



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

**PROCESSO Nº:** 35730/2014 – e (A)

**ORIGEM:** SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL

**INTERESSADO:** CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO DISTRITO FEDERAL - CBMDF

**ASSUNTO:** REPRESENTAÇÃO

**REVISOR:** CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

**EMENTA:** 1) **Representação** oferecida pelo Procurador Demóstenes Tres Albuquerque sobre possível irregularidade na definição da legislação que ampara o acesso de praças ao oficialato (posto de Segundo-Tenente BM) do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal (CBMDF). **Pedido de cautelar** para que fossem suspensas as promoções então programadas para 25.12.14, até que o Tribunal decidisse a questão. 2) **Decisão Liminar nº 22/2014-P/AT<sup>1</sup>:** conhecimento da representação; indeferimento da cautelar; determinação ao CBMDF para que prestasse esclarecimentos acerca dos fatos apontados na inicial. 3) **Cumprimento da determinação** constante da decisão mencionada. 4) **Pedido de sustentação oral** formulado pela PGDF. 5) **Despacho Singular nº 343/15:** deferimento do pedido. 6) **Juntada de**

---

<sup>1</sup> Referendada pela Decisão nº 39/15.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

**parecer da OAB**, a requerimento de interessados nos autos, **bem como** de documento dando conta **da desistência da sustentação oral anteriormente requerida.**

**7) Análise do mérito da Representação nº 37/14-DA:** a Sefipe sugere improcedência; o Ministério Público, todavia, pugna pela procedência. **8) Voto original** coincidente com a manifestação do Corpo Técnico. **9) Pedido de vista** formulado pelo Conselheiro Márcio Michel. **Sua Excelência abre divergência**, ao votar pelo acolhimento do parecer ministerial. **10) Manutenção do voto anteriormente apresentado.**

## **RELATÓRIO**

Este processo foi autuado por força da Representação nº 37/2014-DA, oferecida pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal (MPjTCDF), acerca de possível irregularidade no acesso de praças ao oficialato (posto de Segundo-Tenente BM) do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal (CBMDF), em face da tramitação do Processo Administrativo nº 053.002.575/2014 - CBMDF, que teria por objetivo a realização de processo seletivo visando atender às referidas promoções.

O autor da exordial pediu cautelar para que fossem suspensas as promoções então programadas para 25.12.14, até que o Tribunal decidisse a questão.

Considerando a urgência que o caso requeria e o oferecimento da representação no período de recesso, coube à Presidência da Casa a análise da



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

admissibilidade da representação, assim como do pedido de cautelar, o que se deu por meio da Decisão Liminar nº 22/2014-P/AT, *in verbis*:

*O Presidente do Tribunal de Contas do Distrito Federal, ad referendum do Plenário, e, em conformidade com o art. 85 do RI/TCDF, decide: I. tomar conhecimento: a) da Representação nº 37/2014-DA (peça 3), bem como da documentação que a acompanha (peças 4 a 7); b) da Informação n.º 198/2014 – GAB/SEFIPE (peça 8); II. denegar a medida cautelar requerida pelo órgão ministerial na exordial, a ante a ausência simultânea dos requisitos necessários ensejadores a prolação da medida de cautela, qual seja a plausibilidade jurídica do pedido e o perigo da demora; III. determinar ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal – CBMDF, com fulcro no art. 195, § 6º, do RI/TCDF que, no prazo de 10 (dez) dias, apresente os esclarecimentos que entender pertinentes acerca dos fatos apontados na representação em tela; IV. autorizar o envio de cópia da Representação n.º 37/2014-DA à jurisdicionada, com vistas a subsidiar o atendimento da deliberação inserta no item III; V. dar ciência desta deliberação ao ilustre representante; VI. autorizar a devolução dos autos à Secretaria de Fiscalização de Pessoal para os fins pertinentes.*

Cumprido o item III da decisão mencionada e estando os autos aptos à apreciação pela Corte, foi protocolado na Casa pedido de sustentação oral formulado pela PGDF, prontamente deferido mediante Despacho Singular nº 343/15.

Mais tarde, a requerimento de interessados, foi juntado ao processo parecer da OAB acerca do assunto tratado na Representação nº 37/14 - DA, assim como também veio aos autos documento dando conta da desistência daquela sustentação oral anteriormente requerida.

Neste momento, a Sefipe analisa o mérito da peça inicial, da seguinte forma:

*11. Por meio do OFÍCIO nº 001/2015-ASJUR/Cmt.-Geral, juntado eletronicamente aos autos, a Corporação presta as informações que julga necessárias.*

*12. Consigna que o assunto foi prévio e amplamente estudado pela PGDF, que exarou o Parecer nº 300/2014, à vista de questionamentos da Corporação para o correto processamento para as promoções de dezembro de 2014 em diante. A ementa do referido parecer é a seguinte:*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

*I – Passados cinco anos da publicação da Lei 12.086/2009, as promoções de praças ao posto de 2º Tenente Intendente, Músico, Conductor ou Manutenção, exigirão aprovação em processo seletivo para aferir mérito intelectual, curso superior completo e 18 anos de tempo de serviço na ativa (Lei 12.086/2009, art. 79, I, II e IV), sendo desnecessário aguardar-se a edição, pelo Poder Executivo Federal, de ato que discipline o funcionamento e as competências das comissões de promoção;*

*II – As promoções de dezembro de 2014 devem ser processadas pela Lei 6.302/1975, não mais se aplicando as transitórias prescrições do §3º, do artigo 79, da Lei 12.086/2009, retornando a totalidade das vagas ao critério de merecimento, acrescidas das exigências estampadas no artigo 79, I, II e IV, da Lei 12.086/2009;*

*III – O número de vagas fixadas em edital deve observar o limite anual das praças aptas à promoção para Oficial;*

*IV – ilegal levar-se a efeito as promoções de dezembro de 2014 fora desses parâmetros, sendo irrelevantes eventuais dificuldades administrativas.*

13. *Afirma o CBMDF que o “opinativo da Procuradoria perfilhou as possíveis celeumas jurídicas do caso em tela e, ao final, obtemperou o procedimento correto a ser seguido por esta Administração Pública nas promoções de dezembro de 2014 e seguintes, conforme trazido à baila alhures, diante das regras transitórias existentes na Lei nº 12.086/2009, afetas às promoções”.*

14. *Após as informações prestadas pela Corporação, os Srs. Alcionir Urcino Aires Ferreira e Renilson Santos de Roma, por meio de petição dirigida a esta Corte de Contas, solicitam a anexação de cópia do Processo nº 0053-002575/2014-CBMDF, que trata de Projeto Básico para contratação de empresa para a realização de processo seletivo para curso preparatório de Oficiais.*

15. *Segundo os peticionários, a norma do §2º do art. 79 da Lei nº 12.086/2009 não estabeleceu prazo fatal, determinado, a partir do qual será exigido concurso para a promoção à Oficial Administrativo, mas tão-somente um interregno mínimo em que não poderá se realizar.*

16. *Para eles, a Lei nº 12.086/2009 disciplina transição de modelos de promoção sem interferir nas promoções de quem já reúne os requisitos antes da adoção do novo modelo com concurso interno e processamento diverso, não havendo disposição expressa em sentido contrário.*

17. *No que diz respeito à contratação de empresa para a realização de processo seletivo para curso preparatório de Oficiais, noticiam a abertura do Processo nº 053.002575/2014, relativo ao Projeto Básico com tal fim.*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

18. *Relatam que a tramitação desse processo contraria o art. 11 do Decreto nº 36.246/2015, que veda a assunção de compromissos que impliquem gastos.*

19. *Assim pleiteiam a juntada de cópia do referido processo administrativo.*

20. *Na instrução pretérita, procedemos à análise da representação objeto dos autos, da resposta do CBMDF e da petição anteriormente relatada. Nossa conclusão foi no sentido de que não havia reparos a serem feitos no parecer jurídico da PGDF que fundamenta o comportamento da CBMDF no que tange à promoção para oficiais administrativos.*

21. *Naquela oportunidade sustentamos que:*

- *o art. 89, nos incisos III e IV, da Lei nº 12.086/2009, determina a aplicação da legislação vigente até o dia imediatamente anterior à sua publicação em relação à organização dos Quadros de Acesso e de condições de acesso, enquanto não editado ato do Poder Executivo Federal para estabelecer as regras de funcionamento e as competências das Comissões de Promoção (§ 3º do art. 94 da Lei nº 12.086/2009)<sup>2</sup>;*
- *tal prescrição, porém, trata de uma norma geral das promoções da CBMDF. No que diz respeito às promoções para ingresso nos QOBM/Intd, QOBM/Cond, QOBM/Mús e de QOBM/Mnt, no posto de Segundo-Tenente, a lei disciplina de modo diverso, conforme se vê no art. 79<sup>3</sup>;*

---

<sup>2</sup> O ato previsto no § 4º do art. 94 já foi editado.

<sup>3</sup> Art. 79. Para ingresso nos QOBM/Intd, QOBM/Cond, QOBM/Mús e de QOBM/Mnt, no posto de Segundo-Tenente, a Praça obedecerá às seguintes regras:

**I** - ser selecionada dentro do número de vagas fixadas em edital, com base no Anexo III, para os respectivos Quadros, mediante aprovação em processo seletivo destinado a aferir o mérito intelectual dos candidatos;

**II** - possuir diploma de curso superior obtido em instituição de ensino superior reconhecida pelos sistemas de ensino federal, estadual ou do Distrito Federal;

**III** - ter concluído, com aproveitamento, o Curso de Aperfeiçoamento de Praças ou equivalente;

**IV** - possuir, no mínimo, 18 (dezoito) anos de tempo de serviço na ativa, até a data de inscrição do processo seletivo; e

**V** - concluir, com aproveitamento, o Curso Preparatório de Oficiais.

§ 1º As vagas a que se refere o inciso I do caput serão preenchidas mediante a transposição dos militares oriundos da:

I - Qualificação Bombeiro Militar Geral Operacional - QBMG-1 para o QOBM/Intd;

II - Qualificação Bombeiro Militar Geral de Conductor e Operador de Viaturas - QBMG-2 para o QOBM/Cond;

III - Qualificação Bombeiro Militar Geral de Manutenção - QBMG-3 para o QOBM/Mnt; ou



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

- a aplicação de todos os requisitos dos incisos do caput do art. 79 foi submetida a um termo, qual seja, o transcurso do prazo de 5 anos da publicação da lei, conforme expressamente previsto no § 2º desse artigo. Como tal prazo já transcorreu, não há dúvida da plena aplicabilidade dos requisitos estabelecidos nos incisos do caput do art. 79;
- o art. 79 da Lei nº 12.086/2009 está inserido no Capítulo III (DO INGRESSO) e o art. 89 no Capítulo V (DO PROCESSAMENTO DAS PROMOÇÕES), ambos do Título II. Isso porque, em verdade, o art. 79 refere-se não a uma simples promoção, mas a um ingresso em quadro diverso do anteriormente ocupado (ingresso no Quadro de Oficiais Bombeiros Militares)<sup>4</sup>. Enquanto o art. 89 diz respeito a promoções dentro de um mesmo quadro (de Oficiais ou de Praças);

---

IV - Qualificação Bombeiro Militar Geral de Músico - QBMG-4 para o QOBM/Mús.

§ 2º As exigências de que tratam os incisos I, II e IV do caput serão aplicadas após 5 (cinco) anos contados da data de publicação desta Lei.

§ 3º No período de transição a que se refere o § 2º, a transposição aos Quadros de que trata o caput será processada observando-se as disposições desta Lei e o seguinte:

I - 50% (cinquenta por cento) das vagas existentes pelo critério de antiguidade;

II - 50% (cinquenta por cento) das vagas pelo critério de merecimento, observadas as regras de promoção de que tratam os incisos I a III do § 2º do art. 71;

III - o candidato deverá ser Subtenente ou, quando não houver Subtenente habilitado, deverá ser Primeiro-Sargento; e

IV - o militar deverá ter concluído, com aproveitamento, o Curso de Habilitação de Oficiais e possuir certificado emitido por instituição de ensino médio ou equivalente autorizada ou reconhecida pelos sistemas de ensino federal, estadual ou do Distrito Federal;

§ 4º A contar da data da publicação desta Lei, os Oficiais existentes no QOBM/Adm passam a integrar os seguintes Quadros:

I - o QOBM/Intd, se militar oriundo da QBMG-1; e

II - o QOBM/Cond, se militar oriundo da QBMG-2.

<sup>4</sup> Aparenta inclusive se tratar de um concurso interno (transposição), motivo pelo qual houve inclusive a interposição de ADI pelo Procurador-Geral da República (ADI 5249), conforme notícia publicada no sítio do STF na internet (<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=288212>):

O procurador-geral da República ajuizou no Supremo Tribunal Federal (STF) Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 5249) contra dispositivos da Lei Federal 12.086/2009 e do Decreto 33.244/2011, do Distrito Federal, que, ao dispor sobre os servidores da Polícia Militar do DF e do Corpo de Bombeiros Militar do DF, permitem acesso a diversas carreiras de oficiais por meio de transposição. Para o chefe do Ministério Público, as normas afrontam o princípio constitucional do concurso público e, em consequência, os princípios da igualdade e da eficiência. Na ADI, o procurador revela que, ao regular as carreiras de oficiais permitindo, em determinados casos, a transposição de cargo para acesso ao oficialato, os dispositivos questionados violam o artigo 37 (inciso II) da Constituição Federal, que exige realização de concurso público para provimento de cargos na administração pública, uma vez que não incide nenhuma das exceções constitucionais a essa exigência. Desde a Constituição de 1988, o concurso público é obrigatório para o provimento de cargos e empregos públicos, tanto na esfera federal quanto nas esferas estaduais e municipais, civil ou militar. A realização de certame público assegura observância de princípios e garantias constitucionais como isonomia, devido processo legal, ampla defesa, impessoalidade, moralidade e eficiência, ressalta a ação.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

- *nota-se, portanto, a inexistência de ligação entre o art. 89 e o art. 79 da citada lei, que tratam de matérias distintas.*

22. *Dessa forma, sugerimos, na instrução anterior, que o Tribunal considerasse improcedente a Representação nº 37/2014-DA e o arquivamento do feito.*

23. *Quanto os autos se encontravam no gabinete do ilustre Relator, Conselheiro Paulo Tadeu, deu entrada nesta Corte documento da lavra do Sr. Alcionir Urcino Aires Ferreira, juntado eletronicamente aos autos, mediante o qual foi solicitada a juntada de parecer da OAB/DF sobre a matéria objeto dos presentes autos. Tal parecer foi requerido pelo utente em questão à Comissão de Direito Administrativo e Controle da Administração Pública da OAB/DF.*

24. *Em função desse expediente, os autos retornaram a esta Divisão Técnica para que o contido no referido documento fosse levado em consideração na análise da matéria. Dessa forma, no presente momento processual, passamos a expor o conteúdo de tal parecer e, em seguida, apreciaremos os efeitos das conclusões nele contidas nas opiniões por nós expendidas na instrução pretérita.*

---

A inconstitucionalidade do provimento por concurso interno para cargos de carreiras distintas já foi pacificada no STF, por meio da Súmula 685, explica o procurador. E, segundo ele, é nítida a distinção entre os quadros da carreira militar de oficiais, que exercem comando, chefia e direção nas corporações militares, e de praças, aos quais cabem atividades complementares e de execução operacional.

“Portanto, tratando-se de quadros diversos, no vigente regime constitucional, compostos por cargos com atribuições radicalmente distintas, exige-se prévia realização de concurso público específico para o quadro de oficial, não sendo possível realização de concurso interno para acesso ao oficialato, em virtude do estabelecido pelo artigo 37 (inciso II) da Constituição da República”.

**Tratamento diverso**

O procurador lembra que para ingressar nos quadros de Oficiais Policiais Militares, Oficiais Policiais Militares de Saúde, Oficiais Policiais Militares Capelães, Oficiais Bombeiros Militares Combatentes, Oficiais Bombeiros Militares de Saúde, Oficiais Bombeiros Militares Complementar e de Oficiais Bombeiros Militares Capelães, é necessário aprovação em concurso público.

Já para os quadros de Oficiais Policiais Militares Administrativos, Oficiais Policiais Militares Especialistas, Oficiais Policiais Militares Músicos, Oficiais Bombeiros Militares de Administração, Oficiais Bombeiros Militares Músicos e Oficiais Bombeiros Militares de Manutenção, o acesso pode ocorrer mediante transposição de cargo por meio de processo seletivo interno, cujos únicos postulantes são aqueles que ingressaram originariamente nas corporações na graduação de praças.

“Ante a exigência de concurso público para ingresso em vários quadros de oficialato, não há razão alguma de interesse público ou de justificação de tratamento diverso para amparar ingresso mediante seleção interna ou ascensão nos quadros a que se referem as normas impugnadas”, argumenta o procurador, afirmando que essa diferenciação ofende os princípios da isonomia e da eficiência.

O procurador pede a concessão de medida cautelar para suspender os efeitos dos dispositivos questionados da Lei 12.086/2009 e, por arrastamento, do Decreto Distrital 33.244/2011. E, no mérito, a confirmação da liminar, com a declaração de inconstitucionalidade das normas.

Nessa ADI, o procurador-geral da República questiona a constitucionalidade dos artigos 32, incisos III e V a VII; 33; 57; 79, III e IV e parágrafos 1º a 3º; 83, da Lei Federal 12.086, de 6 de novembro de 2009, e ainda do Decreto do Distrito Federal 33.244, de 5 de outubro de 2011, que instituem e disciplinam os “critérios de recrutamento e seleção para o Curso de Habilitação de Oficiais de Administração, de Especialistas e de Músicos” da Polícia Militar do Distrito Federal e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, prevendo realização de concurso interno para acesso ao oficialato.

Em consulta ao sítio eletrônico do STF, verificamos que ainda não houve julgamento de mérito.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

**DO PARECER DA OAB/DF**

25. *A Seccional da OAB do Distrito Federal, no Processo nº 07.000.2015.003075-4, por meio da Comissão de Direito Administrativo e Controle da Administração Pública, exarou parecer acerca das implicações da Lei Federal nº 12.086/2009, que trata da promoção de Oficiais e Praças da PMDF e do CBMDF.*

26. *A Relatora do parecer dissentiu do parecer da PGDF acerca da matéria, argumentando, em suma, que:*

- *segundo expresso no art. 89 da Lei nº 12.086/2009, enquanto não regulamentado o ato de que trata o § 3º do art. 94 (o § 4º já foi regulamentado), as promoções deverão ser realizadas com base na legislação anterior, qual seja, a Lei nº 6.302/1975, de modo que os incisos I, II e IV do art. 79 ainda não podem ser prontamente aplicados;*
- *os incisos I, II e IV do art. 79 não podem ser analisados isoladamente, considerando apenas o requisito temporal expresso no § 2º do art. 79, de modo a entender-se pela pronta aplicabilidade de tais requisitos, logo após o decurso do prazo de transição. Deve ser realizada uma análise sistêmica da lei, atentando-se para o comando do caput do art. 89 e incisos, tendo em vista a ausência de regulamentação do ato previsto no § 3º do art. 94;*
- *ainda pende de regulamentação as regras de funcionamento e as competências das Comissões de Promoção (§ 3º do art. 94 da Lei nº 12.086/2009), para que se possa aplicar integralmente a Lei nº 12.086/2009 (incisos I, II e IV do art. 79 da Lei nº 12.086/2009), devendo-se aplicar, em relação às promoções dos bombeiros, a legislação anteriormente vigente;*
- *no que tange ao limite de vagas, tendo em vista a ausência de regulamentação do mencionado ato previsto no § 3º do art. 94, devem ser observados os critérios da legislação anterior, conforme preceitua o art. 89, incisos II e III.*

27. *Assim, o voto da relatora do parecer da OAB/DF foi no sentido de que a aplicação do § 2º do art. 79 não é de aplicação automática, mesmo após passados os cinco anos da publicação da Lei nº 12.086/2009, sendo necessário ato do Poder Executivo Federal para que as disposições insculpidas no referido dispositivo legal possam ser implementadas. Por conseguinte, em relação às promoções dos bombeiros, aplicar-se-iam as disposições da Lei nº 6.302/1975, por força do art. 89 e incisos.*

28. *Com as devidas vênias, o entendimento da relatora de Comissão da OAB/DF<sup>5</sup> para o caso em questão não merece prosperar. A nosso viso, conforme afirmamos na instrução pretérita, todos os incisos do art. 79 da Lei nº 12.086/2009 estão em vigor e são plenamente eficazes, vez que o prazo de transição de 5 anos estabelecidos no § 2º daquele artigo já transcorreu.*

---

<sup>5</sup> Cabe mencionar que somente foi juntado aos autos relatório e voto da Relatora Tathiane Vieira Viggiano Fernandes, não havendo informação acerca da aprovação desse voto por parte da Comissão da OAB/DF.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

29. Ademais, o art. 79 da Lei nº 12.086/2009 está inserido no Capítulo III (DO INGRESSO) e o art. 89 no Capítulo V (DO PROCESSAMENTO DAS PROMOÇÕES), ambos do Título II. Isso porque, em verdade, o art. 79 refere-se não a uma promoção, mas a um **ingresso** em quadro diverso do anteriormente ocupado (ingresso no Quadro de Oficiais Bombeiros Militares: ingresso no QOBM/Intd, QOBM/Cond, QOBM/Mús e de QOBM/Mnt, no posto de Segundo-Tenente,)<sup>6</sup>. Enquanto o art. 89 diz respeito a promoções dentro de um mesmo

---

<sup>6</sup> Aparece inclusive se tratar de um concurso interno (transposição), motivo pelo qual houve inclusive a interposição de ADI pelo Procurador-Geral da República (ADI 5249), conforme notícia publicada no sítio do STF na internet (<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=288212>):

O procurador-geral da República ajuizou no Supremo Tribunal Federal (STF) Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 5249) contra dispositivos da Lei Federal 12.086/2009 e do Decreto 33.244/2011, do Distrito Federal, que, ao dispor sobre os servidores da Polícia Militar do DF e do Corpo de Bombeiros Militar do DF, permitem acesso a diversas carreiras de oficiais por meio de transposição. Para o chefe do Ministério Público, as normas afrontam o princípio constitucional do concurso público e, em consequência, os princípios da igualdade e da eficiência. Na ADI, o procurador revela que, ao regular as carreiras de oficiais permitindo, em determinados casos, a transposição de cargo para acesso ao oficialato, os dispositivos questionados violam o artigo 37 (inciso II) da Constituição Federal, que exige realização de concurso público para provimento de cargos na administração pública, uma vez que não incide nenhuma das exceções constitucionais a essa exigência.

Desde a Constituição de 1988, o concurso público é obrigatório para o provimento de cargos e empregos públicos, tanto na esfera federal quanto nas esferas estaduais e municipais, civil ou militar. A realização de certame público assegura observância de princípios e garantias constitucionais como isonomia, devido processo legal, ampla defesa, impessoalidade, moralidade e eficiência, ressalta a ação.

A inconstitucionalidade do provimento por concurso interno para cargos de carreiras distintas já foi pacificada no STF, por meio da Súmula 685, explica o procurador. E, segundo ele, é nítida a distinção entre os quadros da carreira militar de oficiais, que exercem comando, chefia e direção nas corporações militares, e de praças, aos quais cabem atividades complementares e de execução operacional.

“Portanto, tratando-se de quadros diversos, no vigente regime constitucional, compostos por cargos com atribuições radicalmente distintas, exige-se prévia realização de concurso público específico para o quadro de oficial, não sendo possível realização de concurso interno para acesso ao oficialato, em virtude do estabelecido pelo artigo 37 (inciso II) da Constituição da República”.

**Tratamento diverso**

O procurador lembra que para ingressar nos quadros de Oficiais Policiais Militares, Oficiais Policiais Militares de Saúde, Oficiais Policiais Militares Capelães, Oficiais Bombeiros Militares Combatentes, Oficiais Bombeiros Militares de Saúde, Oficiais Bombeiros Militares Complementar e de Oficiais Bombeiros Militares Capelães, é necessário aprovação em concurso público.

Já para os quadros de Oficiais Policiais Militares Administrativos, Oficiais Policiais Militares Especialistas, Oficiais Policiais Militares Músicos, Oficiais Bombeiros Militares de Administração, Oficiais Bombeiros Militares Músicos e Oficiais Bombeiros Militares de Manutenção, o acesso pode ocorrer mediante transposição de cargo por meio de processo seletivo interno, cujos únicos postulantes são aqueles que ingressaram originariamente nas corporações na graduação de praças.

“Ante a exigência de concurso público para ingresso em vários quadros de oficialato, não há razão alguma de interesse público ou de justificação de tratamento diverso para amparar ingresso mediante seleção interna ou ascensão nos quadros a que se referem as normas impugnadas”, argumenta o procurador, afirmando que essa diferenciação ofende os princípios da isonomia e da eficiência.

O procurador pede a concessão de medida cautelar para suspender os efeitos dos dispositivos questionados da Lei 12.086/2009 e, por arrastamento, do Decreto Distrital 33.244/2011. E, no mérito, a confirmação da liminar, com a declaração de inconstitucionalidade das normas.

Nessa ADI, o procurador-geral da República questiona a constitucionalidade dos artigos 32, incisos III e V a VII; 33; 57; 79, III e IV e parágrafos 1º a 3º; 83, da Lei Federal 12.086, de 6 de novembro de 2009, e ainda do Decreto do Distrito Federal 33.244, de 5 de outubro de 2011, que instituem e disciplinam os “critérios de recrutamento e seleção para o Curso de Habilitação de Oficiais de Administração, de Especialistas e de Músicos” da Polícia Militar do Distrito Federal e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, prevendo realização de concurso interno para acesso ao oficialato.

Em consulta ao sítio eletrônico do STF, verificamos que ainda não houve julgamento de mérito.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

*quadro (de Oficiais ou de Praças).*

30. *Não se pode confundir dois institutos diferentes: um é o ingresso e outro é a promoção, de sorte que inexistente ligação entre as matérias tratadas no art. 89 e no art. 79 da citada lei.*

31. *Portanto, no que tange ao ingresso nos referidos quadros, aplicam-se as disposições constantes do art. 75 a 85 da Lei Federal nº 12.086/2009.*

32. *Dessa forma, entendemos que as sugestões ofertadas na instrução anterior devam ser mantidas.*

33. *Cabe mencionar que, por expediente juntado eletronicamente aos autos (e-DOC C1FD30A2-c), a PGDF informa que desistiu de pedido de sustentação oral por ela formulado anteriormente (e-DOC 7CC9EB2A-c), deferido pelo Relator do feito (Despacho Singular Nº 343/2015 – GC/PT).*

34. *Outrossim, imperioso ressaltar que os Srs. Alcionir Urcino Aires Ferreira e Márcio do Nascimento Sobrinho ajuizaram, perante o TJDF, Ação Ordinária (de nº 2014.01.1.201098-0), na qual discutem-se a legalidade e a legitimidade dos critérios de promoção ao posto de 2º Tenente Bombeiro Militar, tendo sido indeferida antecipação dos efeitos da tutela.*

Após tais considerações, a Sefipe sugere ao Tribunal:

**I – tomar conhecimento:**

*a) do OFÍCIO Nº 001/2015-ASJUR/Cmt.-Geral, considerando cumprida a diligência determinada pelo item II da Decisão Liminar nº 22/2014-P/AT, referendada pela Decisão nº 39/2015;*

*b) de cópia do Processo nº 0053-002575/2014-CBMDF, juntada aos autos eletronicamente, conforme petição dos Srs. Alcionir Urcino Aires Ferreira e Renilson Santos de Roma;*

*c) de missiva do Sr. Alcionir Urcino Aires Ferreira, que solicita juntada de parecer da OAB/DF acerca da matéria;*

**II – considerar improcedente a Representação nº 37/2014-DA, oriunda do MPJTCDF, tendo em vista a plena aplicabilidade dos incisos do art. 79 da Lei nº 12.086/2009 após o prazo estabelecido pelo §2º desse artigo;**

**III – dar conhecimento da decisão que vier a ser proferida ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do DF;**

**IV - autorizar o retorno dos autos à SEFIPE para fins de arquivamento.**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

O Ministério Público se apresenta com parecer diametralmente oposto à manifestação do Corpo Técnico. São palavras do Procurador Demóstenes Tres Albuquerque:

16. *Expostas as considerações expendidas pela SEFIPE, cabe reiterar, de antemão, que, na visão Ministerial, diferentemente da conclusão alcançada pela Unidade Técnica, os arts. 79 e 89 da Lei nº 12.086/09, relacionam-se umbilicalmente, porquanto podem ingressar nos quadros de oficiais QOBM/Intd, QOBM/Cond, QOBM/Mús e de QOBM/Mnt aqueles militares que preencherem os requisitos previstos na legislação de regência por meio de promoção ao posto de Segundo-Tenente BM de cada quadro de oficiais.*

17. *Assim as promoções, de praças para o Posto de Segundo-Tenente BM, devem ser efetuadas ainda nos termos da Lei nº 7.479/86 - Estatuto dos bombeiros-militares (Redação semelhante ao Estatuto anterior, Lei nº 6.022/74), que estabelece o acesso, na hierarquia da Corporação, seletivo, gradual e sucessivo, mediante promoção, “de conformidade com o disposto na legislação e regulamentação de promoções de oficiais e de praças, de modo a obter-se um fluxo regular e equilibrado de carreira militar.*

18. *Sob esse aspecto, não é despiciendo transcrever, mais uma vez, os dispositivos legais pertinentes:*

*Art. 79. Para ingresso nos QOBM/Intd, QOBM/Cond, QOBM/Mús e de QOBM/Mnt, no posto de Segundo-Tenente, a Praça obedecerá às seguintes regras:*

*I - ser selecionada dentro do número de vagas fixadas em edital, com base no Anexo III, para os respectivos Quadros, mediante aprovação em processo seletivo destinado a aferir o mérito intelectual dos candidatos;*

*II - possuir diploma de curso superior obtido em instituição de ensino superior reconhecida pelos sistemas de ensino federal, estadual ou do Distrito Federal;*

*III - ter concluído, com aproveitamento, o Curso de Aperfeiçoamento de Praças ou equivalente;*

*IV - possuir, no mínimo, 18 (dezoito) anos de tempo de serviço na ativa, até a data de inscrição do processo seletivo; e*

*V - concluir, com aproveitamento, o Curso Preparatório de Oficiais.*

*§ 1º As vagas a que se refere o inciso I do caput serão preenchidas mediante a transposição dos militares oriundos da:*

*I - Qualificação Bombeiro Militar Geral Operacional - QBMG-1 para o QOBM/Intd;*

*II - Qualificação Bombeiro Militar Geral de Conductor e Operador de Viaturas - QBMG-2 para o QOBM/Cond;*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

*III - Qualificação Bombeiro Militar Geral de Manutenção - QBMG-3 para o QOBM/Mnt; ou*

*IV - Qualificação Bombeiro Militar Geral de Músico - QBMG-4 para o QOBM/Mús.*

**§ 2º As exigências de que tratam os incisos I, II e IV do caput serão aplicadas após 5 (cinco) anos contados da data de publicação desta Lei.**

*§ 3º No período de transição a que se refere o § 2º, a transposição aos Quadros de que trata o caput será processada observando-se as disposições desta Lei e o seguinte:*

*I - 50% (cinquenta por cento) das vagas existentes pelo critério de antiguidade;*

*II - 50% (cinquenta por cento) das vagas pelo critério de merecimento, observadas as regras de promoção de que tratam os incisos I a III do § 2º do art. 71;*

*III - o candidato deverá ser Subtenente ou, quando não houver Subtenente habilitado, deverá ser Primeiro-Sargento; e*

*IV - o militar deverá ter concluído, com aproveitamento, o Curso de Habilitação de Oficiais e possuir certificado emitido por instituição de ensino médio ou equivalente autorizada ou reconhecida pelos sistemas de ensino federal, estadual ou do Distrito Federal;*

*§ 4º A contar da data da publicação desta Lei, os Oficiais existentes no QOBM/Adm passam a integrar os seguintes Quadros:*

*I - o QOBM/Intd, se militar oriundo da QBMG-1; e*

*II - o QOBM/Cond, se militar oriundo da QBMG-2.*

*[...]*

**Art. 89. Até que seja expedido o ato de que tratam os §§ 3º e 4º do art. 94, as promoções dos bombeiros militares serão feitas com base na legislação aplicável até o dia imediatamente anterior ao da publicação desta Lei, em relação aos seguintes aspectos:**

*I - Comissões de Promoção de Oficiais e de Praças e suas respectivas constituições, competências e atribuições;*

*II - limites quantitativos de antiguidade;*

*III - organização dos Quadros de Acesso;*

*IV - condições de acesso;*

*V - interstícios, com as seguintes exceções:*

*a) o interstício para Terceiro-Sargento BM será o mesmo previsto para o Primeiro-Sargento BM; e*

*b) o interstício para Capitão BM será o mesmo previsto para o Major QOBM/Comb;*

*VI - serviço arregimentado;*

*VII - datas de calendário, com exceção da primeira data de promoção que vier a ocorrer após a edição desta Lei, cujo calendário será fixado mediante ato do Comandante-Geral;*

*VIII - datas de promoção;*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

*IX - aptidão física;*

*X - inspeção de saúde;*

*XI - cursos, com as seguintes exceções:*

*a) não será exigido o Curso de Formação de Cabos para a promoção à graduação de Cabo;*

*b) não será exigido o Curso de Formação de Sargentos ou equivalente para a promoção à graduação de Terceiro-Sargento; e*

*c) não será exigido o Curso de Aperfeiçoamento de Sargentos para a promoção à graduação de Primeiro-Sargento;*

*XII - critérios de seleção;*

*XIII - documentação básica; e*

*XIV - processamento das promoções.*

*[...]*

*Art. 94. A Comissão de Promoção de Oficiais e a Comissão de Promoção de Praças, de caráter permanente, são órgãos de processamento das promoções, sendo constituídas por membros natos e efetivos, tendo as seguintes competências:*

*[...]*

*§ 3º As regras de funcionamento e as competências das Comissões de Promoção serão estabelecidas pelo Poder Executivo federal.*

*§ 4º Ato do Governador do Distrito Federal disporá sobre os critérios para avaliação do conceito moral e quantificação do mérito a que se referem os incisos II e VI do caput.*

19. *Nessa linha, o Distrito Federal editou o Decreto nº 32.904/11, que “dispõe sobre os critérios para a avaliação do conceito moral e a avaliação do desempenho para a quantificação do mérito para o processamento das promoções por merecimento dos militares do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, nos termos dos incisos II e VI, do art. 94, da Lei nº 12.086, de 6 de novembro de 2009”.*

20. *Nessa toada, observados os dispositivos legais invocados, e tendo em conta que o ingresso nos Quadros de Oficiais mencionados se dá por meio de promoções de praças, há que se averiguar quanto ao alcance da aplicação do artigo 79 da Lei nº 12.086/09, visto que decorrido o prazo de cinco previsto no § 2º.*

21. *O artigo 89, caput, da Lei nº 12.086/2009 estabeleceu que as promoções seriam efetivadas com base na legislação aplicável até o dia imediatamente anterior ao da publicação da lei, nos aspectos relacionados nos incisos I a XIV, enquanto não expedidos os atos referidos nos §§ 3º e 4º do art. 94. Consoante já realçado, o Distrito Federal publicou o Decreto nº 32.904/11, nos moldes estabelecidos no § 4º do art. 94. Nada obstante, o Poder Executivo Federal não teria disciplinado as regras de funcionamento e as competências das Comissões de Promoção, conforme competência estipulada no § 3º do art. 94.*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

22. *Dessa forma, as regras para ingresso nos quadros de oficiais QOBM/Intd, QOBM/Cond, QOBM/Mús e de QOBM/Mnt, por intermédio de promoção de praças, especialmente os subtenentes, são as previstas no art. 79 da Lei nº 12.086/09, desde que observado o comando do caput do art. 89, ou seja, até que sejam expeditos os atos previstos nos §§ 3º e 4º do art. 94, as promoções devem ser efetivadas com base na legislação aplicável até o dia imediatamente anterior ao da publicação da lei, nos aspectos relacionados nos incisos I a XIV do art. 89.*

23. *Assim, a rigor, verifica-se que o § 2º do art. 79 estabelece que as “exigências de que tratam os incisos I, II e IV do caput serão aplicadas após 5 (cinco) anos contados da data de publicação desta Lei”, havendo um período de transição para que esses dispositivos pudessem ser aplicados, já expirado.*

24. *Todavia, ainda que expirado o período de transição, o comando insculpido no art. 89 deve ser observado, posto que determina a aplicação da legislação pretérita, nos aspectos ali discriminados, enquanto não forem editados os atos previstos nos §§ 3º e 4º do art. 94 da Lei nº 12.086/09.*

25. *Nesse contexto, na visão Ministerial, a promoção de praças, especialmente os Subtenentes, é o instrumento para ingresso nos quadros de oficiais QOBM/Intd, QOBM/Cond, QOBM/Mús e de QOBM/Mnt, no Posto de Segundo-Tenente BM. Ademais, em relação às promoções, há que se observar o comando insculpido no artigo 89 da Lei nº 12.086/09, enquanto não for editado o ato previsto no § 3º do artigo 94.*

26. *Em acréscimo, cumpre reproduzir excerto do Parecer nº 448/2015-DA, lançado nos autos em análise pretérita:*

*Desse modo, literalmente, não haveria outra possibilidade até a edição dos dois atos previstos nos §§ 3º e 4º do art. 94, ou seja, as promoções deveriam ser efetuadas com base na legislação pretérita, nos aspectos referidos no art. 89, já transcrito, a exemplo dos critérios de seleção, serviço arregimentado, organização dos quadros de acesso e condições de acesso.*

*Exsurge, então, questão atinente à aplicação dos incisos I (seleção mediante processo seletivo próprio), II (curso superior) e IV (dezoito anos de serviço ativo) do art. 79. Por exemplo, a legislação sobre promoções aplicável até a edição da Lei nº 12.086/09 indica como requisito o tempo de serviço arregimentado e não o tempo de serviço ativo.*

*Em rápida análise, na visão Ministerial, os interessados têm razão quanto à necessidade de observar edição dos atos referidos nos §§ 3º e 4º do art. 94, conforme caput, do art. 89. Também assiste razão ao CBMDF quanto ao entendimento de que as promoções devem ser efetuadas com base na legislação sobre promoções aplicável até a data de edição da Lei nº 12.086/09, nos termos do art. 89, enquanto não forem editados os referidos atos.*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

*Entretanto, não deve prevalecer o entendimento dos interessados no sentido de que os quadros de acesso devem ser organizados na forma do § 2º do art. 79 (transição) nem o da Corporação que entendeu pela aplicação dos incisos I, II e IV do art. 79 da Lei nº 12.086/09, contrariando, em princípio, o art. 89 da Norma, mormente porque há conflito quanto a alguns aspectos das promoções, em especial, serviço ativo ou tempo arregimentado e necessidade de cursos superior ou não.*

*(...). Isso porque, conforme dito alhures, as promoções devem ser efetuadas nos termos da legislação sobre promoções aplicável até a data de edição da Lei nº 12.086/09, devendo ser desconstituído os quadros de acesso organizados na forma do § 2º do art. 79 (norma de transição), providência já adotada pela Corporação.*

*Tais quadros devem ser organizados na forma da legislação anterior, conforme disposto no art. 89, o que não é a pretensão do CBMDF, haja vista o entendimento de aplicar, imediatamente, o art. 79 da Lei nº 12.086/09. (...).*

*(...)*

27. *Em reforço, vale realçar, por oportuno, as conclusões opinativas lançadas no Parecer da OAB/DF, inerentes ao assunto, posto que, não obstante tenham resultado de “provocação” (requerimento) da parte interessada, não vinculando efetivamente a Administração, há que se considerar que os fundamentos jurídicos ali expostos podem ser sopesados com vistas a um direcionamento e à tomada de decisão, para melhor aplicação do “direito”, consoante excertos a seguir reproduzidos:*

24. *Dessa feita, frise-se, não há como admitir que a nova legislação, em relação às promoções dos bombeiros, seja aplicada, enquanto não houver a regulamentação exigida no § 30 art. 94 da Lei 12.086, devendo, quanto a este aspecto ser aplicada a legislação anteriormente vigente.*

25. *No que tange ao limite de vagas, com as vênias de praxe, também manifesto-me de maneira distinta da que fora adotada pela PGDF, vez que, com a ausência de regulamentação do mencionado ato previsto no § 3º do art. 94, devem ser observados os critérios da legislação anterior, conforme preceitua o art. 89, incisos II e III.*

26. *Por tais razões, manifesto-me no sentido de que, a aplicação do § 2º do art. 79 não é de aplicação automática, mesmo após passados os cinco anos da publicação da Lei n.º 12.086/2009, sendo necessário ato do Poder Executivo Federal para que as disposições legais insculpidas no referido dispositivo legal possam ser implementadas. Por conseguinte, em relação às promoções dos bombeiros, aplicam-se as disposições da Lei n.º 6.302/1975, por força do art. 89 e incisos.*

27. *Desse modo, incabível a realização de concurso interno, bem como da observância do número de vagas fixadas no Anexo III, da Lei n.º 12.086/2009, como pretende fazer o CBMDF.*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

28. *Diante dessas considerações, proponho a remessa da decisão que vier a ser proferida a Procuradoria Geral do Distrito Federal, para que tome ciência e avalie as manifestações aqui explanadas, manifestando-se sobre a matéria*

29. *Por fim, entendo por oportuno o encaminhamento da decisão ao CBMDF para que tome conhecimento e avalie com cautela a realização do concurso interno, que conforme informado pelo Requerente está prestes a ser realizado, a fim de que aguarde parecer final da Procuradoria Geral do Distrito Federal, considerando as questões tratadas na presente decisão.*

28. *Dessa forma, o MPC/DF mantém-se fiel ao seu posicionamento anterior, opinando este **Parquet** pela procedência, quanto ao mérito, da Representação, e por que o Tribunal determine ao CBMDF que, em relação às promoções, observe o comando insculpido no art. 89, enquanto não editado o ato previsto no § 3º do art. 94, ambos da Lei nº 12.086/09, sem prejuízo de recomendar à Corporação que envide esforços junto à esfera federal, no sentido de se buscar a edição de ato normativo que efetive a regulamentação de que se cogita, posto que prevista em Norma de competência daquela esfera de Poder.*

Após sopesar os argumentos trazidos pela Sefipe e pelo *Parquet*, apresentei voto coincidente com a manifestação do Corpo Técnico, desenvolvendo raciocínio desta forma:

*A matéria tratada nestes autos é, como sói acontecer com os processos que cuidam da aplicação da legislação afeta aos Bombeiros Militares, complexa. Tal complexidade fez com que, mesmo com boas interpretações, o Corpo Técnico e o Ministério Público percorressem caminhos antagônicos.*

*Após bem refletir sobre a questão, acompanho a posição adotada pela Sefipe. Explico.*

*Conforme já havia adiantado o ilustre Conselheiro Inácio Magalhães Filho, ainda que em juízo perfunctório cabível à época, não parece lógico que a regra de transição prevista no § 2º do art. 79 da Lei nº 12.086/09 se protraia indeterminadamente no tempo, até que surja regulamentação de ato próprio do Poder Executivo Federal (§ 3º do art. 94 do mesmo diploma legal).*

*Por esse motivo é que Sua Excelência, em uma interpretação sistêmica da norma, invocou a regra do art. 89 da Lei nº 12.086/09 para resolver o aparente conflito. Lembrou que “até que seja expedido aquele ato do Executivo Federal, as promoções dos bombeiros militares, em relação às Comissões de Promoção de Oficiais e de Praças e suas respectivas constituições, competências e atribuições, serão feitas com base na legislação aplicável até o dia imediatamente anterior ao da publicação da nova lei”. Ao final, assim concluiu:*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

*Dessa forma, na ausência de ato próprio da área federal, seguem-se as regras até então existentes, quanto a esse aspecto. Nessa óptica, portanto, não se percebe incompatibilidade, numa análise sistêmica, entre a aplicação imediata do artigo 79 e as disposições do caput do artigo 89, ambos da Lei nº 12.086/09. Entende-se, assim, que a ausência de ato do Executivo Federal não impede a aplicação regular da norma insculpida no artigo 79, incisos I a V, mormente porque já ultrapassado o prazo de transição.*

*Com tal conclusão, rechaça-se a pretensão de que a norma do §2º do art. 79 da Lei nº 12.086/2009 não tenha estabelecido prazo fatal para a não exigência do processo seletivo destinado ao ingresso nos quadros de oficiais (QOBM/Intd, QOBM/Cond, QOBM/Mús e de QOBM/Mnt). Aliás, com todo o respeito a quem advoga tese contrária, parece-me muito mais razoável sustentar que o período de transição seja estipulado, ao invés do mínimo, no patamar máximo, diante da taxatividade do mencionado dispositivo legal, in verbis:*

*§ 2o As exigências de que tratam os incisos I, II e IV do caput serão aplicadas após 5 (cinco) anos contados da data de publicação desta Lei.*

*Outro motivo que me faz concluir pelo acerto do caminho trilhado pelo Corpo Técnico é o fato de o próprio Tribunal já ter decidido pela aplicabilidade imediata das regras do § 3º do art. 79 da Lei nº 12.086/09 durante o período de transição (cinco anos) criado pelo § 2º do mesmo artigo (Decisão nº 5759/2010, proferida no Processo nº 11891/10). Na mesma linha de raciocínio lá utilizada, entendo que, uma vez terminado o período de transição, é de rigor a aplicação de todas as normas inseridas no referido artigo.*

*Aliás, vale repisar, esse motivo foi a razão de ser do Parecer nº 300/2014-PROPES/PGDF, subscrito pelo Subprocurador-Geral do Distrito Federal, Dr. Sérgio Carvalho, que deixou registrado o seguinte:*

*(...) a partir de 09.11.2014, todas as vagas devem ser preenchidas pelo critério de merecimento, exigindo-se, ainda, (a) aprovação em processo seletivo para aferir mérito intelectual, (b) curso superior completo, e (c) interstício de 18 anos de tempo de serviço na ativa (Lei 12.086/2009, art. 79, I, II e IV).*

*Essa aplicação é automática, encontrando-se expressamente prevista na lei. Ademais, não há imaginar a necessidade de se aguardar que o Executivo Federal discipline o funcionamento e as competências das comissões de promoção: essas particularidades não guardam pertinência com as objetivas exigências do artigo 79, I, II e IV, da Lei nº 12.086/09.*

*Por fim, devo registrar que já houve proferição de sentença nos autos do Processo/TJDFT nº 2014.01.1.201098-0, por meio do qual alguns militares também interessados neste feito discutem a legalidade/legitimidade dos critérios de promoção ao posto de 2º Tenente utilizados pelo Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal (CBMDF). Sua Excelência também não destoou das conclusões ora alcançadas por este Relator, se não vejamos:*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

(...)

*O ato referido no art. 94, § 3º, porém, que trata das regras de funcionamento e competências das Comissões de Promoção a serem estabelecidas pelo Poder Executivo Federal, ainda não foi editado.*

*As Portarias mencionadas pelos demandantes (fls. 143/147) referem-se à normatização do Curso Preparatório de Oficiais (CPO), previsto no art. 79, V, da Lei nº 12.086/2009, e às instruções complementares ao ingresso da praça nos Quadros de Oficiais Bombeiros Militares de Administração e de Especialistas, por meio da exigência de processo seletivo instituído pelo mesmo dispositivo legal, em seu inciso I. Não se vislumbra, portanto, invasão da matéria atinente aos atos normativos referidos no art. 94, §§ 3º e 4º.*

*Ademais, observo que o próprio legislador previu na Lei nº 12.086/2009, em seu art. 89, regras a serem aplicadas enquanto não editados os atos a que se refere o art. 94, §§ 3º e 4º. Não houve, assim, o intuito de obstar a realização de promoções no âmbito do Corpo de Bombeiros Militar enquanto não editados os atos mencionados, uma vez que o próprio legislador determinou a aplicação da legislação vigente até o dia imediatamente anterior ao da publicação da lei em relação aos aspectos que elenca. Não se vislumbra, assim, óbice a que a autoridade do Corpo de Bombeiros Militar edite atos pertinentes à realização das promoções, desde que observados os parâmetros legais.*

*Portanto, observa-se que a ausência de edição de ato, pelo Poder Executivo Federal, que discipline o funcionamento e as competências das comissões de promoção não constitui óbice para a realização de promoções no âmbito do Corpo de Bombeiros Militar, uma vez que a própria Lei nº 12.086/2009 estabelece os precisos parâmetros para a efetivação das progressões enquanto ausente tal disciplina regulamentadora. Verifica-se, outrossim, a desnecessidade de observância, após ultrapassado o lapso de cinco anos após a publicação da referida Lei, do limite quantitativo de antiguidade para as promoções estabelecido na regra transitória do art. 79, § 3º.*

*Necessário frisar, por fim, que a aplicação da legislação pretérita em detrimento da lei atual, na forma como pretendida pelos autores, consubstancia pretensão de reconhecimento de direito adquirido a regime jurídico, o que é rechaçado de forma amplamente majoritária pela jurisprudência Supremo Tribunal Federal.*

(...)

Nesse cenário, houve por bem pedir vistas dos autos o Conselheiro Márcio Michel.

Sua Excelência abre divergência. Para tanto, apresenta estas argumentações:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

*A controvérsia posta nestes autos se refere, como já citei alhures, à possibilidade, ou não, de dar efetividade ao disposto no art. 79 da lei 12.086/2009, ante à imposição de prévia edição de normativo exigido pelo caput do art. 89 do mesmo diploma legal.*

*Ante à argumentação que a seguir apresentarei, antecipo meu posicionamento no sentido de não ser possível.*

*Na análise dos casos concretos deve o interprete considerar a norma, entre outros, sob os aspectos da sua validade, vigência e eficácia.*

*A validade da norma jurídica, em face do seu vínculo com a proposição jurídica e o sistema de Direito posto, será válida se pertencer ao sistema, desde que submetida aos aspectos da adequação aos processos estabelecidos para a sua criação - com exceção da recepção pela Constituição - e a competência constitucional do órgão que a criou.*

*Silvio Salvo Venosa, acerca da validade da norma jurídica, leciona que: “para sua validade, é necessário que todas as etapas legais de sua elaboração tenham sido obedecidas.”<sup>7</sup>*

*Assim, para a validade da norma deve ser perquirir se: a) foi elaborada por um órgão competente, legítimo por ter sido constituído para tal fim; b) se a matéria objeto da norma está contida na competência do órgão; e, c) foram observados, na sua criação, os processos ou procedimentos estabelecidos em lei para sua produção.*

*A observância dos requisitos transcritos pressupõe uma norma formalmente válida, em sentido amplo, o que para MARIA HELENA DINIZ é “uma relação entre normas (em regra, inferior e superior) no que diz respeito à competência dos órgãos e ao processo de elaboração (...) emanada do poder competente.”<sup>8</sup>*

*A norma é formalmente válida quando elaborada por um órgão competente (legítimo), com objeto contido na competência legislativa do órgão que a produziu, observados os procedimentos previamente previstos para sua produção.*

*Neste diapasão, a validade de uma lei está relacionada ao atendimento dos aspectos formais e materiais exigidos na CF/88.*

*Quanto aos aspectos formais, temos aqueles, por exemplo, relacionados ao quórum necessário para a votação e aprovação de uma lei; ou ao órgão ou à autoridade competente para a edição de determinado normativo.*

*O aspecto material encontra-se jungido ao limite legiferante do órgão, poder ou ente que editou a norma, bem como sua forma (tipo normativo).*

<sup>7</sup> VENOSA, Silvio de Salvo, *Introdução ao Estudo do Direito*, Primeiras Linhas, 2º edição, Atlas, São Paulo 2007, pg.103

<sup>8</sup> DINIZ, Maria Helena, *Compêndio De Introdução À Ciência Do Direito*, 18º edição, Saraiva, São Paulo, 2006; pg 394



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

*Já no que se refere à vigência da norma, é representada pela obrigatoriedade da sua observância, ou seja, uma qualidade da norma que permite a sua incidência no meio social.*

*A vigência da lei se dá em dois aspectos: no tempo e no espaço.*

*Quanto à sua vigência no tempo, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, trata a vigência de modo pragmático prevendo que, salvo disposição em contrário, ela começa a vigor em todo o território nacional quarenta e cinco dias após a sua publicação.*

*Usualmente, no nosso ordenamento jurídico, as leis trazem, em seu bojo, regra de vigência a contar da data de sua publicação.*

*No que se refere à vigência da lei no espaço, o Brasil adota a doutrina da territorialidade moderada, aplicando o princípio da territorialidade (LIDB, arts. 8º e 9º), e o da extraterritorialidade (arts. 7º, 10, 12 e 17, da LIDB); assim, no primeiro, a norma se aplica apenas no território do Estado que a promulgou; no segundo, se aplica, em certas hipóteses, normas estrangeiras.*

*Também integra o aspecto da vigência da norma a sua publicização, ou seja, que a lei é válida após formalmente publicada no meio oficial adequado, dando-se publicidade ao seu texto junto à população, em especial seus destinatários específicos.*

*Há que se considerar, ainda, o aspecto referente à eficácia da norma, que se relaciona à possibilidade de uma lei válida e devidamente publicada, vir a surtir efeitos junto aos seus destinatários.*

*Tem-se a eficácia da norma jurídica quando ela está completamente apta a regular situações e a produzir efeitos práticos junto aos seus destinatários.*

*A regra geral é de que a vigência e a eficácia da lei se operem ao mesmo tempo, entretanto, quanto à eficácia, mesmo que plenamente válida e vigente, a lei poderá ainda não ser eficaz, quer total ou parcialmente.*

*Neste aspecto, o sistema jurídico pátrio comporta, inclusive, a possibilidade de que uma norma jurídica sem vigência seja eficaz.*

*Ademais disto, não é novidade jurídica a existência de normas de eficácia condicionada, ou seja, normas que, embora válidas e vigentes, possuem sua eficácia protaída no tempo até que se implemente a condição exigida pelo legislador para imprimir-lhe eficácia.*

*Sobre este aspecto, o jurista Miguel Reale, em parecer que atende a consulta acerca da legislação aplicável à reserva legal das propriedades rurais, citando Serpa Lopes, assevera:*

*No concernente a não eficácia da lei não regulamentada, se prevista a sua regulamentação, é tão pacífico o entendimento jurídico que me limito a transcrever este sucinto e preciso magistério de SERPA LOPES, fundado, aliás, no de CLÓVIS BEVILÁQUA:*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

*"Se a execução da lei depender de regulamento, a sua obrigatoriedade fica subordinada à publicação de sua regulamentação e o prazo para vigência contar-se-á a partir da publicação do regulamento" (Comentários à Lei de Introdução ao Código Civil - Vol. I - 2ª ed., Rio de Janeiro - 1959 - pág. 41 e Clóvis Beviláqua, Comentários, I, p. 91).<sup>9</sup>*

*Em conclusão ao sobredito parecer alumia que:*

(...)

*III - Uma lei não regulamentada, não obstante a regulamentação esteja nela prevista, acha-se desprovida de eficácia. Qualquer ato do Ministério Público, de entidades e órgãos federais, estaduais ou municipais, baseados nela, incorrem em inconstitucionalidade, uma vez que são feridos, concomitantemente, dois princípios constitucionais: o de que "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei" válida e eficaz; e o de que "ninguém pode ser privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal" (Constituição, Art. 5º, Inciso LIV).<sup>10</sup>*

*Por outro lado, não se olvida que o ente estatal se encontra submetido à legalidade estrita, conforme ensina Helly Lopes Meirelles:*

*"...o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.*

*A eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento da Lei e do Direito. É o que diz o inc. Ido parágrafo único do art. 2º da Lei 9.784/99. Com isso, fica evidente, que, além da atuação conforme à lei, a legalidade significa, igualmente, a observância dos princípios administrativos.*

*Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa "pode fazer assim"; para o administrador público significa "deve fazer assim." (MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Administrativo Brasileiro, 26 ed. Malheiros, pag. 82).*

*No caso concreto em análise nestes autos, a Lei nº 12.086/2009 é norma de eficácia condicionada, ou seja, o legislador houve por bem condicionar a plena eficácia da lei à edição de normativo que regulasse, parcialmente, o que nela foi disposto.*

*É o caso do comando normativo incerto no art. 89, caput, assim redigido:*

*Art. 89. Até que seja expedido o ato de que tratam os §§ 3º e 4º do art. 94, as promoções dos bombeiros militares serão feitas com base na legislação*

<sup>9</sup> [http://www.serjus.com.br/on-line/parecer\\_reale.html](http://www.serjus.com.br/on-line/parecer_reale.html), acessado em 29/062016

<sup>10</sup> idem



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

*aplicável até o dia imediatamente anterior ao da publicação desta Lei, em relação aos seguintes aspectos:*

*(...)*

*Art. 94. (...)*

*§ 3º As regras de funcionamento e as competências das Comissões de Promoção serão estabelecidas pelo Poder Executivo federal.*

*§ 4º Ato do Governador do Distrito Federal disporá sobre os critérios para avaliação do conceito moral e quantificação do mérito a que se referem os incisos II e VI do caput. (regulamentado pelo Decreto Distrital nº 32.904/2011, de 06 de maio de 2011).*

*Conforme se observa da transcrição acima, o comando da norma é imperativo no sentido de que enquanto não regulamentados aqueles incisos, as promoções se darão com aplicação da norma de regência até então aplicável.*

*Tratam-se, neste caso, de dois fenômenos jurídicos: norma de eficácia condicionada e eficácia de norma sem vigência.*

*No primeiro caso a eficácia da lei está condicionada à edição de norma regulamentando os parágrafos citados e no segundo caso, enquanto não editado o regulamento exigido, optou o legislador por dar eficácia a norma sem vigência.*

*Nesta toada não há como prosperar o posicionamento esposado pela douta Procuradoria Geral do Distrito Federal por meio do Parecer 300/2014-PROPES/PGDF, datado de 15 de outubro de 2014, admitindo a possibilidade de aplicação do disposto no art. 79 sem edição de normativo, pela União, que regulamente o § 3º do art. 94, sob pena de usurpar a função legiferante atribuída ao Poder Legislativo Federal.*

*Importa lançar o escólio do Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, no julgamento do Recurso Extraordinário n.º 231924, publicado em 21.06.2011, em que afirma que “jurisdizer não pode implicar legislar. Jurisdizer é dizer o direito que se contém na lei ou na Constituição. Jurisdizer não é juriscrir.”*

*Assim, não pode o interprete da norma, criar direito novo, quer por criação ou supressão. A interpretação negativa, no sentido de subtrair eficácia da norma, total ou parcialmente, somente pode se dar em sede de declaração de inconstitucionalidade, como ensina o Ministro DIAS TOFFOLI, no Agravo Regimental em Agravo de Instrumento n.º 737185 - decisão publicada em 27.11.2012 - lembrando a “...impossibilidade de o Poder Judiciário atuar como legislador positivo, resguardada a sua atuação como legislador negativo nas hipóteses de declaração de inconstitucionalidade.”*

*Como dito anteriormente, para vigência plena da norma impôs o legislador a necessidade de implementação da condição insculpida no caput do art 89.*

*O tema tratado aqui é a promoção de Praças ao quadro de Oficiais, portanto, regulada pelo art. 89 que, ante a clareza de seu texto, exige o ato*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

*regulatório do predito § 3º do art. 94.*

*Este Tribunal fixou o entendimento de que se trata, no caso concreto, de promoção, conforme se extrai da Decisão nº 5759/2010:*

*O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto do Relator, decidiu esclarecer ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal que, nas promoções ao posto de Segundo-Tenente dos quadros QOBM/Intd, QOBM/Mus, QOBM/Cond e QOBM/S, inclusive as previstas para agosto de 2010, observe a partição das vagas existentes para promoções, de forma paritária, pelos critérios de antiguidade e de merecimento, de acordo com o previsto nos arts. 79, § 3º, incisos I e II; e 89 da Lei nº 12.086/09. Vencida a Conselheira MARLI VINHADELI, que ratificou o seu voto proferido na S.O. nº 4367, realizada no dia 17 de agosto último. O Conselheiro RENATO RAINHA deixou de atuar nos autos, por força do art. 16, VIII, do RI/TCDF, c/c o art. 135, parágrafo único, do CPC.*

*Ora, em se tratando de promoção de praças ao posto de Segundo-Tenente, com a edição da Lei 12.086/09, findo o período de transição, as promoções, forçosamente, se darão na forma estipulada pela legislação anterior, no que concerne aos aspectos elencados no art. 89.*

*Não implementada a condição que a norma exige para sua eficácia plena, impossível sua aplicação.*

*Ademais disso, há que se ressaltar que, contrariamente ao posicionamento adotado pela PGDF, no sentido de dar prevalência à norma inculpada nos art. 79, a Procuradoria-Geral de República arguiu a inconstitucionalidade daquele dispositivo em sede de ADI nº 5249.*

*O argumento aviado pelo Procurador-Geral da República é no sentido de ofensa à constituição a realização de concurso interno para ingresso no quadro de oficiais na forma estipulada no predito art. 79, cujo excerto da inicial trago a seguir:*

*(...)*

*Portanto, tratando-se de quadros diversos, no vigente regime constitucional, compostos por cargos com atribuições radicalmente distintas, exige-se prévia realização de concurso público específico para o quadro de oficial, não sendo possível realização de concurso interno para acesso ao oficialato, em virtude do estabelecido pelo art. 37, II, da Constituição da República: Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...] II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; [...].*

*(...)*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

*O legislador ordinário, no tocante aos dispositivos aplicados aos bombeiros militares, nem mesmo tentou disfarçar a nítida ocorrência de provimento derivado de cargo público e chegou ao ponto de utilizar expressamente o termo “transposição” (art. 79, § 1º), como mecanismo de provimento em carreira diversa naquela instituição militar, em clara ofensa a regra constitucional do concurso público.*

*Ao final avia pedidos nos termos seguintes:*

*Requer, de início, que o Tribunal conceda, com a brevidade possível, medida cautelar para suspensão da eficácia das norma(sic) impugnadas, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999.*

*Requer que se colham informações necessárias do Congresso Nacional, da Presidência da República e do Governador do Distrito Federal e que se ouça o Advogado-Geral da União, nos termos do art. 103, § 3º, da Constituição da República. Superadas essas fases, requer prazo para manifestação da Procuradoria-Geral da República.*

*Requer que, ao final, seja julgado procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 32, III e V a VII; 33; 57, 79, III e IV, e §§ 1º a 3º, e 83, da Lei 12.086, de 6 de novembro de 2009, e do Decreto 33.244, de 5 de outubro de 2011, do Distrito Federal.*

*Instado a se manifestar naquela ADI, o Governo do Distrito Federal, por intermédio da PGDF, perseguindo a constitucionalidade das normas atacadas, em documento datado de 1º de abril de 2015, esclarece:*

*(...)*

*Com efeito, não há qualquer dispositivo constitucional que vede a possibilidade de ascensão funcional de Praças Militares para o Quadro de Oficiais da respectiva Corporação. Trata-se de uma forma de progressão na carreira de Policial ou Bombeiro Militar absolutamente legítima, que leva em conta os serviços prestados pelo interessado em uma rigorosa avaliação pelas autoridades responsáveis pela promoção.*

*E prossegue:*

*(...)*

*Aqui trata-se de promoção para posição hierárquica superior, mas que integra a mesma carreira de Policial e Bombeiro Militar (relembre-se que a segmentação dessas Corporações em carreiras de Oficiais e Praças simplesmente não consta no Texto Constitucional).*

*Ora, conforme afirmado pela própria PGDF, a Lei nº 12.086/2009 trata de promoção de praça ao posto de Oficial, portanto, refuta, neste particular, o entendimento de que a matéria deve ser regulada como ingresso no quadro de Oficiais, manifestado no Parecer 300/2014-PROPES/PGDF - mesmo porque é posterior a este – revelando, assim, uma mudança de posicionamento daquela Procuradoria no sentido de entender tratar-se de promoção, e não ingresso no quadro de Oficial, destarte, matéria regulada pelo art. 89, com aplicação compulsória do parágrafo 3º do art. 94 que, à mingua da sua regulamentação por*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

*parte do Poder Executivo Federal, impõe a aplicação da norma expressamente determinada.*

*Transcrevo, a seguir, a manifestação da Advocacia Geral da União que, prestando as informações requeridas pelo Ministro Relator da citada ADI 5249, didaticamente alumiou:*

*(...)*

*Nota-se que não se mostra possível depreender da leitura dos referidos dispositivos a suscitada divisão entre as mencionadas carreiras, nem mesmo a impossibilidade de promoção da Praça ao Oficialato. De fato, o cap. III do artigo 9º apenas explicita a necessidade de curso de formação para o ingresso no quadro de Oficiais. Ademais, o próprio artigo 12 esclarece, em seu cap. III, que o "acesso na escala hierárquica tanto de oficiais como de praça será gradual e sucessivo, por promoção", estabelecendo como requisito de ingresso aos postos de Major e Coronel o cumprimento dos respectivos cursos, indicando, assim, a possibilidade de promoção de Praça aos postos de Oficial.*

*Nesse ponto, resta evidente que a legislação utilizada como fundamento para afirmar a existência de uma divisão legal entre as carreiras de Praça e de Oficial não corrobora a tese do requerente, eis que o texto normativo expressamente permite, ao revés, a promoção de Praças ao Oficialato.*

*Por outro lado, o fato de a Lei nº 7.289/1984 estabelecer que o comando, a chefia e a direção das organizações policiais militares devam ser exercidos por Oficiais não implica necessariamente na existência de carreiras diversas.*

*Nota-se que, ainda que houvesse divergência entre as disposições legais, tal incongruência não se revelaria apta ao acionamento do controle concentrado de constitucionalidade, que exige a violação direta e frontal do texto da Constituição da República. No ponto, não é demasiado reafirmar a ausência de norma constitucional que proíba a promoção entre os quadros de Praça e de Oficial em corporações militares.*

*Apesar de demonstrada a compatibilidade entre as legislações que tratam da estrutura e organização da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal, importante esclarecer a forma de acesso e as carreiras disponíveis em tais estruturas, com o intuito de afastar a suscitada ofensa à obrigatoriedade do concurso para acesso a cargo público.*

*De fato, a Lei nº 12.086/2009 criou duas carreiras distintas dentro do sistema militar distrital. Entretanto, a divisão realizada pelo legislador fundamenta-se nas atribuições distribuídas a tais carreiras, e não na nomenclatura a elas atribuída.*

*Nesse sentido, há, primeiramente, uma carreira a qual se inicia no posto de Soldado - dentro do quadro de Praças - e se estende ao posto de Major; - dentro do quadro de Oficiais. Em outra vertente, há uma outra carreira paralela, cuja promoção ocorre unicamente dentro do quadro de Oficiais e que permite a promoção entre os postos de Segundo-tenente a Coronel, a depender da especialidade.*

*Entretanto, apesar da identidade de nomenclatura de postos no que diz respeito ao quadro de Oficiais, a primeira carreira - que se inicia necessariamente no quadro de Praças - possui atribuições essencialmente diversas daquela que se inicia diretamente no quadro de Oficiais. Tal divisão visa a conferir maior eficiência ao serviço público, considerando que determinadas funções necessitam*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

*de prévia experiência dentro da estrutura militar para a sua consecução.*  
(...)

*Assim, não há como admitir a pretensão de se afastar, no caso das promoções dos Praças do CBMDF ao posto de Oficial nos moldes da Lei nº 12.086/2009, a aplicação do art. 89, naquilo que conflite com o art. 79, até que sobrevenha a exigida regulamentação por parte do Executivo Federal.*

*Ademais disto, o Corpo de Bombeiros Militares do Distrito Federal dispendeu recursos públicos para realização dos cursos necessários à promoção das Praças ao posto de Oficial, conforme asseverado na Representação nº 37/2014 - DA:*

(...)

*De acordo com a documentação, o CBMDF, continuamente, de 2010 a 2014, realizou o Curso de Habilitação de Oficiais de Administração e Especialista, requisito para a promoção de praça ao posto de Segundo-Tenente, o último iniciado em 25.08.2014 e finalizado em 28.09.2014.*

*A Corporação desconstituiu os limites quantitativos de antiguidade e deixou de incluir as praças nos quadros de acesso por merecimento e antiguidade, referente ao ingresso nos Quadros de Oficial Bombeiro Militar, Intendente, Condutor, Manutenção e Músico, com esteio em parecer da Procuradoria Geral do Distrito Federal, que manifestou entendimento pela imediata aplicação do previsto no art. 79 da Lei nº 12.086/09.*

*Neste diapasão, tem-se que os recursos dispendidos, conforme alude a Representante do Parquet, buscavam dotar os militares matriculados naqueles cursos de uma das condições objetivas à promoção e, caso se institua, ao arrepio da lei, o concurso, o dispêndio realizado na formação daqueles militares terá sido vão e o erário distrital arcará com o prejuízo decorrente das despesas realizadas com curso que, embora realizado para fim específico, este fim será afastado, o que atenta contra os princípios norteadores da administração pública.*

*Noutras palavras: não há como se admitir que o CBMDF gaste recursos públicos para submeter seus integrantes a curso de aperfeiçoamento destinado à promoção e depois deixe de promover aqueles que ele gastou para aperfeiçoar.*

*Há que se obter, ainda, que ao submeter as Praças ao curso de que se cuida o CBMDF fez ingressar no mundo jurídico daqueles militares a expectativa de direito à promoção.*

*Assim, conforme volvidas linhas, é forçoso reconhecer que às promoções de Praças ao posto de Oficial - no que pertine aos aspectos elencados no art. 89, caput, da lei nº 12.086/09 -, aplica-se o disposto na legislação anterior, até que sobrevenha a regulamentação do § 3º do art. 94 por parte do Poder Executivo Federal.*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Após tais considerações, o Revisor vota por que o Plenário:

*I - tome conhecimento:*

- a) - do Ofício nº 001/2015-ASJUR/Cmt.-Geral, considerando cumprido o item II da Decisão Liminar nº 22/2014-P/AT, referendada pela Decisão nº 39/2015;*
- b) de cópia do Processo nº 0053-002575/2014-CBMDF, juntada aos autos eletronicamente, conforme petição dos Srs. Alcionir Urcino Aires Ferreira e Renilson Santos de Roma;*
- c) do documento apresentado pelo Sr. Alcionir Urcino Aires Ferreira, com cópia de parecer da OAB/DF acerca da matéria;*

*II – no mérito:*

- a) julgue parcialmente procedente a Representação nº 37/2014-DA/MPjTCDF;*
- b) determine ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal que em relação às promoções, inclusive dos Praças para o Quadro de Oficiais, observe o comando insculpido no art. 89, enquanto não editado o ato previsto no § 3º do art. 94, ambos da Lei nº 12.086/09;*

*III – dê ciência aos interessados da decisão plenária que vier a ser proferida;*

*IV – determine o retorno dos autos a SEFIPE para as providencias.*

Relatei.

**VOTO**

*Data maxima venia* do entendimento exposto pelo Revisor, mantenho a posição original.

Como se pode extrair do Voto-Vista acima transcrito, o Revisor, em síntese, desenvolveu seu raciocínio da seguinte forma:

- repisou os argumentos trazidos pelo Ministério Público, dando-lhes roupagem doutrinária com vistas a caracterizar as normas previstas no art. 79 da Lei nº 12.086/09, por força dos arts. 89 e 94 do mesmo diploma legal, como normas de eficácia limitada;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

- trouxe como argumentação nova o questionamento em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade<sup>11</sup> da exigência de concurso interno para o acesso ao oficialato prevista no art. 79 da Lei nº 12.086/09.

Com relação ao primeiro ponto, mantenho o entendimento de que a melhor interpretação é a de que as normas do art. 79 da Lei nº 12.086/09 já possuem eficácia. As regras de transição previstas nos §§ 2º e 3º do art. 79 da Lei nº 12.086/09 não podem prostrar-se indeterminadamente no tempo, até que surja regulamentação de ato próprio do Poder Executivo Federal, uma vez que a própria norma estipulou que sua duração seria de apenas 5 anos (contados da data de publicação da referida lei).

Por esse motivo é que, como bem asseverou o Conselheiro Inácio Magalhães, a interpretação sistêmica da Lei nº 12.086/09, especialmente das normas constantes dos arts. 79 e 89, permite-nos alcançar três conclusões:

- Até que seja expedido o ato do Executivo Federal, as promoções dos bombeiros militares, **em relação às Comissões de Promoção de Oficiais e de Praças e suas respectivas constituições, competências e atribuições**, serão feitas com base na legislação aplicável até o dia imediatamente anterior ao da publicação da nova lei;
- Na ausência de ato próprio da área federal, seguem-se as regras até então existentes, quanto a esse aspecto. Assim, não se percebe incompatibilidade entre a aplicação imediata do artigo 79 e as disposições do *caput* do artigo 89, ambos da Lei nº 12.086/09;
- A ausência de ato do Executivo Federal não impede a aplicação regular da norma insculpida no artigo 79, incisos I a V, mormente porque já ultrapassado o prazo de transição (5 anos).

---

<sup>11</sup> ADI/STF nº 5249.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Ainda com referência a esse tópico - e sem a pretensão de executar pesquisa exaustiva em seu *site* -, pude constatar que a matéria parece ser tratada de forma uniforme pelo TJDFT, se não vejamos:

**PROCESSO Nº 2014.01.1.201098-0**

Após negar a antecipação de tutela então requerida pelos autores, o juiz sentenciou pela improcedência do pedido formulado na inicial.

Inconformados, os autores apelaram. Na segunda instância, também não obtiveram êxito, conforme se pode notar da transcrição do Voto da Desembargadora Leila Arlanch, que fora aprovado à unanimidade pela 2ª Turma Cível do TJDFT, *ipsis litteris*:

*Trata-se de apelação interposta por RENILSON SANTOS DE ROMA E OUTROS em face de sentença que, nos autos de ação ordinária c/c pedido de antecipação dos efeitos da tutela, declarou improcedentes os pedidos formulados contra o DISTRITO FEDERAL (fls. 161/169).*

*Pleiteiam os apelantes a reforma do decisum para que seja afastada a incidência da Lei nº 12.086/09, que inovou quanto aos critérios de promoção para o cargo de segundo-tenente do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal - CBM-DF, assim como de sua regra de transição, e também a declaração de não incidência dos diplomas regulamentares a ela referentes, ante a inexistência de legislação federal necessária para regulamentar o assunto.*

*A promoção na carreira de bombeiro do CBM-DF foi regulada pela Lei nº 12.086/2009 que, em seus artigos 79, § 3º, e 89, estabeleceu novos critérios. A lei traz, ainda, a exigência de ato do poder Executivo para instituir e regulamentar a norma, tendo previsto, ainda, regra de transição, determinando a aplicação da legislação anterior (Lei nº 6.302/1975) para as promoções ocorridas antes da regulamentação. In verbis, o essencial:*

*(omissis)*

*O ato previsto no § 3º do art. 94, de competência do Poder Executivo Federal ainda não foi editado e aquele do § 4º se trata do Decreto Distrital nº 32.904/2011.*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

*Observa-se que o art. 89 determinou a aplicação da legislação anterior no que concerne aos critérios taxativamente enumerados, os quais transcreve-se:*

*Art. 89. Até que seja expedido o ato de que tratam os §§ 3o e 4o do art. 94, as promoções dos bombeiros militares serão feitas com base na legislação aplicável até o dia imediatamente anterior ao da publicação desta Lei, em relação aos seguintes aspectos:*

*I - Comissões de Promoção de Oficiais e de Praças e suas respectivas constituições, competências e atribuições;*

*II - limites quantitativos de antiguidade;*

*III - organização dos Quadros de Acesso;*

*IV - condições de acesso;*

*V - interstícios, com as seguintes exceções:*

*a) o interstício para Terceiro-Sargento BM será o mesmo previsto para o Primeiro-Sargento BM; e*

*b) o interstício para Capitão BM será o mesmo previsto para o Major QOBM/Comb;*

*VI - serviço arregimentado;*

*VII - datas de calendário, com exceção da primeira data de promoção que vier a ocorrer após a edição desta Lei, cujo calendário será fixado mediante ato do Comandante-Geral;*

*VIII - datas de promoção;*

*IX - aptidão física;*

*X - inspeção de saúde;*

*XI - cursos, com as seguintes exceções:*

*a) não será exigido o Curso de Formação de Cabos para a promoção à graduação de Cabo;*

*b) não será exigido o Curso de Formação de Sargentos ou equivalente para a promoção à graduação de Terceiro-Sargento; e*

*c) não será exigido o Curso de Aperfeiçoamento de Sargentos para a promoção à graduação de Primeiro-Sargento;*

*XII - critérios de seleção;*

*XIII - documentação básica; e*

*XIV - processamento das promoções.*

*Ao contrário do alegado, até a edição do ato previsto no § 3º, não devem ser regidas integralmente pela legislação anterior, mas tão somente determinou-se a observação dos critérios lá enumerados até a superveniência de novos.*

*A respeito dos demais critérios e condições para a promoção na carreira, a própria Lei 12.086/2009 traz novos requisitos, de modo a não se falar em tertia norma a aplicação conjunta dos dois diplomas, ante a expressa determinação legal para tanto.*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

*Quanto à regulamentação do feito pelo Comandante-Geral do CBMDF, não restou demonstrada qualquer violação a nenhum dos diplomas legais ou mesmo usurpação da competência do legislativo federal, eis que não demonstrada a criação de requisitos distintos daqueles legalmente estabelecidos ou a extrapolação do exercício regular do mero poder normativo, ao regulamentar o texto legal, contudo sem criar ou extinguir obrigações.*

*Não demonstrado o cumprimento dos requisitos, não assiste razão à parte quanto ao pleito de promoção ao cargo de segundo-tenente.*

*Nesses termos, NEGO PROVIMENTO ao recurso para manter intacta a sentença recorrida.*

Ainda inconformados, os autores interuseram recurso especial, o qual ainda pende de análise de admissibilidade.

**PROCESSO Nº 2015.01.1.144335-4**

Os autores tiveram indeferida a liminar então pleiteada. Mais adiante, tiveram também contra si a sentença proferida pelo Juiz Roque Fabrício Antônio de Oliveira Viel. Da aludida sentença, tenho por relevante destacar estes trechos:

*8. Os impetrantes são praças do CBMDF, na graduação de Subtenente, e sustentam que têm direito líquido e certo à promoção ao posto de 2º Tenente, por antiguidade, pois preenchem os requisitos legais para tanto. Apontam omissão específica da autoridade coatora para realizar as promoções.*

*9. Antes da Lei 12086/2009, o acesso de praças para o quadro de Oficiais BM de Administração e Especialistas era regulado pela Lei 8255/1991, cujo art. 30 atribuía ao Governador do Distrito Federal poderes para regulamentar a questão.*

*10. Como a regra da Lei 8255/1991 nesse ponto manteve o sistema da lei anterior (Lei 6333/1976), a lei nova recepcionou o diploma regulatório que regia o sistema de promoções de praças ao quadro de oficiais até então - o Decreto distrital 8459/1985. Esse decreto previa promoção de praças ao oficialato somente pelo critério de merecimento.*

*11. Com o advento da Lei 12086/2009 houve alteração dos critérios de acesso de praças ao quadro de oficiais do CBMDF. O tema é tratado no art. 79, que dispõe:*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

*(omissis)*

12. *Como se vê, o § 2º do art. 79 estabeleceu um período de transição de cinco anos, durante os quais não se aplicariam alguns dos requisitos para a promoção elencados nos incisos.*

13. *Durante esse lustro, as promoções deveriam observar o critério denominado "híbrido", sendo preenchidas metade das vagas por merecimento e a outra metade por antiguidade.*

14. *Essa divisão das promoções entre merecimento e antiguidade foi estabelecida pelo legislador como forma de permitir a adaptação das praças aos novos requisitos de promoção, que são mais rígidos. Por exemplo, passou-se a exigir formação de nível superior.*

15. *Após o prazo de cinco anos do art. 79, § 2º (completados em 9/11/2014), cessou a aplicação do critério híbrido, voltando a vigor a promoção exclusivamente por merecimento, aliada ao preenchimento dos requisitos da lei nova.*

16. *Insta destacar que a outra regra de transição contida na Lei 12086/2009, que é o art. 89, não se aplica para fins de definição dos requisitos para acesso de praças ao quadro de oficiais.*

17. *Esse dispositivo trata de alguns aspectos do processamento das promoções a serem realizadas dentro do mesmo quadro, ao passo que o art. 79 dispõe sobre ingresso em quadro diverso.*

18. *Assim, não há como sustentar que o acesso de praças ao oficialato deva observar o formato da lei anterior com base na regra de transição do art. 89 c/c o art. 94 da Lei 12086/2009.*

19. *A pretensão dos impetrantes envolve promoção a ser realizada após o término do período de transição do art. 79, razão pela qual, obrigatoriamente, para a promoção, devem atender a todos os requisitos daquele dispositivo, além do que estão sujeitos à seleção por merecimento, e não mais por antiguidade.*

20. *Em razão disso, não há como se acolher a pretensão dos requerentes neste mandado de segurança, visto que sua tese se baseia no direito à promoção por antiguidade, quando esse critério não mais pode ser aplicado após o término do lustro de transição estabelecido pela lei nova.*

21. *Os impetrantes atacam a omissão da autoridade impetrada em oferecer vagas de acesso ao quadro de oficiais do CBMDF. De fato, a Comissão de Promoções de Oficiais deliberou por desconstituir os limites quantitativos de*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

*antiguidade para as promoções previstas para dezembro de 2014, que foi a primeira oportunidade de promoção após o fim dos cinco anos de transição do art. 79 da Lei 12086/2009. A ausência de promoção se manteve no ano de 2015.*

*22. Com isso, não houve inclusão de Subtenentes nos quadros de acesso, visto que não preenchidos os requisitos da lei nova, como informou a autoridade.*

*23. Segundo a informação da autoridade coatora, também não há praças habilitadas à promoção ao quadro de oficiais, porquanto não foi realizado ainda o processo seletivo de aferição do mérito intelectual. Nessa espécie de concurso interno, exigida pelo inciso I do art. 79, estabelece-se concorrência entre as praças pelo critério intelectual, estabelecendo-se classificação meritória.*

*24. Sem que esse certame seja realizado, não se pode ter como habilitadas praças para o acesso ao quadro de oficiais, pelo que se mostra falacioso o argumento dos requerentes de que preenchem todos os requisitos para promoção.*

*25. Em relação ao julgado mencionado pelos impetrantes na inicial, envolve situação distinta da retratada nestes autos, como bem observou a autoridade impetrada no "esclarecimento 11" (fls. 303), além do que a solução adotada no caso paradigma foi a favor da corporação, desfavorável aos requerentes.*

*26. Quanto ao argumento de que houve gastos para a realização de cursos de aperfeiçoamento pelos impetrantes, não tem maior relevância, pois esses cursos não atendem às exigências da lei nova. Infelizmente, se houve gasto de recursos públicos desnecessariamente, essa questão deve ser abordada em via processual adequada, não servindo como justificativa, por si só, para a imposição da promoção dos requerentes.*

**DISPOSITIVO**

*27. Pelo exposto, JULGO IMPROCEDENTE o pedido para denegar a segurança. 28. Condene a parte impetrante a arcar com as custas processuais.*

*29. Sem honorários advocatícios (art. 25 da Lei 12016/2009).*

*30. Após o trânsito em julgado, arquivem-se os autos, observado o art. 101 do Provimento Geral da Corregedoria.*

**P. R. I.**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Inconformados, os autores apelaram, estando no aguardo da decisão do TJDF.

### **PROCESSO Nº 2015.01.1.142951-2**

Os autores não obtiveram êxito em pedido de liminar. Os autos ainda aguardam a proferição de sentença.

No que tange ao segundo ponto trazido pelo Revisor, há de se destacar que o questionamento, em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade, da exigência de concurso interno para o acesso ao oficialato prevista no art. 79 da Lei nº 12.086/09 em nada contribui para a discussão travada nestes autos, haja vista que a razão de ser de tal questionamento não é a eficácia ou não da referida norma (art. 79), mas tão-só sua possível inconstitucionalidade em face do princípio da exigência de concurso público.

Ora, se o ingresso nos QOBM/Intd, QOBM/Cond, QOBM/Mús e de QOBM/Mnt com o requisito do concurso interno for declarado inconstitucional por afronta à primazia do princípio do concurso público, o que se dirá se esse ingresso tiver como requisito apenas a realização do Curso de Habilitação de Oficiais de Administração e Especialista? O que se discute na ADI nº 5249, portanto, é que nem poderia haver tal ingresso, tese essa que, caso venha a prevalecer, afastará não só a possibilidade de aplicação da regra nova como também a da antiga.

Por fim, deve-se destacar a juntada na aba “Peças” do Sistema e-TCDF, após o meu voto original, de dois documentos, a saber CB0BC93D-c e 843FF7B2-c. Do mesmo modo, na aba “informações”, pode-se notar a presença de “5 documentos referenciados<sup>12</sup>”, sendo que três deles também foram juntados após aquele meu voto original.

---

<sup>12</sup> 6AC00894-c, D46DA5A7-c, AD629221F-c, 7BB41830-c E C3372B94-c.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Com exceção de um documento (6AC00894-c), que trata de resposta do titular da Sefipe ao Sr. Tiago Pereira da Silva, toda a documentação restante diz respeito a requerimentos de interessados, nestes termos: pedido para serem juntados aos autos documentos que já são de conhecimento da Corte; pedidos de sustentação oral; pedido para que a Corte determine ao CBMDF que realize as promoções objeto de discussão destes autos com base na Lei nº 7.479/86.

Levando-se em consideração que o Regimento Interno desta Casa não autoriza o deferimento de sustentação oral após iniciada a fase de discussão da matéria (art. 64, § 4º), tais pedidos devem ser negados de pronto, haja vista que, *in casu*, o feito já se encontra em fase de votação. Igual sorte não merece o último pedido arrolado no parágrafo precedente, tendo em conta que, no meu entender, são de observância obrigatória as normas do art. 79 da Lei nº 12.086/09. Em rigor, vale destacar, sequer deveria haver, por força do disposto no § 3º do art. 64 do RI/TCDF<sup>13</sup>, a juntada de documentos na aba “Peças”.

Por todo o exposto, Voto por que o Plenário:

**I – tome conhecimento:**

- 1) do Ofício nº 001/2015-ASJUR/Cmt.-Geral, considerando cumprido o item II da Decisão Liminar nº 22/2014-P/AT, referendada pela Decisão nº 39/2015;
- 2) de cópia do Processo nº 0053-002575/2014-CBMDF, juntada aos autos eletronicamente, conforme petição dos Srs. Alcionir Urcino Aires Ferreira e Renilson Santos de Roma;

---

<sup>13</sup> Art. 64. (...)

§ 3º É vedado a quem pediu vista determinar diligência ou juntada de documentos, providências que dependerão de aprovação do Plenário, ouvido o Relator.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

**3)** de missiva do Sr. Alcionir Urcino Aires Ferreira, que traz consigo cópia de parecer da OAB/DF acerca da matéria;

**4)** dos e-docs CBOBC93D-c e 843FF7B2-c;

**II** – indefira os pedidos de sustentação oral formulados após a proferição do voto levado a Plenário na Sessão Ordinária nº 4850, de 15.03.16, por força do § 4º do art. 64 do RI/TCDF, bem como o pedido no sentido de que a Corte determine ao CBMDF que realize as promoções objeto de discussão destes autos com base na Lei nº 7.479/86, por força do entendimento constante do item III, abaixo;

**III** – considere improcedente a Representação nº 37/2014-DA, oriunda do MPjTCDF, tendo em vista a plena aplicabilidade do art. 79 da Lei nº 12.086/2009 após o prazo de cinco anos estabelecido em seu § 2º;

**IV** – dê conhecimento desta decisão ao autor da exordial e ao CBMDF;

**V** - autorize o arquivamento dos autos.

Sala das Sessões, em 18 de agosto de 2016.

**PAULO TADEU**  
**Conselheiro-Relator**