



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

**PROCESSO Nº 25019/2010 (6 volumes)**

**RELATOR: Conselheiro Paulo Tadeu**

**PARECER Nº 550/2013–MF**

**EMENTA: Denúncia. 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. Edição da Lei nº 5.007/12. Possível superação de controvérsia interpretativa afeta à questão. Nesta fase processual: análise dos reflexos dessa norma superveniente. Manifestação da Sefipe no sentido de: revisão parcial da Decisão nº 99/2010; provimento de razões de justificativa; perda de objeto de outras; audiência de ex-autoridade pública responsável por atos praticados em suposto desvio de finalidade. Aquiescência parcial do Ministério Público, com ajustes e acréscimo.**

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<sup>1</sup>, 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. Nesta fase processual, cuida-se do exame de alegações de defesa apresentadas em face das determinações constantes da Decisão nº 4.297/2012 e dos reflexos nela operados, assim como na Decisão nº 99/2010, pela Lei nº 5.007/12<sup>2</sup>, no atinente à incorporação da gratificação de representação pelo exercício de função militar.

3. Pela Decisão nº 99/2010, o Tribunal referendou proposições oferecidas pela então 4ª ICE (atual SEFIPE), no sentido de considerar improcedente a denúncia, à minguada 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 co-

<sup>1</sup> Extinguiu a referida 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).

<sup>2</sup> Dispõe sobre a criação da Gratificação Militar de Segurança Institucional e dá outras providências (publicada no DODF - Suplemento A - de 27.12.2012).



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

missionadas 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).”

4. Posteriormente, em face de novos indícios de impropriedades relacionadas à questão preambular, houve por bem a e. Presidência desta Corte, *ad referendum* do Plenário, encampar representação deste MPC, determinando imediata inspeção e deferindo 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 (Decisão Liminar nº 19/11-P/AT, referendada pela Decisão Plenária nº 1/2011).

5. Avançando, após esta Corte rejeitar<sup>3</sup> 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 proceder à inspeção autorizada, cujos resultados culminaram na Decisão nº 4.297/2012 (fls. 747/748), de seguinte teor:

“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,

<sup>3</sup> 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

apresentem a este Tribunal as razões de justificativa que porventura julgarem pertinentes para a manutenção de suas vantagens: (...); 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. No presente exame, na essência, a unidade técnica discorre sobre os reflexos decorrentes do advento da Lei nº 5.007/12, em especial, de seu art. 3º, que definiu o controvertido termo "ao longo da carreira" como sendo todo o período laborado, compreendendo "*desde a inclusão do militar até sua transferência para a inatividade*".

7. Na conclusão desse tópico da análise, depreendera que "*parte do item III da Decisão nº 99/10 perdeu sua eficácia, causando reflexos na Decisão nº 4297/2012, e, consequentemente, resultando na perda de objeto das razões de justificativas apresentadas, relativas aos valores incorporados.*" Para tanto, assim se expressou:

"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 refe-



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

re-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-Governadoria 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.”

8. Passo seguinte, ocupa-se das razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Cel QOPM Leonardo Moraes, então Secretário de Estado Chefe da Casa Militar da Governadoria do DF ao tempo de nomeações naquele órgão, por curtos períodos de exercício comissionado, de policiais e bombeiros militares que estariam próximos de implementar requisito temporal para a inatividade, ensejando, com isso, suspeita da prática de “rodízio de cargos” com vistas à majoração ilegítima e antieconômica da vantagem incorporável.

9. O justificante, em síntese, alegou que os atos questionados eram da alçada do Chefe do Poder Executivo local, a teor do art. 100, XXVII, da LODF; que várias nomeações e exonerações ocorreram no exercício de 2010, ano de conhecida instabilidade política no Distrito Federal, na busca do estabelecimento de condições de governabilidade e coalização; que desconhecia a suposta prática suspeita de “rodízio de cargos”; e que as nomeações/exonerações questionadas operaram-se dentro dos limites e normas legais, seguindo critérios de discricionariedade, tendo sido emanadas de autoridade competente, no caso, o Governador.



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

10. Ao ponderar as alegações aduzidas, o órgão técnico conclui por considerá-las procedentes, sob a seguinte argumentação:

“33. Analisando 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[4]</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.”

11. Inobstante, ao encerrar sua manifestação, considera pertinente chamar em audiência a autoridade que esteve à frente do governo local no período questionado (22.04 a 22.11.2010), em observância aos princípios da racionalização do gasto público e da moralidade, “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).*”

<sup>41</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.



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

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

“I) considerar satisfatoriamente cumprida a Decisão nº 4297/12;

II) cientificar aos 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;

III) 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;

IV) 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 desta instrução, 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;

V) 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 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

VI) autorizar:



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

- 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.

13. Vieram os autos, assim, ao Ministério Público, que, *ab initio*, assinala não haver dissidência em relação à conclusão da unidade técnica de que, com a edição da Lei nº 5.007/12, de autoria do Poder Executivo e aprovada pela CLDF, especificamente, em face do disposto em seu art. 3º, resta superada a controvérsia instaurada em relação à 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.

14. Com efeito, ao definir o novel diploma, expressamente, o sentido do termo “*ao longo da carreira*” previsto no § 4º do art. 1º da Lei nº 3.481/04<sup>5</sup>, houve substancial prejuízo às orientações consubstanciadas no item III da Decisão-TCDF nº 99/2010. Comunga-se, assim, da proposição descrita no item V das sugestões finais na instrução, sendo, igualmente, considerados pertinentes os esclarecimentos vertidos em suas alíneas.

15. Entende-se, ainda, que não cabe analisar a hipótese sob a ótica do princípio da irretroatividade das normas, embora de regra seja aplicável, haja vista o caráter interpretativo conferido pela e. Corte àquela regra de direito, agora, superado, por força da hierarquia normativa.

16. Quanto à tese de perda de objeto das contrarrazões apresentadas em face da Decisão nº 4.297/2012 (itens I.2 e III), comporta tal conclusão temperamento, à qual este *Parquet* adere parcialmente, e, nesse particular, apenas no que se refere ao sobredito ponto controverso. Explica-se.

17. Na fase em que sobreveio aquela deliberação plenária, o MPC, em primeira manifestação (Parecer nº 761/2012-MF - fls. 552/563), ressaltou aspecto que se revelava de extrema gravidade, a merecer análise mais acurada por esta Corte, precisamente, nos seguintes termos:

“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 representa-

---

<sup>5</sup> “§ 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*.”



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

ção 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 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 censuráveis<sup>6</sup> como descritos pelo denunciante, sem qualquer motivação aparente, configurando, muito além do vício à norma de regência, flagrante

---

<sup>6</sup> 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

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.

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 administrativa<sup>7</sup>).

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.”

18. Por conta disso, e também a par de que o órgão instrutivo então propunha facultar aos militares beneficiados apresentarem razões de justificativa (fls. 548/549), pugnara o MPC, em acréscimo, pela audiência do potencial responsável pelo censurável “rodízio”, à época, o então Secretário de Estado Chefe da Casa Militar, da Governadoria do DF, Coronel QOPM Leonardo Moraes, que dirigiu a pasta de 22 de abril a 22 de novembro de 2010, para que apresentasse razões de justificativa a esta Corte, 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. Tal proposta acabou acatada nos termos do item V da citada Decisão nº 4.972/2012, cujo atendimento será, mais adiante, objeto de específica análise.

19. Pois bem. Se esse é o quadro, não pode este *Parquet* agora concordar com a tese de perda de objeto integral das razões de justificativa já apresentadas, salvo em relação àqueles que, pelo que se extrai dos autos, não parecem ter se beneficiado do suposto esquema de “rodízio de cargos” na Casa Militar da Governadoria do DF. Nesse caso afiguram-se enquadrados os seguintes militares inativos:

- Cel QOPM RR Luiz Renato Fernandes Rodrigues e Cel QOPM Antônio Roberto Castro Neves (pedido de reexame conjunto às fls. 566/576, acolhido como se alegações de defesa fossem – item I.2 da Decisão nº 4.297/2012);

---

<sup>7</sup> 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 HAURIU, temos, na improbidade administrativa, uma forma de “imoralidade qualificada pelo dano ao erário público e correspondente vantagem ao ímprobo ou a outrem.”



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

- Cel QOPM RR Ricardo da Fonseca Martins (contrarrazões às fls. 947/966);
- Cel QOPM RR José Fernando Caou (contrarrazões às fls. 924/934);
- Maj QOPMA RR Wilmar Gomes dos Reis (contrarrazões às fls. 967/977)
- 1º Ten QOPMA RR Ana Josefa Pereira Santana (contrarrazões às fls. 845/853);
- ST QPPMC RR Delton de Oliveira Pinheiro (não se manifestou);
- 1º Sgt QPMC RR José Aparício de Ornelas (contrarrazões às fls. 908/911); e
- 2º Sgt QBMG RR Adamir Rufino da Silva (contrarrazões à fl. 805).

20. Com relação aos demais, adiante identificados, mesmo tendo quase todos exercido o direito facultado pelo Tribunal, carecem ser novamente notificados para que, dessa feita, em homenagem aos princípios do contraditório e da ampla defesa, querendo, apresentarem razões de justificativa que porventura entendam pertinentes, em defesa das vantagens que julguem fazer jus incorporar, vale dizer, com base no cargo em comissão exercido na Casa Militar da Governadoria do DF às vésperas de passarem à inatividade. Isso porque esses efêmeros exercícios comissionados, ao sentir do MPC, revelam-se suficientes a caracterizar a prática censurável de “rodízio de cargos”, de sorte a viabilizar ilegítima majoração da gratificação incorporável, em prejuízo ao erário e ao interesse público, bem como em violação, notadamente, aos princípios da impessoalidade, 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 administrativa). Nesse caso enquadrar-se-iam, conforme pesquisa amostral extraída da denúncia encampada na representação exordial do feito:

- **Cel QOPM RR José Belisário de Andrade e Silva Filho** (contrarrazões acostadas às fls. 912/923) – passível de incorporar (ou incorporou) gratificação correspondente ao CNE 05, por ter exercido o cargo de Chefe da Chefia de Gabinete da Casa Militar da Governadoria do DF no período de 19 de maio a 29 de junho de 2010 (42 dias), conforme quadro à fl. 207, tendo ingressado na RR em 17 de novembro daquele ano;
- **Cel QOPM RR Almir Azevedo dos Santos** (contrarrazões às fls. 834/844) – passível de incorporar (ou incorporou) gratificação correspondente ao CNE 05, por ter também exercido o cargo de Chefe da Chefia de Gabinete da Casa Militar da Governadoria do DF no período de 16 de agosto a 20 de setembro de 2010 (36 dias), conforme quadro à fl. 204, tendo ingressado na RR em 5 de outubro daquele ano;
- **Cel QOPM RR José Alfredo da Silveira Guimarães** (contrarrazões às fls. 899/907) – passível de incorporar (ou incorporou) gratificação correspondente ao CNE 05, por ter também exercido o cargo de Chefe da Chefia de Gabinete da Casa Militar da Governadoria do DF no período de 30 de junho a 15 de



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

agosto de 2010 (47 dias), conforme quadro à fl. 207, tendo ingressado na RR em 31 de agosto daquele ano;

- **Cel QOPM RR Paulo Roberto Hirofumi** (contrarrazões às fls. 938/946) – passível de incorporar (ou incorporou) gratificação correspondente ao CNE 05, por ter exercido o cargo de Subchefe Administrativo da Subchefia Administrativa da Casa Militar da Governadoria do DF no período de 30 de junho a 15 de agosto de 2010 (47 dias), conforme quadro à fl. 209, tendo ingressado na RR em 31 de agosto daquele ano;
- **Cel QOPM Celso Velasco da Silva** (pedido de reexame conjunto às fls. 566/576, acolhido como se alegações de defesa fosse – item I.2 da Decisão nº 4.297/2012) - passível de incorporar (ou incorporou) gratificação correspondente ao CNE 05, por ter também exercido o cargo de Subchefe Administrativo da Subchefia Administrativa da Casa Militar da Governadoria do DF no período de 26 de outubro a 1º de dezembro de 2010 (37 dias), conforme atos vistos às fls. 613 e 615, tendo ingressado na RR em 10 de fevereiro do ano seguinte (fl. 611);
- **Cel QOBM RR João Kukulka Júnior** (contrarrazões às fls. 854/877, complementadas às fls. 1053/1056) – passível de incorporar (ou incorporou) gratificação correspondente ao CNE 04, por ter exercido o cargo de Chefe Adjunto da Casa Militar da Governadoria do DF no período de 9 de março a 13 de maio de 2010 (66 dias), conforme quadro à fl. 203, tendo ingressado na RR em 20 de maio daquele ano;
- **ST QPPMC RR Gregório Lopes de Abreu Filho** (não se manifestou) - passível de incorporar (ou incorporou) gratificação correspondente ao DFA 09, por ter exercido o cargo de Assistente Militar da Divisão de Segurança Pessoal da Subchefia de Segurança da Casa Militar da Governadoria do DF no período de 16 de agosto a 26 de setembro de 2010 (42 dias), conforme quadro à fl. 206, tendo ingressado na RR em 3 de novembro daquele ano;

21. Desse modo, como não se cuidou nesta etapa processual de analisar o mérito das contrarrazões aduzidas, apartando-se aquelas que, realmente, estariam prejudicadas em face da superveniente alteração legislativa noticiada, este *Parquet* endossa parcialmente o constante no item II das proposições finais ao e. Plenário, à fl. 1045 (item III daquelas arroladas na instrução complementar, às fls. 1078/1080), considerando-o subsistente apenas em relação aos militares antes discriminados no parágrafo 19.

22. No tocante às razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Cel QOPM Leonardo Moraes, ex-Secretário de Estado Chefe da Casa Militar da Governadoria do DF, com as vênias de estilo, dissente o Ministério Público das conclusões do nobre órgão técnico.

23. Impende anotar, primeiramente, que, ao propor a audiência do nominado militar, este *Parquet* o fez não sob o enfoque de competência pelas efêmeras nomeações naquela



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

pasta, que já se sabiam reservadas ao Chefe do Executivo, mas porque, sendo ele responsável pelo órgão onde se concentraram ditas práticas, ao consenti-las, caracterizando conduta omissiva, fez prevalecer a vontade e o interesse pessoal de outrem, em detrimento do interesse público e em afronta à impessoalidade, à moralidade e à eficiência.

24. Sob esse prisma, revelam-se inábeis os argumentos ora apresentados pelo justificante para afastar sua responsabilidade na hipótese.

25. A propósito, não é crível que aquela alta autoridade não tivesse ciência de que, entre 19 de maio e 15 de agosto de 2010, nada menos que 3 (três) oficiais superiores prestes a ingressar na inatividade revezaram-se por curtíssimos períodos na chefia de gabinete do órgão que comandava. Logo, não somente se afigura insustentável sua alegação de que desconhecia o questionado “rodízio de cargos”; parece também desafiar a capacidade de inteligência e descortino desta e. Corte de Contas sobre o que, de fato, ocorreu.

26. No entanto, apesar de já se apresentarem motivos suficientes para, nesta fase processual, emitir juízo de mérito refratário às alegações aduzidas pelo Sr. Cel QOPM Leonardo Moraes, melhor convém que seja sobrestada essa análise, no aguardo das razões de justificativa que se cogita buscar, em face do mesmo fato, do Sr. Rogério Schumann Rosso, que esteve à frente do governo local à época das indigitadas ocorrências naquela Casa Militar, tendo sido o responsável direto pelas nomeações, exonerações e transferências para a RR dos militares citados no parágrafo 20, supra.

27. Com isso, poderão ser futuramente confrontadas as versões de ambos, caso presentes, para melhor definir e individualizar responsabilidades pela configurada prática ilegítima, razão pela qual, por ora, opõe-se este órgão ministerial ao item III das sugestões finais da unidade técnica, à fl. 1046 (item IV daquelas apresentadas às fls. 1078/1080).

28. Por fim, em relação à já mencionada instrução complementar de fls. 1062/1080, este órgão ministerial nada tem a expor, considerando que não se alteraram as sugestões alhures discriminadas neste opinativo (parágrafo 12).

29. Ante o exposto, em harmonia parcial com a DIACOMP/SEFIPE, opina o Ministério Público pelo acolhimento das sugestões delineadas nos itens I e II, às fls. 1078/1080, com acréscimo e ajustes quanto aos itens III, IV e V, nos seguintes termos, e renumeração do item VI, assim como em prejuízo, por ora, à futura fiscalização sugerida na alínea “a” deste item:

- III) cientificar o representante legal do Sr. João Kukulka Júnior e os demais militares citados nos itens I.2 e III da Decisão nº 4.297/2012 de que, em decorrência das inovações trazidas pela Lei nº 5.007/12, as razões de justificativa por eles apresentadas perderam objeto no que se refere, exclusivamente, à metodologia de cálculo utilizada para apuração dos valores incorporados a título de gratificação de representação pelo exercício de função militar;



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

- 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, sobrestando, porém, sua análise de mérito, no aguardo da manifestação a que se refere o item V seguinte;

- 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 4.297/2012, 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;

- VI) haja vista que os efêmeros exercícios comissionados junto à Casa Militar da Governadoria do Distrito Federal ocorridos em 2010 às vésperas da passagem à inatividade, mediante reserva remunerada, caracterizam a prática censurável de “rodízio de cargos” e por estarem voltados à majoração ilegítima da gratificação incorporável de que tratam as Leis nºs 213/91, 807/94 e 3.481/04, em prejuízo ao erário, ao interesse público, bem como em violação aos princípios da impessoalidade, 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 administrativa), determinar à PMDF e ao CBMDF que, em homenagem aos princípios do contraditório e da ampla defesa, notifiquem os militares a seguir mencionados, para que, querendo, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentem a este Tribunal as razões de justificativa que porventura entenderem pertinentes em defesa das vantagens que julguem fazer jus incorporar na inatividade - vale dizer, com base nos respectivos cargos em comissão exercidos naquela Casa Militar -, em complemento àquelas porventura já formuladas nestes autos:

- **Cel QOPM RR José Belisário de Andrade e Silva Filho** (contrarrazões acostadas às fls. 912/923) – pela possibilidade de incorporar (ou ter incorporado) gratificação correspondente ao CNE 05, por ter exercido o cargo de Chefe da Chefia de Gabinete da Casa Militar da Governadoria do DF no período de 19 de maio a 29 de junho de 2010 (42 dias), conforme quadro à fl. 207, tendo ingressado na RR em 17 de novembro daquele ano;
- **Cel QOPM RR Almir Azevedo dos Santos** (contrarrazões às fls. 834/844) – pela possibilidade de incorporar (ou ter incorporado) gratificação correspondente ao CNE 05, por ter também exercido o cargo de Chefe da Chefia de Gabinete da Casa Militar da Governadoria do DF no período de 16 de agosto a 20 de setembro de 2010 (36 dias), conforme quadro à fl. 204, tendo ingressado na RR em 5 de outubro daquele ano;



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

- **Cel QOPM RR José Alfredo da Silveira Guimarães** (contrarrazões às fls. 899/907) – pela possibilidade de incorporar (ou ter incorporado) gratificação correspondente ao CNE 05, por ter também exercido o cargo de Chefe da Chefia de Gabinete da Casa Militar da Governadoria do DF no período de 30 de junho a 15 de agosto de 2010 (47 dias), conforme quadro à fl. 207, tendo ingressado na RR em 31 de agosto daquele ano;
- **Cel QOPM RR Paulo Roberto Hirofumi** (contrarrazões às fls. 938/946) – pela possibilidade de incorporar (ou ter incorporado) gratificação correspondente ao CNE 05, por ter exercido o cargo de Subchefe Administrativo da Subchefia Administrativa da Casa Militar da Governadoria do DF no período de 30 de junho a 15 de agosto de 2010 (47 dias), conforme quadro à fl. 209, tendo ingressado na RR em 31 de agosto daquele ano;
- **Cel QOPM Celso Velasco da Silva** (pedido de reexame conjunto às fls. 566/576, acolhido como se alegações de defesa fosse – item I.2 da Decisão nº 4.297/2012) - pela possibilidade de incorporar (ou ter incorporado) gratificação correspondente ao CNE 05, por ter também exercido o cargo de Subchefe Administrativo da Subchefia Administrativa da Casa Militar da Governadoria do DF no período de 26 de outubro a 1º de dezembro de 2010 (37 dias), conforme atos vistos às fls. 613 e 615, tendo ingressado na RR em 10 de fevereiro do ano seguinte (fl. 611);
- **Cel QOBM RR João Kukulka Júnior** (contrarrazões às fls. 854/877, complementadas às fls. 1053/1056) – pela possibilidade de incorporar (ou ter incorporado) gratificação correspondente ao CNE 04, por ter exercido o cargo de Chefe Adjunto da Casa Militar da Governadoria do DF no período de 9 de março a 13 de maio de 2010 (66 dias), conforme quadro à fl. 203, tendo ingressado na RR em 20 de maio daquele ano;
- **ST QPPMC RR Gregório Lopes de Abreu Filho** (não se manifestou) - pela possibilidade de incorporar (ou ter incorporado) gratificação correspondente ao DFA 09, por ter exercido o cargo de Assistente Militar da Divisão de Segurança Pessoal da Subchefia de Segurança da Casa Militar da Governadoria do DF no período de 16 de agosto a 26 de setembro de 2010 (42 dias), conforme quadro à fl. 206, tendo ingressado na RR em 3 de novembro daquele ano.

É o parecer.

Brasília, 16 de maio de 2013.

**Márcia Farias**  
**Procuradora**