



**Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias**

PROCESSO Nº 25019/2010 (3 volumes)

RELATOR: Conselheiro Ronaldo Costa Couto

PARECER Nº 761/2012–MF

EMENTA: Denúncia versando sobre possíveis irregularidades no pagamento de gratificação incorporada na inatividade pelo exercício de função militar de que tratam as Leis distritais nºs 186/91, 213/91 e 807/94, considerando o teor da Lei-DF nº 3.481/04. Improcedência, por falta de materialidade, e esclarecimentos à PMDF e ao CBMDF (Decisão nº 99/2010). Representação do MPC fundada em nova denúncia. Conhecimento, deferimento de medida cautelar suspendendo a incorporação em tela e autorização de inspeção (Decisão Liminar nº 19/2011-P/AT). Recursos intentados contra tais decisões rejeitados pela Corte. Inspeção realizada pela SEFIPE. Apresentação dos resultados. Instrução pela procedência da representação, levantamento da medida cautelar e determinações. Aquiescência do Ministério Público, com adendo.

Retornam ao Ministério Público estes autos, originários de denúncia acerca de possíveis irregularidades nas incorporações da gratificação de que tratam as Leis nºs 213/91 e 807/94, especificamente, aquelas concedidas na vigência da Lei nº 3.481/04, cujas parcelas estariam sendo pagas e/ou atualizadas em decorrência do exercício superveniente de cargos/funções de maior importância em relação àqueles que serviriam de base às incorporações.

2. Em exame preliminar da matéria, a teor da Decisão nº 99/2010, este Tribunal referendou proposições oferecidas pela então 4ª ICE (atual SEFIPE), no sentido de considerar improcedente a denúncia, à míngua de elementos de convicção quanto à sua materialidade, sem prejuízo de incluir o tema em roteiro de fiscalizações futuras, além de, *ad cautelam*, esclarecer às Corporações Militares que:

“1) em regra, para fins de incorporação ou majoração da gratificação de que tratam as Leis nº 186/91, nº 213/91 e nº 807/94, somente podem ser considerados cargos ou funções comissionadas exercidos até a data de publicação da Lei nº 3.481/04 (10/11/04)”; e

“2) excepcionalmente, ao militar que estava exercendo cargo ou função comissionado na referida data, e desde que não haja, a partir daí, solução de continuidade nesse exercício, é assegurado o direito de se completar o requisito de tempo de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 1º deste último diploma legal (cf. o § 5º do artigo 1º da Lei nº 3.481/04).”



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

3. Posteriormente, esta representante do MPC, tendo recebido nova denúncia sobre a questão, a qual, diferentemente da anterior, encerrava indícios fortes das indigitadas impropriedades, ofereceu representação à Corte (de nº 01/2011-MF), pugnando por imediata inspeção, com pedido de medida cautelar para suspender os procedimentos inerentes à incorporação da aludida vantagem, até que os fatos então apontados fossem devidamente apurados pela unidade técnica competente.

4. Por meio da Decisão Liminar nº 19/11-P/AT, referendada pela Decisão Plenária nº 1/2011 (fls. 65/66 e 75), acolheu-se, na íntegra, o rol de medidas postuladas na representação.

5. Avançando, após esta Corte ter rejeitado¹ vários recursos intentados pelo Secretário de Estado Chefe da Casa Militar da Governadoria do DF em contestação, na essência, às deliberações inicial e liminar citadas, pode a SEFIPE, finalmente, proceder à inspeção autorizada, cujos resultados ora apresenta, mercê da percuciente informação de fls. 534/549.

6. Nesse trabalho, a unidade técnica buscou obter da Casa Militar, responsável pela edição dos atos concessórios relativos à incorporação em tela, as seguintes informações/documentos:

“a) metodologia utilizada para a incorporação da gratificação de que cuidam as Leis nos 186/91, 213/91 e 807/94, informando, inclusive, se as funções ou cargos comissionados exercidos após a data de publicação da Lei nº 3.481/2004 (10/11/2004) estão sendo considerados para essa finalidade, indicando, em caso afirmativo, em quais situações eles são computados;

b) relação dos militares:

b.1) inativados após a entrada em vigor da Lei nº 3.481/2004 que recebem a gratificação de que cuidam as Leis nos 186/91, 213/91 e 807/94;

b.2) que, em 10/11/2004, estavam no exercício de função ou cargo comissionado na Casa Militar, informando o posto ou graduação nessa data;

c) providências porventura adotadas por esse Órgão para fins de adequação aos termos da Decisão nº 99/2010 e Decisão Liminar nº 19/2011, proferidas no Processo nº 25019/2010, no tocante à incorporação da gratificação de que tratam as Leis nos 186/91, 213/91 e 807/94, informando as concessões atingidas por essas decisões.”

¹ Decisões nºs 88/2011 (pedido de reexame – fl. 366), 4/2012 (embargos declaratórios – fl. 384) e 1.675/2012 (novo pedido de reexame, não conhecido – fl. 463).



**Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias**

7. De posse das respostas, houve por bem selecionar, para análise amiúde, os casos identificados na denúncia encampada pelo *parquet*, restringindo-se aos militares inativos, plenamente justificável, pois somente essa situação (ingresso na inatividade) ensejaria dita incorporação. Como a denúncia envolvia somente policiais militares, alargara-se o escopo da fiscalização, de sorte a abranger inativos do CBMDF, com vistas a exame mais consistente.

8. Do estudo efetuado, à luz da orientação constante do item III da Decisão nº 99/2010, o corpo instrutivo considerou “*regulares apenas as incorporações concedidas aos militares que não exerceram cargos/funções incorporáveis após o advento da Lei nº 3.481/04; ou, quando exerceram, não foram promovidos no período.*”

9. Para tanto, subsidiou-se de entendimento consubstanciado no voto condutor de decisão refratária a embargos declaratórios da Casa Militar, da lavra do ilustre Conselheiro Manoel de Andrade, cujo excerto pertinente traz-se à colação, *verbis*:

“O art. 1º da aludida Lei extinguiu a incorporação da gratificação de que tratam as Leis nºs 213/91 e 807/94, ou seja, a Gratificação de Representação pelo exercício de função ou cargo militar criada pela Lei nº 186/91. A partir, então, da vigência da lei (10.11.04), não mais foi permitido aos militares incorporar tal Gratificação aos proventos, quando transferidos para a inatividade. Os 5 parágrafos constantes do art. 1º da lei têm a função de complementá-lo, esclarecendo as situações relacionadas com a extinção da incorporação na inatividade da referida vantagem.

Pelos §§ 1º, 2º e 3º do art. 1º, a Lei nº 3.481/04 assegurou o direito de incorporação (direito adquirido) da gratificação, integral ou parcial, na inatividade, aos militares que, até 09.11.04, tenham cumprido o requisito de tempo de exercício de cargo ou função militar comissionada (2 anos ou fração mensal).

De acordo com o § 5º, restou firmada, também, aos militares que estavam no exercício de cargos ou funções comissionadas incorporáveis em 10.11.04, a possibilidade de eles completarem o tempo previsto nos §§ 1º e 2º (24 meses) e perceberem a gratificação integral, ainda que viessem a atingir esses 24 meses após a edição da Lei nº 3.481/04 (09.11.04). Vê-se, pois, que “... a Lei nº 3.481/2004 não assegurou o cômputo de períodos posteriores à sua vigência além daqueles estritamente necessários à integralização da incorporação (máximo computável de vinte e quatro meses), e ainda assim, para aqueles que estavam naquele momento exercendo função”, “... tampouco permitiu que cargos/funções militares cuja nomeação se deu em data posterior ao seu advento fossem considerados para fins de incorporação”.

Segundo o § 4º, mesmo que o militar tenha exercido mais de um cargo ou função militar comissionada, percebendo a



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

gratificação de que tratam os §§ 1º e 2º, a incorporação da gratificação não pode ser cumulativa, devendo ocorrer pela de maior valor desempenhada até quando era possível incorporar tal gratificação, no caso, até a Lei nº 3.481/04, sob pena de se poder continuar procedendo à incorporação em comento, e negando validade a essa Lei, que extinguiu a incorporação da gratificação. Logo, "... a expressão "ao longo da carreira", contida nesse § 4º, limita-se aos tempos passíveis de incorporação, assegurados pela Lei nº 3.481/2004, até mesmo porque a Lei nº 213/91, que traçava as regras de incorporação, bem como as que estenderam essa vantagem a outros cargos (Leis nos 807/1994 e 3.100/2002), foram revogadas pelo art. 4º da Lei nº 3.481/2004 ...".

Ressalto que a interpretação dada leva em conta a Lei nº 3.481/04 em seu conjunto, no caso, em especial todo o art. 1º, e não os seus parágrafos isoladamente, nem partes deles; bem como o fato de que é a que melhor atende ao fim público, conforme dispõe o inciso XIII do art. 2º da Lei nº 9.784/99.

Em complemento, vale citar a seguinte observação feita pelo Corpo Técnico:

Dessa forma, os tempos de exercício em cargos/funções militares a partir da entrada em vigor da Lei nº 3.481/2004 (10/11/2004) somente podem ser aproveitados para fins de incorporação aos proventos de inatividade no caso da complementação assegurada pelo § 5º do art. 1º dessa Lei, desde que não haja, a partir daí, solução de continuidade nesse exercício. Ou seja, a própria norma assegura apenas para os militares que se encontram nomeados, isto é, estão no exercício de função, e não daqueles que virão a posteriori exercer. Os dias excedentes a essa complementação, a teor do que reza a Lei nº 3.481/2004, devem ser desprezados. Assim, quanto aos cargos/funções militares cujas nomeações ocorreram após o advento dessa lei, a sua contagem para fins de incorporação aos proventos de inatividade também não encontra amparo legal."

10. Nesse quadro, observou pela amostra colhida que "foram aproveitados, para fins da incorporação em debate, os períodos laborados após a entrada em vigor da Lei nº 3.481/04 (10/11/2004), além da complementação a que se refere o art. 1º, § 5º dessa lei (...) considerados, inclusive, os relativos a cargos diversos daqueles exercidos na data de publicação dessa lei".

11. De sorte a corroborar tal assertiva, passou a especificar as impropriedades detectadas, tecendo respectivas considerações de mérito, nos seguintes termos:

"a) CEL QOPM RR ALMIR DE AZEVEDO DOS SANTOS (fls. 204 e 509);
1º TEN QOPMA RR ANA JOSEFA PEREIRA SANTANA (fls. 204 e 509);
CEL QOBM RR JOÃO KUKULKA JUNIOR (fls. 203, 96 e 512); CEL QOPM



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

RR JOSÉ ALFREDO DA SILVEIRA GUIMARÃES (fls. 207 e 512); CEL QOPM RR JOSE FERNANDO CAOU (fls. 208, 98 e 513); MAJ QOPMA RR WILMAR GOMES DOS REIS (fls. 210 e 516) – estão recebendo a incorporação da gratificação em comento sobre a última função comissionada exercida, cuja nomeação se deu no período de 2008/2010, portanto após a entrada em vigor da Lei nº 3.481/2004. Nota-se, também, que esses militares já haviam cumprido o requisito temporal para a incorporação integral dessa vantagem (dois anos) quando do advento dessa Lei, e não se encontravam exercendo cargo comissionado nessa data. Ressalte-se que em julho de 2011, os militares JOÃO KUKULKA JUNIOR e JOSE FERNANDO CAOU, tiveram a vantagem incorporada alterada de CNE-04 para CNE-01, passando a receber os valores sobre a tabela fixada na Lei nº 4.584/11. Como trata-se de incorporação irregular, haja vista que a nomeação para o cargo CNE ocorreu em data posterior à Lei nº 3.481/04, deixa-se de tecer maiores comentários a respeito dessa alteração. Consigne-se que na planilha, fl. 203, foi considerado o valor pago em janeiro de 2010, portanto, antes da alteração mencionada;

b) 1º SGT QPMC RR JOSÉ APARÍCO DE ORNELAS (fls. 207 e 512) – quando da publicação da Lei nº 3.481/2004, esse militar, que já havia cumprido mais de 2 anos de cargo comissionado incorporável, encontrava-se enquadrado na graduação de Segundo Sargento, recebendo, portanto, a GFM-05, relativa a essa graduação. Em agosto de 2006, ainda no exercício desse cargo, foi promovido para Primeiro Sargento, passando a receber, conseqüentemente, a GFM-06, pertinente a essa graduação. Ao ser transferido para a inatividade, foi-lhe concedida a incorporação da GFM-06, ou seja, a resultante da promoção recebida após 10/11/2004. Nota-se, assim, que o tempo de exercício após a mencionada lei foi aproveitado para fins dessa incorporação, mesmo o militar já tendo completado o requisito temporal a que se refere o § 5º do art. 1º da Lei nº 3.481/04;

c) CEL QOPM RR JOSÉ BELISÁRIO DE ANDRADE E SILVA (fls. 207 e 513) – está recebendo 22/24 avos do cargo de Chefe da Chefia de Gabinete da Casa Militar da Governadoria do DF, cuja nomeação ocorreu em 2010, portanto, após a entrada em vigor da Lei nº 3.481/04. Nota-se que os 42 dias de exercício desse cargo, acertadamente, não foram utilizados para fins do aumento das frações incorporadas (integralização). Contudo, indevidamente, serviram de base de cálculo para o pagamento das frações incorporadas.

d) 2º SGT QBMG RR ADAMIR RUFINO DA SILVA (fls. 202 e 509); DELTON DE OLIVEIRA PINHEIRO (fls. 205 e 510); e CEL QOPM RR RICARDO DA FONSECA MARTINS (fls. 210, 101 e 516) – estão recebendo a incorporação da gratificação em comento sobre a última função comissionada exercida, cuja nomeação se deu nos anos de 2005 e 2010, portanto, após a entrada em vigor da Lei nº 3.481/2004. Ressalte-se que esses militares encontravam-se no exercício de funções comissionadas quando do advento dessa lei, as quais não foram utilizadas como base de cálculo para o pagamento dessa vantagem. Consigne-se, ademais, que esses



**Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias**

militares já haviam cumprido, naquela data, o requisito temporal para a incorporação integral dessa vantagem (dois anos), não fazendo jus à complementação a que se refere o § 5º do art. 1º da Lei nº 3.481/04. Com relação ao militar RICARDO DA FONSECA MARTINS, verifica-se que, em face do contido no Decreto nº 32.720/11 combinado com o Decreto Legislativo nº 1.854/10 e com o Decreto nº 33.523/12, o cargo de Comandante-Geral, incorporado indevidamente por esse militar, passou a ser equiparado ao de Secretário de Estado, CNP-04 (Cargo de Natureza Política), com subsídio fixado em R\$ 20.042,35. Ressalte-se que, na planilha de fl. 210, constou os valores do cargo de Comandante-Geral em janeiro de 2010, portanto antes dessa alteração;

e) CEL QOPM RR PAULO ROBERTO HIROFUMI (fls. 209 e 515) - está recebendo 20/24 do cargo de Subchefe Administrativo da Subchefia Administrativa da Casa Militar da Governadoria do DF, cuja nomeação ocorreu em 2010, portanto, após a entrada em vigor da Lei nº 3.481/2004. Esse militar não estava no exercício de função comissionada quando do advento dessa lei, tendo, todavia, exercido funções após essa data. Nota-se que os 312 dias exercidos no período de 2008/2009 e os 47 dias laborados no cargo de Subchefe Administrativo, acertadamente, não foram utilizados para fins do aumento das frações incorporadas (integralização). Contudo, indevidamente, os 47 dias, exercidos em 2010, serviram de base de cálculo para o pagamento das frações incorporadas;

f) ST QPPMC GREGÓRIO LOPES DE ABREU FILHO (fls. 206, 95 e 511) - está recebendo 20/24 avos do cargo DF-09, de Subchefe Administrativo da Subchefia Administrativa da Casa Militar da Governadoria do DF. Verifica-se que, além de o cargo comissionado DF-9 não compor a estrutura das funções militares passíveis de incorporação, a nomeação para esse cargo se deu em 2010, portanto, após a entrada em vigor da Lei nº 3.481/04. Registre-se que os 42 dias de exercício desse cargo, acertadamente, não foram utilizados para fins do aumento das frações incorporadas (integralização). Contudo, indevidamente, serviram de base de cálculo para o pagamento das frações incorporadas. Ressalte-se que, a ausência de documentos relativos a sua exoneração do cargo de Assistente Militar do Serviço de Transporte e Manutenção da Assessoria Militar da Vice-Governadoria do Gabinete do Vice-Governador do DF, cuja nomeação se deu em 16/07/2002, inviabilizou a inclusão, na planilha de fl. 206, da proporcionalidade e GFM devida.

22. Quanto à incorporação de cargo comissionado com símbolo DF-09, verifica-se, da leitura da Lei nº 3.481/04, que não houve a extensão da incorporação a cargos/funções militares distintas das arroladas nas leis que tratam dessa assunto e que foram por ela revogadas, no caso as Leis nº 213/91, 807/04 e art. 17 da Lei 3.100/02. Dessa forma, somente são passíveis de incorporação as funções militares de 1 a 12 (GFM's), discriminadas na Lei nº 2.885/02 (fls. 218/219) e os cargos comissionados de Chefe e Chefe-Adjunto da Casa Militar, de



Ministério Público de Contas do Distrito Federal Gabinete da Procuradora Márcia Farias

Comandante e Subcomandante das corporações militares distritais e os de Chefe e Chefe-Adjunto da Polícia Civil do DF (art. 1º, § 3º da Lei nº 3.481/2004).

23. Não se tem notícia de norma legal prevendo incorporação por militares de demais cargos comissionados, tais como o de DF-09, incorporado pelo militar Gregório Lopes de Abreu Filho. Contudo, considerando que a nomeação para o cargo DF-9, a exemplo de outros militares que também foram nomeados para esse tipo de cargo (vide pesquisa no DODF), se deu após a entrada em vigor da Lei nº 3.481/04, dispensa aqui maiores comentários a respeito, haja vista a irregularidade das incorporações com base em cargos cujas nomeações ocorreram após essa lei. Registre-se, por oportuno, que o valor da remuneração do cargo DF-09 foi alterado pela Lei nº 4.584/11 para R\$ 1.447,75. Na planilha de fl. 206 manteve-se o recebido pelo militar em janeiro/10, data dos inícios destes trabalhos de fiscalização.

24. Com relação aos valores dessas funções comissionadas, convém transcrever trechos da instrução anterior desta Divisão, **verbis**:

11. Quanto aos valores da gratificação de representação pelo exercício de função militar, a Lei 186/1991, em seu art. 1º, estipulou que correspondia a um e meio soldo do respectivo posto ou graduação.

12. A Lei nº 2.672/2001, a qual, dentre outras disposições, alterou a Lei nº 186/1991, além de modificar a nomenclatura dessa vantagem para Gratificação de Função Militar - GFM, estabeleceu novo critério para seu pagamento.

13. Essa lei manteve a vinculação de seu valor ao posto/graduação do militar, porém não mais em termos de soldo, mas por meio da correlação fixada em seus anexos (exemplificando: GFM-12 - relativa ao posto de Coronel; GFM-11 - referente ao posto de Tenente-Coronel e assim sucessivamente até a GFM-01, atinente à graduação de Soldado).

14. Ressalte-se que os valores da GFM atualmente pagos são os constantes na Lei nº 2.885/2002, a qual manteve as correlações fixadas pela Lei nº 2.672/2001. Quanto aos cargos de Chefe e Subchefe do Gabinete Militar do Governador, de Comandantes-Gerais e Chefes do Estado-Maior da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal e de Chefe e Chefe-Adjunto de Polícia Civil seus valores são os fixados para os cargos de natureza especial aos quais correspondem.

25. Por oportuno, convém deixar registrado que as Leis nºs 817/94 e 3.481/04 (art. 2º) equipararam os cargos de Comandante-Geral e Subcomandante das corporações, para fins de remuneração pelo exercício de cargo de natureza especial, respectivamente, ao de Chefe e Chefe Adjunto da Casa Militar.



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

26. A Lei 1.141/96 (art. 1º, § 4º), por sua vez, estabeleceu que o cargo de Chefe da Casa Militar corresponde ao CNE 03 e o de Chefe da Casa Militar Adjunto ao CNE 05. O Decreto 32.720/11 (DODF de 10.01.2011) equiparou o cargo Chefe da Casa Militar ao de Secretário de Estado e o Decreto Legislativo 1.854/10 (combinado com a Lei nº 4.584/11 e com o Decreto nº 33.523/12), além de fixar seu subsídio, mudou a estrutura do cargo de Secretário de Estado, passando-o para Cargo de Natureza Política (CNP-04), desvinculando-o, portanto, dos CNE's.

27. Confrontando os contracheques extraídos do Sistema SIGRH (juntados em ordem alfabética às fls. 517/533) com as informações disponibilizadas pela Casa Militar acostadas às 479/488, relativas aos períodos laborados em funções militares, constata-se que vários militares incorrem na mesma irregularidade apontada no parágrafo 21 desta instrução.

28. Questionada acerca da metodologia que vem sendo empregada para a incorporação da gratificação em comento, a Casa Militar assim respondeu:

a) A metodologia utilizada foi a prevista nos artigos 1º e 2º da Lei nº 3.841/2004. As funções e cargos comissionados exercidos após a data de publicação da citada lei somente foram considerados para aqueles militares que tinham, até a sua edição, desempenhado cargo ou função de que tratam as Leis 186/91, 213/91 e 807/2004.

Os cargos e funções comissionados, exercidos após a edição da Lei em comento, apenas serviram para estabelecer a gratificação de maior valor a ser incorporada, em consonância com o que preceitua o parágrafo 4º do artigo 1º.

O tempo de exercício de cargo ou função desempenhado por Policiais e Bombeiros Militares, após a edição da Lei 3.481/2004, não foi computado para qualquer fim, exceto nos casos dos militares que se encontravam nomeados nos cargos em destaque quando da edição da referida Lei, conforme estabelecido no parágrafo 5º do artigo 1º.

Grifado.

29. Em face desse posicionamento da Casa Militar, os valores das parcelas incorporadas tem correspondido, indevidamente, ao da última função comissionada exercida na atividade, independentemente da data de sua nomeação (se antes ou depois da Lei nº 3.481/04, e com ou sem interrupção), em que pese não estarem sendo consideradas para fins da complementação a que se refere o § 5º do art. 1º da Lei nº 3.481/04.

30. Consequentemente, a extinção da incorporação em tela somente se concretizou para aqueles militares que não exerceram cargos comissionados antes de 10/11/2004, pois, mesmo que não



Ministério Público de Contas do Distrito Federal Gabinete da Procuradora Márcia Farias

tenham sido computados para incremento das frações incorporadas, serviram, efetivamente, para se determinar sobre qual cargo essa vantagem está sendo paga.

31. Assim, conclui-se que a metodologia de cálculo empregada pela Casa Militar não guarda conformidade com o item III da Decisão nº 99/2010, devendo, portanto, serem adotadas as medidas cabíveis para a regularização dessas incorporações, observadas as competências dos órgãos envolvidos (a edição do ato concessório é de responsabilidade da Casa Militar, segundo art. 1º inciso IV, do Decreto nº 31.617/10, enquanto o pagamento ficou a cargo das Corporações - PMDF e CBMDF).

32. Vale salientar o dano causado ao erário em face dessa metodologia de cálculo, empregada equivocadamente. Da planilha de fls. 202/210, onde foram apurados os valores pagos/devidos em janeiro de 2010 a 21 inativos, verificou-se um prejuízo mensal da ordem de R\$ 42.833,70 (quarenta e dois mil, oitocentos e trinta e três reais e setenta centavos), e anual, considerando o décimo terceiro salário, de R\$ 556.838,10 (quinhentos e sessenta e seis mil, oitocentos e trinta e oito reais e dez centavos. Note-se que tais valores correspondem a apenas uma pequena amostra dos militares beneficiados indevidamente, sendo, portanto, bem superior ao apontado o prejuízo aos cofres públicos.”

12. Desse modo, o órgão técnico conclui por considerar “*procedente a representação oferecida pelo Parquet, pois restou comprovada a irregularidade apontada acerca da metodologia de cálculo quem vem sendo empregada para a incorporação da vantagem em debate, beneficiando, conseqüentemente, vários militares que passaram a receber essa vantagem sobre funções/cargos comissionados de maior valor que os devidos*”, como também irregulares “*os valores pagos a título de incorporação da gratificação de representação pelo exercício de função militar em que houve aproveitamento de tempo posterior ao advento da Lei nº 3.481/2004, além da complementação a que se refere o art. 1º, § 5º, dessa lei*”.

13. Encerra, então, sugerindo a adoção das seguintes medidas, com as quais concordam as instâncias diretivas da Divisão de Acompanhamento e da SEFIPE:

- I. tomar conhecimento dos resultados da inspeção realizada em cumprimento ao item “IV.a” da Decisão Liminar nº 19/2011 - P/AT;
- II. considerar procedente a Representação nº 01/2011-MF, de fls. 40/44;
- III. autorizar o levantamento da suspensão cautelar de que trata o item III da Decisão Liminar nº 19/2011 - P/AT;
- IV. ter por irregular a metodologia de cálculo utilizada para apuração dos valores incorporados a título da gratificação de representação pelo exercício de função militar deferidas



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

aos inativos 2º SGT QBMG RR ADAMIR RUFINO DA SILVA; CEL QOPM RR ALMIR DE AZEVEDO DOS SANTOS; 1º TEN QOPMA RR ANA JOSEFA PEREIRA SANTANA; ST QPPMC RR DELTON DE OLIVEIRA PINHEIRO; ST QPPMC RR GREGÓRIO LOPES DE ABREU FILHO; CEL QOBM RR JOÃO KUKULKA JUNIOR; CEL QOPM RR JOSÉ ALFREDO DA SILVEIRA GUIMARÃES; 1º SGT QPMC RR JOSÉ APARÍCO DE ORNELAS; CEL QOPM RR JOSÉ BELISÁRIO DE ANDRADE E SILVA; CEL QOPM RR JOSE FERNANDO CAOU; CEL QOPM RR PAULO ROBERTO HIROFUMI; CEL QOPM RR RICARDO DA FONSECA MARTINS e MAJ QOPMA RR WILMAR GOMES DOS REIS, bem como para os demais militares que se encontram em situação análoga;

- V. determinar à Casa Militar da Governadoria do Distrito Federal, à Polícia Militar do Distrito Federal e ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, dentro de suas competências, que, no prazo de 60 (sessenta) dias:
- a) adotem as medidas cabíveis a fim de adequar as incorporações da gratificação de representação pelo exercício de função militar de que tratam as Leis nºs 213/91, 807/94, 3.481/04 ao entendimento exarado por esta Corte de Contas no item III da Decisão nº 99/2010;
- b) cientifiquem, em homenagem aos princípios do contraditório e da ampla defesa, os militares alcançados pelo disposto no item III da Decisão nº 99/2010 para que, querendo, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentem a este Tribunal as razões de justificativa que porventura julgarem pertinentes;
- VI. autorizar a devolução:
- a) do Processo nº 053.000072/2011-GDF ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal;
- b) destes autos à Secretaria de Fiscalização de Pessoal para acompanhamento.

14. Vieram os autos, assim, ao Ministério Público, que, de pronto, assinala não haver pontos de dissidência em relação às percipientes considerações e conclusões lançadas pela zelosa unidade técnica quanto ao mérito da *quaestio juris* aqui tratada e aos casos concretos examinados, sendo digno de elogio o metucioso trabalho realizado.

15. Ao ver deste órgão, os resultados ora trazidos apenas confirmam a imprópria metodologia utilizada por ambas as Corporações Militares para conceder a incorporação impugnada, conseqüente de enviesada interpretação das excepcionalidades constantes da Lei nº 3.481/04.

16. Há, porém, um aspecto de extrema gravidade, não abordado pela instrução, reportado na denúncia encampada na representação oferecida por este *Parquet*, consistente em procedimento de “rodízio de cargos” levado a efeito na Casa Militar da Governadoria do DF, no exercício de 2010, período em que mais de 100 policiais e bombeiros militares teriam



Ministério Público de Contas do Distrito Federal Gabinete da Procuradora Márcia Farias

sido movimentados, muitos dos quais prestes a ingressar na inatividade. O *modus operandi* dessa irregularidade veio assim descrito pelo denunciante:

“Recentemente, em 2010, o CEL PM (omiti), ao assumir a Chefia da Casa Militar do GDF, passou então a promover um rodízio nestas funções entre os militares que estavam na iminência de irem para a reserva, de modo que incorporassem gratificações mais altas. A exemplo, na função de Subcomandante da PMDF, foi feito um rodízio entre os Coronéis Fernando, Renato, Danilo, Daier, e Alair (todos que já haviam exercido funções gratificadas em postos inferiores).

Na Casa Militar foram reservadas funções especialmente com este objetivo, a exemplo a Chefia de Gabinete da Casa Militar da Governadoria do Distrito Federal e Subchefia Administrativa da Casa Militar da Governadoria do Distrito Federal, entre outras, onde os militares permaneciam 30 dias na função (no papel, porque na prática permaneciam em casa ou exercendo suas reais funções nas corporações) e após este período passavam para a reserva incorporando esta gratificação.

A tabela anexa, apresenta uma pequena amostra do rodízio (neste período foram movimentados mais de 100 policiais e bombeiros militares), onde verifica-se que por exemplo, na função de Chefe de Gabinete da Casa Militar Passaram os Coronéis JOSÉ ALFREDO DA SILVEIRA GUIMARÃES, JOSÉ BELISÁRIO E SILVA FILHO, ALMIR DE AZEVEDO DOS SANTOS e SÉRGIO RIBEIRO SANTÁS antes de passarem para a reserva.

O CEL LUCIANO BUARQUE BARBOSA, por exemplo, retornou da Presidência da República apenas para incorporar a gratificação e findo o prazo de 30 dias, retornou a Presidência (tudo no papel, porque na prática, continuou trabalhando na Presidência da República).

A farra não se limitava aos oficiais, mas também aos praças de todas as graduações, que estivessem na iminência de irem para a reserva remunerada.”

17. Na inspeção realizada pela SEFIPE, comprovadamente, restou evidenciada a ocorrência desses fatos censuráveis² como descritos pelo denunciante, sem qualquer motivação aparente, configurando, muito além do vício à norma de regência, flagrante desvio de finalidade, na medida em que a autoridade responsável pelo órgão onde se concentraram ditas práticas, ao consenti-las (conduta omissiva), fez prevalecer a vontade e o interesse pessoal de outrem, em detrimento do interesse público.

² De conhecimento, inclusive, da imprensa (blog *Do Alto da Torre*; Jornal de Brasília; edição de 02.12.2010 – cópia acostada na contracapa do Volume I destes autos).



**Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias**

18. Assim, a um só tempo, ao sentir deste órgão ministerial, revelam-se violados caros princípios constitucionais norteadores da Administração Pública, mormente os da legalidade (por descumprimento das disposições da Lei nº 3.481/04), da impessoalidade (favorecimento a terceiros, por nomeações comissionadas próximas à implementação de tempo para passagem à inatividade, com vistas à majoração indevida de gratificação), da eficiência (pelo distanciamento dos resultados do ato na busca dos fins do Estado) e da moralidade (pela ausência de boa-fé e da lealdade/probidade administrativa³).

19. Aliás, como bem destacado ao final da instrução do órgão técnico, daquela ilegítima prática, que se viu cautelarmente interrompida, em janeiro/2011, pela decisão liminar da ilustre Presidente deste Tribunal, referendada pelo Pleno, originaram-se vários atos de gestão antieconômicos (incorporações indevidamente majoradas), com significativo prejuízo ao erário, cujo ressarcimento tem esta Corte de Contas o poder-dever de perseguir com todo rigor.

20. Sob tais premissas, entendo, mais, ser o momento de chamar em audiência o responsável pelo censurável “rodízio” (singela amostra consta às fls. 46/52), à época, o Coronel QOPM Leonardo Moraes, então secretário de Estado Chefe da Casa Militar, da Governadoria do DF (de 22.04 a 22.11.2010), para que apresente razões de justificativa a esta Corte, tendo em vista a possibilidade de aplicação da multa com supedâneo no art. 57, incisos II e III, da LC nº 1/94, c/c o art. 182, incisos I e II, do RI/TCDF.

21. Ante o exposto, acorde com as razões e conclusões diligentemente expostas pela DivAcomp/SEFIPE, opina o Ministério Público pelo acolhimento das sugestões delineadas às fls. 548/549, com o acréscimo de se determinar, com fundamento no art. 172 do RI/TCDF:

- a audiência do ex-secretário de Estado Chefe da Casa Militar, da Governadoria do DF, Cel QOPM Leonardo Moraes, para apresentar razões de justificativa a esta Corte, no prazo de 30 (trinta) dias, tendo em vista a possibilidade de aplicação de multa com supedâneo no art. 57, incisos II e III, da LC nº 1/94, c/c o art. 182, incisos I e II, do RI/TCDF, por consentir, durante o período em que esteve à frente daquele órgão (de 22.04 a 22.11.2010), com a iterativa prática do “rodízio de cargos”, configurado pelas excessivas nomeações comissionadas lá ocorridas, porém de curta duração, de policiais e bombeiros militares que estariam próximos da implementação de tempo para passagem à inatividade, a revelar-se conexa com a hipótese de majoração ilegítima e antieconômica da vantagem incorporável na inatividade de que tratam as Leis nºs 213/91 e 807/94 (gratificação de representação pelo exercício de função militar), por interpretação enviesada do teor da Lei nº 3.481/04.

³ Segundo o constitucionalista JOSÉ AFONSO DA SILVA (in Curso de Direito Constitucional Positivo. ed. 18. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 616), baseando-se no pensamento do professor francês MAURICE HAURIOU, temos, na improbidade administrativa, uma forma de “imoralidade qualificada pelo dano ao erário público e correspondente vantagem ao ímprobo ou a outrem.”



MPC/DF

Fl.: 552

Proc.:
25019/10

Rubrica

**Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias**

É o parecer.

Brasília, 14 de junho de 2012.

**Márcia Farias
Procuradora**