



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS — MK/JR/RV



Processo nº: 37.050/10 (a) - 3 volumes

Jurisdicionada: Polícia Militar do Distrito Federal - PMDF

Assunto: Representação

Órgão Técnico: Secretaria de Fiscalização de Pessoal - SEFIPE

MP: Procuradora MÁRCIA FARIAS

Sessão: Pauta nº 36, S.O. nº 4692, de 29.5.2014

Publicação: DODF nº 104, de 26.5.2014, pág. 20

Ementa: Representação nº 23/10, da lavra do Procurador DEMÓSTENES TRES ALBUQUERQUE, versando sobre possíveis irregularidades ocorridas em promoções nos quadros da Polícia Militar do Distrito Federal. Determinação de providências (Decisão nº 1.369/12-CIMF e Decisão nº 4.941/13-CRR). Pedido de Reexame e Embargos de Declaração interpostos pelo Comandante Geral da PMDF. Conhecimento do apelo no efeito suspensivo (Decisão nº 5.869/13-CRR). Embargos conhecidos e providos (Decisão nº 6.306/13-CRR). Medida Cautelar requerida pelo Ministério Público junto ao TCDF. Concessão (Despacho Singular nº 283/14-CRR). Exame de mérito do recurso. PARECERES DIVERGENTES. A Instrução sugere o provimento parcial do apelo. O Ministério Público opina pelo improvimento. VOTO de acordo, em parte, com o Corpo Técnico.

RELATÓRIO

Cuidam os autos da Representação oferecida pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, acerca de possíveis irregularidades ocorridas em promoções nos quadros da Polícia Militar do Distrito Federal.

2. Na Sessão de 8.10.2013, o Tribunal, acolhendo voto do Conselheiro RENATO RAINHA, exarou a Decisão nº 4.941/13 (fl. 432), **in verbis**:



DECISÃO Nº 4.941/13 (CRR)

*“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento: a) do Ofício n.º 394/13 – ATJGCG e anexos (fls. 248/291), encaminhados pela Polícia Militar do Distrito Federal; b) do resultado da inspeção realizada na PMDF em atendimento ao item “V.b” da Decisão n.º 1.369/2012; c) dos documentos de fls. 297/343; II – considerar atendida a diligência objeto item II da Decisão n.º 1.369/12, reiterada pelas Decisões n.ºs 6.386/12 e 694/13; III – ter por procedentes as justificativas apresentadas pelo então Comandante-Geral daquela Corporação em face do item III, “a”, da Decisão n.º 694/2013; IV – **determinar à Polícia Militar do Distrito Federal que: a) dê imediato cumprimento ao contido no item III, “a”, da Decisão n.º 1.369/12, relativamente à determinação do número de vagas para promoção provenientes de agregações em decorrência de afastamentos, inclusive nas que ocorreram em agosto/2013, e, no prazo de 30 (trinta) dias), apresente razões de justificativa para o descumprimento da referida deliberação, sob pena de aplicação de sanção, a teor do art. 57, inciso IV, da Lei Complementar n.º 1/94, devendo a Corporação ainda encaminhar a documentação comprobatória do atendimento da diligência, uma vez efetivadas as mencionadas promoções; b) se abstenha de praticar atos com espeque no art. 10 do Decreto n.º 32873/11 nas promoções de seus militares, tendo em vista que tal dispositivo inova a ordem jurídica ao permitir sucessivas reduções de interstício, chocando-se com o que prescreve o art. 5º, § 2º, da Lei n.º 12086/09, entendimento esse constante do Parecer n.º 2708/2011-PROPE/PGDF e do parecer subscrito pelo Procurador-Geral Adjunto nos autos do Processo n.º 053.000.048/2012-PGDF, sob pena de o TCDF negar validade a tais atos; V – autorizar: a) a remessa de cópias da instrução, do Parecer n.º 855/2013-DA/MPCDF e da Decisão n.º 4.216/2013 à Corporação, com o fim de subsidiar o atendimento da diligência; b) a devolução dos autos à SEFIPE, para os devidos fins.”***

3. Em face da deliberação suso transcrita, o Comandante-Geral da Polícia Militar interpôs o Pedido de Reexame de fls. 447/452 e 458/465 e opôs os Embargos de Declaração de fls. 477/479.

4. O apelo foi conhecido no efeito suspensivo, por meio da Decisão n.º 5.869/13-CRR (fl. 475).

5. Os Embargos restaram providos para conceder efeito suspensivo ao inciso IV, alínea “b” da Decisão n.º 4.941/13-CRR (Decisão n.º 6.306/13-CRR, fl. 485).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS — MK/JR/RV



6. Na sequência o Ministério Público requereu a concessão de medida cautelar para suspender as promoções de praças e oficiais (fls. 487/491).

7. O Relator dos autos, Conselheiro RENATO RAINHA, concedeu a medida pleiteada, conforme Despacho Singular nº 283/14-CRR (fls. 535/545) referendado pelo Plenário (Decisão nº 1.736/14-CRR, fl. 549).

8. O processo retornou ao meu Gabinete para exame de mérito do Pedido de Reexame interposto pelo Comandante-Geral da PMDF.

MANIFESTAÇÃO DO ÓRGÃO INSTRUTIVO

9. O Corpo Técnico, por meio da Informação de fls. 492/516, analisa o recurso interposto nos termos seguintes:

“DO PEDIDO DE REEXAME DE FLS. 447/452

25. O recurso em epígrafe foi manuseado pelo Comandante-Geral da PMDF em face da Decisão nº 4941/13, item IV, “a”⁹, que determinou o imediato cumprimento do item III, “a”, da Decisão nº 1369/12¹⁰.

26. Os fundamentos para o pedido, em síntese, são:

- a agregação, no termos do art. 77 da Lei nº 7289/84 e do Regulamento de Movimentação em vigor na Corporação (Decreto nº 7431/83), se verifica quando o policial deixa de ocupar vagas na escala hierárquica nos casos admitidos por legislação específica;*

⁹ Pela qual o TCDF foi por: IV – determinar à Polícia Militar do Distrito Federal que: a) dê imediato cumprimento ao contido no item III, “a”, da Decisão n.º 1.369/12, relativamente à determinação do número de vagas para promoção provenientes de agregações em decorrência de afastamentos, inclusive nas que ocorreram em agosto/2013, e, no prazo de 30 (trinta) dias), apresente razões de justificativa para o escumprimento da referida deliberação, sob pena de aplicação de sanção, a teor do art. 57, inciso IV, da Lei Complementar n.º 1/94, devendo a Corporação ainda encaminhar a documentação comprobatória do atendimento da diligência, uma vez efetivadas as mencionadas promoções;.

¹⁰ O item III, “a”, da Decisão nº 1369/12 está assim redigido:

III - esclarecer à Polícia Militar do Distrito Federal que: a) doravante, para efetivação de novas promoções de militares, com respaldo no instituto da “agregação” previsto no artigo 77, § 1º, inciso I, e também no mesmo artigo, inciso III, alíneas “l” e “m”, da Lei nº 7.289/84, observe se há vagas em cada posto, já considerado o número de excedentes; em seguida, para se determinar o número correto de vagas a preencher, observe o total de policiais afastados, a fim de que seja obedecido o percentual legal de 5% (cinco por cento) do efetivo previsto de oficiais, tendo em vista que os militares afastados em decorrência do artigo 6º do Decreto nº 3.014/75 não podem gerar vagas para promoção;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS — MK/JR/RV



- *de outra sorte, a situação do policial que se encontra à disposição ocorre quando está a serviço de órgãos ou autoridade a que não esteja diretamente subordinado. Na agregação, exige-se a nomeação em cargo estranho à Corporação;*
- *é possível que haja policial militar que esteja executando atividade fora da Corporação (que é computado dentro do número total de afastamentos), sem, entretanto, dar ensejo à agregação. É o caso, por exemplo, dos policiais que integram a Força Nacional de Segurança Pública, os quais não são agregados por não serem nomeados em cargo, mas são colocados à disposição para a execução de atividade policial em outro órgão;*
- *não há como estabelecer uma vinculação estreita entre o número de afastamentos da Polícia Militar, nos termos do Decreto nº 3014/75, e o número de policiais que se encontram agregados na Corporação;*
- *o Decreto nº 3014/75, alterado pelo Decreto nº 32810/11, estabelece a possibilidade de se ultrapassar o limite de 5% para o total de afastamentos;*
- *a agregação se mostra ato vinculado dependente da nomeação em cargo fora da Corporação feita pela autoridade competente;*
- *o instituto da agregação encontra respaldo legal no art. 77 da Lei nº 7289/84. Nos termos o § 1º desse artigo, o policial militar agregado em uma das hipóteses legais deixa de ocupar vaga no seu quadro, permanecendo sem número;*
- *para fins de promoção, deverá ser considerada a vaga aberta proveniente de agregação (arts. 19 e 20 da Lei nº 12086/09);*
- *não há como deixar de considerar aberta a vaga em decorrência de agregação. Estando a vaga aberta, há de ensejar a sua contabilização para promoção, nos termos da legislação vigente, sob pena de se negar validade à lei federal;*
- *não há como sustentar que o limitador de 5% estabelecido em Decreto Distrital seja hábil a impedir que determinadas vagas sejam computadas para fins de promoção.*

27. Dessa forma, pleiteia que sejam acolhidas as razões apresentadas, no sentido de se rever a Decisão nº 1369/12 (item III, "a"), reiterada pela Decisão nº 4941/13 (item IV, "a"), para que todas as vagas decorrentes de agregação, nos termos do art. 77



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS — MK/JR/RV



da Lei nº 7289/84 e art. 19, II, da Lei nº 12086/09, sejam contabilizadas para as promoções ordinárias que ocorrem no âmbito da Corporação, sem que lhe sejam aplicadas o limite estabelecido no art. 5º do Decreto nº 3014/75, diante da excepcionalidade prevista no art. 6º do mesmo Decreto, alterado pelo Decreto nº 32810/11.

DA ANÁLISE DO PEDIDO DE REEXAME DE FLS. 447/452

28. A nosso viso, razoáveis são as ponderações feitas pela Corporação, no que tange à abertura de vagas para promoção em decorrência de agregações, mesmo quando estiverem acima do limite fixado em decreto distrital.

29. Vejamos o que a lei federal dispõe sobre o instituto da agregação e respectiva consequência para as promoções.

30. O Estatuto da PMDF (Lei Federal nº 7289/84) traz diversos dispositivos sobre o tema, in verbis:

Art 77 - A agregação é a situação na qual o policial-militar da ativa deixa de ocupar a vaga na escala hierárquica do seu quadro, nela permanecendo sem número.

§ 1º - O policial-militar deve ser agregado quando:

I - for nomeado para cargo considerado no exercício de função de natureza policial-militar ou de interesse policial-militar estabelecido em Lei ou Decreto-lei, ou Decreto, não previsto nos Quadros de Organização da Polícia Militar;

II - aguardar transferência para a reserva remunerada, por ter sido enquadrado em quaisquer dos requisitos que a motivaram; e

III - for afastado, temporariamente, do serviço ativo por motivo de:

(...)

§ 7º - O policial-militar agregado fica sujeito às obrigações disciplinares concernentes às suas relações com outros policiais-militares e autoridades civis e militares, salvo quando ocupar cargo que lhe dê precedência funcional sobre os outros policiais-militares mais graduados ou mais antigos.

§ 8º - Caracteriza a posse no novo cargo regulado pelo § 3º a entrada em exercício no cargo ou respectiva função.

Art 78 - O policial-militar agregado ficará adido, para efeito de alterações e remuneração, à Diretoria de Pessoal, continuando a figurar no lugar que então ocupava no Almanaque ou Escala Numérica, com a abreviatura " Ag " e



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS — MK/JR/RV



anotações esclarecedoras de sua situação.

Art 79 - A agregação se faz por ato do Governador do Distrito Federal, para Oficiais e pelo Comandante-Geral, para Praças.

31. A Lei Federal nº 12086/09 (que estabelece critérios e condições para promoções dos policiais militares da PMDF e do CBMDF), traz diversos dispositivos sobre a matéria, in verbis:

Art. 2º O efetivo da Polícia Militar do Distrito Federal é de 18.673 (dezoito mil e seiscentos e setenta e três) policiais militares distribuídos em Quadros, conforme disposto no Anexo I.

Parágrafo único. Não serão considerados no limite do efetivo fixado no caput:

(...)

V - os policiais militares agregados e excedentes.

(...)

Art. 19. Nos diferentes quadros, as vagas a serem consideradas para as promoções serão provenientes de:

I - promoção ao grau hierárquico superior imediato;

II - agregação;

III - demissão, licenciamento ou exclusão do serviço ativo;

IV - aumento de efetivos; e

V - falecimento.

Art. 20. As vagas são consideradas abertas:

I - na data da publicação oficial do ato que promove, agrega, passa para a inatividade, demite, licencia ou exclui do serviço ativo o policial militar, salvo se no próprio ato for estabelecida outra data;

(...)

Parágrafo único. Serão também consideradas vagas abertas as que resultarem das transferências ex officio para a reserva remunerada, já previstas, até a data da promoção, inclusive, bem como as decorrentes de quota compulsória.

Art. 21. Feita a apuração de vagas a preencher, este número não sofrerá alteração.

Parágrafo único. Cada vaga aberta em determinado posto



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS — MK/JR/RV



ou graduação acarretará vagas nos graus hierárquicos inferiores, sendo esta sequência interrompida no posto ou graduação em que houver preenchimento por excedente, ressalvado o caso de vaga aberta em decorrência de aplicação da quota compulsória conforme disposto no Estatuto dos Policiais Militares, de que trata a Lei nº 7.289, de 18 de dezembro de 1984.

Art. 22. O policial militar promovido indevidamente passará à situação de excedente e, nesse caso, contará antiguidade e receberá o número que lhe competir na escala hierárquica, quando a vaga a ser preenchida corresponder ao critério pelo qual deveria ser promovido, desde que preencha os requisitos para a promoção.

Art. 23. Não preenche vaga o policial militar que, estando agregado, venha a ser promovido e continue na mesma situação.

Art. 24. A promoção por merecimento será aplicada exclusivamente para o acesso ao último posto dos Quadros e Especialidades de Oficiais.

Parágrafo único. Os critérios gerais de avaliação dos Oficiais no decurso da Carreira e no exercício de cargos, funções, missões e comissões, para atendimento ao disposto no caput, serão estabelecidos pelo Poder Executivo federal, e os critérios específicos constarão de ato do Governador do Distrito Federal.

Art. 25. As promoções aos demais graus hierárquicos dos Quadros de Oficiais e Praças serão realizadas pelo critério de antiguidade.

Parágrafo único. A antiguidade no grau hierárquico é contada a partir da data do ato de promoção, nomeação, declaração ou na data especificada no próprio ato.

Art. 26. O policial militar agregado, quando no desempenho de cargo policial militar ou considerado de natureza ou interesse policial militar ou da segurança pública, concorrerá à promoção por quaisquer dos critérios, sem prejuízo do número de concorrentes regularmente estipulado.

Parágrafo único. O policial militar agregado por qualquer outro motivo não será promovido pelo critério de merecimento.

(...)

Art. 43. Não poderão constar no Quadro de Acesso por Merecimento os Oficiais que estiverem no exercício de cargo, emprego ou função pública civil temporária, não



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS — MK/JR/RV



eletiva, ainda que da administração indireta, ou que estiverem à disposição de órgão do governo federal, estadual ou do Distrito Federal, para exercerem função de natureza civil.

32. Vê-se que a legislação federal sobre o assunto determina que o policial-militar agregado deixa de ocupar a vaga na escala hierárquica do seu quadro, nela permanecendo sem número. Assim, os agregados não são computados no limite do efetivo legal fixado de policiais militares da PMDF.

33. As causas da agregação também foram tratadas pelas referidas leis federais. Um dos motivos ensejadores de agregação é a nomeação do policial-militar em cargo considerado de natureza policial-militar ou de interesse policial-militar estabelecido em regulamentação. Os cargos considerados de natureza policial-militar foram estabelecidos pelo art. 21 do Regulamento R-200, aprovado pelo Decreto Federal nº 88777/83. Caso o policial-militar agregado desempenhe funções de cargo não-militar (ou seja, de natureza civil), ele somente poderá ser promovido pelo critério de antiguidade.

34. Uma vez agregado em decorrência de nomeação em cargo de natureza policial-militar (que, conforme relatório pretérito desta Divisão, constitui a quase totalidade das agregações objeto dos presentes autos), ele deixa de ser numerado, abrindo vaga para promoção. Assim, pela lei federal, a agregação gera automaticamente vaga a ser considerada para promoção (art. 19 da Lei Federal nº 12086/09).

35. É certo que o Decreto Distrital nº 3014/75, no art. 5º, fixou um limite para o quantitativo de agregações: o número total de afastamentos não pode exceder a 5% do efetivo previsto de oficiais e praças. Tal limite, todavia pode ser extrapolado (conforme alteração promovida pelo Decreto nº 32810/11), a critério do Governador do DF (art. 6º do Decreto Distrital nº 3014/75).

36. Nesse vetor, a regra é o limite de 5% para o quantitativo de agregações. Porém, o decreto possibilita, excepcionalmente, a extrapolção desse patamar. Conforme asseverado em instrução pretérita, em 16.02.12, o percentual de oficiais agregados, na PMDF, alcançou 11,32% (efetivo de oficiais: 1549; agregados: 176), percentual esse que praticamente se manteve quando da realização de inspeção na PMDF.

37. Assim, a realidade vivida pela Corporação é a de possuir um quantitativo de agregações acima do limite geral fixado no decreto. Porém, cabe destacar que o decreto também permite tal situação.

38. Na instrução pretérita, foi informado que o Decreto nº



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS — MK/JR/RV



34083/12, ao reestruturar o quadro de oficiais da Casa Militar, aumentou o número de funções providas por oficiais, o que certamente gerou o incremento no percentual de agregados. A título de exemplo, foi demonstrado que as funções na Casa Militar destinadas a Coronéis e Tenentes-Coronéis da PMDF por si sós já geram a extrapolação do limite de 5% do decreto distrital.

39. Ademais, não se pode olvidar, que policiais-militares são vitais para o exercício de funções em outros órgãos distritais, tais como Secretaria de Segurança Pública.

40. Assim, não vislumbramos ilegalidade no fato de se extrapolar o limite de 5%, mesmo porque o mesmo decreto que impõe tal patamar admite a possibilidade de se avançar em percentuais acima desse. Ademais, essa situação não pode implicar a não abertura de vagas para promoção, vez que a lei federal estabelece que a agregação gera vaga para promoção.

41. Ao se fixar o entendimento de que as agregações em número superior ao limite de 5% não gera vaga para promoção implica em afastar a aplicação do art. 19, inciso II, da Lei Federal nº 12086/09, em decorrência de um dispositivo constante de decreto distrital. Em nosso ordenamento jurídico, são os decretos que devem ser lidos em conformidade com as leis e não o oposto.

42. Cabe frisar que não estamos aqui defendendo o excessivo número de agregações observadas em diversos postos da PMDF, cujas causas merecem e devem ser combatidas, mas sim que a lei federal determina que os agregados deixam de ocupar vaga na escala hierárquica do seu quadro, nela permanecendo sem número, o que certamente implica a abertura de vaga para promoção.

43. Repise-se que se deve coibir eventual desvio de finalidade na utilização do instituto da agregação, como a nomeação de policiais-militares às vésperas de promoções e posterior exoneração desses mesmos policiais. Nesse sentido, veio a deliberação constante dos itens II, "a", III, "a", e IV da Decisão nº 1369/12 do TCDF. Porém, a observância da sistemática fixada pela lei federal em relação ao instituto em questão não deve ser afastada.

44. Nesse sentido, somos pelo provimento do pedido de reexame em questão, no sentido de se fixar o entendimento de que, em conformidade com os arts. 77, caput, e § 1º, da Lei Federal nº 7289/84, c/c art. 19, II, da Lei Federal nº 12086/09, as agregações geram a abertura de vagas para promoção nos postos e graduações da PMDF.

45. A despeito de tal entendimento, tendo em vista os números elevados de agregados levantados nestes autos e a ocorrência de desvios na utilização do instituto da agregação, seria de bom



alvitre a imposição legal de limites. Como se trata de lei federal, propomos ao TCDF encaminhar à Casa Civil da Presidência da República sugestão de implementar medidas tendentes a alterar a Lei nº 12086/09, no sentido de se incluir limites ao número de agregados da PMDF e CBMDF.

DO ADITAMENTO DO PEDIDO DE REEXAME DE FLS. 458/465

46. O complemento em questão refere-se à insatisfação da Corporação em face do que foi deliberado no item IV, “b”, da Decisão nº 4941/13, que determinou à PMDF que se abstinhasse de praticar atos com base no art. 10 do Decreto Distrital nº 32873/11, que permite sucessivas reduções de interstícios.

47. A Corporação, em suma, alega como fundamentos:

- o policial-militar que não atender ao interstício (que é o período mínimo de permanência do policial no grau hierárquico) não poderá participar do processamento das promoções, sendo impedido de integrar Quadro de Acesso (art. 27, II, da Lei nº 12086/09¹¹);
- às vezes o interesse público fica prejudicado pelo estabelecimento do interstício, haja vista que impedia que houvesse o complemento do efetivo previsto, de modo a corresponder adequadamente às demandas sociais por segurança;
- todas as vagas existentes na Corporação (efetivo previsto) estão intimamente vinculadas a determinadas atribuições a serem exercidas dentro da instituição, segundo o grau hierárquico ocupado;
- quando se contabilizam vagas para promoção, indica-se que atribuições (funções) previstas e necessárias para a consecução da missão da PMDF, não estão sendo exercidas, exigindo-se a promoção como medida capaz de atender ao interesse público;
- a redução de interstício foi prevista pensando nesse eventual prejuízo ao interesse público provocado pela exigência de interstício;
- antes do advento da Lei nº 12086/09, o interstício era estabelecido por ato regulamentar do Governador do DF (Decretos nºs 6791/82 e 7456/83);
- a Lei nº 12086/09 aumentou significativamente os

¹¹ Art. 27. O policial militar não poderá constar em Quadro de Acesso quando:
(...)

II - não possuir o interstício exigido para seu grau hierárquico;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS — MK/JR/RV



interstícios de todos os graus hierárquicos, sem que qualquer regra de transição fosse estabelecida para os ocupantes dos atuais quadros;

- em contrapartida, o instituto da redução de interstício, embora continuasse previsto, sofreu sutil alteração com a Lei nº 12086/09, em comparação com a legislação anterior¹²;*
- a Lei nº 12086/09 regeu de modo diverso o instituto, estabelecendo uma condicionante para o ato da autoridade: “sempre que houver vagas não preenchidas por esta condição”. Tal alteração “acabou por sedimentar o entendimento quanto à possibilidade de reproprocessamento das promoções, ou seja, a lei teria admitido o reproprocessamento, especificamente com relação ao interstício” (fl. 462);*
- o Decreto nº 32873/11 passou a dispor sobre o reproprocessamento das promoções;*
- com amparo na Lei nº 12086/09 e no Decreto nº 32873/11, “enquanto existissem vagas abertas, o interstício poderia ser novamente reduzido, sempre que fosse necessário, em até 50% por vez, segundo a conveniência e oportunidade administrativas” (fl. 462);*
- não se está diante de redução de interstício no percentual de 75%. Nos termos da lei, seria permitida somente uma redução de, no máximo, 50% por vez, estabelecendo-se o reproprocessamento das promoções, caso ainda restassem efetivamente vagas a preencher;*
- a partir da edição do mencionado decreto, a PMDF passou a considerar o reproprocessamento das promoções, especificamente com relação ao interstício, sempre que houvesse vagas não preenchidas por esta condição;*
- a redução de interstício, por mais de uma vez para uma mesma data de promoção (reprocessamento), ocorre há mais de dois anos no âmbito da PMDF, sem que fosse*

¹² Pela legislação anterior temos:

Decreto nº 6791/82 (Regulamento de Promoção de Oficiais): Art. 12. As condições de interstício e de serviço arregimentado estabelecidas neste regulamento, poderão ser reduzidas até a metade, por ato do Governador do Distrito Federal, mediante proposta do Comandante-Geral, para uma determinada promoção.

Decreto nº 7456/83 (Regulamento de Promoção de Praças): Art. 11.....Parágrafo único – As condições de interstício e de serviço o arregimento estabelecidas neste artigo, poderão ser reduzidas até metade, por ato do Comandante Geral, mediante proposta do Diretor de Pessoal.

Pela Lei nova (Lei nº 12.086/2009): Art. 5º§1º Interstício é o tempo mínimo que cada policial militar deverá cumprir no posto ou graduação. §2º Cumpridas as demais exigências estabelecidas para a promoção, o interstício poderá ser reduzido em até 50% (cinquenta por cento), sempre que houver vagas não preenchidas por esta condição.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS — MK/JR/RV



impugnada administrativa ou judicialmente, implicando na promoção de muitos policiais militares, viabilizando a realização de concurso para ingresso na carreira e cursos de habilitação;

- *a primeira e segunda oportunidades em que houve redução de interstício, por mais de uma vez, aconteceram antes da emissão do Parecer nº 2708/2011-PROPES/PGDF (promoções de abr/11 e ago/11);*
- *tal parecer da PGDF não foi albergado pela Administração, “mormente porque o sentido e o alcance que foram conferidos aos dispositivos legais e regulamentares aplicáveis, nos limites que permitiam, haviam **gerado justa expectativa nos administrados**, policiais militares, em face da confiança por eles depositada nos atos administrativos amparados na legislação em vigor. Além do que, **não foi considerada na manifestação essa alteração na norma, que fornece importante elemento interpretativo.**” (grifo no original, fl. 463);*
- *a redução de interstício foi aplicada, desde a edição do Decreto, inclusive no que se refere ao reprocessamento das promoções (até as promoções de agosto de 2013), com a dita redução, no grau máximo, para uma mesma data de promoção;*
- *a redução por mais de uma vez para uma mesma data de promoção não visa a constituir benefício ou privilégio para policiais militares, mas sim atender ao interesse público autorizado por lei, segundo critérios de conveniência e oportunidade, estabelecendo o equilíbrio entre os diferentes postos e graduações em relação ao efetivo que se encontra no pleno exercício de suas funções dentro da Corporação;*

48. Assim, o Comandante-Geral pleiteia o acolhimento do recurso, no sentido de se rever a Decisão nº 4921/13 (item IV, alínea “b”), reconhecendo a legitimidade do reprocessamento das promoções, nos termos do art. 10 do Decreto nº 32873/11, inclusive com a redução de interstício, por mais de uma vez para uma mesma data de promoção, ainda que seja no grau máximo, tendo em vista o que prescreve o art. 5º, §2º, da Lei nº 12086/09.

DA ANÁLISE DO ADITAMENTO DO PEDIDO DE REEXAME DE FLS. 458/465

49. A nosso entender, não merece prosperar o recurso em questão interposto em face do item IV, “b”, da Decisão nº 4941/13 (fl. 432), pelos motivos a seguir expostos.

50. Conforme já afirmado no relatório de fls. 344/366, o art. 5º, §



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS — MK/JR/RV

Fls.:

Proc.: 37.050/10

Rubrica

2º, da Lei n.º 12086/09¹³ possibilita a redução de interstício, ou seja, reprocessamentos das promoções. Todavia, existe uma clara limitação para a redução do interstício: até 50%. Implementada uma segunda redução de 50% tal percentual já passa a ser de 75%, o que afrontaria o comando legal em comento.

51. Não vislumbramos prejuízos ao interesse público ao se adotar a tese de uma única redução de até 50%. Se tomarmos o anexo I da Lei Federal nº 12086/09, verificamos que, para os Quadros de Oficiais da PMDF, o interstício máximo é de 48 meses¹⁴. Assim, caso se aplique o limitador máximo de 50%, teremos um interstício de 24 meses (2 anos), prazo esse que, a nosso visto, já é bastante reduzido para a permanência em certo posto para o policial-militar estar apto a concorrer à promoção ao posto hierarquicamente mais elevado. Uma segunda redução de 50% se demonstra desarrazoada, vez que reduziria para apenas 12 meses o interstício.

52. Assim, cremos que a matéria em questão já foi exaustivamente tratada nos autos, conforme se vê no voto de fls. 387/431 do relator do presente feito, bem como que não existem elementos novos trazidos no bojo do pedido de reexame que pudessem mudar os fundamentos do item IV, “b”, da Decisão nº 4941/13.

53. Por fim, cabe analisar o pedido de medida cautelar, inaudita altera pars, pleiteada em 20.03.14 (fls. 487/491), para determinar à PMDF e ao CBMDF que suspendam as promoções de praças e de oficiais da PMDF, programadas para 22 de abril próximo, bem como de praças do CBMDF previstas para 30 de março de 2014 e de oficiais do CBMDF programadas para 22 de abril de 2014, até a decisão de mérito do recurso interposto pela PMDF nos autos do presente processo, bem como determinar a esta Divisão

¹³ Art. 5º Promoção é ato administrativo e tem como finalidade básica a ascensão seletiva aos postos e graduações superiores, com base nos interstícios de cada grau hierárquico, conforme disposto no Anexo I.

§ 1º Interstício é o tempo mínimo que cada policial militar deverá cumprir no posto ou graduação.

§ 2º Cumpridas as demais exigências estabelecidas para a promoção, o interstício poderá ser reduzido em até 50% (cinquenta por cento), sempre que houver vagas não preenchidas por esta condição.

¹⁴ Para o Quadro de Oficiais Policiais Militares – QOPM, temos, por exemplo:

GRAU HIERÁRQUICO	EFETIVO	INTERSTÍCIO
Coronel PM	39	-
Tenente-Coronel PM	78	36 meses
Major PM	199	48 meses
Capitão PM	261	48 meses
Primeiro-Tenente PM	195	48 meses
Segundo-Tenente PM	195	48 meses
Aspirante-a-Oficial	0	6 meses
TOTAL	967	



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS — MK/JR/RV



Técnica imprimir celeridade na análise do recurso interposto pela PMDF neste autos.

54. Relevantes as preocupações do Parquet acerca da possibilidade de as referidas Corporações realizarem as próximas promoções em desconformidade com o entendimento do TCDF externado pela Decisão nº 4941/13 (cujos efeitos foram suspensos em decorrência de pedido de reexame do Comandante-Geral da PMDF).

55. Todavia, tendo em vista que o pedido de reexame já fora analisado nesta instrução, poderá o TCDF julgar o próprio mérito recursal, motivo pelo qual entendemos despicienda a concessão de cautelar requerida pelo douto MPJTCDF no presente momento processual.”

10. Concluindo, a Unidade Instrutiva sugere ao egrégio Plenário:

“I – dar parcial provimento do pedido de reexame de fls. 447/452, aditada pelo documento de fls. 458/465, no sentido de se fixar o entendimento de que, em conformidade com o art. 77, caput, e § 1º, da Lei Federal nº 7289/84, c/c art. 19, II, da Lei Federal nº 12086/09, as agregações geram a abertura de vagas para promoção nos postos e graduações da PMDF, mantendo-se, na íntegra, o item IV, “b”, da Decisão nº 4941/13;

II – conhecer do pedido de medida cautelar de fls. 487/491, formulado pelo Ministério Público junto ao TCDF, negando a concessão, à vista do exame do mérito do pedido de reexame de fls. 447/452, aditada pelo documento de fls. 458/465;

III – sugerir à Casa Civil da Presidência da República a adoção de medidas visando à alteração da Lei nº 12086/09, no sentido de se incluir limites ao número de agregados em decorrência do art. 77, §1º, I, III, alíneas “l” e “m”, da Lei nº 7289/84 e do art. 78, §1º, alíneas “a” e “c”, itens 11 e 12, da Lei nº 7479/86, tendo em vista o elevado quantitativo de agregados existentes na PMDF e CBMDF;

IV – dar conhecimento da decisão que vier a ser proferida ao CBMDF;

V - autorizar o retorno dos autos à SEFIPE para fins de arquivamento.”

MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

11. O Ministério Público junto a esta Corte de Contas, por meio



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS — MK/JR/RV



do Parecer nº 246/14 (fls. 520/531), da lavra da Procuradora MÁRCIA FARIAS, diverge da Instrução. Do mencionado Parecer destaco o seguinte trecho:

“10. Assim, nesta fase processual, ater-se-á à análise de mérito do apelo em questão, exclusivamente, a teor do disposto no § 1º do art. 189 do RITCDF, por analogia.

11. Pontuadas essas observações, verifica-se que o cerne da presente discussão recursal gira em torno da legitimidade das determinações vazadas nas alíneas “a” e “b” do item IV da Decisão nº 4.941/2013, que encerram parâmetros descortinados pela C. Corte no tocante à determinação do número de vagas para promoção provenientes de agregações derivadas de afastamentos temporários da Corporação e também quanto ao reprocessamento das promoções decorrente de possíveis reduções de interstício na forma permitida em lei.

12. Quanto ao primeiro aspecto insurgido, a unidade técnica manifesta-se, em conclusão, por acolher os argumentos recursais, propondo, inclusive, “se fixar o entendimento de que, em conformidade com os arts. 77, caput, e § 1º, da Lei Federal nº 7289/84, c/c art. 19, II, da Lei Federal nº 12086/09, as agregações geram a abertura de vagas para promoção nos postos e graduações da PMDF.” Para tanto, baliza-se pelos seguintes fundamentos:

“28. A nosso viso, razoáveis são as ponderações feitas pela Corporação, no que tange à abertura de vagas para promoção em decorrência de agregações, mesmo quando estiverem acima do limite fixado em decreto distrital.

29. Vejamos o que a lei federal dispõe sobre o instituto da agregação e respectiva consequência para as promoções.

(...)

32. Vê-se que a legislação federal sobre o assunto determina que o policial-militar agregado deixa de ocupar a vaga na escala hierárquica do seu quadro, nela permanecendo sem número. Assim, os agregados não são computados no limite do efetivo legal fixado de policiais militares da PMDF.

33. As causas da agregação também foram tratadas pelas referidas leis federais. Um dos motivos ensejadores de agregação é a nomeação do policial-militar em cargo

² “Art. 189. (...).

§ 1º Quando em fase de exame de mérito, os recursos de que trata este artigo deverão ser distribuídos, mediante sorteio, a Relator diverso daquele que houver relatado o processo originário e, se vencido, do condutor da decisão recorrida.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS — MK/JR/RV



considerado de natureza policial-militar ou de interesse policial-militar estabelecido em regulamentação. Os cargos considerados de natureza policial-militar foram estabelecidos pelo art. 21 do Regulamento R-200, aprovado pelo Decreto Federal nº 88777/83. Caso o policial-militar agregado desempenhe funções de cargo não-militar (ou seja, de natureza civil), ele somente poderá ser promovido pelo critério de antiguidade.

34. Uma vez agregado em decorrência de nomeação em cargo de natureza policial-militar (que, conforme relatório pretérito desta Divisão, constitui a quase totalidade das agregações objeto dos presentes autos), ele deixa de ser numerado, abrindo vaga para promoção. Assim, pela lei federal, a agregação gera automaticamente vaga a ser considerada para promoção (art. 19 da Lei Federal nº 12086/09).

35. É certo que o Decreto Distrital nº 3014/75, no art. 5º, fixou um limite para o quantitativo de agregações: o número total de afastamentos não pode exceder a 5% do efetivo previsto de oficiais e praças. Tal limite, todavia pode ser extrapolado (conforme alteração promovida pelo Decreto nº 32810/11), a critério do Governador do DF (art. 6º do Decreto Distrital nº 3014/75).

36. Nesse vetor, a regra é o limite de 5% para o quantitativo de agregações. Porém, o decreto possibilita, excepcionalmente, a extrapolação desse patamar. Conforme asseverado em instrução pretérita, em 16.02.12, o percentual de oficiais agregados, na PMDF, alcançou 11,32% (efetivo de oficiais: 1549; agregados: 176), percentual esse que praticamente se manteve quando da realização de inspeção na PMDF.

37. Assim, a realidade vivida pela Corporação é a de possuir um quantitativo de agregações acima do limite geral fixado no decreto. Porém, cabe destacar que o decreto também permite tal situação.

38. Na instrução pretérita, foi informado que o Decreto nº 34083/12, ao reestruturar o quadro de oficiais da Casa Militar, aumentou o número de funções providas por oficiais, o que certamente gerou o incremento no percentual de agregados. A título de exemplo, foi demonstrado que as funções na Casa Militar destinadas a Coronéis e Tenentes-Coronéis da PMDF por si sós já geram a extrapolação do limite de 5% do decreto distrital.

39. Ademais, não se pode olvidar, que policiais-militares são vitais para o exercício de funções em outros órgãos distritais, tais como Secretaria de Segurança Pública.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS — MK/JR/RV



40. Assim, não vislumbramos ilegalidade no fato de se extrapolar o limite de 5%, mesmo porque o mesmo decreto que impõe tal patamar admite a possibilidade de se avançar em percentuais acima desse. Ademais, essa situação não pode implicar a não abertura de vagas para promoção, vez que a lei federal estabelece que a agregação gera vaga para promoção.

41. Ao se fixar o entendimento de que as agregações em número superior ao limite de 5% não gera vaga para promoção implica em afastar a aplicação do art. 19, inciso II, da Lei Federal nº 12086/09, em decorrência de um dispositivo constante de decreto distrital. Em nosso ordenamento jurídico, são os decretos que devem ser lidos em conformidade com as leis e não o oposto.

42. Cabe frisar que não estamos aqui defendendo o excessivo número de agregações observadas em diversos postos da PMDF, cujas causas merecem e devem ser combatidas, mas sim que a lei federal determina que os agregados deixam de ocupar vaga na escala hierárquica do seu quadro, nela permanecendo sem número, o que certamente implica a abertura de vaga para promoção.

43. Repise-se que se deve coibir eventual desvio de finalidade na utilização do instituto da agregação, como a nomeação de policiais-militares às vésperas de promoções e posterior exoneração desses mesmos policiais. Nesse sentido, veio a deliberação constante dos itens II, “a”, III, “a”, e IV da Decisão nº 1369/12 do TCDF. Porém, a observância da sistemática fixada pela lei federal em relação ao instituto em questão não deve ser afastada.”

13. Para este órgão ministerial, ao contrário, a irresignação não merece prosperar.

14. Não se ignora que a promoção em razão de agregação acha-se autorizada pelas Leis nºs 7.289/84 e 12.086/09. O que é inaceitável e deve ser veementemente combatido, com as vênias de estilo ao pensamento do corpo técnico, é o desvirtuamento do instituto da agregação, advindo de nomeações de militares para cargos comissionados, quaisquer sejam sua natureza (policial militar, de interesse policial militar ou civil), com agregações às vésperas, muitas vezes, dos prazos fatais previstos em lei³ para apuração das vagas para as promoções, para forçar seu aumento em postos da carreira, isso, a despeito do limite de

³ Lei nº 12.086/09 - Art. 29. As promoções serão efetuadas anualmente, nos dias 22 de abril, 21 de agosto e 26 de dezembro, para as vagas abertas até o décimo dia útil do mês anterior às datas mencionadas, bem como para as decorrentes destas promoções.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS — MK/JR/RV



afastamentos de que trata o art. 5º do Decreto Distrital nº 3.014/75, como restou evidenciado em dois momentos distintos nestes autos.

15. Frise-se que a agregação, diversamente das demais hipóteses em que ocorre a vacância do cargo para fins de promoção, nos termos do artigo 19⁴ da Lei nº 12.086/09, é situação transitória, precária, pois, ao cessar seu motivo, o militar retornaria ao seu quadro e ao serviço da Corporação. Só resultaria efetivamente em vaga no caso de o militar agregado completar, nessa condição, dois anos de afastamento, contínuos ou não, sendo transferido para a reserva, conforme leitura sistemática das normas de regência (CF/88, artigo 142, § 3º, inc. III, c/c art. 42, § 1º; e Lei nº 7.289/84, artigo 92, inc. IX).

16. Desse modo, constituindo a agregação situação temporária, revela-se tal instituto incompatível com o efeito que se lhe quer atribuir, interpretativamente, ou seja, a de que a sua ocorrência geraria vacância do cargo e, com isso, a abertura de vaga para promoção.

17. Não se pode olvidar, além disso, que promoções efetivadas a partir de vagas criadas por agregação de oficiais/praças ao seu quadro, em particular, nas hipóteses do art. 77, § 1º, inciso I e inciso III, alíneas “l” e “m”, da Lei nº 7.289/84, embora sejam atos revestidos de aparente legalidade, acarretam, ao longo do tempo, em efetivo que excede, significativamente, o número de postos fixados em lei, o que também se verificou nestes autos, ao ensejo das fiscalizações realizadas a respeito.

18. Com isso, tem-se comprometido o próprio espírito da norma reguladora aplicável à espécie, que estabelece o acesso gradual, sucessivo e equilibrado aos postos da hierarquia policial militar mediante planejamento que deverá assegurar um fluxo regular e equilibrado na carreira, em potencial afronta, então, aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, economicidade e eficiência, como também à supremacia do interesse público.

19. A propósito, em perfeita sintonia com a sobredita visão, oportuno citar ementa de decisório do e. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, ao apreciar dispositivos da Lei nº 7.479/86⁵, particularmente, aqueles que conduzem à mesma

⁴ “Art. 19. Nos diferentes quadros, as vagas a serem consideradas para as promoções serão provenientes de:

I - promoção ao grau hierárquico superior imediato;

II - agregação;

III - demissão, licenciamento ou exclusão do serviço ativo;

IV - aumento de efetivos; e

V - falecimento.”

⁵ Aprova o Estatuto dos Bombeiros-Militares do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal, e dá outras providências.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS — MK/JR/RV



sistemática que resulta em promoções além do número de vagas existentes, verbis:

“ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO DISTRITO FEDERAL. OFICIAIS. AGREGAÇÃO. PREVISÃO LEGAL. DESVIRTUAMENTO DO INSTITUTO. UTILIZAÇÃO DA CESSÃO DE OFICIAIS COMO INSTRUMENTO PARA ABERTURA DE VAGAS PARA PROMOÇÃO. DESVIO DE FINALIDADE. ILEGALIDADE. ANULAÇÃO DA PORTARIA. LIMINAR. SOBRESTAMENTO DOS EFEITOS DO ATO. CUMPRIMENTO DO DECIDIDO. PERDA DO OBJETO. INEXISTÊNCIA. MILITAR PROMOVIDO EM DESCONFORMIDADE COM A DECISÃO PROVISÓRIA. INSERÇÃO NA RELAÇÃO PROCESSUAL. IMPOSSIBILIDADE.

1. (...);

3. O princípio da finalidade qualifica-se como derivação do princípio da legalidade, pois, em sendo a administração vassala do que a lei prescreve, sua atuação deve ser moldada estritamente pelo que o legislador preceituara na expressa exatidão do que ficara materializado no texto legal, denotando que, em devendo o ato administrativo ser modulado pelo que legalmente fora estabelecido e se conformar com o que deriva do texto da lei, ao desviar-se do objetivo legalmente emoldurado ofende à própria lei, pois, desatender o objetivo da norma, é o mesmo que descumprir-la, sujeitando-se, pois, ao controle do Judiciário.

4. De acordo com a legislação que regula a carreira dos Bombeiros Militares do Distrito Federal, a agregação consubstancia-se no ato através do qual o militar da ativa deixa de ocupar vaga na escala hierárquica do seu quadro, nela permanecendo sem número, somente sendo passível de ser efetivada nas hipóteses expressamente contempladas pelo Estatuto do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal (art. 78), não podendo ser utilizada como instrumento destinado a viabilizar o incremento do quadro de oficiais da corporação.

5. Aferido que a agregação promovida pelo ato inquinado fora utilizada como forma de criação artificial de vagas nos quadros de oficiais do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal, fica patenteado que se desvirtuara da finalidade que legalmente lhe é conferida, deturpando o almejado pelo legislador e maculando o interesse público, pois endereçado ao alcanceamento de objetivo não almejado pela lei como expressão da soberania popular e materialização do que se conforma com os anseios da população, ensejando sua



invalidação e a desconstituição dos efeitos que dele emergiram.

6. Apelos voluntário e necessário conhecidos e improvidos. Unânime.” (original sem grifo)

(Acórdão nº 300615, 20010110395810APC, Relator: TEÓFILO CAETANO, Revisor: J.J. COSTA CARVALHO, 2ª Turma Cível, Data de Julgamento: 02.04.2008, Publicado no DJE: 16.04.2008. Pág.: 42)

20. Forte nessas considerações, este órgão ministerial não vislumbra, dentre os argumentos recursais oferecidos, razões jurídicas hábeis a alterar a determinação constante do item IV-a da Decisão nº 4.941/2013, porquanto assentada em defesa da legalidade, moralidade, impessoalidade e supremacia do interesse público, valores constitucionais potencialmente desrespeitados com agregações e promoções reveladoras de desvio de finalidade.

21. Passando à análise do segundo ponto insurgido, observa-se que a conclusão da unidade técnica foi em sentido denegatório ao recurso, pautada nos seguintes motivos:

“50. Conforme já afirmado no relatório de fls. 344/366, o art. 5º, § 2º, da Lei n.º 12086/09¹³ possibilita a redução de interstício, ou seja, reprocessamentos das promoções. Todavia, existe uma clara limitação para a redução do interstício: até 50%. Implementada uma segunda redução de 50% tal percentual já passa a ser de 75%, o que afrontaria o comando legal em comento.

¹³ Art. 5º Promoção é ato administrativo e tem como finalidade básica a ascensão seletiva aos postos e graduações superiores, com base nos interstícios de cada grau hierárquico, conforme disposto no Anexo I.

§ 1º Interstício é o tempo mínimo que cada policial militar deverá cumprir no posto ou graduação.

§ 2º Cumpridas as demais exigências estabelecidas para a promoção, o interstício poderá ser reduzido em até 50% (cinquenta por cento), sempre que houver vagas não preenchidas por esta condição.

51. Não vislumbramos prejuízos ao interesse público ao se adotar a tese de uma única redução de até 50%. Se tomarmos o anexo I da Lei Federal nº 12086/09, verificamos que, para os Quadros de Oficiais da PMDF, o interstício máximo é de 48 meses¹⁴. Assim, caso se aplique o limitador máximo de 50%, teremos um interstício de 24 meses (2 anos), prazo esse que, a nosso viso, já é bastante reduzido para a permanência em certo posto para o policial-militar



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS — MK/JR/RV



estar apto a concorrer à promoção ao posto hierarquicamente mais elevado. Uma segunda redução de 50% se demonstra desarrazoada, vez que reduziria para apenas 12 meses o interstício.

¹⁴ *Para o Quadro de Oficiais Policiais Militares – QOPM, temos, por exemplo:*

GRAU HIERÁRQUICO	EFETIVO	INTERSTÍCIO
Coronel PM	39	-
Tenente-Coronel PM	78	36 meses
Major PM	199	48 meses
Capitão PM	261	48 meses
Primeiro-Tenente PM	195	48 meses
Segundo-Tenente PM	195	48 meses
Aspirante-a-Oficial	0	6 meses
TOTAL	967	

52. Assim, cremos que a matéria em questão já foi exaustivamente tratada nos autos, conforme se vê no voto de fls. 387/431 do relator do presente feito, bem como que não existem elementos novos trazidos no bojo do pedido de reexame que pudessem mudar os fundamentos do item IV, “b”, da Decisão nº 4941/13.”

22. Concorde este órgão ministerial com a interpretação esposada pela unidade técnica nesse ponto, refratária à insistência da PMDF em reduzir o interstício para promoção em percentual superior ao previsto na Lei nº 12.086/09.

23. Saliente-se que essa conclusão guarda perfeita consonância com pareceres tanto da Procuradoria Geral do DF⁶ como do MPC, ambos constantes destes autos, sendo oportuno desse último, a título de reforço, novamente conferir, adiante, sua percuciente análise:

“33. Nesse particular, vale transcrever os dispositivos legais em comento, respectivamente, art. 5º da Lei nº 12.086/09, art. 10 do Decreto nº 32.873/11:

Lei nº 12.086/09

Art. 5º Promoção é ato administrativo e tem como finalidade básica a ascensão seletiva aos postos e graduações superiores, com base nos interstícios de cada grau hierárquico, conforme disposto no Anexo I.

⁶ Parecer nº 2.708/2011-PROPS/PGDF, no sentido de que “o art. 10, § 1º, do Decreto nº 32873/11 não encontra supedâneo legal, pois extrapola os ditames constantes da Lei nº 12086/09, razão pela qual tal regramento não deve prevalecer, devendo a Corporação, doravante, abster-se de sua aplicação nas promoções de seus militares, inclusive, nas que ocorrerão em agosto próximo”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS — MK/JR/RV



§ 1º Interstício é o tempo mínimo que cada policial militar deverá cumprir no posto ou graduação.

§ 2º Cumpridas as demais exigências estabelecidas para a promoção, o interstício poderá ser reduzido em até 50% (cinquenta por cento), sempre que houver vagas não preenchidas por esta condição.

§ 3º A redução de interstício prevista no § 2º será efetivada mediante ato:

I - do Governador do Distrito Federal, por proposta do Comandante-Geral, para as promoções de Oficiais; e

II - do Comandante-Geral, por proposta do titular do órgão de gestão de pessoal, para as promoções de Praças. (destaquei)

Decreto nº 32.873/11

Art. 10. O processamento das promoções que gerarem redução de interstício será consignado em ata constando a reorganização do quadro de acesso e da proposta.

§ 1º A reorganização do quadro de acesso e da proposta poderá ser reeditada e dependerá do quantitativo de vezes que a autoridade competente determinar a aplicação da redução de interstício e seu percentual.

§ 2º A redução de interstício restringe-se ao número de vagas não preenchidas por esta condição e ao limite de policiais militares constantes no quadro de acesso.

34. Depreende-se que a Lei nº 12.086/09, a par de definir o termo interstício (tempo mínimo que o militar deve permanecer em seu posto ou na sua graduação para fins de promoção), estabeleceu duas condições para redução do interstício: a primeira é a existência de vagas não preenchidas em face do interstício regulamentar¹ e a segunda é o limite percentual máximo de redução do interstício, 50% (cinquenta por cento). Note-se que a lei foi silente quanto à operacionalização da redução. Todavia, deixou patente a existência de dois pressupostos intransponíveis por Norma inferior: existência de vagas em função do interstício e percentual máximo de redução.

35. Assim, sempre que houver vaga decorrente de não cumprimento pelos militares, para fins de promoção, do tempo mínimo de permanência no posto ou na graduação, a



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS — MK/JR/RV



redução do interstício poderá ser efetuada mediante ato do Governador do Distrito Federal, a partir de proposta encaminhada pelo Comandante-Geral, no caso de promoções de Oficiais, ou do próprio Comandante-Geral, por proposta do órgão gestor de pessoal, nas hipóteses de promoções de Praças, observados, em qualquer situação, o percentual limitante de 50% (cinquenta por cento) e a existência de vagas em face desse critério.

36. Exemplificando. Suponha a existência de 15 (quinze) vagas para o posto de Major PM do QOPM. Feitas as apurações, verificou-se a existência de apenas 8 (oito) militares que atendam aos requisitos previstos em lei, inclusive o cumprimento do interstício de 48 (quarenta e oito) meses. A Administração, nos termos da Lei nº 12.086/09, poderia reduzir tal interstício para até 24 (vinte e quatro) meses. Se houver redução para 36 (trinta e seis) meses e for completado o número de vagas, não há que se falar em nova redução. Todavia, se ainda persistir a existência de, digamos, 3 (três) vagas, não há impedimento para que se reduza ainda mais o interstício, lembrando que poderá reduzir, na situação hipotética em comento, até 24 (vinte e quatro) meses. Reduzido o interstício para 30 (trinta) meses e completado o número de vagas, o ciclo estará completo.

37. Se a Corporação já efetuou a redução do interstício no percentual máximo e, ainda assim, sobraram vagas a serem preenchidas, a lei não autoriza a redução em percentual superior, razão pela qual, tais vagas deverão ser preenchidas nas próximas promoções. Vale registrar que nas Corporações as promoções ocorrem quadrimestralmente em abril, em agosto e em dezembro, razão pela qual, entende-se, não há prejuízos à Corporação em razão do não preenchimento de todas as vagas.

38. Na visão Ministerial, esse é o sentido do art. 10 do Decreto nº 32.873/11, não havendo qualquer ofensa à Lei nº 12.086/09. Repise-se que os dois requisitos para redução do interstício são: existência de vagas e limite máximo de 50% (cinquenta por cento), por data de promoção. Observados tais requisitos previstos na Lei nº 12.086/09 a Administração, nos termos do Decreto nº 32.873/11, poderá reorganizar o quadro em número de vezes necessário para completá-lo, obedecidos os dois requisitos previstos em lei, por data de promoção.”

24. Com efeito, outra não pode ser a leitura do aludido preceito regulamentar em face dos requisitos preconizados pelo diploma legal de regência. Embora haja a possibilidade de reorganização (reprocessamento) do quadro de acesso por sucessivas reedições sempre que houver vagas não preenchidas pela condição de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS — MK/JR/RV



interstício estabelecida, o procedimento estará, necessariamente, condicionado “ao quantitativo de vezes que a autoridade competente determinar a aplicação da redução de interstício e seu percentual”.

25. Assim, tendo a lei estatuído o limite de redução do interstício em 50%, autorizada estaria a autoridade competente a lançar mão desse expediente tantas vezes quanto necessário ao preenchimento das vagas existentes, não podendo, porém, a soma das reduções ultrapassar, percentualmente, aquele limite. Em outras palavras, remanescendo vagas não preenchidas por aquela condição, é possível reduzir o interstício, sucessivamente, no máximo, até a metade do originalmente fixado.

26. Dessarte, também não ostentam condições de prosperar os argumentos recursais no sentido de viabilizar procedimento desconforme com a lei, de modo que o desprovemento do recurso, nesse particular, é medida que se impõe.

27. Diante do exposto, o Ministério Público, nesta fase, opina pela negativa de provimento ao pedido de reexame interposto contra as determinações versadas nas alíneas “a” e “b” do item IV da Decisão nº 4.941/2013, restando, ainda, retornando o feito ao Relator de origem, a concessão da liminar requerida pelo MPC, pedido que encerra urgência.”

É o Relatório.



VOTO

12. Cuidam os autos da Representação oferecida pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, acerca de possíveis irregularidades ocorridas em promoções nos quadros da Polícia Militar do Distrito Federal.

13. Nesta fase, examina-se o mérito do Pedido de Reexame e do respectivo aditamento interpostos pelo Comandante-Geral da Polícia Militar do Distrito Federal (fls. 447/452 e 458/465) contra os termos do inciso IV, alíneas “a” e “b”, da Decisão nº 4.941/13-CRR, **in verbis**:

DECISÃO nº 4.941/13 (CRR)

“[...] IV – determinar à Polícia Militar do Distrito Federal que: a) dê imediato cumprimento ao contido no item III, “a”, da Decisão n.º 1.369/12¹, relativamente à determinação do número de vagas para promoção provenientes de agregações em decorrência de afastamentos, inclusive nas que ocorreram em agosto/2013, e, no prazo de 30 (trinta) dias), apresente razões de justificativa para o descumprimento da referida deliberação, sob pena de aplicação de sanção, a teor do art. 57, inciso IV, da Lei Complementar n.º 1/94, devendo a Corporação ainda encaminhar a documentação comprobatória do atendimento da diligência, uma vez efetivadas as mencionadas promoções; b) se abstenha de praticar atos com espeque no art. 10 do Decreto n.º 32873/11 nas promoções de seus militares, tendo em vista que tal dispositivo inova a ordem jurídica ao permitir sucessivas reduções de interstício, chocando-se com o que prescreve o art. 5º, § 2º, da Lei n.º 12086/09, entendimento esse constante do Parecer n.º 2708/2011-PROPES/PGDF e do parecer subscrito pelo Procurador-Geral Adjunto nos autos do Processo nº 053.000.048/2012-PGDF, sob pena de o TCDF negar validade a tais atos; [...]” (grifei)

14. As ponderações ofertadas pelo recorrente, no que tange ao inciso IV, alínea “a” do **decisum** atacado, são razoáveis. **A Lei Federal nº 12.086/09**, que estabelece critérios e condições para promoção dos integrantes das carreiras da PMDF e do CBMDF, assim dispõe em seu art. 19:

¹ **Decisão nº 1.369/12 – CRR:** “(...) III - esclarecer à Polícia Militar do Distrito Federal que: a) doravante, **para efetivação de novas promoções de militares**, com respaldo no instituto da “agregação” previsto no artigo 77, § 1º, inciso I, e também no mesmo artigo, inciso III, alíneas “l” e “m”, da Lei nº 7.289/84, **observe se há vagas em cada posto, já considerado o número de excedentes**; em seguida, para se determinar o número correto de vagas a preencher, **observe o total de policiais afastados**, a fim de que seja obedecido o percentual legal de 5% (cinco por cento) do efetivo previsto de oficiais, tendo em vista que os militares afastados em decorrência do artigo 6º do Decreto nº 3.014/75 não podem gerar vagas para promoção;”



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS — MK/JR/RV



“Art. 19. Nos diferentes quadros, as vagas a serem consideradas para as promoções serão provenientes de:

I - promoção ao grau hierárquico superior imediato;

II - agregação;

III - demissão, licenciamento ou exclusão do serviço ativo;

IV - aumento de efetivos; e

V - falecimento.”

15. O limite do quantitativo de agregações das supramencionadas Corporações encontra-se disciplinado no **Decreto Distrital nº 3.014/75**. Referido diploma legal determina, em seus arts. 5º e 6º, que o número total de afastamentos não pode exceder a 5% do efetivo de oficiais e praças, sendo possível a inobservância do referido limite a critério do Governador.

16. Preliminarmente, cumpre registrar a questionável legalidade do Decreto nº 3.014/75, visto que extrapola o poder regulamentar típico dessa espécie normativa ao impor limites à matéria de competência da União. Tal limitação deveria estar prevista em lei federal, visto que a ela compete a organização da Polícia Militar do DF.

17. Ademais, a Lei Federal nº 12.086/09 é clara ao dispor que as vagas decorrentes de agregações devem ser consideradas para promoções, devendo os gestores cumprir com os ditames do diploma legal enquanto estiverem vigentes.

18. O que se deve questionar é o número exagerado de agregações que vem sendo observado nas corporações militares do Distrito Federal, e não as promoções delas decorrentes.

19. No que diz respeito às alegações do recorrente tendentes a reformar o inciso IV, alínea “b”, da Decisão nº 4.149/13-CRR, alinho-me às ponderações tecidas pela Unidade Técnica e pelo **Parquet** especial no sentido de que não merecem prosperar.

20. Em que pese à jurisdicionada defender a possibilidade de reduções de interstício enquanto houver vagas não preenchidas, o art. 5º da Lei nº 12.086/09, que estabelece os limites e condições para que se utilize a redução do interstício para promoção do militar, assim dispõe:

“Art. 5º Promoção é ato administrativo e tem como finalidade



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS — MK/JR/RV



básica a ascensão seletiva aos postos e graduações superiores, com base nos interstícios de cada grau hierárquico, conforme disposto no Anexo I.

§ 1º Interstício é o tempo mínimo que cada policial militar deverá cumprir no posto ou graduação.

§ 2º Cumpridas as demais exigências estabelecidas para a promoção, o interstício poderá ser reduzido em até 50% (cinquenta por cento), sempre que houver vagas não preenchidas por esta condição.

§ 3º A redução de interstício prevista no § 2º será efetivada mediante ato”

21. Resta claro da análise do § 2º retro que a existência de vagas não é o único requisito para que a redução de interstício seja levada a efeito. Também é necessário que a autoridade competente, ao promover a redução de tempo necessária para a promoção, observe o limite de 50% do período inicialmente previsto para permanência em determinado patamar da carreira.

22. Desta forma, não há óbice à autorização de sucessivas reduções de interstício para fins de promoção, desde que respeitado o prazo mínimo em cada patamar da carreira, ou seja, desde que cada servidor permaneça ao menos metade do interstício previsto no Quadro de Oficiais da PMDF.

Pelo exposto, de acordo com a Instrução, VOTO no sentido de que o Tribunal:

I. dê provimento parcial ao Pedido de Reexame de fls. 447/452, aditado pelo documento de fls. 458/465, no sentido de se fixar o entendimento de que, em conformidade com o art. 77, **caput**, e § 1º da Lei Federal nº 7.289/84, c/c art. 19, II, da Lei Federal nº 12.086/09, as agregações geram a abertura de vagas para promoção nos postos e graduações da PMDF, mantendo-se, na íntegra, os termos do inciso IV, alínea “b”, da Decisão nº 4.941/13;

II. dê conhecimento da decisão que vier a ser proferida à PMDF;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS — MK/JR/RV



III. autorize o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização de Pessoal para fins de arquivamento.

Sala das Sessões, 29 de maio de 2014.

JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS
Conselheiro – Relator

Distribuição de cópias antecipadas (RI/TCDF, art. 54, II).