



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

PARECER: 420/2015–ML

ASSUNTO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

REFERÊNCIA: PROCESSO Nº 29.434/2011 (Apenso: Processo nº 010.001.718/2006)

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 1.563/2013. ACÓRDÃO Nº 76/2013. NOTIFICAÇÃO. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO POR PARTE DO EX-COMANDANTE-GERAL. DECISÃO Nº 3.241/2014. ACÓRDÃO Nº 395/2014. PROVIMENTO. OPOSIÇÃO DE EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. DECISÃO Nº 5.200/2014. NÃO CONHECIMENTO. NOTIFICAÇÃO. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO POR PARTE DO MILITAR BENEFICIÁRIO. DECISÃO Nº 6.378/2014. CONHECIMENTO. ÁREA TÉCNICA SUGERE O **DESPROVIMENTO**. PARECER 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. Josué Amari dos Santos, quando de sua passagem para a inatividade.

2. O c. **Plenário**, por meio da r. Decisão nº 3.241/2014, imputou responsabilidade apenas ao militar beneficiário da indenização e determinou que o mesmo promovesse o ressarcimento ao Erário. Irresignado, o interessado interpôs recurso de reconsideração em face do r. **Decisum**, conhecido pelo c. **TCDF** por meio da r. Decisão nº 6.378/2015 (fl. 296), prolatada nos seguintes termos:

“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – conhecer do Recurso de Reconsideração interposto pelo 1º SGT BM R.Rm JOSUÉ AMARI DOS SANTOS (beneficiário do pagamento indevido), em face da Decisão nº 3.241/14 e do Acórdão nº 395/14, conferindo-lhe efeito suspensivo, consoante estabelece o art. 34 da Lei Complementar nº 1/94 c/c o art. 189 do Regimento Interno do TCDF; II – dar ciência desta decisão ao recorrente e ao seu representante legal, conforme estabelece o art. 4º, § 2º da Resolução nº 183/07; III – autorizar o retorno dos autos à Secretaria de Contas para o exame de mérito do recurso interposto, na forma do parágrafo 1º do artigo 189 do Regimento Interno do TCDF, na redação que lhe deu a Emenda Regimental nº 19/06.” (Grifos acrescidos).

3. Ao apreciar o conteúdo do apelo, o Corpo Técnico concluiu, por intermédio da Informação nº 176/2015-SECONT/2ª DICONTE (fls. 301/310), em síntese, conforme o que se segue:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

*“O pedido de reconsideração, interposto pelo Sr. Josué Amari dos Santos, **não trouxe argumentos capazes de reverter o entendimento quanto a sua responsabilidade nos autos**, devendo o Tribunal **negar provimento** ao recurso, conforme análise apresentada nesta Informação.” (Fl. 310 – grifos acrescidos).*

4. Ao final, sugeriu ao e. **Plenário** que.

*“I. negue provimento ao pedido de reconsideração de fls. 277/289, mantendo, na íntegra, os termos da Decisão nº 3.241/14 e do Acórdão nº 395/14;
II. em consequência, notifique o recorrente identificado no § 50 desta Informação, acerca do não provimento de seu recurso, concedendo-lhe o prazo de 30 (trinta) dias para o recolhimento do débito que lhe foi atribuído neste Processo;
III. autorize o retorno dos autos à Secretaria de Contas para as providências de sua alçada.” (Fl. 310).*

5. Após este breve relato, passo à análise do presente feito.

6. A apreciação da matéria atinente à concessão irregular de indenização de transporte a militares tanto do CBMDF como da PMDF não é nova no âmbito deste **Parquet** especializado e tampouco nesta e. **Corte de Contas**.

7. Referida indenização 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.

8. 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).

9. 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 correta utilização dos recursos percebidos a título de indenização de transporte. Por conseguinte, as alegações de defesa apresentadas foram julgadas **improcedentes**.

10. Neste momento processual, analisa-se o mérito do Recurso de Reconsideração interposto pelo Sr. Josué Amari dos Santos, beneficiário da indenização de transporte.

11. Prefacialmente, registro que este **Parquet** especializado possui entendimento **congruente** ao esposado pelo Corpo Instrutivo em seu documento técnico. Nada obstante, não



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

é despciendo perpassar cada uma das razões recursais apresentadas pelo responsável a fim de dirimir qualquer dúvida quanto às irregularidades verificadas nos autos.

12. Os argumentos oferecidos pelo Sr. Josué Amari dos Santos, em sede recursal, foram devidamente resumidos e analisados pela Área Técnica (fls. 301/310). Com efeito, **considero** relevante transcrever os principais excertos de seu exame, seguidos da correspondente análise deste **Parquet** especializado:

“(...)

Argumento

9. Inicialmente, afirma o recorrente ter cumprido todos os requisitos e exigências solicitadas pela lei de remuneração vigente à época para a obtenção da indenização de transporte, a qual serviria para fazer face às despesas com mudança de domicílio, tendo adquirido o direito ao benefício.

Análise

10. Diferentemente do afirmado, o beneficiário não apresentou documentos que comprovassem a fixação de residência no local por ele indicado, conforme exigido pelas normas e legislação vigentes. Os documentos acostados ao processo de concessão são frágeis, não dando suporte à comprovação de sua efetiva mudança.

11. A Portaria nº 23/1995 exigia, por parte do beneficiário, a comprovação de domicílio em até 90 (noventa) dias e, ainda, estabelecia que o mesmo estaria sujeito à fiscalização da Corporação pelo prazo de 1 (um) ano, sob pena de medidas administrativas, disciplinares e judiciais. Todavia, o beneficiário não comprovou a situação exigida.

12. Assim, improvido o argumento apresentado.” (Fls. 302/303).

13. Ora, conforme restou amplamente demonstrado nos autos, o **beneficiário não apresentou a documentação exigida pelo referido normativo** à época, mesmo tendo a obrigação de fazê-lo para atender ao desiderato precípuo da norma.

14. Ainda pesa contra o militar o fato de que, até o presente momento, não há comprovação suficiente de fixação de residência no local por ele indicado, seja por outros documentos ou quaisquer outros meios, motivos pelos quais não há como acatar tal alegação.

“(...)

Argumento

13. Alega ter ocorrido a prescrição da pretensão administrativa de cobrança, uma vez que a previsão disposta no art. 37, § 5º, da CF/88 somente ocorre quando a ação de dano ao erário advir de conduta criminosa apurada no campo penal e, neste caso, a conduta do recorrente seria de mera obrigação de fazer.

Análise

14. Cabe destacar a **independência das instâncias civil, penal e administrativa**. A questão aqui debatida gira em torno do ressarcimento ao erário, sem adentrar na seara da improbidade administrativa ou do delito penal. No caso de outros delitos (improbidade administrativa ou crime penal militar), a competência para apurar essas faltas seria do MPDFT, nada impedindo que o TCDF, dentro de suas competências, buscasse o ressarcimento ao erário.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

15. A jurisprudência mais recente dos Tribunais Superiores (STJ e STF) é remansosa em afirmar a imprescritibilidade das ações de ressarcimento sem delimitar se sua incidência se daria em ações de improbidade ou não, ou seja, aplica-se a qualquer ação de ressarcimento:

STF

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO CONSTITUCIONAL E DIREITO PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE RESSARCIMENTO DE DANO AO ERÁRIO. ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. IMPRESCRITIBILIDADE. REPERCUSSÃO GERAL PRESUMIDA. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

1. A repercussão geral é presumida quando o recurso versar questão cuja repercussão já houver sido reconhecida pelo Tribunal ou quando impugnar decisão contrária a súmula ou a jurisprudência dominante desta Corte (artigo 323, § 1º, do RISTF).

2. O Pleno do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do MS 26.210, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, DJ de 10.10.08, fixou entendimento no sentido da imprescritibilidade da ação de ressarcimento de dano ao erário.

3. In casu, o acórdão originariamente recorrido assentou:

'AGRAVO. DECISÃO PROFERIDA EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. ART. 557, CAPUT, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PRETENSÃO RESSARCITÓRIA. IMPRESCRITIBILIDADE. 1. Matéria possível de ser julgada por meio de decisão monocrática, na forma do art. 557 do Código de Processo Civil, haja vista a manifesta improcedência da pretensão recursal. 2. A pretensão ressarcitória é imprescritível, nos termos do que dispõe o art. 37, §5º, da constituição federal. Precedentes dos tribunais. RECURSO DESPROVIDO.'

4. Agravo regimental desprovido. (AI 848482 AgR, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 27/11/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-035 DIVULG 21-02-2013 PUBLIC 22-02-2013)

16. Assim, não ocorre a prescrição quanto às apurações de prejuízos ao erário e respectivos ressarcimentos." (Fls. 303/304 – grifos acrescidos).

15. Sobre essa questão, **coaduno** com a análise feita pelo Corpo Instrutivo no que tange à previsão contida no art. 37, § 5º, da Constituição Federal, segundo a qual são **imprescritíveis** as ações de ressarcimento de dano ao Erário.

16. Nessa toada de entendimento, o e. **Superior Tribunal de Justiça**, no julgamento do REsp 894.539/PI¹ (2ª Turma, Rel. Min. **Herman Benjamin**, DJe de 27/8/2009), firmou entendimento no sentido de que, sendo a TCE um **processo administrativo que visa a identificar responsáveis por danos causados ao Erário, bem como determinar o ressarcimento do prejuízo apurado, indubitável é a incidência da imprescritibilidade** prevista no dispositivo constitucional destacado.

¹ "ADMINISTRATIVO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. DANO AO ERÁRIO. RESSARCIMENTO. IMPRESCRITIBILIDADE. MULTA. PRESCRIÇÃO QUINQUÊNAL. ART. 1º DA LEI 9.873/1999. INAPLICABILIDADE.

1. A pretensão de ressarcimento por prejuízo causado ao Erário é imprescritível. Por decorrência lógica, tampouco prescreve a Tomada de Contas Especial no que tange à identificação dos responsáveis por danos causados ao Erário e à determinação do ressarcimento do prejuízo apurado. Precedente do STF.

(...)

4. Recursos Especiais parcialmente providos para afastar a prescrição relativamente ao ressarcimento por danos causados ao Erário."



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

17. Registre-se, ainda, que, no julgamento do MS 26.210, o c. **Pleno** do e. **Supremo Tribunal Federal** também fixou entendimento no sentido da **imprescritibilidade da ação de ressarcimento de dano ao Erário**. Eis a ementa do julgado:

“MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. BOLSISTA DO CNPq. DESCUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO DE RETORNAR AO PAÍS APÓS TÉRMINO DA CONCESSÃO DE BOLSA PARA ESTUDO NO EXTERIOR. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. INOCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO. DENEGAÇÃO DA SEGURANÇA.

I - O beneficiário de bolsa de estudos no exterior patrocinada pelo Poder Público, não pode alegar desconhecimento de obrigação constante no contrato por ele subscrito e nas normas do órgão provedor.

II - Precedente: MS 24.519, Rel. Min. Eros Grau.

III - Incidência, na espécie, do disposto no art. 37, § 5º, da Constituição Federal, no tocante à alegada prescrição.

IV - Segurança denegada”.

(MS 26.210/DF, **Tribunal Pleno**, Rel. Min. **Ricardo Lewandowski**, DJe de 10/10/2008).

18. Os seguintes vv. acórdãos prolatados por ambas as turmas do e. **Pretório Excelso** também caminham no mesmo sentido: AI 819.135 AgR/SP, **1ª Turma**, Rel. Min. **Luiz Fux**, DJe de 19/8/2013; RE 598.493 AgR/SP, **2ª Turma**, Rel.^a Min.^a **Cármem Lúcia**, DJe de 13/5/2013; AI 848.482 AgR, **1ª Turma**, Rel. Min. **Luiz Fux**, DJe de 22/2/2013; e, RE 606.224 AgR/SE, **2ª Turma**, Rel.^a Min.^a **Cármem Lúcia**, DJe de 17/4/2013.

19. Destaco, por oportuno, o consolidado entendimento no âmbito do c. **Tribunal de Contas da União** a respeito da imprescritibilidade da TCE, haja vista ser ação que visa o ressarcimento ao Erário, cujo sumário é o seguinte:

“INCIDENTE DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA. INTERPRETAÇÃO DA PARTE FINAL DO § 5º DO ART. 37 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. IMPRESCRITIBILIDADE DAS AÇÕES DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. CONSONÂNCIA COM POSICIONAMENTO RECENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. REMESSA DE CÓPIA DO ACÓRDÃO À COMISSÃO DE JURISPRUDÊNCIA DO TCU.”

(Acórdão 2.709, **Plenário**, Rel. Min. **Benjamin Zymler**, DOU de 1º/12/2008).

20. No mesmo sentido: v. Acórdão nº 3.481, **Plenário**, Rel. Min. **Aroldo Cedraz**, DOU de 10/12/2012 e v. Acórdão nº 5.716, **Primeira Câmara**, Rel. Min. Substituto **Weder de Oliveira**, DOU de 20/8/2013.

21. Este e. **TCDF**, em harmonia com o entendimento acima destacado, também possui sedimentada jurisprudência no sentido de que as ações de ressarcimento ao Erário, representada **in casu** pela TCE, são **imprescritíveis**. Exemplificativamente, cito a r. Decisão nº 311/2012 (**Plenário**, Rel. Cons. **Costa Couto**, DODF de 1º/3/2012).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

22. Partindo dessa premissa, concluo que, desde que **obedecidos o devido processo legal, as garantias constitucionais da ampla defesa e do contraditório**, poderá a Administração buscar reaver os valores indevidamente pagos aos agentes públicos e que acarretaram lesão ao Erário, razão pela qual **não merece prosperar tal argumento**.

“(…)

Argumento

17. Reafirma que a demora excessiva na apuração da TCE impediu-lhe de exercer o contraditório e a ampla defesa, uma vez que o Decreto nº 986/1993 estabelecia que o militar, decorrido 1 (um) ano do recebimento do benefício, estaria desobrigado de apresentar as provas do cumprimento da obrigação.

Análise

18. Ao contrário do afirmado, os documentos que comprovariam a mudança de domicílio do militar deveriam ter sido entregues à Corporação para que fossem juntados ao processo de concessão do benefício. Não existe na norma disposição de que a documentação comprobatória deveria ser guardada por apenas 1 (um) ano.

19. Embora o lapso temporal realmente dificulte a apresentação de novos documentos, este não pode ser um argumento hábil a afastar a responsabilidade do recorrente, uma vez que todos os documentos que comprovariam a efetiva mudança dele para a cidade indicada já deveriam ter sido apresentados ao CBMDF, à época, na forma da legislação. Portanto, deve ser considerado improvido o argumento ofertado.” (Fl. 304 – grifos acrescidos).

23. Nesse ponto, deve-se destacar que **o momento apropriado para a produção de provas é o da defesa**, conforme estabelecido no conjunto normativo legal e infralegal que rege o processo administrativo no âmbito desta c. **Corte de Contas**.

24. Assim, quanto à alegação de cerceamento de defesa e à dificuldade de se produzir novas provas, conforme se extrai das informações constantes no processo, **não foram juntados aos autos quaisquer documentos ou provas que dessem sustentação às suas alegações; o defendente tampouco trouxe argumentos novos que pudessem infirmar as irregularidades apontadas**.

25. Ainda, importante destacar que o decurso de tempo tomado pela instrução processual **não implicou em recusa do acostamento de novas provas, que podem e devem ser juntadas, independentemente de notificação por parte da Administração em reverência ao princípio da verdade real**. Assim sendo, não caberia qualquer discussão a respeito da inobservância aos **princípios do contraditório e da ampla defesa**.

“(…)

Argumento

20. Aduz que a Administração do Corpo de Bombeiros tem culpa in vigilando, porquanto, mantendo-se inerte, **deixou de cumprir os seus deveres e concorreu para que o militar não preservasse provas existentes**.

21. Destaca que o fato de o Tribunal ter isentado de responsabilidade solidária os diretores da Divisão de Inativos e Pensionistas e os Comandantes-Gerais se constitui em **grave injustiça**, com afronta aos princípios da igualdade e isonomia das partes,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

*porque havia **culpa concorrente**, já que estava dentre as atribuições dos gestores a de apurar irregularidades havidas nas concessões.*

Análise

22. *O fato de o Comandante-Geral e o Diretor de Inativos e Pensionistas do CBMDF terem se quedado inertes quanto à efetiva fiscalização não garante a regularidade dos atos. Cabia ao militar beneficiário fazer prova inequívoca da efetiva residência na localidade elegida para concessão do multicitado benefício.*

23. *Em que pese não ser cabível a qualquer agente público alegar desconhecimento da legislação, ao ter concordado com os termos para o recebimento da indenização de transporte e com a veracidade das informações prestadas (fl. 76*), o militar deveria ter feito prova inequívoca da fixação de domicílio na cidade de destino e não o fez. Assim, improvido o argumento.” (Fls. 304/305 – Grifos acrescidos).*

26. Novamente, em consonância com a inteligência esposada pelo Corpo Instrutivo, **a omissão de fiscalização daquela Corporação no presente caso não acarreta, sob nenhum aspecto, a convalidação da nulidade do ato de concessão**, mormente por se tratar de uma **nulidade absoluta**.

27. Quanto à exclusão de responsabilidade dos dirigentes à época dos fatos, desde o final de 2013 o e. **Plenário** passou a entender que apenas o beneficiário da aludida verba indenizatória deveria ser citado para apresentação de defesa, desconstituindo a solidariedade e eximindo tanto o Diretor de Inativos e Pensionistas como o Comandante-Geral da Corporação de qualquer responsabilidade. Nesse espeque, considero que a alegação trazida pelo Recorrente não merece guarida.

“(…)

Argumento

24. *Aduz que a TCE foi instaurada para apuração dos responsáveis pela concessão e pagamento da indenização de transportes, não cabendo ao recorrente qualquer dessas atribuições, tendo sido apenas receptor do benefício. Assim, a Comissão extrapolou sua competência e finalidade.*

Análise

25. *Cabe à Comissão de TCE quantificar o dano e apurar a responsabilidade de todos aqueles que participaram dos atos considerados ilegais (fase interna) e a este e. Tribunal julgar as contas (fase externa). Neste caso, a TCE imputou o débito ao militar beneficiário e esta Corte acolheu o entendimento daquela Comissão, julgando estas contas irregulares.*

26. *Assim, não merece guarida o argumento.” (Fl. 305).*

28. O Recorrente intenta eximir-se de sua responsabilidade; contudo, não cabe a qualquer servidor alegar o desconhecimento da legislação. Conforme consta do Relatório de TCE nº 42/2011 – DIEXE II/SUTCE/CGDF (fls. 155/162 – apenso), **in casu**, pesa contra o beneficiário o fato de ter firmado declaração (fl. 76 – apenso) de que estava ciente da legislação aplicável à concessão do benefício, segundo a qual **cabia a ele comprovar efetivamente a mudança de residência**. Nesse sentido, conquanto tivesse conhecimento dos normativos que regiam a matéria, **não apresentou os documentos necessários à concessão do benefício** tempestivamente, conforme restou demonstrado nos autos, e **nem mesmo nesta fase processual**.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

29. Ademais, desde o Relatório da CTCE até a manifestação deste c. **TCDF**, a imputação de responsabilidade ao militar e a consequente obrigação de ressarcir o Erário sempre estiveram balizadas nos normativos aplicáveis à espécie e na ausência de comprovação da mudança de domicílio/residência. Esse contexto, consubstanciado em documentos técnicos presentes nos autos, denotam a motivação necessária para a imputação de responsabilidade ao militar.

“(...)

Argumento

27. Alega que na presente TCE não se encontra qualquer elemento de prova idônea, inconcussa ou incontroversa que possa respaldar a imputação que é feita ao ora recorrente, ou seja, as provas não seriam suficientes para imputar a responsabilidade.

Análise

28. Ao contrário do que afirma o recorrente, quem deveria ter feito prova de que fazia jus à indenização de transporte era o próprio beneficiário. Uma vez que a condição fundamental para o regular recebimento da indenização era a prova inequívoca da fixação de residência na localidade indicada.”

(Fls. 305/306 – grifos acrescidos).

30. Sobre a questão relativa à produção de provas, entendo que **razão não assiste à Recorrente**. No Brasil, vigora o **princípio da verdade material (ou real)** no processo administrativo, em detrimento do princípio da verdade formal que rege o processo civil. Este último dá ressonância ao brocardo **quod non est in actis non est in mundo** (o que não está nos autos, não está no mundo jurídico), posto que, sob esta ótica, somente é dado ao julgador valorar aquilo que consta e instrui os autos para formar seu convencimento. **De modo diametralmente oposto**, o princípio da verdade material informa que o julgador tem o **poder-dever** de formar seu convencimento com todos os elementos que, de alguma maneira, possam influenciar sua decisão. Esse também é o ensinamento dos renomados juristas **Sérgio Ferraz e Adilson Dallari**²:

“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”.

² FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. **Processo Administrativo**. São Paulo: Ed. Malheiros, 2012, p. 133.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

31. Cumpre registrar, no entanto, que o art. 333, incisos I e II, do Código de Processo Civil – aplicável subsidiariamente ao processo administrativo brasileiro –, impõe o ônus da prova ao autor, quanto a fato constitutivo de seu direito, e ao réu, quanto à existência de fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito do autor. Entende-se, portanto, que **o respeito ao princípio da verdade material deve ser equilibrado com relação ao ônus da parte de comprovar tais fatos por ela alegados**, haja vista a **presunção de veracidade dos atos administrativos** que equivalem à acusação formal.

32. Destarte, **cabe ao interessado, em cumprimento ao seu ônus relativo ao direito em questão, comprovar que agiu ao abrigo da legislação**. Não obstante, compulsando-se os autos, verifico que **não foi o que se aferiu no presente caso**, razão pela qual coaduno com o entendimento exarado pela Área Técnica sobre esse ponto.

“(…)

Argumento

29. *Afirma que o fato de a comissão de tomada de contas especial haver constatado que, no período próximo à percepção da indenização de transporte pelo requerente, este tenha se consultado ou submetido a tratamento médico na Policlínica do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, ou em qualquer clínica ou hospital conveniado, ou mesmo em qualquer hospital da Rede Pública de Saúde do Distrito Federal, não pode significar, nem ser entendido como não tendo sido cumprida a obrigação de fazer, ou seja, que o militar não tenha efetuado a sua mudança para a cidade que declarou que fixaria residência, pois, é o Distrito Federal o seu domicílio necessário enquanto servidor militar inativo do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal. É no Distrito Federal que o militar tem direito ao tratamento e à assistência médica, hospitalar, odontológica e psicológica para si e seus dependentes. É no Distrito Federal que o militar contribui com parcela dos seus vencimentos ou proventos para o Fundo de Saúde com vista à assistência médica e hospitalar para os seus dependentes.*

Análise

30. *Diferentemente do alegado, os indícios podem sim indicar a ocorrência de uma situação ou fato. Os indícios aqui colhidos durante toda a instrução processual, juntamente com a situação refletida pelo processo de concessão, qual seja, a inexistência de documentos que comprovassem a fixação de residência na cidade de destino, vieram a espancar eventuais dúvidas sobre a mudança de domicílio pelo militar.*

31. *Se existissem outras provas que indicassem uma situação favorável ao recorrente, estas seriam consideradas. Todavia, não há. Neste caso, os fatos levantados pela CTCE reforçam a situação espelhada pelo processo de concessão da indenização, isto é, que o militar beneficiado não demonstrou efetivamente a fixação de residência na localidade indicada.*

32. *O fato de o militar possuir como domicílio necessário o lugar onde serviu (art. 76, parágrafo único, do CC), em nada muda a situação aqui examinada. As normas que regiam, à época, a concessão do benefício exigiam que para o recebimento da indenização de transporte deveria ocorrer a mudança de domicílio, entendido como o domicílio voluntário, até porque não poderia a lei exigir a alteração do domicílio necessário, porque este se dá em razão de disposição legal.*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

33. Nesse contexto, mesmo o domicílio necessário do militar do CBMDF sendo o DF, em nada altera o **requisito fundamental para o regular recebimento da indenização de transporte, que é a fixação de residência na localidade indicada (domicílio voluntário)**.

34. Desta forma, não merecem guarida as alegações apresentadas.

Argumento

35. Alega que não se pode associar a questão de um filho ou dependente do militar que eventualmente tenha se mantido matriculado na rede Pública de Ensino do Distrito Federal ou Particular ao fato de ele residir ou não no Distrito Federal. Isto porque, em sendo a educação um direito de todos e dever da família e do estado (art. 227 da Constituição Federal) e sabendo-se que na busca de uma melhor educação e formação para os filhos, os pais os matriculariam nos estabelecimentos de ensino que melhor possam lhes proporcionar a formação/educação almejada.

Análise

36. Em nenhum momento foi colocada a impossibilidade de o militar poder escolher o local e a unidade educacional que melhor atende e ao anseio de sua família. Mas o referido militar, ao requerer o benefício para transferência de domicílio e receber o valor da indenização, incluindo o valor da mudança de sua móvel e mais 4 (quatro) passagens para si e sua família (esposa e dois filhos, fls. 75* e 77*), indica que estes também mudariam para aquela cidade.

37. Dessa forma, **improvido** o argumento.

Argumento

38. Destaca que a lei de regência não impunha qualquer condição para deferir a verba indenizatória, exceto a de que o militar houvesse sido transferido para a inatividade mediante reserva remunerada ou reforma e que o pedido fosse efetuado em até 180 (cento e oitenta) dias após a transferência para a inatividade e que preenchidos os requisitos legais.

Análise

39. Equivoca-se o recorrente. A **Portaria nº 23/1995, que regulamentou o benefício de indenização de transporte, enumera condições que o militar deveria atender para comprovar a regularidade do benefício**. No caso, a condição principal (conditio sine qua non) seria a mudança efetiva de sua residência para a localidade indicada.

Argumento

40. Aduz que a decisão de imputar responsabilidade ao recorrente baseou-se apenas em presunções calcadas em meros indícios insubsistentes tais como o fato de o beneficiário não haver transferido o registro do seu veículo para a cidade indicada; manter filho ou filha, dependentes, matriculados na rede de ensino público do Distrito Federal; haver o veículo sido multado no Distrito Federal ou no entorno em datas próximas àquela da transferência do militar para a inatividade e recebimento da verba indenizatória; haver sido constatado que o militar, a esposa, ou mesmo qualquer de seus dependentes legais haver se beneficiado do sistema de saúde da rede pública do Distrito Federal e também na Policlínica ou hospitais e clínicas conveniados do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal; ou ainda, em razão de o militar encontrar-se residindo no Distrito Federal, em seu antigo endereço ou mesmo em outro endereço que não aquele indicado que fixaria residência por ocasião do recebimento da indenização de transporte em questão.

Análise

41. Os fatos constatados pela CTCE, em conjunto com a inexistência de documentos comprobatórios da transferência nos autos, demonstram que não houve a mudança



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

de domicílio necessária para gozar da indenização.” (Fls. 306/308 – grifos acrescidos).

33. Sobre os argumentos recursais acima, considero que a análise feita pelo Corpo Instrutivo e os parágrafos anteriores deste Opinitivo são suficientes a expurgá-los, especialmente por ter restado indubitável que **o Recorrente não cumpriu os requisitos exigidos pelo normativo aplicável de forma a fazer jus ao benefício em comento.**

“(…)

Argumento

42. Coloca, no que pertine ao fato de o militar beneficiário não haver permanecido por um considerável lapso temporal na cidade indicada e hoje encontrar-se residindo em local diferente daquele indicado, que já decorre bastante tempo desde quando recebeu a verba indenizatória e, deste modo, é plenamente justificável que tenha optado por residir em uma outra localidade, exercitando, assim, o seu direito constitucional de ir e vir livremente, podendo, a qualquer tempo, fixar residência em qualquer parte do território nacional.

43. Alega que, diferentemente do militar das Forças Armadas que em qualquer parte do território nacional em que se encontrar tem seu domicílio, vez que são servidores federais, o domicílio do militar do Distrito Federal é imutável, enquanto perdurar o vínculo funcional. É no Distrito Federal que o militar inativo do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal tem o seu domicílio fiscal, tributário, eleitoral, e, por consequência, o seu domicílio civil; e a lei de regência, vigente à época da concessão da verba indenizatória, contrario sensu, não exigia ou determinava que o militar beneficiário da Indenização de Transporte devesse permanecer por qualquer tempo na cidade indicada que fixaria residência.

44. Destaca que o militar não estava obrigado a permanecer na cidade nem um dia, nem um ano. Ele poderia, a qualquer tempo, mudar-se de lá e até mesmo regressar para o Distrito Federal e aqui permanecer.

45. Ao final, requer a revisão das decisões anteriores, para julgar regulares as suas contas, ou regulares com ressalva, nos termos do art. 17, I e II, respectivamente, da Lei Complementar nº 1/1994, determinando o arquivamento dos autos por ausência de pressuposto de constituição e desenvolvimento regular do processo.

Análise

46. Quanto ao direito de ir e vir do militar, não se está a exigir, bem como não foi exigido, que a sua mudança se desse de forma definitiva, pois, é livre a locomoção de qualquer pessoa dentro do território nacional (art. 5º, XV, da CF/88).

47. Todavia, o recorrente, frise-se, ao ter solicitado a referida indenização, concordou em se submeter às condições legais, em especial, às dispostas na Portaria nº 23/1995, para recebimento do benefício (fls. 76* e 77*).

48. Essa Portaria exigia, por parte do beneficiário, a comprovação de domicílio em até 90 (noventa) dias e, ainda, estabelecia que o mesmo estaria sujeito à fiscalização da Corporação, que, pelo prazo de 1 (um) ano, poderia encaminhar até o local da residência declarada um militar para conferência, sob pena de medidas administrativas, disciplinares e judiciais. Todavia, o beneficiário não comprovou a situação exigida.

49. Vale lembrar o brocardo jurídico de que ‘verba cum effectu, sunt accipienda’, ou seja, não se presumem, na lei, palavras mortas ou inúteis. Portanto, a expressão ‘pelo prazo de 01 (um) ano’ demonstra a intenção em definir um período mínimo de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

domicílio. Se assim não fosse, poderia o militar se 'mudar' num dia para a localidade requerida e no dia seguinte retornar, com nítida intenção de somente receber a indenização de transporte, sem efetivamente ter o ânimo da efetiva mudança de domicílio.

50. Assim, temos por improvidos os argumentos trazidos.” (Fls. 308/309 – grifos acrescidos).

34. Ora, conforme amplamente demonstrado nos autos, a Portaria nº 23/1995-CBMDF exige diversos documentos com o desiderato de permitir a verificação da efetiva mudança de domicílio do beneficiário. A finalidade da norma, portanto, era que o militar, para fazer jus ao benefício, efetivamente mudasse o seu domicílio, o que não ficou comprovado no presente caso.

35. Desse modo, em que pese a ciência do beneficiário quanto aos normativos que regiam a matéria e da necessidade de comprovação das informações geradoras do benefício, **não houve a demonstração da efetiva mudança de residência, conforme previsto na Portaria CBMDF nº 23/1995**, o que enseja o **ressarcimento** ao Erário.

36. A propósito, o entendimento do c. **TJDFT** a respeito da matéria:

“ADMINISTRATIVO. BOMBEIRO MILITAR. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. DECADÊNCIA. AFASTADA. INDENIZAÇÃO DE TRANSPORTE. MUDANÇA DE DOMICÍLIO. INOCORRÊNCIA. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. DEVIDO.

1. Conforme já decidiu o Superior Tribunal de Justiça, o prazo quinquenal previsto no artigo 54 da Lei nº 9.784/1999 tem como termo inicial, para os atos que lhe são anteriores, a data de sua publicação e não a data do ato praticado.

2. O pagamento de indenização de transporte está condicionado à efetiva mudança de domicílio do bombeiro militar do Distrito Federal.

3. A não ocorrência da transferência enseja o ressarcimento ao erário distrital, vedando-se apoderamento ilícito de recurso público.

4. Recurso conhecido e desprovido”.

(20130110953252APC, 5ª Turma Cível, Rel. Des. Sebastião Coelho, DJe de 4/12/2014).

37. Ainda, observo a existência de **dolo na conduta do beneficiário**, o qual, conforme descrito, firmou declaração de que estava ciente da legislação aplicável à concessão do benefício, segundo a qual cabia a ele comprovar efetivamente a mudança de residência (fl. 76 – apenso).

38. Sobre esse ponto, a tese de desconhecimento da legislação ou ainda de inexigibilidade de conduta diversa não se sustenta. Primeiro, **ninguém pode furtar-se do cumprimento de uma lei mesmo sob a alegação de erro ou ignorância**, menos ainda, conforme já destacado alhures, em se tratando de um **agente público** porquanto faz parte de seu mister no exercício de suas atribuições. Segundo, **as normas são suficientemente claras** acerca dos requisitos para a obtenção dos benefícios e da sua **finalidade**, motivo pelo qual não há como não exigir outra conduta do militar que não aquela expressamente prevista nos normativos de regência, pois sequer há margem para uma interpretação diversa.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

39. Por derradeiro, após o exame dos argumentos recursais, este **MPC/DF** conclui que o Recorrente **não trouxe quaisquer fatos novos ou circunstâncias relevantes** que pudessem infirmar as irregularidades apontadas nos autos ou excluir sua responsabilidade perante estas, motivos pelos quais **coaduno** com o entendimento exarado pela Área Técnica.

40. Ante o exposto, o **Parquet opina** para que o c. **TCDF** acate as sugestões feitas pela Unidade Técnica e, por conseguinte, **desproveja** o Recurso de Reconsideração interposto pelo beneficiário.

É o Parecer.

Brasília, 22 de maio de 2015.

Marcos Felipe Pinheiro Lima
Procurador