



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

PARECER: 672/2018-ML

ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO

REFERÊNCIA: PROCESSO Nº 36.616/2017-e

EMENTA: 1. REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE CAUTELAR. SUPOSTA IRREGULARIDADE NA REVOGAÇÃO DE PORTARIA REFERENTE AO RECONHECIMENTO DE DEPENDENTES NO ÂMBITO DO CBMDF. SUSPENSÃO DO PAGAMENTO MAJORADO DE AUXÍLIO-MORADIA EM RAZÃO DE DEPENDÊNCIA RECÍPROCA OU DO COMPARTILHAMENTO DE FILIAÇÃO COM OUTRO MILITAR DO DF. AUSÊNCIA DE OITIVA PRÉVIA DOS BOMBEIROS MILITARES INTERESSADOS. DECISÃO Nº 5.582/2017. **ADMISSIBILIDADE** DA REPRESENTAÇÃO, SEM A TUTELA DE URGÊNCIA PLEITEADA. CONCESSÃO DE PRAZO PARA MANIFESTAÇÃO DO CBMDF. **NESTA FASE**. EXAME DE MÉRITO DA REPRESENTAÇÃO.

2. UNIDADE TÉCNICA SUGERE A **IMPROCEDÊNCIA** DA EXORDIAL. **ARQUIVAMENTO** DO FEITO.

3. PARECER **DIVERGENTE** DO MPC/DF. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA REPRESENTAÇÃO. DESRESPEITO AOS POSTULADOS DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO PRÉVIO. IMPOSSIBILIDADE DE PAGAMENTO EM DUPLICIDADE POR DEPENDÊNCIA RECÍPROCA OU POR FILHOS EM COMUM. **BIS IN IDEM**. DETERMINAÇÃO À CORPORação.

1. Tratam os autos de Representação, com pedido de cautelar, oferecida pelo Clube dos Bombeiros Militares do Distrito Federal, noticiando possíveis irregularidades derivadas da edição da Portaria CBMDF nº 32/2017, que revogou a Instrução Normativa nº 02/2014.

2. **In casu**, a exordial questiona a modificação dos elementos para caracterização de dependência com o condão de ensejar o **pagamento do auxílio-moradia** previsto no art. 2º, I, f, da Lei nº 10.486/2002 na **modalidade majorada**, o que culminou, em face da alteração do entendimento acerca da existência de **interdependência** ou de **prole comum** entre consortes militares do Distrito Federal, na **supressão dos pagamentos** e na **denegação de pedidos** apresentados sob a égide da norma derogada, sem a oitiva prévia dos militares prejudicados.

3. Ao apreciar o feito na Sessão Ordinária nº 5.000, de 14/11/2017, o e. **TCDF** proferiu a r. Decisão nº 5.582/2017, **in verbis**:

“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento: a) da Representação formulada pelo Clube dos Bombeiros Militares do Distrito Federal (e-doc A4DC03AA-c), por estarem preenchidos os requisitos de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

*admissibilidade previstos no art. 230 do RI/TCDF; b) do Memorando nº 203/2017 – Ouvidoria (e-doc FAEABC20-e) e anexos (e-docs 48A73A3A-e e 481027FB-e); II – **deixar de conceder o pedido da tutela de urgência** constante da exordial, ante a ausência de comprovação dos pressupostos; III – **determinar ao Comando-Geral do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresente circunstanciados esclarecimentos quanto ao teor da referida Representação**; IV – dar ciência desta decisão ao Representante, informando-o de que as futuras tramitações dos autos em exame poderão ser acompanhadas mediante cadastramento no sistema TCDFPush (www.tc.df.gov.br – Espaço do Cidadão – Acompanhamento por e-mail); V – autorizar: a) o envio de cópia da Representação (até a fl. 18), do relatório/voto do Relator e desta decisão ao Comando-Geral do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal para subsidiar o cumprimento do inciso anterior; b) o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização de Pessoal, para adoção das providências cabíveis.” (Grifos acrescidos).*

4. O inteiro teor do r. **Decisum** supra foi encaminhado ao jurisdicionado por intermédio do Ofício nº 9.752/2017-GP (e-DOC F10931FC-e). Desta feita, em atenção à deliberação desta c. **Corte de Contas**, o CBMDF remeteu ao e. **TCDF** o Ofício SEI-GDF nº 1.943/2017 – CBMDF/GABCG (e-DOC 30E38779-c).

5. Por meio do expediente em comento, a Corporação Militar sustentou que a revogação da Instrução Normativa nº 2/2017 foi amparada em **entendimento externado pela d. PGDF** no Parecer nº 1.638/2010 – PROPES/PGDF, no Parecer nº 705/2016-PRCON/PGDF e no Parecer Jurídico SEI-GDF 677/2017-PGDF/GAB/PRCON.

6. Ademais, o órgão jurisdicionado afirmou que o ato atacado pela representação se mostra consentâneo com as **recomendações engendradas pela Controladoria-Geral da União** no Relatório de Auditoria nº 201700369, atinente à prestação de contas anual do CBMDF² relativa ao **exercício de 2016**. A propósito, as **orientações** do órgão de controle interno federal foram vazadas nos termos a seguir:

“1: Suspende os pagamentos não amparados pelos normativos que regem o assunto, particularmente quanto ao disposto na Lei Federal nº 10.486/2002;

2: Adotar rotinas que permitam o pagamento do valor ‘militar COM dependente’ a apenas um dos cônjuges/companheira(o) na existência de filhos em comum.

3: Promover a revogação da IN CBMDF nº 2/2014 ou, pelo menos, naquilo que contraria a Lei Federal nº 10.486/2002;

4: Apurar responsabilidades pela continuidade do pagamento desde o recebimento do Parecer nº 1.638/2010-PROPESIPGD.” (Grifos acrescidos).

7. Ao examinar os fatos apresentados na Exordial e as informações prestadas pelo órgão, a Unidade Técnica **afastou as possíveis falhas aventadas na Representação**. Nessa toada, o Corpo Técnico concluiu o exame empreendido na Informação identificada pelo e-DOC nº 2D7774D5-e nos termos a seguir:

“DA CONCLUSÃO E SUGESTÕES

² E-DOC F0FDDB3B-e



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

64. Ao ponderarmos os fatos, argumentos e questionamentos apresentados no documento inaugural dos autos, **entendemos que não restou configurada injuridicidade na decisão do Comandante-Geral do CBMDF** que, sob orientação jurídica da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, reforçada por juízo proveniente da Controladoria-Geral da União (adotado em sede de auditoria de contas naquela Corporação), **determinara a revogação de normativo interno (Instrução Normativa nº 02/2014) referente ao reconhecimento de dependentes dos bombeiros militares e seus conseqüentários e a revisão das situações jurídicas correspondentes constituídas com esteio nesse normativo.**

65. **Também não se vislumbrou no presente exame irregularidade** que estivesse a exigir alguma ação de controle por parte desta Corte de Contas **no que se refere à determinação administrativa de imediata suspensão do pagamento majorado da parcela financeira auxílio-moradia (na modalidade 'com dependente') àqueles militares que assim a recebiam, concomitantemente, em razão de prole comum ou de dependência recíproca** (em face de cônjuge/companheiro(a) também integrante do CBMDF ou da PMDF), assim reconhecida nos termos da norma revogada, **sem que antes fosse possibilitado o oferecimento de defesa pelos militares atingidos**, por se entender que tal decisão revelou-se pautada pelos postulados da eficiência administrativa, razoabilidade e legalidade, como também compassada com os motivos fático-jurídicos expressamente indicados como seu fundamento.

66. Destarte, **conclui-se pela improcedência** das alegações invocadas na representação em tela, com conseqüente arquivamento dos autos. (...)” (Grifos no original e acrescidos).

8. Ao final, o Corpo Instrutivo sugeriu ao c. **Plenário**:

“I - conhecer do Ofício nº SEI-GDF nº 1943/2017-CBMDF/GABCG (e-DOC 30E38779-c), considerando atendido o item III da Decisão TCDF nº 5.582/2017, bem como das peças acostadas sob os eDOC F0FDBB3B-e e E7B7782D-e;

II – considerar, no mérito, **improcedente a representação em pauta** (e-DOC A4DC03AA-c), uma vez que **não se revela configurada afronta a qualquer dos princípios norteadores da Administração Pública invocados na exordial** como resultado da análise das circunstâncias fático-jurídicas que circunscreveram a decisão do Comandante-Geral do CBMDF de revogar a Instrução Normativa CBMDF nº 02/2014, que dispunha sobre o reconhecimento de dependentes dos bombeiros militares e seus conseqüentários, e determinar imediatos ajustes nos processos de concessão e respectivos pagamentos da vantagem auxílio-moradia (na modalidade 'com dependente') que estivessem em desacordo com orientações jurídicas traçadas pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal respeitantes à matéria, sem prévia audiência daqueles suscetíveis de serem atingidos pelo exercício do poder de autotutela administrativa;

III – dar ciência da deliberação que vier a ser proferida pelo TCDF à entidade signatária da representação;

IV – autorizar:

a) a remessa de cópia do relatório/voto, da referida decisão vindoura e da presente informação ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal e à Casa Militar da Governadoria do DF; e

b) o **arquivamento dos autos.**” (Grifos acrescidos).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

9. Conforme o r. Despacho Singular nº 338/2018 – GCPM (e-DOC B5F15051-e), os autos foram encaminhados ao **MPC/DF** para emissão de Parecer.

10. Após o relato, este **Parquet** especializado passa a opinar.

11. **Ab initio**, informo que a atual etapa processual se presta ao **exame do mérito da Representação** apresentada pelo Clube dos Bombeiros Militares do Distrito Federal. A propósito, de modo a subsidiar o exame realizado no presente opinativo, vale destacar os pedidos apresentados na peça que deu azo à instauração dos presentes autos:

“(…)

a) (...) o recebimento da presente representação, para que haja deliberação sobre o **pedido Cautelar**, (...) Determinando à autoridade representada que:

a.1) **suste imediatamente os efeitos da Portaria 32**, de 22 de setembro de 2017, que revogou a instrução Normativa n.º 02/2014, até que haja outra norma vigente disciplinando a matéria, em atenção ao princípio da **segurança jurídica**, garantindo a necessária **previsibilidade normativa**;

a.2) **se abstenha de excluir os dependentes**, quaisquer que sejam, **incluídos na vigência da Instrução Normativa 02, de 12 de setembro de 2014**, e mantenha os efeitos remuneratórios, de assistência médico-hospitalar e social, assegurando os efeitos ulteriores à referida revogação do ato jurídico perfeito e direito adquirido, enquanto não alterados os pressupostos fáticos e legais que o determinaram;

(…)

d) No mérito seja julgada **procedente** a presente representação, confirmando-se a medida cautelar concedida, **para determinar ao CBMDF que processe imediatamente os atos quanto ao reconhecimento de dependentes nos exatos termos da Lei**, e seus efeitos decorrentes, determinando:

d.1) **a anulação do ato administrativo que suprimiu da remuneração a parcela do auxílio moradia devido ao militar com dependente**, em razão de ter sido realizado sem a observância do devido processo legal, com violação ao contraditório e ampla defesa prévios, e o conseqüente arquivamento do procedimento de redução da remuneração impugnado;

d.2) **o processamento e análise dos requerimentos de inclusão de dependentes protocolados na Administração Militar antes da revogação da Instrução Normativa 02/2014**, assegurado o direito de acordo com o prescrito nesta normativa administrativa, em homenagem ao **Princípio da Isonomia**, do devido processo legal, ao ato jurídico perfeito (**tempus regit actum**) e a segurança jurídica em face da mudança prejudicial de interpretação da aplicação da lei pela Administração, nos termos do art. 5º, XXXVI, da CF/88 e no art. 6º, do Decreto-Lei 4.657/42 e art. 2º, parágrafo único, inciso XIII, da Lei 9.784/1999 e considerando ainda a vacatio implementada após à referida revogação. (...)” (Grifos acrescidos).

12. Nesse viés, este Órgão Ministerial, a par dos esclarecimentos apresentados pelo CBMDF, **diverge**, na essência, do entendimento oferecido pelo Corpo Instrutivo.

13. Conforme informado pela Corporação Militar, o ato do Comandante-Geral do CBMDF foi amparado nos Pareceres nºs 1.638/2010 – PROPES/PGDF, 705/2016-PROCON/PGDF e 677/2017-PGDF/PGDF, bem como nas **recomendações engendradas** pela



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

CGU no relatório que aprecia as contas anuais da Corporação Militar relativas ao **exercício de 2016**.

14. Evidente, por conseguinte, que a edição da Portaria nº 32/2017 levou em conta contundente suporte jurídico e, conforme será demonstrado na sequência deste Parecer, materializou o exercício do poder-dever de autotutela da Corporação, o que justifica, ante a verificação de irregularidade nos atos de reconhecimento de dependência, a eficácia retroativa questionada pela Exordial.

15. Não obstante, entendo, preliminarmente, não ser despiciendo perpassar os dispositivos legais atinentes ao pagamento de auxílio-moradia aos militares das forças complementares do Distrito Federal.

16. Nessa toada, cumpre salientar que a Lei nº 7.479/1986, que aprovou o Estatuto dos Bombeiros-Militares do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal, apresentou, em seu art. 51, enumeração concernente aos direitos dos militares do Distrito Federal.

17. A propósito, entre as prerrogativas indicadas, a legislação instituiu a possibilidade de concessão de moradia para o bombeiro-militar da ativa em **alojamento ou imóvel sob a responsabilidade da Corporação**, nos termos do art. 51, IV, I, 1 e 2, da norma indicada. A par do aludido dispositivo, verifica-se que a legislação indicada optou pela **concessão** do benefício em comento na **modalidade direta**.

18. No que concerne aos **dependentes dos milicianos**, oportuno trazer à baila o disposto no art. 51, §§ 1º e 2º, do Estatuto dos Militares do CBMDF:

“(…)

Art. 51. São direitos dos bombeiros-militares:

(…)

§ 2º São considerados dependentes do bombeiro-militar:

a) a esposa;

b) o filho menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido ou interdito;

c) a filha solteira, desde que não perceba remuneração;

d) o filho estudante, menor de 24 (vinte e quatro) anos;

e) a mãe viúva, desde que não perceba remuneração;

*f) o enteado, o filho adotivo e o tutelado, nas mesmas condições das letras **b, c e d**;*

g) a viúva do bombeiro-militar, enquanto permanecer nesta situação e os demais dependentes

*mencionados nas letras **b, c, d, e e f** desde que vivam sob a responsabilidade da viúva;*

e

h) a ex-esposa com direito à pensão alimentícia estabelecida por sentença transitada em julgado, enquanto não contrair novo matrimônio.

§ 3º São, ainda, considerados dependentes do bombeiro-militar, desde que vivam sob a sua dependência econômica, sob o mesmo teto e quando expressamente declarados na Organização do Corpo de Bombeiros competente:

a) a filha, a enteada e a tutelada, nas condições de viúvas, separadas judicialmente ou divorciadas, desde que não recebam remuneração;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

- b) a mãe solteira, a madrasta viúva, a sogra viúva ou solteira, bem assim separadas judicialmente ou divorciadas, desde que, em qualquer dessas situações, não recebam remuneração;
- c) os avós e os pais, quando inválidos ou interditos, e respectivos cônjuges, estes, desde que não recebam remuneração;
- d) o pai maior de 60 (sessenta) anos e seu cônjuge, desde que não recebam remuneração;
- e) o irmão, o cunhado e o sobrinho, quando menores ou interditos, sem outro arrimo;
- f) a irmã, a cunhada e a sobrinha, solteiras, viúvas, separadas judicialmente ou divorciadas, desde que não recebam remuneração;
- g) o neto, órfão, menor inválido ou interdito;
- h) a pessoa que viva, no mínimo há 5 (cinco) anos, sob sua exclusiva dependência econômica, comprovada mediante justificação judicial;
- i) a companheira, desde que viva em sua companhia, há mais de 5 (cinco) anos, comprovado por justificação judicial; e
- j) o menor que esteja sob sua guarda, sustento e responsabilidade, mediante autorização judicial. (...)” (Grifos acrescidos).

19. Posteriormente, a Lei nº 10.486/2002, que dispõe sobre a **remuneração** dos militares do Distrito Federal, **modificou a sistemática de prestação direta adotada alhures** e, desta feita, especificou o auxílio-moradia como **direito pecuniário** dos policiais e bombeiros militares do Distrito Federal, nos termos do art. 2º, I, **f**, da normativo indicado.

20. Ainda em relação ao benefício, impende apresentar a interpretação autêntica contida no art. 3º, XIV, da norma que dispõe sobre a remuneração dos militares do DF:

“Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se como:

(...)

XIV - **auxílio-moradia** - direito pecuniário mensal devido ao militar, na ativa e na inatividade, para **auxiliar nas despesas com habitação para si e seus dependentes**, conforme a **Tabela III do Anexo IV, regulamentado pelo Governo do Distrito Federal**; (...)” (Grifos acrescidos).

21. A matéria foi regulamentada no Distrito Federal por meio do Decreto nº 35.181/2014, que assim dispôs:

“DECRETO Nº 35.181, DE 18 DE FEVEREIRO DE 2014.

Regulamenta o Auxílio-Moradia de que trata o inciso XIV do art. 3º, da Lei Federal nº 10.486, de 4 de julho de 2002, e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, no uso das atribuições que lhe confere o inciso VII do artigo 100, da Lei Orgânica do Distrito Federal e o inciso XIV do art. 3º da Lei Federal nº 10.486, de 4 de julho de 2002, DECRETA:



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

Art. 1º O auxílio-moradia devido aos militares do Distrito Federal, na ativa e na inatividade, consiste no direito pecuniário mensal destinado a auxiliar nas despesas com habitação para si e seus dependentes.

Art. 2º Os valores do auxílio-moradia de que trata este Decreto e suas respectivas vigências passam a vigorar, conforme estabelecido na Tabela III do Anexo IV, da Lei Federal nº 10.486, de 4 de julho de 2002, nos termos do disposto Anexo Único deste Decreto.

Art. 3º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4º Revogam-se as disposições em contrário.”

22. No tocante aos valores aplicáveis ao benefício pecuniário tratado nos autos ora em exame, vale registrar que a legislação de regência, conforme se depreende da **Tabela III** (Auxílio-Moradia) do **Anexo IV** (Tabelas de Outros Direitos Pecuniários), distingue os valores concedidos aos militares **sem dependentes** daqueles devidos aos agentes **com dependentes**, privilegiando os agentes públicos responsáveis por prover o sustento familiar.

23. Em tempo, destaca-se que a nuance atinente ao valor do direito pecuniário revela o âmago da Representação formulada pela entidade representativa. Dessarte, a resolução da **questio** suscitada, por envolver as balizas para pagamento de auxílio-moradia com acréscimo, demanda perquirir a abrangência do termo **dependente** previsto no art. 3º da Lei nº 10.486/2002.

24. Ao compulsar a legislação aplicável, verifica-se que apenas o art. 34 da Lei nº 10.486/2002, que integra o capítulo reservado à assistência médico-hospitalar (Capítulo VIII), **especifica o rol de dependentes dos militares do Distrito Federal**. Eis os termos do dispositivo indicado:

*“Art. 34. Para os efeitos de assistência médico-hospitalar, médico-domiciliar, psicológica, odontológica e social, tratada neste Capítulo, são considerados **dependentes do militar**: (Redação dada pela Lei nº 11.134, de 2005)*

I - 1º grupo:

*a) o **cônjuge, companheiro ou companheira** reconhecido judicialmente;*
*b) os **filhos (as) ou enteados (as)** até 21 (vinte e um) anos de idade ou até 24 (vinte e quatro) anos de idade, se estudantes universitários, ou, se inválidos, enquanto durar a invalidez;*

*c) a **pessoa sob guarda ou tutela judicial** até 21 (vinte e um) anos de idade ou até 24 (vinte e quatro) anos de idade, se estudante universitário, ou, se inválido, enquanto durar a invalidez;*

*II - 2º grupo: os **pais**, com comprovada dependência econômica do militar, desde que reconhecidos como dependentes pela Corporação;*

*III - 3º grupo: os que constarem na condição de dependentes do militar, até a data da entrada em vigor desta Lei, enquanto preencherem as **condições estabelecidas em Estatuto das respectivas Corporações**. (...)” (Grifos acrescidos).*

25. Patente que o dispositivo exhibe **rol exaustivo** de benefícios aplicáveis aos dependentes nele especificados. Nessa senda, a localização espacial do artigo e a natureza taxativa da lista apresentada **não permitem** a utilização da lista de dependentes para pagamento de auxílio-moradia na modalidade majorada.



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

26. Nesse particular, diversamente do entendimento apresentado pelo Corpo Instrutivo, que seguiu a linha argumentativa engendrada no Parecer nº 705/2016-PRCON/PGDF, este Órgão Ministerial entende que a Lei nº 10.486/2002, ao especificar os dependentes para efeito de assistência médico-hospitalar, médico-domiciliar, psicológica, odontológica e social, **não revogou tacitamente a relação de dependentes contida na Lei nº 7.479/1986.**

27. O entendimento em comento possui arrimo na interpretação literal do dispositivo e no postulado básico da hermenêutica segundo o qual **a norma jurídica não apresenta palavras inúteis.** In casu, trata-se de verdadeiro **silêncio eloquente** do legislador, que buscou tão somente alterar o regramento dos benefícios assistenciais indicados no art. 34 da Lei nº 10.486/2002, quais sejam: **assistência médico-hospitalar, médico-domiciliar, psicológica, odontológica e social.**

28. Sendo assim, permanece hígido o rol de dependentes especificado no art. 51, §§ 2º e 3º, da Lei nº 7.479/1986 para os demais benefícios.

29. Superada a avaliação atinente às Leis nº 7.479/1.986 e 10.486/2002, este **Parquet** procederá ao exame dos atos regulamentares editados pelo CBMDF, mormente no tocante à previsão das relações de dependência para aumento do valor do auxílio-moradia devido aos militares.

30. Inicialmente, o CBMDF editou a **Instrução Normativa nº 2/2014**, estabelecendo as seguintes premissas para **pagamento a maior de auxílio-moradia**:

*“Art. 3º Para os efeitos dos auxílios funeral, **moradia**, transporte, ajuda de custo e outros previstos no art. 51 do Estatuto do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, aprovado pela Lei nº 7.479, de 2 de junho de 1986, são considerados dependentes estatutários do militar: (...)*

*§ 3º Os **cônjuges e companheiras (os) são dependentes entre si**, nos termos do art. 51, § 2º, ‘a’, do EBMCBDF, independente da profissão que exerçam. (...)”* (Grifos acrescidos).

31. No modo de ver Ministerial, a norma regulamentar extrapolou os limites da legislação de regência da matéria, mormente ao especificar a possibilidade de **dependência recíproca entre militares, no que concerne aos efeitos financeiros.** Tal constatação vai ao encontro da minha manifestação no Processo nº 17.816/2017 (Parecer nº 904/2017-ML) e da r. Decisão proferida naqueles autos, **in verbis**:

“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento do Ofício SEI-GDF n º 1050/2017 – CBMDF/GABCG (e-doc 4E4DDD7C-c), encaminhado pelo Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal em atendimento à Decisão nº 2.951/17; II – considerar: a) cumprida a determinação contida no inciso II da Decisão nº 2.951/17; b) procedente a Representação oferecida por militares integrantes do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal (e-doc



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

*60B9CCF9-c); III – determinar ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal que proceda normalmente aos reconhecimentos de dependentes, incluindo os casos de cônjuges militares, como previsto nos normativos afetos à Corporação, observando que **o simples reconhecimento do dependente não significa que todo e qualquer benefício seja concedido de forma automática, pois o reconhecimento de dependente e a concessão de benefício são atos administrativos diversos, cujas análises ocorrem em momentos processuais também distintos**; IV – autorizar o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização de Pessoal para fins de arquivamento.”*
(Decisão nº 5.362/2017, **Plenário**, Rel. Cons. **Paiva Martins**).

32. Com efeito, em que pese ser possível o reconhecimento do cônjuge militar como dependente, fato que é abrigado pela legislação, não se verifica a possibilidade de duplo pagamento do benefício, seja por dependência recíproca ou por filhos em comum, caracterizando verdadeiro **bis in idem**, que poderia, inclusive, vilipendiar o sentido teleológico da norma, que, como dito alhures, almeja subsidiar as despesas de habitação do militar e dos seus dependentes.

33. A propósito, vale dizer que esse é o entendimento aplicável, por analogia, à concessão de benefícios análogos, a exemplo do pagamento do **auxílio-natalidade** e da **assistência pré-escolar**, conferidos à apenas um dos genitores, mesmo na hipótese de duplo vínculo jurídico com a Administração Pública, conforme dicção do art. 196 da Lei nº 8.112/1990 e do art. 5º, II, do Decreto nº 977/1993. Na mesma toada, não existe fundamento jurídico para que os provedores indiquem um mesmo dependente para redução da base de cálculo do imposto de renda, na forma do art. 77, § 4º, do Decreto nº 3.000/199.

34. Com efeito, lógica semelhante **deve** conduzir a avaliação dos pleitos de auxílio-moradia para militares com dependente, inclusive daqueles que indicarem cônjuge militar na relação de família. Pensar de modo diverso permitiria privilegiar de modo indevido agentes públicos que integram núcleo familiar comum, **em afronta ao princípio da isonomia**.

35. Diversamente do entendimento alcançado pela d. **PGDF** no Parecer nº 705/2016-PRCON/PGDF, este **MPC/DF** entende que o auxílio-moradia não pode ser concedido em duplicidade para militares casados ou em união estável, de modo a evitar **duplo pagamento pelo mesmo motivo**.

36. Considerando as premissas indicadas neste Opinitivo, não merece prosperar a alegação de ilegalidade da Portaria nº 32/2017, tendo em vista que a norma mencionada buscou apenas adequar os procedimentos adotados no âmbito da Corporação Militar ao **princípio da legalidade estrita**.

37. Neste ponto, convém registrar que ao Poder Público, guardião da ordem jurídica, cabe 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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)”.

38. 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"*³.

39. É dizer, a atividade administrativa deve ser exercida em conformidade com os princípios constitucionais orientadores, dentre os quais, o da **legalidade**, segundo o qual a **Administração somente pode fazer o que a lei antecipadamente lhe autoriza (princípio da legalidade estrita)** e, neste sentido, também está vinculada aos requisitos por ela exigidos. Conforme sobejamente demonstrado nestes autos, o pagamento majorado com arrimo na IN 02/2014 não foi realizado sob o pálio da legalidade estrita.

40. **Contudo**, o reconhecimento da legalidade da citada Portaria **não afasta vício insanável no comportamento adotado pela Corporação**, qual seja a não garantia **prévia** do exercício do contraditório e da ampla defesa àqueles que, mediante ato da Administração, deixaram de perceber os valores correspondentes ao benefício pecuniário.

41. Nessa linha de raciocínio, não me parece aceitável a possibilidade de se admitir o **contraditório diferido** no presente caso, malgrado o judicioso precedente mencionado pelo zeloso Corpo Técnico. Aos olhos do **Parquet**, deve-se dar primazia à precedência da ampla defesa quando a **questio** se refere ao desfazimento de atos administrativos (no caso, a concessão dos benefícios) dos quais já decorreram efeitos concretos.

42. Por oportuno, importante mencionar o entendimento do c. **Supremo Tribunal Federal**, em sede de Repercussão Geral, que apreciou matéria semelhante:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO ADMINISTRATIVO. EXERCÍCIO DO PODER DE AUTOTUTELA ESTATAL. REVISÃO DE CONTAGEM DE TEMPO DE SERVIÇO E DE QUINQUÊNIOS DE SERVIDORA PÚBLICA. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA.

1. Ao Estado é facultada a revogação de atos que repunte ilegalmente praticados; porém, se de tais atos já decorreram efeitos concretos, seu desfazimento deve ser precedido de regular processo administrativo.

2. Ordem de revisão de contagem de tempo de serviço, de cancelamento de quinquênios e de devolução de valores tidos por indevidamente recebidos apenas pode ser imposta ao servidor depois de submetida a questão ao devido processo administrativo, em que se mostra de obrigatória observância o respeito ao princípio do contraditório e da ampla defesa. 3. Recurso extraordinário a que se nega provimento.”

(RE 594.296/MG, **Tribunal Pleno**, Rel. Min. **Dias Toffoli**, DJe de 13/2/2012).

³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 37ª edição. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 89.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

43. Ainda, entendo relevante destacar a incontroversa possibilidade de revisão **ex officio** pela Administração dos atos irregulares verificados no âmbito do CBMDF, em plena obediência ao **princípio de autotutela** que rege a Administração Pública, expressamente previsto no art. 53 da Lei nº 9.784/1.999 e consagrado pelas **Súmulas nºs 346 e 473** da Excelsa Corte.

44. Relembro que a Administração, como regra geral, tem o **dever**, com base na autotutela, de anular seus atos, **quando eivados de vícios que os tornam ilegais**, tal qual retratado na conhecida súmula nº 473 do e. **Pretório Excelso, verbis:**

“A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.”

45. Sobre o tema, é pertinente destacar a lição dos doutrinadores **Sérgio Ferraz e Adilson Dallari**⁴, para quem:

“Preliminarmente, por mais óbvio que possa parecer, é preciso deixar bem claro que as mencionadas Súmulas apenas consagram a capacidade de autotutela da Administração Pública com relação a seus atos, mas não significam, absolutamente, que a Administração pode sempre, imotivadamente e independente de qualquer demonstração de pertinência, revogar ou anular seus próprios atos. Toda e qualquer desconstituição de ato administrativo deve ser devidamente fundamentada e claramente motivada, cabendo sempre ao particular afetado recorrer ao Poder Judiciário na defesa da manutenção do ato desconstituído, quando a autoridade houver desbordado dos limites da discricionariedade, no caso de revogação, ou quando não houver ocorrido ilegalidade alguma, quando se tratar de anulação. Em decorrência desse direito do particular, tem o Poder Judiciário o dever de analisar a pertinência dos motivos e fundamentos invocados pela Administração, não bastando simplesmente apelar a tais Súmulas, como se nelas estivesse contida uma franquia ao abuso ou desvio do poder.

A desconstituição do ato administrativo somente é possível quando houver razões de fato e de direito, devidamente comprovadas, que a autorizem. Mas mesmo em casos nos quais tenha ocorrido efetiva e indiscutível violação da lei é preciso evitar a precipitada conclusão no sentido de que a decretação da nulidade é fatal e inevitável.” (Grifos acrescidos).

46. Sem embargo, havendo vício na concessão de benefício, deverá a Administração instaurar regular processo administrativo prévio, garantindo-se a ampla defesa e o contraditório, para então regularizar a situação dos beneficiários.

47. Assim sendo, no caso dos autos em exame, entende o **Parquet** que a supressão do *“direito pecuniário mensal devido ao militar, na ativa e na inatividade, para auxiliar nas despesas com habitação para si e seus dependentes”* deverá ser precedida de regular processo

⁴ 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

administrativo em que seja garantida a ampla defesa e o contraditório, consoante o disposto no art. 5º, LIV e LV, da CF/1988.

48. Ante o exposto, este **MPC/DF diverge** do entendimento do Corpo Técnico e propõe ao c. **Plenário** que:

I – **considere parcialmente procedente** a Representação em exame, notadamente em razão da **inobservância da garantia prévia** da ampla defesa e do contraditório na supressão/redução do auxílio-moradia;

II – **firme** o entendimento de que, malgrado seja possível o reconhecimento do cônjuge militar como dependente, tal fato não possibilita o duplo pagamento do auxílio-moradia, seja por dependência recíproca ou por filhos em comum;

III – **determine** ao CBMDF que, nos termos do art. 1º, X, da LC nº 1/1994, adote, em 30 dias, as medidas cabíveis visando ao exato cumprimento da lei, no tocante às premissas relacionadas à impossibilidade de duplo pagamento de auxílio-moradia, na forma acima especificada, e também em relação à necessidade de instauração prévia de processo administrativo, em que seja garantida a ampla defesa e o contraditório, que vise à supressão/redução do aludido benefício.

É o Parecer.

Brasília, 1º de agosto de 2018.

Marcos Felipe Pinheiro Lima
Procurador