



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

PARECER: 783/2015–ML

ASSUNTO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

REFERÊNCIA: PROCESSO Nº 9.314/2013 (Apenso nº 480.000.958/2010)

EMENTA: TCE. TRANSFERÊNCIA PARA A INATIVIDADE. MILITAR DO PMDF. INDENIZAÇÃO DE TRANSPORTE. INDÍCIO DE FRAUDE NA CONCESSÃO. ELEMENTO SUBJETIVO. DOLO. CITAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS. IMPROCEDÊNCIA DA DEFESA APRESENTADA PELO BENEFICIÁRIO. DECISÃO Nº 5.383/2014. NOTIFICAÇÃO. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO POR PARTE DO BENEFICIÁRIO. CONHECIMENTO. DECISÃO DA PRESIDÊNCIA Nº 007/2015-P/AT. ÁREA TÉCNICA SUGERE O **DESPROVIMENTO** DO APELO. 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 da Polícia Militar do Distrito Federal – PMDF, Sr. Adolfo Garcia Ferreira, quando de sua passagem para a inatividade.

2. O c. **Plenário**, por meio da r. Decisão nº 5.383/2014 (fls. 73), assim julgou a matéria:

*“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento das alegações de defesa (fls. 42/48) e anexo (fl. 49); II – no que diz respeito ao militar beneficiário da indenização de transporte, nominado no parágrafo 21 da Informação nº 205/2014 – SECONT/3ªDICON: a) considerar improcedentes as alegações de defesa apresentadas em face da citação determinada pelo item II da Decisão nº 5.797/2013, tendo em vista que os argumentos trazidos não foram capazes de infirmar os fatos apontados nos autos em exame; b) na forma do art. 17, inciso III, alíneas ‘b’ e ‘d’, e art. 20 da Lei Complementar nº 1/1994, **julgar irregulares suas contas, notificando-o, com fulcro no art. 26 da referida lei, para, no prazo de 30 (trinta) dias, recolher o débito que lhe foi imputado, no valor de R\$ 103.396,87, apurado em 18.08.2014 (fl. 51), autorizando, desde já, a adoção das providências cabíveis, nos termos do art. 29 da mesma lei, caso não haja manifestação do interessado; c) aplicar ao militar a penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração do Distrito Federal, pelo prazo de 05 (cinco) anos, nos termos do artigo 60 da LC n.º 01/94; III – aprovar, expedir e mandar publicar o acórdão apresentado pelo Relator; IV – autorizar o retorno dos autos à Secretaria de Contas, para as providências pertinentes.**”*

3. Irresignado com o r. **Decisum**, o militar interpôs recurso de reconsideração (fls. 79/83), conhecido pelo e. **TCDF** por intermédio da r. Decisão da Presidência nº 007/2015-P/AT



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

(fl. 87), que também lhe conferiu efeito suspensivo **ex lege**, nos termos do art. 34 da LC distrital nº 1/1994 c/c art. 189 do RI/TCDF.

4. Em seguida, a 3ª Divisão de Contas, por meio da Informação nº 244/2015 – SECONT/3ª DICONT (fls. 92/95), analisou o mérito do recurso interposto e, ao final, sugeriu ao e. **Plenário** que o **desprovesse**, tendo em vista que os argumentos ofertados pelo recorrente não afastaram a responsabilidade que lhe foi imputada nos autos.

5. Após este relato, este **MPC/DF** passa 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 c. **Corte de Contas**.

7. A concessão da sobredita indenização de transporte no âmbito da PMDF era, ao tempo, regulada pelas Leis nºs 5.619/1970, 7.609/1987 e 8.237/1991 e pelo Decreto nº 986/1993. Os critérios de sua concessão foram disciplinados, **in casu**, pela Portaria nº 133/1997-PMDF.

8. A referida Portaria estabelecia no seu art. 18, que o militar beneficiário da indenização de transporte, por motivo de transferência para a inatividade, **deveria** comprovar sua mudança de domicílio no prazo de 90 dias, ante a apresentação dos seguintes comprovantes à Diretoria de Pessoal:

“I - abertura de conta-corrente em Agência do Banco do Brasil, ou Banco de Brasília/BRB, estabelecida no município da residência, na qual a Corporação depositará o valor do benefício, ficando vedado tal depósito em outra agência, que não a do município declarado;

II - transferência do veículo junto ao órgão de trânsito no município de destino, se houver;

III - conta de água, luz ou telefone em nome do titular do benefício.

IV – Escritura do imóvel próprio ou contrato de aluguel da residência de destino.

Parágrafo único - Decorrido o prazo estabelecido neste artigo [90 dias], não tendo sido cumprida a exigência constante do inciso I, a remuneração mensal devida ao militar deixará de ser remetida para a agência bancária anterior, ficando à disposição do interessado no órgão financeiro da Corporação.”

9. Compulsando-se os autos, verifica-se que o militar beneficiário **não logrou demonstrar** a efetiva transferência de domicílio, condição **sine qua non** para a percepção do benefício, e, desse modo, **não foi comprovada** a escorreita utilização dos recursos percebidos a título de indenização de transporte.

10. Os argumentos recursais foram bem resumidos pela Unidade Técnica, que assim se manifestou:

“Argumento



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

5. Preliminarmente, alegou 3 (três) pontos: violação do princípio do contraditório e da ampla defesa; prescrição civil e administrativa; e recebimento de boa-fé de verba alimentar, não estando sujeito a devolver a indenização percebida (fls. 79/80).

Análise

6. Inicialmente, cumpre informar que tais argumentos (fls. 43/44) já foram apresentados pelo recorrente e não foram acolhidos por esta Corte, conforme a Decisão nº 5.383/14 (fl. 73).

7. Assim sendo, não acode ao recorrente o argumento sobre a violação do contraditório e ampla defesa. É assim, pois o mesmo apresentou defesa perante esta Corte (fls. 42/48), além de perante à CTCE, conforme informado nas fls. 127/127-v do Relatório de TCE nº 354/2011 – DIPES/SUTCE/STC. Ademais, citamos as comunicações a respeito das apurações feitas pela CTCE, conforme, por exemplo, o Ofício CTCE/2006 (fls. 67/68*), o Mandado de Notificação (fls. 102/103*).*

8. No mesmo sentido, as alegadas prescrição administrativa/civil e o recebimento de verba alimentar de boa-fé não encontram guarida. Nesse sentido, os excertos da Informação nº 205/2014 – SECONT/3ª DICONTE (fls. 52/58) são didáticos:

7. Quanto à alegada prescrição, em função do tempo transcorrido entre o recebimento da verba indenizatória e o momento da apresentação desta defesa, consoante consignado nas Decisões nº 5.374/1998 e nº 3.038/1999 (Processos nº 7.094/1991 e nº 266/1990, respectivamente), há que se considerar que, quanto à questão dos prazos para apuração de dano ao erário, a Constituição Federal de 1988 é clara no tocante à imprescritibilidade do ressarcimento ao erário, conforme parágrafo 5º do artigo 37 (...).

8. No tocante ao argumento de recebimento de verba alimentar de boa-fé, entendemos que restou evidenciado nos autos que não houve comprovação da fixação de residência no endereço indicado, Jaboatão dos Guararapes/PE, e que, ademais, os elementos indicam 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.

9. Portanto, somos pela manutenção do entendimento de que há indícios de simulação de transferência de domicílio e, conseqüentemente, conduta dolosa que originou o dano.” (Fls. 93/94 – Grifos acrescidos).

11. Neste ponto, destaco que, inexistindo a comprovação da mudança de domicílio, premente é o ressarcimento ao Erário, cuja ação, em contraponto ao alegado pelo recorrente, é **imprescritível**, consoante a interpretação dada ao art. 37, ° 5º, da Lei Maior. Esse entendimento, inclusive, já foi sedimentado no âmbito do e. **Supremo Tribunal Federal**¹, do c. **Superior Tribunal de Justiça**², do e. **Tribunal de Contas da União**³ e do c. **Tribunal de Contas do Distrito Federal**⁴.

12. A propósito, a elucidativa ementa do precedente do c. **STJ** acima mencionado:

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

¹ MS 26.210/DF, **Tribunal Pleno**, Rel. Min. **Ricardo Lewandowski**, DJe de 10/10/2008.

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

³ Acórdão 2.709, **Plenário**, Rel. Min. **Benjamin Zymler**, DOU de 1º/12/2008.

⁴ Decisão 311/2012, **Plenário**, Rel. Cons. **Costa Couto**, DODF de 1º/3/2012.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

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.”

13. Até mesmo a **decadência** se encontra afastada **in casu**, mormente **em razão da boa-fé ter sido rejeitada**, culminando com a aplicação da parte final do disposto no art. 54 da Lei nº 9.784/1999, que assim apregoa:

“Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé”.

14. Com efeito, existindo a má-fé, inviável o reconhecimento do prazo decadencial quinquenal previsto na Lei nº 9.784/1999, conforme entendimento sedimentado no Poder Judiciário (e.g. **TJDF**, 20130110242760APC, **3ª Turma Cível**, Rel. Des. **Mario-Zam Belmiro**, DJe de 13/1/2014 e **STJ**, REsp 1.374.200/RJ, **1ª Turma**, Rel. Min. **Ari Pargendler**, DJe de 4/8/2014).

15. 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 a preliminar** alegada pelo recorrente.

“Argumento

*10. Continua nessa mesma linha, apontando o **caráter alimentar da verba recebida e a sua boa-fé** (fls. 81/83).*

11. Por fim, citou algumas jurisprudências dos Tribunais Superiores acerca do posicionamento sobre a boa-fé nas verbas recebidas por servidores públicos (fls. 81/83).

Análise

12. A questão do caráter alimentar já foi vencida no parágrafo 8 desta Instrução.

*13. Ato contínuo, o posicionamento assentado pelos Tribunais Superiores não tem similaridade com o objeto dessa análise. Os fatos apontados nesses autos vêm sendo apurados desde 2001, quando o beneficiário já poderia ter apresentado as provas que entendesse necessárias para a efetiva comprovação da fixação de domicílio. Dessa forma, **fica caracterizada a má-fé do militar em simular um fato com intuito de receber uma indenização indevida, pois não comprovou a efetiva mudança de domicílio para ter direito à verba indenizatória.***

*14. Os argumentos trazidos pelo recorrente não foram suficientes para afastar as irregularidades a ele atribuídas. Desse modo, entendemos que não cabe provimento ao recurso de reconsideração apresentado pelo militar **Adolfo Garcia Ferreira.**” (Fls. 94/95 – Grifos acrescidos)*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

16. Quanto ao cumprimento das normas que à época regiam o benefício, importa destacar que o militar estava ciente da legislação aplicável à concessão da indenização de transporte (fl. 23 - apenso), 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**.

17. Nesse contexto, cabe citar precedentes do c. **TJDFT** a respeito da **quaestio**:

18. *“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).

“DIREITO ADMINISTRATIVO. MILITAR DO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO DISTRITO FEDERAL. PASSAGEM PARA A INATIVIDADE. INDENIZAÇÃO DE TRANSPORTE E TRASLADO DE BAGAGENS. MUDANÇA DE DOMICÍLIO PARA OUTRA CIDADE DO TERRITÓRIO NACIONAL POR OCASIÃO DA REFORMA. CONCESSÃO. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA MUDANÇA. ÔNUS PROBATÓRIO. BENEFÍCIO CONCEDIDO ILEGALMENTE. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONTROLE DO TRIBUNAL DE CONTAS. COMINAÇÃO À DEVOLUÇÃO DOS VALORES RECEBIDOS. BOA-FÉ. AUSÊNCIA. DECADÊNCIA. DIREITO DE A ADMINISTRAÇÃO REVER SEUS PROPRIOS ATOS. PRINCÍPIO DA AUTOTUTELA. ATO EDITADO ANTES DA ENTRADA EM VIGOR DA LEI 9.784/99 NO DISTRITO FEDERAL. CONTAGEM DO PRAZO DECADENCIAL. INÍCIO. PUBLICAÇÃO DA LEI DISTRITAL 2.834/2001. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL INSTAURADA ANTES DO IMPLEMENTO DO PRAZO. DECADÊNCIA AFASTADA. (...)

3. O pagamento de indenização de transporte de que tratava a Lei n. 5.906/1973 aos militares do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, por ocasião de sua passagem para a inatividade, era condicionado à efetiva mudança de domicílio do bombeiro militar do Distrito Federal para outra cidade do território nacional, devendo os valores recebidos serem restituídos se não comprovada a efetiva mudança de domicílio do militar beneficiado, pois não implementada a condição legalmente estabelecida.

4. Aviando o beneficiário de indenização de transporte pretensão destinada à desconstituição de decisão da Corte de Contas que, reconhecendo a ocorrência de fraude no recebimento da vantagem, determinara a devolução dos valores recebidos, a comprovação da efetiva mudança de domicílio, traduzindo fato constitutivo do direito



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

que vindicava, consubstancia ônus que lhe fica reservado, resultando dessa regulação que, não comprovados os fatos constitutivos do direito invocado, o pedido deve ser rejeitado como imperativo legal (CPC, art. 333, I).

5. Tratando-se de indenização pecuniária de transporte recebida indevidamente por militar do Corpo de Bombeiros Militares do Distrito Federal, que, simulando mudança de domicílio para a cidade de Cruzeiro do Sul-AC, induzira a administração a erro quanto ao preenchimento dos requisitos para sua concessão, o ilícito administrativo, devidamente qualificado, é impassível de ser assimilado como ato apto a incutir-lhe expectativa legítima de que os valores tiveram origem legítima e passaram a integrar em definitivo seu patrimônio, obstando a aplicação do princípio da proteção da confiança como forma de afastamento da obrigação de devolução dos valores indevidamente recebidos ante a ausência de boa-fé na percepção da vantagem.

6. Apelação conhecida e desprovida. Unânime.”.

(20140110463184APC, 1ª Turma Cível, Rel. Des. Teófilo Caetano, DJe de 26/5/2015).

19. Ainda, é de bom alvitre registrar que cabe ao Poder Público, guardião da ordem jurídica, sempre primar por observar o **princípio da legalidade estrita**, expressamente disposto no **caput** do artigo 37 da Carta Magna, **in litteris**:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)” (Grifos acrescidos).

20. Essa também é a orientação do ensinamento deixado pelo Prof. **Hely Lopes Meirelles** ao considerar que “a legalidade, como princípio de administração, significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso”⁵. É dizer, a atividade administrativa deve ser exercida em conformidade com os princípios constitucionais orientadores, dentre os quais, o da legalidade, que exige o cumprimento efetivo das normas públicas, somente tendo eficácia tal atividade se atender à Lei e ao Direito⁶.

21. Dos documentos e apurações contidos nos autos, este **MPC/DF** entende que não restou suficientemente comprovada a mudança de domicílio do ex-militar, **condição necessária para o recebimento da parcela indenizatória**. Não comprovado tal requisito, **imprescindível para a percepção da indenização**, outra não é a consequência senão a de se promover o ressarcimento ao Erário, consoante entendimento jurisprudencial⁷. Conforme a doutrina mais balizada, em se tratando de recursos públicos, cabe ao responsável comprovar sua boa e regular aplicação, ou seja, **é dele o ônus da prova**, o que não se verificou no presente caso.

22. Insta consignar que 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

⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 37ª edição. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 89.

⁶ Idem, p. 89.

⁷ 20130110953252APC, 5ª Turma Cível, Rel. Des. **Sebastião Coelho**, DJe de 4/12/2014.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

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.

23. Acerca da boa-fé do beneficiário, relembro que o militar firmou **declaração** se dizendo **ciente da legislação aplicável ao benefício**, segundo a qual cabia-lhe comprovar efetivamente a mudança de residência (fl. 23 – apenso), sob pena de responsabilização.

24. Ademais, vale lembrar que o c. **Superior Tribunal de Justiça**⁸ 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**.

25. Nesse contexto, o e. **Supremo Tribunal Federal**⁹, 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.

26. Esses pressupostos, contudo, não foram identificados no presente caso, tendo em vista: que não houve interpretação equivocada de lei, mas sim descumprimento das normas que regiam a indenização de transporte no âmbito da PMDF; a participação do militar indenizado no ato de concessão; e a conduta do beneficiário, que firmou declaração se dizendo ciente da legislação aplicável à concessão, segundo a qual cabia a ele comprovar efetivamente a mudança de residência (fl. 23 – apenso), o que não ocorreu na espécie.

27. Ante o exposto, o **Parquet opina** no sentido de que o c. **TCDF** acate as sugestões feitas pela Unidade Técnica e, por conseguinte, **desproveja** o Recurso interposto pelo beneficiário.

É o Parecer.

Brasília, 8 de setembro de 2015.

Marcos Felipe Pinheiro Lima
Procurador

⁸ REsp nº 1.244.182/PB, **Primeira Seção**, Rel. Min. **Benedito Gonçalves**, DJe de 19/10/2012.

⁹ MS 25.641/DF, **Tribunal Pleno**, Rel. Min. **Eros Grau**, DJe de 21/2/2008.