



PROCESSO Nº 25019/2010

ORIGEM: Cidadão

ASSUNTO: **Denúncia, Representação e Inspeção.**

EMENTA: Denúncia reportando possíveis irregularidades no âmbito da PMDF e do CMBDF no tocante à incorporação de gratificação de representação pelo exercício de função militar - GRFM, de que tratam as Leis nºs 213/91 e 807/94, especificamente, aquelas concedidas na vigência da Lei nº 3.481/04. **Decisão nº 99/2010** (fl. 36) – improcedência da denúncia por falta de materialidade; esclarecimentos à PMDF e ao CBMDF, “*ad cautela*”, quanto à interpretação de normas relativas à incorporação dessa gratificação.

**Representação** do Ministério Público de Contas, fundamentada em nova denúncia, versando sobre esse mesmo tema. **Decisão Liminar nº 19/2011 – P/AT** (fls. 65/66), **referendada** pelo Plenário (**Decisão nº 1/2011** – fl. 75): deferimento de medida cautelar suspendendo a incorporação dessa gratificação e determinação para apuração dos fatos mediante inspeção.

**Decisão nº 88/2011** (fl. 366) - improvimento do Pedido de Reexame apresentado pelo Secretário de Estado Chefe da Casa Militar contra as Decisões Plenária nº 99/2010 e Liminar nº 19/2011 – P/AT.

**Decisão nº 4/2012** (fl. 384) – improvimento dos Embargos Declaratórios interpostos contra a Decisão nº 88/11.

**Decisão nº 1675/2012** (fl. 463) – não conhecimento do Pedido de Reexame interposto contra a Decisão nº 4/2012 pelo Secretário de Estado Chefe da Casa Militar.

**Decisão nº 4297/12** (fls. 747/748): conhecimento do resultado da inspeção e das alegações de defesa juntadas às fls. 566/694; suspensão condicionada da medida cautelar; abertura, aos alcançados pela Decisão nº 99/10, do direito ao contraditório à ampla defesa; audiência de ex-Secretário de Estado Chefe da Casa Militar para apresentar razões de justificativa quanto ao indício de ocorrência de “rodízio de cargos” e a consequente majoração ilegítima e antieconômica de vantagem incorporada.

Interposição de mandado de segurança contra a Decisão Liminar nº 19/2011- P/AT (2012.00.2.019700-3 - TJDFT). Segurança denegada.

Promulgação da Lei nº 5.007/12, a qual inova quanto ao termo “ao longo da carreira” constante da Lei nº 3.481/2004. Reanálise dos autos à luz dessa nova lei.

**Revisão parcial da Decisão 99/10. Provimento das razões de justificativas apresentadas pelo ex-Secretário de Estado Chefe da**



**Casa Militar. Perda de objeto das demais razões de defesa apresentadas. Esclarecimentos a jurisdicionados. Audiência da autoridade responsável pelas nomeações/ designações de funções militares no âmbito da Governadoria e da Vice-Governadoria do DF.**

Senhor Diretor,

Cuidam os autos, nesta fase processual, do exame das alegações de defesa apresentadas em face das determinações constantes da Decisão nº 4297/2012 (fls. 747/748), bem como dos reflexos da Lei nº 5.007<sup>1</sup>, de 21 de dezembro de 2012 (fl. 995) tanto nessa decisão quanto na de nº 99/2010, no atinente à incorporação da gratificação de representação pelo exercício de função militar.

2. Este processo foi solicitado pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal (fl. 1051) para a juntada e análise das razões de justificativa do bombeiro militar da reserva remunerada, Sr. João Kukulka Júnior (fls. 1053/1058), apresentadas em acréscimo às anteriormente enviadas a esta Casa, acostadas às fls. 854/898.

3. Ressalte-se que as primeiras alegações de defesa desse Senhor, juntamente com as dos demais militares que se manifestaram em razão da Decisão nº 4297/2012, foram analisadas por esta Divisão de Acompanhamento na instrução de fls. 1031/1048, a qual pende de conhecimento por esta e. Corte de Contas. Na citada informação, esta Unidade Instrutiva assim discorreu:

*2. Vale lembrar que a Lei nº 3.481/2004 extinguiu essa incorporação, revogando, inclusive, as normas que concediam tal benefício (Leis nºs 213/91, 807/94 e 3.100/02). Todavia, fixou regras de transição, assegurando a incorporação, integral ou parcial, aos militares que até a data de entrada em vigor daquela Lei estavam no exercício de cargos incorporáveis (art. 1º, § 5º) e àqueles que já haviam cumprido o requisito temporal para sua incorporação (art. 1º, § 1º). Eis os termos da Lei nº 3.481/2004 (cópia à fl. 691):*

---

<sup>1</sup> Lei nº 5.007, de 21 de dezembro de 2012 (publicada no DODF – Suplemento A, de 27/12/2012)  
Dispõe sobre a criação da Gratificação Militar de Segurança Institucional e dá outras providências.



*Art. 1º Fica extinta a incorporação na inatividade da gratificação de que tratam as Leis n<sup>os</sup> 213, de 23 de dezembro de 1991 e 807, de 14 de dezembro de 1994.*

*§ 1º Fica assegurado o direito de incorporação da gratificação a que se referem as citadas leis, integral ou parcial, na inatividade, aos militares do Distrito Federal que tenham até a edição da presente Lei cumprido o requisito de tempo de exercício de cargo, na Governadoria ou na Vice-Governadoria do Distrito Federal.*

*§ 2º Para os efeitos do parágrafo anterior, computar-se-ão vinte e quatro meses como período integral e 1/24 (um vinte e quatro avos) para cada mês, ao militar que não tenha completado o tempo integral.*

*§ 3º O disposto nos dois parágrafos precedentes aplica-se ao Chefe e ao Chefe-Adjunto da Casa Militar da Governadoria do Distrito Federal, aos Comandantes-Gerais e aos Subcomandantes das corporações e ao Chefe e Chefe-Adjunto da Polícia Civil.*

*§ 4º A incorporação de que tratam os §§ 1º e 2º não poderá ser cumulativa, quando do exercício de mais de um cargo ou função, e far-se-á pela gratificação de maior valor desempenhada ao longo da carreira.*

*§ 5º Fica assegurado aos militares que se encontram nomeados nos cargos especificados nas leis que ora são revogadas, o direito de completarem o requisito de tempo de que tratam os §§ 1º e 2º, mesmo após a edição da presente Norma.*

*Art. 2º Os detentores dos cargos de Comandante-Geral da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal e de Subcomandantes-Gerais das Corporações Militares do Distrito Federal equiparam-se para fins de remuneração pelo exercício do cargo de natureza especial ao Chefe da Casa Militar e Chefe Adjunto da Casa Militar, respectivamente.*



*Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.*

*Art. 4º Revogam-se as disposições em contrário, em especial as Leis nºs 213, de 23 de dezembro de 1991, 807, de 14 de dezembro de 1994, e 817, de 22 de dezembro de 1994 e, também, o art. 17 da Lei nº 3.100, de 24 de dezembro de 2002.*

3. A interpretação do inteiro teor dessa norma legal culminou nas Decisões Plenária nº 99/2010 e Liminar nº 19/2011 – P/AT (esta referendada pelo Plenário por meio da Decisão nº 1/2011), vazadas nos seguintes termos:

*Decisão Plenária nº 99/2010 – fl. 36*

*O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I - tomar conhecimento da denúncia formulada à fl. 2, tendo-a por improcedente, por falta de materialidade, sem prejuízo do contido nos itens II e III seguintes; II - informar ao denunciante que, até o presente momento, não foram evidenciadas as irregularidades por ele reportadas, ressaltando, contudo, que o tema ainda será objeto de verificação nas próximas fiscalizações na Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF) e no Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal (CBMDF); III - "ad cautelam", esclarecer à PMDF e ao CBMDF que: 1) em regra, para fins de incorporação ou majoração da gratificação de que cuidam as Leis nºs 186/91, 213/91 e 807/94, somente podem ser considerados cargos ou funções comissionados exercidos até a data de publicação da Lei nº 3.481/04 (10/11/04); 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.); IV - determinar o arquivamento dos autos. (Grifado).*



**Decisão Liminar nº 019/2011 – P/AT – fls. 65/66**

*A Presidente do Tribunal de Contas do Distrito Federal, ad referendum do Plenário, em acordo com a unidade técnica de instrução, Quarta Inspeção de Controle Externo, e com espeque no art. 85 do Regimento Interno do Tribunal, decide: I) conhecer da Representação nº 01/11-MF, com fulcro no item 1.3 do anexo da Portaria nº 27, de 10 de março de 2009; II) deferir a medida cautelar pleiteada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal; III) determinar à Polícia Militar e ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal que suspendam, cautelarmente, procedimentos inerentes à incorporação de gratificação de representação de que tratam as Leis-DF nºs 213/91 e 807/94, especificamente, aquelas fundadas ou, de qualquer forma, afetadas pela Lei nº 3.481/04; IV) autorizar: a) a 4ª ICE a realizar inspeção nas referidas corporações militares, com o propósito de obter mais subsídios sobre o processamento das concessões; b) a ciência desta decisão ao douto Ministério Público junto a este Tribunal de Contas. (Grifado).*

**Decisão nº 1/2011 – fl. 75**

*O Tribunal, por unanimidade, referendou o mencionado ato.*

4. Essas decisões foram objeto de recursos, os quais não foram providos pelo TCDF. Resumidamente, vejamos: **Decisão nº 88/2011** - fl. 366 - improvimento do Pedido de Reexame apresentado pelo Secretário de Estado Chefe da Casa Militar contra as Decisões Plenária nº 99/2010 e Liminar nº 19/2011 – P/AT; **Decisão nº 4/2012** (fl. 384) – improvimento dos Embargos Declaratórios interpostos contra a Decisão nº 88/11; **Decisão nº 1675/2012** (fl. 463) – não conhecimento do Pedido de Reexame interposto contra a Decisão nº 4/2012 pelo Secretário de Estado Chefe da Casa Militar.



5. Consubstanciado na interpretação dada aos dispositivos da Lei nº 3.481/2004, esta Corte de Contas proferiu a Decisão nº 4297/2012, nos seguintes termos:

**DECISÃO Nº 4297/2012 – fls. 747/748**

*O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto do Relator, com o qual concorda o Revisor, Conselheiro INÁCIO MAGALHÃES FILHO, decidiu:*

*I – tomar conhecimento:*

*1) do resultado das inspeções realizadas em cumprimento ao item “IV.a” da Decisão Liminar nº 19/2011 – P/AT;*

*2) como se alegações de defesa fosse, do pedido de reexame de fls. 566/576, interposto por meio de representante legal, pelos Srs. Luiz Renato Fernandes Rodrigues, Celso Velasco da Silva e Antônio Roberto Castro Neves, bem como dos documentos anexos, adiando a análise de mérito para momento posterior à apresentação das demais defesas a que se refere o item III subsequente;*

*II – cassar, sob a condição de que as Corporações se atenham fielmente ao disposto no item III da Decisão nº 99/2010, a suspensão de que trata o item III da Decisão Liminar nº 19/2011 – P/AT, referendada pela Decisão nº 01/2011;*

*III – haja vista a possibilidade de se ter como procedente a Representação nº 01/2011-MF (fls. 40/44) e, por consequência, de se considerar irregular a metodologia de cálculo utilizada para apuração dos valores incorporados a título de gratificação de representação pelo exercício de função militar relativamente aos inativos da PMDF e do CBMDF, determinar a essas Corporações que, em homenagem aos princípios do contraditório e da ampla defesa, notifiquem todos os militares alcançados pelo disposto no item III da Decisão nº 99/2010, em especial os a seguir mencionados, para que, querendo, no prazo de 30 (trinta) dias,*



*apresentem a este Tribunal as razões de justificativa que porventura julgarem pertinentes para a manutenção de suas vantagens: 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 Aparício 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;*

*IV – dar conhecimento aos recorrentes citados no subitem 2 do item I acima do teor desta decisão, conforme estabelece o § 2º do art. 4º da Resolução/TCDF nº 183/07;*

*V – haja 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, determinar 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, por consentir, durante o período em que esteve à frente daquele órgão (de 22.04 a 22.11.2010), com suspeita e iterativa prática do “rodízio de cargos”, configurada pelas excessivas nomeações de policiais e bombeiros militares que estariam próximos da implementação de tempo para passagem à inatividade, o que revelaria, mesmo se aceita interpretação diversa da que foi dada à Lei nº 3.481/04 por esta Corte, 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);*

*VI - autorizar a devolução:*





*1) do Processo nº 053.000.072 /2011- GDF ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal;*

*2) dos autos à Secretaria de Fiscalização de Pessoal, para a adoção das providências de praxe.*

*Parcialmente vencido o Conselheiro MANOEL DE ANDRADE, que seguiu o voto do Relator, à exceção da penalidade indicada no item V.*

6. Quanto ao item III desse decism, verifica-se que, à exceção de Delton de Oliveira Pinheiro e Gregório Lopes de Abreu Filho, os demais militares ali arrolados apresentaram suas razões de justificativa, as quais foram juntadas aos autos às folhas a seguir especificadas: 2º Sgt QBMG RR Adamir Rufino da Silva (fls. 805/833), Cel QOPM RR Almir de Azevedo dos Santos (fls. 834/844), 1º Ten QOPMA RR Ana Josefa Pereira Santana (fls. 845/853), Cel QOBM RR João Kukulka Junior (fls. 854/898), Cel QOPM RR José Alfredo da Silveira Guimarães (899/907), 1º Sgt QPMC RR José Aparício de Ornelas (fls. 908/911), Cel QOPM RR José Belisário de Andrade e Silva (912/923), Cel QOPM RR Jose Fernando Caou (fls. 924/937), Cel QOPM RR Paulo Roberto Hirofumi (fls. 938/946), Cel QOPM RR Ricardo da Fonseca Martins (fls. 947/966) e Maj QOPMA RR Wilmar Gomes dos Reis (fls. 967/977).

7. Com relação ao item IV, foi encaminhada cópia do inteiro teor da Decisão nº 4297/2012 ao representante legal dos militares Luiz Renato Fernandes Rodrigues, Celso Velasco da Silva e Antônio Roberto Castro Neves (fl. 751), dando-lhes conhecimento, em especial, de que os recursos por eles apresentados (fls. 566/694) foram conhecidos como razões de defesa.

8. Considerando o fato de que as justificativas mencionadas nos parágrafos 6 e 7 desta instrução reportam a um mesmo assunto (incorporação da gratificação de representação pelo exercício de função militar), entende-se, s.m.j, que as alegações de um militar podem se aproveitar para os demais. Dessa forma, passa-se à análise conjunta dessa documentação.

9. Da leitura dessas razões de defesa, observa-se, resumidamente, as seguintes contestações: não terem dado causa à porventura incorporação de forma diversa da interpretação dada pelo TCDF; obscuridade da Decisão nº 4297/12, argumentando que esse decism não





*demonstrou de forma suficientemente clara o motivo pelo qual os militares foram chamados a apresentarem suas razões de defesa; e direito adquirido à manutenção da interpretação dada pelo Governo do Distrito Federal, autoridade concedente e autora do Projeto de Lei que resultou na norma em debate, afirmando que, por não ter sido questionado por “mais de sete anos”, aquele entendimento deveria prevalecer.*

10. *Outro ponto abordado foi o art. 53 da Lei nº 9.784/99, segundo o qual a administração deve anular seus atos, quando eivados de vício de legalidade e pode revogá-los por motivo de conveniência e oportunidade, respeitados os direitos adquiridos. Alegando como princípio a segurança jurídica administrativa, aduziram que, por ter a incorporação e transferência para a inatividade ocorrido em data anterior à Decisão nº 99/2010, a interpretação da Lei nº 3.481/2004, retratada nesse decisum, não deveria alcançar tais incorporações, por já estarem consolidadas pelo decurso dos vários anos transcorridos.*

11. *Contudo, a principal alegação, contida em todas as razões de defesa apresentadas, refere-se à tentativa de rediscutir a interpretação dada pelo TCDF ao termo “ao longo da carreira”, buscando, assim, a ampliação do alcance dessa expressão, de forma a viabilizar o cômputo, para fins da incorporação em tela, dos períodos supervenientes à Lei nº 3.481/2004, inclusive daqueles posteriores à complementação do tempo a que se refere o § 5º do art. 1º dessa norma legal.*

12. *Aduzem os recorrentes que a interpretação desta Corte de Contas restringe o alcance da regra de transição prevista na Lei nº 3.481/2004, destoando da intenção do Poder Executivo ao apresentar o Projeto de Lei nº 1.486/2004 que resultou na promulgação da citada norma legal.*

13. *Segundo afirmam, o desejo tanto do legislador quanto do Poder Executivo era o de garantir aos militares atingidos por esse instituto (em processo de extinção), que tivessem exercido cargo/função comissionada no âmbito da Governadoria ou Vice Governadoria até a edição dessa lei, e, àqueles que tivessem cumprido o requisito temporal para a citada incorporação, o direito a incorporar, na inatividade, a gratificação de maior valor desempenhada ao longo de toda a carreira, independentemente da data de exercício da função militar. Em suma, defendem que, o intuito desse normativo é o de assegurar àqueles que já haviam exercido ou estavam no exercício de cargo incorporável até a*



edição dessa lei, a incorporação, na inatividade, da gratificação de maior valor desempenhada ao longo de toda a carreira militar, compreendendo todo o período laborado, desde a admissão até a transferência para a inatividade.

14. Também no sentido de que o Projeto de Lei nº 1.486/2004 visava uma elasticidade maior nas regras de transição, foram as argumentações do Senador Gim Argelo e do ex-Governador Joaquim Domingos Roriz, trazidas aos autos às fls. 978/981 e 982/985, respectivamente.

15. Acerca da intenção do referido Projeto de Lei, o Senador Gim Argelo, por intermédio do Ofício nº 546/GSGA, datado de 26/11/2012 (ao qual foram juntadas cópias da MSG nele citada, do Projeto de Lei nº 1.486/2004 e da Lei a qual ele resultou, nº 3.481/2004 – 979/981), assim discorreu:

*Recordo-me que o intuito da lei foi o de extinguir a incorporação da gratificação, bem como o estabelecimento de normas de transição quanto àquele benefício aos servidores militares que estavam ou estiveram exercendo funções na Casa Militar e na Vice-Governadoria, haja vista a possibilidade de que poderiam vir, por suas capacidades profissionais, a retornar àqueles órgãos em data posterior à edição da lei. Daí, houve a necessidade de expressssamente constar, o termo específico relacionado à carreira militar (ao longo da carreira), evitando, portanto, entendimentos diversos ao teor apresentado pelo Poder Executivo, em especial, quanto “a conveniência de estabelecer uma regra de transição” constante da MSG 31/04 – GAG de 30 de agosto de 2004, do então Governador Joaquim Domingos Roriz, sendo, inclusive, aprovado sem alterações pela Câmara Legislativa do Distrito Federal.*

16. Com relação ao alcance da Lei nº 3.481/2004, o Exmo Sr. Joaquim Domingos Roriz (fls. 982/985), àquela época Governador do Distrito Federal, e, conseqüentemente, autor do projeto de lei que resultou nesse normativo legal, em correspondência encaminhada a esta Corte de



Contas, datada de 27 de novembro de 2012, a qual foi acostada, juntamente com os demais documentos que a acompanharam, às fls. 982/985, escreveu:

*Recentemente, fui informado que está em tramitação nessa Casa o Processo nº 25019/2010, que trata da incorporação de gratificação devida aos militares do Distrito Federal que desempenham ou desempenharam função no âmbito da Casa Militar e da Vice-Governadoria do Distrito Federal. Segundo soube, esse Tribunal, em uma de suas decisões, durante a análise do processo mencionado, deu entendimento diverso ao alcance da Lei nº 3.481/2004 (anexa), interpretando que somente os militares que exerceram funções até a edição da referida lei teriam a possibilidade de incorporar ou majorar o benefício a que tem direito.*

*Imbuído da vontade de querer dar mais uma contribuição à classe dos militares do Distrito Federal, cujos componentes sempre foram prestativos e exerceram suas atribuições com afinco e dedicação enquanto estive no Comando do Governo do Distrito Federal, venho por meio desta esclarecer que, conforme consta do teor da mensagem nº 301/04- GAG (anexa), de 30 de agosto de 2004, encaminhada por mim ao Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal, o objetivo do Projeto de Lei nº 1486/2004 (anexo) foi extinguir a incorporação da gratificação devida aos militares do Distrito Federal; entretanto, mesmo após a extinção da incorporação, transmiti a meus assessores, à época, a minha preocupação com a criação de regras de transição e a garantia da manutenção dos direitos adquiridos após a edição da lei, para que não houvesse prejuízos àqueles que exerceram suas atividades na Casa Militar e na Vice-Governadoria do GDF e que tivessem a possibilidade de voltarem a exercer funções nestes órgãos do Distrito Federal.*

*É oportuno, também, mencionar que foi inserida, no Projeto de Lei, a expressão “ao longo da carreira”, com o propósito de garantir aos militares*



*que tivessem exercido funções anteriores à edição da Lei, e que voltassem a exercê-las, a possibilidade de verem atualizadas as suas gratificações sem perderam o direito já adquirido.*

17. Não obstante a manifesta intenção do projeto que redundou na Lei nº 3.481/2004, declarada tanto pelo Senador Gim Argelo quanto pelo ex-Governador do Distrito Federal Joaquim Domingos Roriz, o fato é que a redação dada ao art. 1º da Lei nº 3.481/2004 não permite a elasticidade de interpretação pretendida.

18. Como o termo “ao longo da carreira”, expressamente, refere-se ao disposto nos parágrafos §§ 1º e 2º do art. 1º da Lei nº 3.481/2004, não somente o TCDF vinculou o alcance dessa expressão às regras de transição previstas nesse artigo. O Plenário do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios – TJDF, ao apreciar o Mandado de Segurança nº 2012.00.2.019700-3, interposto contra a Decisão Liminar nº 19/2011 – P/AT desta Casa (fls. 767/803, 997/1009), cuja segurança foi denegada em face da decadência do direito de impetrá-la, por unanimidade, pronunciou de forma harmônica com esta Casa quanto ao alcance da Lei nº 3.481/2004, como se pode notar de excertos da ementa desse julgado, transcritos a seguir:

#### *Ementa*

*Mandado de Segurança. Gratificação de Função Militar (GFM). Lei Distrital nº 3.481/2004, art. 1º, § 4º. Base de cálculo: o valor correspondente a gratificação de maior valor desempenhada ao longo da carreira. Incorporação. Preliminar de decadência em relação ao ato praticado pelo TCDF. Acolhimento.*

*(...)*

*3. A Lei-DF nº 3.481/04 (art. 1º) 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 da sua vigência, em 10/11/2004, não mais foi permitido aos militares incorporar tal gratificação aos proventos, quando transferidos para a inatividade. Os cinco parágrafos do art. 1º da Lei especificam as situações*



*relacionadas com a extinção da incorporação na inatividade da referida vantagem da seguinte maneira: 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 9/11/2004, tenham cumprido o requisito de tempo de exercício de cargo ou função militar comissionada (2 anos ou fração mensal); de acordo com o § 5º, também foi reconhecido 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 (9/11/2004).*

*4. Conclui-se, portanto, que "... a Lei nº 3.481/04 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".*

*5. Conforme o § 4º da norma em destaque, mesmo que o militar tenha exercido mais de um cargo ou função militar comissionada, percebendo a 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 3.841/04, sob pena de continuar a receber a incorporação em exame, em ofensa à 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 (Lei n<sup>os</sup> 807/1994 e 3.100/2002), foram revogadas pelo art. 4º da Lei nº 3.481/2002...".*  
**(Grifado)**

*Denegada a segurança em face da decadência em relação ao Presidente do Tribunal de Contas do Distrito Federal. Denegada a ordem em relação a segunda autoridade impetrada. Decisão unânime.*

**(MSG 2012 00 2 019700- 3, Relator: Des. Waldir Leônicio Lopes Júnior; Acórdão nº 646153; Sessão de Julgamento: 01/2013 Ordinária)**

19. Entretanto, a Lei nº 5.007/2012, atendendo aos anseios dos militares, pôs fim a discussão acerca do alcance da expressão “ao longo da carreira”.

20. Essa lei, por meio de seu art. 2º<sup>1</sup>, extinguiu a gratificação de função militar de que trata a Lei nº 2.885/2002, criou a Gratificação Militar de Segurança Institucional e transformou em Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada - VPNI as parcelas incorporadas em face do permissivo legal constante da Lei nº 213/1991, estendido a outros beneficiários pelas Leis n<sup>os</sup> 807/1994 e 3.100/2002. Ressalte-se que, como a incorporação somente se processa no momento da transferência para a inatividade, os efeitos do art. 2º da Lei nº 5.007/2012 estendem também às frações incorporadas na vigência desse normativo legal, ou seja, todas as frações incorporadas, a partir dessa lei, devem ser pagas a título de VPNI.

21. E, em seu art. 3º, definiu o controvertido termo “ao longo da carreira” como sendo todo o período laborado, compreendendo desde a inclusão do militar até a sua transferência para a inatividade. Eis o inteiro teor desse dispositivo:

---

<sup>1</sup>Lei nº 5.007/12 (...)

Art. 2º Fica extinta a Gratificação de Função Militar de que trata a Lei nº 2.885, de 9 de janeiro de 2002.

§ 1º Os militares do Distrito Federal que tiveram o benefício previsto na Lei nº 213, de 23 de dezembro de 1991, incorporado aos seus proventos conforme o disposto na Lei nº 3.481, de 9 de novembro de 2004, bem como aqueles que façam jus à incorporação e que forem transferidos para a inatividade, perceberão os valores previstos na Lei nº 2.885, de 2002, a título de Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada – VPNI.

§ 2º Os valores pagos a título de VPNI, conforme § 1º, serão atualizados na mesma data e no mesmo percentual do reajuste geral dos militares da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal.





*Art. 3º Entende-se como ao longo da carreira, para os fins previstos na Lei nº 3.481, de 2004, o período de atividade compreendido desde a inclusão do militar até a sua transferência para a inatividade. (Lei nº 5.007/2012)*

22. Dando conhecimento a este Tribunal da edição da Lei nº 5.007/12, o Secretário de Estado Chefe da Casa Militar, no Ofício nº 079/CM, de 26/01/2013 (fls. 986/987), enviado a esta Casa, assim discorreu:

*Visando agregar esforços para dirimir a presente questão, o Exmo. Senhor Governador Agnelo Queiroz, mantendo o entendimento esposado pelo Ex-Governador Joaquim Roriz e pelo Ex-Presidente da Câmara Legislativa, Senador Gim Argelo, conforme documentos 01 e 02, por meio do Projeto de Lei nº 1310/2012, ratificou o que significa o termo ao longo da carreira para efeitos da Lei nº 3.481/2004, ex vi do art. 3º, da Lei nº 5.007, de 21 de dezembro de 2012, que criou a Gratificação Militar de Segurança Institucional – GMSI e deu outras providências (Doc. 05).*

23. Depreende-se do art. 3º da Lei nº 5.007/2012 (de iniciativa do Poder Executivo), que esse dispositivo ampliou substancialmente os efeitos das regras de transição relativas à incorporação da gratificação de representação pelo exercício de função militar, benefício esse extinto pela Lei nº 3.481/2004.

24. É notório o princípio da irretroatividade da lei. Contudo, considerando que o art. 3º da Lei nº 5.007/2012 destina-se a sanar interpretações divergentes quanto à base de cálculo das frações incorporáveis, e trata-se tão somente da definição do termo “ao longo da carreira”, entende-se que a Lei nº 3.481/2004 pode ser interpretada à luz dessa recente norma legal. Por outro lado, como o art. 3º da Lei nº 5.007/2012 refere-se às regras de transição da Lei nº 3.481/2004, deve-se ater a elas, não podendo ser aproveitado em outras situações.

25. Assim sendo, para aqueles militares que exerceram ou estavam exercendo cargo comissionado na Casa Militar da Governadoria e



*Vice-Governadoria do Distrito Federal até 10 de novembro de 2004, data da entrada em vigor da Lei nº 3.481/2004, o cálculo do montante a ser incorporado far-se-á pela gratificação de maior valor desempenhada desde a inclusão do militar até a sua transferência para a inatividade, ressaltando que tal benefício deverá ser pago como vantagem pessoal nominalmente identificada, em face do contido no art. 2º da Lei nº 5.007/2012.*

26. Os períodos laborados em funções/cargos comissionados após a edição da Lei nº 3.481/2004 não podem ser aproveitados para fins de incremento de frações (1/24 para cada mês), ressalvados os casos de complementação de requisito temporal a que se refere o § 5º do art. 1º da Lei nº 3.481/2004, assegurado apenas àqueles que estavam no exercício de função/cargo comissionado na Governadoria e Vice-Governandoria do Distrito Federal na data de entrada em vigor dessa lei, e desde que não haja, a partir daí, solução de continuidade nesse exercício.

27. Os militares que exerceram cargo comissionado unicamente em data posterior à entrada em vigor da Lei nº 3.481/2004 (10/11/2004) não fazem jus à referida incorporação por não se enquadrarem nas regras de transição previstas nessa norma legal, até mesmo porque, nessa situação, o início de exercício de função militar teria ocorrido em data ulterior à revogação das leis que concediam tal benefício (Leis 213/1991, 807/1994, e 3.100/2002), não tendo esses militares, dessa forma, sequer a expectativa de direito à percepção dessa vantagem.

28. Conclui-se, portanto que, em face das inovações trazidas pela Lei nº 5.007/2012, parte do item III da Decisão nº 99/10 perdeu sua eficácia, causando reflexos na Decisão nº 4297/2012, e, conseqüentemente, resultando na perda de objeto das razões de justificativas apresentadas, relativas aos valores incorporados.

29. Com relação à determinação contida no item V da Decisão nº 4297/2012, o Cel QOPM Leonardo Moraes encaminhou a esta Corte de Contas os documentos juntados às fls. 758/761, referentes às razões de justificativa apresentadas em face do constante nesse item, por meio do qual este Tribunal determinou audiência a esse coronel, concernente ao período em que esteve à frente da Secretária de Estado Chefe da Casa Militar da Governadoria do DF (22/04 a 22/11/2010), no qual ocorreu nomeações para o exercício de cargo comissionado, por curtos períodos de tempo, de bombeiros e policiais militares próximos de implementarem o requisito temporal para a passagem para a inatividade, levando à suspeita da prática de “rodízio de cargos”, o que poderia



*resultar em majoração ilegítima e antieconômica da vantagem incorporável.*

30. *Citando o art. 100, inciso XXVII da Lei Orgânica do Distrito Federal, alegou esse recorrente que as exonerações e nomeações para o exercício de função e cargo de confiança é da competência do Exmo. Sr. Governador do Distrito Federal. Alegou ainda que, em face das circunstâncias políticas do Distrito Federal no ano de 2010, essa unidade federativa foi governada por quatro diferentes autoridades, que praticavam atos administrativos diversos, resultando em várias nomeações e exonerações na busca do estabelecimento de condições de governabilidade e coalização.*

31. *Afirmando desconhecer da suposta “suspeita iterativa de prática de rodízio de cargos”, e chamando a atenção para a existência ainda de nomeações, no âmbito daquela Casa Militar, de cargos não alcançados pela regra a que se refere o art. 1º da Lei nº 3.481/04, ressaltou também que as nomeações/exonerações questionadas se operaram dentro dos limites e normas legais, seguindo critérios de discricionariedade, tendo sido emanadas por autoridade competente, no caso o Governador do Distrito Federal.*

32. *Ao final, requereu que suas razões de justificativas fossem acatadas e consideradas suficientes para elidir a dúvida apontada e, conseqüentemente, fosse afastada a hipótese da aplicação da penalidade mencionada.*

33. *Analizando o Diário Oficial do Distrito Federal, verifica-se que assiste razão ao requerente quanto a autoridade responsável pela nomeação/exoneração de funções/cargos comissionados no âmbito da Governadoria e da Vice-Governadoria, conforme comprovam os atos juntados às fls. 108/111, 122/123, 128/129, 151, 156/157, 165 , 169, 171/174, 180/183, 187, 189/193 586/589, dentre vários outros.*

34. *Quanto ao argumento da instabilidade política ocorrida em 2010, observa-se que, embora aquela pasta tenha sido representada por várias autoridades naquele ano (vide documentos extraídos do DODF, juntados às fls. 762/766), em todo o período questionado (22/04 a 22/11/2010), um único agente político esteve à frente do Distrito Federal, no caso o Exmo. Sr. Rogério Schumann Rosso (fls. 765/766).*



35. *Considerando que ao Secretário de Estado Chefe da Casa Militar da Governadoria do Distrito Federal cabe, tão somente, por meio de delegação<sup>1</sup> (Decreto nº 31617/2010, vide atos de incorporações vistos às fls. 112, 124, 132, 153, 160, 166, 175/176, 184, 194, 605/606 etc), a concessão da incorporação da gratificação de função militar, sendo as nomeações/exonerações da alçada do Sr. Governador do Distrito Federal, entende-se cabível o provimento das razões de justificativa apresentadas pelo Cel QOPM Leonardo Moraes, ex-Secretário de Estado Chefe da Casa Militar da Governadoria do Distrito Federal.*

36. *Consequentemente, em que pese a conveniência e oportunidade do administrador, entende-se, s.m.j., em observância aos princípios da racionalização do gasto público e da moralidade, que cabe audiência à autoridade que esteve à frente do Governo do Distrito Federal no período questionado (22.04 a 22.11.2010), no caso o Exmo. Sr. Rogério Schumann Rosso, para, em consonância com o item V da Decisão nº 4297/2012, apresentar razões de justificativa a esta Corte de Contas quanto às várias nomeações para o exercício de funções comissionadas na Casa Militar da Governadoria e Vice-Governadoria do Distrito Federal, com suspeita e iterativa prática do “rodízio de cargos”, configurada pelas excessivas nomeações de policiais e bombeiros militares que estariam próximos da implementação de tempo para passagem à inatividade, o que revelaria (...) 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).*

4. Passa-se, agora, à análise da complementação das alegações de defesa do Sr. João Kukulka Júnior (fls. 1053/1058), a qual motivou a presente reintrusão.

5. Em acréscimo às argumentações anteriormente apresentadas acerca do alcance do termo “ao longo da carreira”, contido na Lei nº 3.481/04, o referido militar salientou a edição da Lei nº 5.007/12, concluindo que esse normativo legal

<sup>1</sup> Decreto nº 31.617/2010 (...)

Art. 1º Fica delegada ao Secretário de Estado Chefe da Casa Militar da Governadoria do Distrito Federal competência para praticar os seguintes atos: (...)

IV - Autorizar o pagamento e incorporação da Gratificação de Representação e de Função Militar de que tratam as Leis nº 186/91, alterada pela Lei nº 2.885/2002, aos militares do Distrito Federal a que façam jus, nos termos da Lei nº 3.481/2004.



respalda o pagamento das parcelas incorporadas sobre a função/cargo militar de maior valor exercido ao longo de toda a carreira, ou seja, até a reserva remunerada.

6. Por fim requereu que a presente Representação fosse julgada improcedente em relação à sua pessoa, que fosse reconhecida a regularidade das frações por ele incorporadas, que fosse mantido incólume a sua concessão e que as intimações/notificações fossem remetidas ao seu representante legal.

7. A argumentação quanto ao alcance do termo “ao longo da carreira”, em face do disposto na Lei nº 5.007/12, guarda consonância com as conclusões a que chegou esta Unidade Instrutiva na informação de fls.1031/1048, retrotranscrita, não merecendo, portanto, reparo as sugestões lá apresentadas.

8. Com relação à regularidade do valor incorporado pelo defendente e pelos demais militares, entende-se que a questão deverá ser vista em futura auditoria, a ser realizada nas respectivas Corporações após a deliberação que vier a ser proferida nos presentes autos, tendo em conta os efeitos da Lei nº 5.007/2012.

## **DAS SUGESTÕES**

9. Ante todo o exposto, sugere-se ao e. Plenário:

I) rever parcialmente o item III da Decisão nº 99/2010, em face do disposto no art. 3º da Lei nº 5.007/2012, esclarecendo à Casa Militar, ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal e à Polícia Militar do Distrito Federal, em decorrência das inovações trazidas pela Lei nº 5.007/2012 nas regras de transição da Lei nº 3.481/2004, que:

a) em regra, para se apurar a quantidade de frações a serem incorporadas (1/24 para cada mês), de que cuidam as Leis nºs 186/91, 213/91, 807/94 e 3.481/04, somente podem ser considerados as funções/cargos comissionados exercidos até a data de publicação da Lei nº 3.481/04 (10/11/04);



b) excepcionalmente, ao militar que estava exercendo função/cargo 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 da Lei nº 3.481/04 (cf. o § 5º do artigo 1º desse diploma legal);

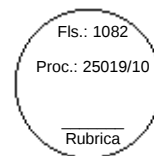
c) o cálculo do valor da vantagem a ser incorporada quando do exercício de mais de um cargo ou função, ex vi do art. 3º da Lei nº 5.007/12, far-se-á pela gratificação de maior valor desempenhada desde a inclusão do militar até a sua transferência para a inatividade, devendo esse benefício ser pago como vantagem pessoal nominalmente identificada, em face do contido no art. 2º da Lei nº 5.007/2012

- II) considerar satisfatoriamente cumprida a Decisão nº 4297/12;
- III) cientificar ao representante legal do Sr. João Kukulka Júnior e aos demais militares citados nos itens I.2 e III da Decisão nº 4297/2012 que, em decorrência das inovações trazidas pela Lei nº 5.007/2012, as razões de justificativa por eles apresentadas perderam o objeto;
- IV) conhecer das razões de justificativas apresentadas pelo Cel QOPM Leonardo Moraes, ex-Secretário de Estado Chefe da Casa Militar da Governadoria do Distrito Federal, tendo-as por procedentes, dando-lhe ciência do que vier a ser decidido no presente feito;
- V) chamar em audiência a autoridade responsável pelas nomeações/designações de funções militares no âmbito da Governadoria e da Vice-Governadoria em 2010, nominada no parágrafo 36 da instrução de fls. 1031/1048, para que apresente a esta Corte de Contas, no prazo de 30 (trinta) dias, suas razões de justificativa acerca do consignado no item V da Decisão nº 4297/2012;
- VI) autorizar:





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL  
DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO



a) a inclusão, em roteiro de auditoria, do exame da conformidade da incorporação da gratificação de representação pelo exercício de função militar aos termos da decisão que vier a ser proferida nestes autos;

b) a devolução deste feito à SEFIPE para adoção das providências de praxe.

À consideração superior.

Brasília, 12 de abril de 2013.

Sêlva Silveira de Queiroz  
Auditora de Controle Externo  
Matr. nº 574-6