUE, RETIDOS NA FONTE INDEVIDAMENTE PELA UNIDADE PAGADORA, FORAM RESTITUÍDOS PELA MESMA NO MÊS*

<sup>7</sup> REsp nº 1.244.182/PB, **Primeira Seção**, Rel. Min. **Benedito Gonçalves**, DJe de 19/10/2012.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**QUARTA PROCURADORIA**

*SEGUINTE. DÚVIDA QUANTO À INTERPRETAÇÃO DOS PRECEITOS ATINENTES À MATÉRIA. SEGURANÇA CONCEDIDA.*

*(...)*

*3. A reposição, ao erário, dos valores percebidos pelos servidores torna-se desnecessária, nos termos do ato impugnado, quando concomitantes os seguintes requisitos: 'i] presença de boa-fé do servidor; ii] ausência, por parte do servidor, de influência ou interferência para a concessão da vantagem impugnada; iii] existência de dúvida plausível sobre a interpretação, validade ou incidência da norma infringida, no momento da edição do ato que autorizou o pagamento da vantagem impugnada; iv] interpretação razoável, embora errônea, da lei pela Administração.'*

*(...)"*

(MS 25.641/DF, **Tribunal Pleno**, Rel. Min. **Eros Grau**, DJe de 21/2/2008).

36. É importante anotar que, no caso vertente, o militar solicitou, por meio do requerimento à fl. 103\*, benefício que sabia não fazer jus. Ademais, **simulou** sua mudança de residência visando unicamente seu **proveito pessoal**, em que pese, contrariamente, ser esperada a probidade (ou boa-fé objetiva) no desempenho de suas funções. Assim, **locupletou-se de forma indevida** de valores oriundos da indenização de transporte quando da sua passagem para a inatividade, agindo, desse modo, **eivado do elemento subjetivo doloso e de má-fé**, a exemplo da simulação anteriormente relatada.

37. Desse modo, não é possível identificar nos autos os motivos para que não haja a reposição ao Erário, tendo em vista: que não houve interpretação equivocada de lei, mas sim descumprimento das normas que regiam a indenização de transporte no âmbito do CBMDF; a participação do militar indenizado no ato de concessão; e a existência de **dolo na conduta do beneficiário**, o qual firmou declaração se dizendo ciente da legislação aplicável ao benefício, segundo a qual cabia a ele comprovar efetivamente a mudança de residência (fl. 112\*), o que não ocorreu na espécie.

38. Por fim, quanto ao **pedido de sustentação oral** pelos Srs. Jorge do Carmo Pimentel e Evaldo Marques Rabelo feito no bojo dos recursos, este **Ministério Público de Contas** entende que, nos termos do art. 60 da Resolução nº 38/1990, o e. **Tribunal pode deferi-lo**, por se tratar de medida que privilegia o **princípio da verdade material**, o qual informa que o julgador tem o poder-dever de formar seu convencimento com todos os elementos que, de alguma maneira, possam influenciar sua decisão.

39. Ante o exposto, o **Parquet opina** para que o c. **TCDF desproveja** os Recursos de Reconsideração interpostos pelos responsabilizados, mantendo-se, por conseguinte, os termos da r. Decisão nº 2.715/2013 e dos vs. Acórdãos nºs 141/2013 e 142/2013.

É o Parecer.

Brasília, 23 de setembro de 2014.

**Marcos Felipe Pinheiro Lima**  
Procurador

\* Processo nº 010.001.669/2006, apenso.