



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

PROCESSO Nº: 11864/2016 – e (D)

ORIGEM: SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL

INTERESSADO: CIDADÃO

ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO

EMENTA: 1) **Representação** oferecida por cidadão acerca de possíveis irregularidades na confecção do Quadro de Acesso por Merecimento (QAM) dos Tenentes-Coronéis do CBMDF. Em síntese, alega-se a ausência de justificativa/fundamentação para a atribuição das notas dos militares, bem como a ausência, na composição do processo de promoção, da Ficha de Avaliação e Conceituação da CPO/BM. **Pedido de cautelar foi formulado** com vistas a: a) obrigar a Comissão de Promoção de Oficiais do CBMDF a disponibilizar ao representante suas Fichas de Avaliação e Conceituação de que cuida o art. 16 da Portaria nº 54/02, relativamente aos processos de promoção de 2014, 2015 e 2016; b) suspender o processo de promoções de oficiais então previstas para o dia 21 de abril de 2016. 2) **Despacho Singular nº 165/2016 – GC/PT:** conhecimento da representação; indeferimento da cautelar; determinação ao CBMDF para que se manifestasse acerca das possíveis irregularidades levantadas na exordial. 3) **Decisão nº 1.914/16:** ratificação do mencionado



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Despacho Singular e devolução dos autos à SEFIPE. **4) Apresentação de esclarecimentos pelo CBMDF em atenção ao mencionado despacho singular. Aditamento à representação** com narração de fatos não constantes da exordial. **Pedido de sustentação oral** pelo advogado do representante. **5) Decisão nº 2374/16:** conhecimento dos esclarecimentos prestados pelo CBMDF, do aditamento e do pedido de sustentação acima mencionados; nova determinação à jurisdicionada para que se manifestasse acerca do aditamento à representação inicial; deferimento *sine die* do pedido de sustentação oral. **6) Nesta fase:** análise do mérito da representação. **A Sefipe sugere à Corte considerar improcedente a representação**, autorizando o arquivamento dos autos. **O Ministério Público, por sua vez, opina pelo sobrestamento** do feito, até que demanda judicial contendo similaridade na causa de pedir seja julgada definitivamente. **Alternativamente, pugna o Parquet pela procedência da representação.** **7) Sustentação oral** realizada no dia 16.08.16. **8) Voto, na essência, convergente para o Corpo Técnico.**

RELATÓRIO

Tratam os autos de representação oferecida por cidadão, com pedido de cautelar, acerca de possíveis irregularidades na confecção do Quadro de Acesso por Merecimento (QAM) dos Tenentes-Coronéis do CBMDF.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Em síntese, o representante apontou duas irregularidades que poderiam ser constatadas no processo de promoção realizado pela Corporação, quais sejam:

- Ausência de justificativa/fundamentação para a atribuição das notas dos militares;
- Ausência da Ficha de Avaliação e Conceituação da CPO/BM.

Haja vista que o caso carecia de decisão urgente, por meio do Despacho Singular nº 165/2016 – GC/PT, este Relator assim decidiu:

“I - conhecer da representação ora oferecida a esta Corte (e-doc 66FD9CA3-c), uma vez que foram preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 195 do RI/TCDF;

II – negar a cautelar requerida, por ausência da fumaça do bom direito;

III - conceder prazo de 5 (cinco) dias ao Comandante-Geral do CBMDF, para, nos termos do art. 195, § 6º, do RI/TCDF, apresentar os esclarecimentos que se fizerem necessários quanto ao teor da representação em apreço;

IV - autorizar:

1) o encaminhamento de cópia da representação e dos documentos que a acompanham ao CBMDF, para subsidiar o atendimento do previsto no item precedente;

2) que se dê ciência desta decisão ao autor da exordial, informando-o de que as futuras tramitações destes autos poderão ser acompanhadas mediante cadastramento no sistema TCDF Push (www.tc.df.gov.br - Espaço do Cidadão - Acompanhamento por e-mail);

3) o retorno dos autos à SEFIPE, para as providências de sua alçada.”

Na Sessão Ordinária nº 4.859, de 26.04.16, a Corte ratificou o mencionado despacho singular e determinou a remessa dos autos à Unidade Técnica (Decisão nº 1.914/16).

Ato seguinte, após a apresentação dos devidos esclarecimentos pelo CBMDF em atenção ao mencionado despacho singular, foi juntado ao feito um aditamento à representação, com narração de fatos não constantes da exordial. Na oportunidade, o interessado formulou pedido de sustentação oral para a defesa dos fatos narrados na exordial e no aditamento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Nesse contexto, foi proferida a Decisão nº 2374/16, por meio da qual esta Corte, ao tomar conhecimento dos esclarecimentos então prestados pelo CBMDF, do aditamento à representação, bem como do pedido de sustentação acima mencionados, achou por bem determinar à jurisdicionada que também se manifestasse acerca dos novos fatos trazidos pelo interessado, sem prejuízo de deferir *sine die* o pedido de sustentação oral.

Nesta fase, após analisar os novos esclarecimentos prestados pelo CBMDF, a Sefipe se manifesta no sentido de que o Tribunal considere improcedente a representação, autorizando o arquivamento dos autos. Para tanto, produz esta linha de raciocínio:

Da Representação e de seu Aditamento

11. Na peça preambular, o representante, substancialmente, aduz que:

- *nos QAM's das promoções ao posto de CEL QOBM/Comb ocorridas em 21/04/2014, 21/04/2015 e 21/04 do corrente ano verifica-se ausência de motivos e justificativas para as notas atribuídas aos militares, em dissonância com o contido no Parecer n.º 566/2015 – ML, do MPjTCDF (exarado no Processo n.º 8670/2015-e), no sentido de que, sendo a referida atribuição de notas ato administrativo, este carece de motivação e fundamentação, o que é previsto na Lei n.º 9784/1999;*
- *a par de ter solicitado tais motivos/justificativas acerca do aumento/minoração de suas notas ao Comandante-Geral do CBMDF, com o fito de se aprimorar em relação ao desempenho de suas atividades, até a protocolização da representação nesta Corte, não tinha havido manifestação do CBMDF;*
- *não houve ato praticado pelo oficial que ensejasse demérito para suas avaliações, o que denota certo grau de pessoalidade nas avaliações ao longo do tempo pela Comissão de Promoção de Oficiais do CBMDF – CPO/BM, que, considerando pronunciamentos anteriores, ancora as notas conferidas aos avaliados no poder discricionário da Administração Pública;*
- *em que pese expressa previsão contida no art. 13, § 3º, bem como no art. 16 do Regimento Interno da Comissão de Promoção de Oficiais do CBMDF¹ (aprovado pela*

¹ Art. 13 A Comissão de Promoção de Oficiais decidirá e deliberará sempre por maioria de votos de seus membros.

§ 1º O voto poderá ser aberto e declarado ou secreto, conforme o assunto e a sua conveniência

§ 2º Quando a votação for declarada ou aberta esta poderá ser oral ou escrita.

I - sendo escrita a cédula conterá o nome, posto ou graduação do avaliado, o grau e/ou o valor numérico que lhe for atribuído e o nome do avaliador;

II - quando o voto for secreto, a cédula conterá o nome, o posto ou graduação do avaliado, o grau ou o valor numérico que lhe for atribuído;

III - haverá uma apuração para cada avaliado imediatamente após haver sido depositado o último voto na urna.

§ 3º As cédulas de que trata o § anterior serão incineradas ou destruídas após o lançamento e cômputo na Ficha de Avaliação da CPO.

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Portaria n.º 54/2002), resta ausente nos respectivos processos de promoção a Ficha de Avaliação e Conceituação da CPO, que, segundo o oficial representante, conteria a materialidade, motivação, justificativa e graduação dos critérios estabelecidos no Decreto n.º 3170/1976 (DODF de 20/02/1976);

- *tal ausência, além de violar o regramento em vigor, restringe os direitos do oficial avaliado em reconhecer as qualidades e conceitos que a CPO/BM julga que devam ser aprimorados, bem como os motivos e justificativas para as notas atribuídas;*
- *em que pese ter solicitado ao Comandante-Geral do CBMDF a Ficha de Informações, Ficha de Promoção, QAM e Atas de Reuniões da CPO/BM a ele relacionados para as promoções de 21/04/2016, com intuito de analisar sua avaliação, até o momento em que a representação foi protocolada nesta Casa, não havia sido atendido;*
- *sofreu queda acentuada em sua nota e classificação no QAM de abril de 2014 (nota 6,28; 13ª colocação) em comparação com o de dezembro de 2013 (nota 6,40; 7ª colocação), ressaltando que em abril de 2014, o oficial que ocupava a 7ª posição (posição que o representante ocupava em dezembro de 2013) foi promovido;*
- *a referida situação se repetiu no QAM de abril 2015 (nota 6,65; 7ª colocação) em relação ao de dezembro de 2014 (nota 6,93, 1ª colocação), sendo que na ocasião (abril de 2015) o 1º colocado foi promovido;*
- *ao contrário, no QAM de abril de 2016 sua nota aumentou relativamente ao QAM de dezembro de 2015, indo de 6,72 para 6,78, mantendo, por outro lado, a mesma colocação 6ª nesses dois QAM's;*
- *inobstante a referida majoração, no QAM de agosto de 2015, figurava na 3ª colocação (com a mesma nota do QAM de dezembro de 2015; 6,72), enquanto que no QAM de abril do corrente ano ficou na 6ª colocação, em razão do aumento das notas dos concorrentes, que foi superior ao seu, ressaltando que, como na promoção questionada só existia uma vaga, deveria ser ocupada por um dos três primeiros colocados;*
- *diante desse contexto, resta inegável o grau de pessoalidade na avaliação levada a efeito pela CPO/BM, o que fere o princípio da impessoalidade, um dos que deve nortear a Administração Pública, posto que na existência de vagas para promoção sua nota era mais baixa e quando não existia vagas sua nota aumentava;*
- *não está questionando propriamente as notas atribuídas, mas sim **como** foram arbitradas, notadamente em face do disposto no art. 26 do Decreto n.º 3170/1976;*
- *a ausência da Ficha de Avaliação e Conceituação da CPO, aliada à falta de motivação/justificativa para as notas atribuídas ao oficial, ferem os princípios da ampla defesa e do contraditório;*
- *por fim, requereu deste TCDF as medidas já sintetizadas no parágrafo 3º.*

12. Já no aditamento à representação, por intermédio de advogado constituído, além de se referir a alguns fatos já constantes da peça exordial², arguiu o oficial, em síntese, que:

Art. 16. A Ficha de Avaliação e Conceituação da CPO conterà todos os valores numéricos ou graus emitidos pelos seus integrantes sendo por todos eles pelo presidente e pelo secretário assinada.

² Tais pontos cingem-se a possível ausência de motivação para mudança em suas notas (vez que não houve qualquer ato que desabonasse sua conduta, tendo sempre ocupado funções de confiança na estrutura do CBMDF), a par do caráter discricionário da avaliação, bem como omissão nos processos de promoção da Ficha de Avaliação e Conceituação da CPO e dos motivos/justificativas. Ademais, segundo o representante, sua nota diminuía quando surgiam vagas para promoção e aumentava quando estas inexistiam.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

- nos termos do art. 31³ do Decreto n.º 3170/2016, **todas** as avaliações dos concorrentes a serem utilizadas nas promoções (que ocorrem em 21/04, 21/08, 25/12) devem ser concluídas no quadrimestre anterior às datas de promoção, obedecendo a esse ciclo quadrimestral, e não serem feitas às vésperas das promoções, o que estaria ocorrendo com o oficial representante, conforme cópias de suas fichas de promoção (cabe esclarecer que a transcrição do referido dispositivo constante da 6ª página do aditamento à representação está equivocada, relativamente às datas limites para contagem de pontos);
- haveria exceção tão-somente se o miliciano fosse acometido de algum infortúnio, o que estaria respaldado no art. 25, II⁴, do referido diploma normativo, de forma extraordinária, o que não ocorreu no caso do representante;
- assim, para as promoções de 21/04/2016, as avaliações e notas do oficial deveriam ter seu termo ad quem em 31/12/2015, de forma que avaliações posteriores só poderiam valer para as promoções de 21/08/2016;
- não questiona as notas dos outros concorrentes à promoção, mas sim o que ensejou a mudança de suas notas em curto espaço de tempo, notadamente em face do entendimento de que sua realidade fático-profissional não ensejaria tal variação;
- em que pese a nota do representante tenha aumentado no QAM de abril de 2016 (nota 6,78; ocupando a 6ª posição), teria perdido três posições relativamente ao QAM de dezembro de 2015 (teria ficado em 3º lugar com nota 6,72), ressaltando que certamente o 3º colocado seria promovido.

13. Por fim, em face do alegado, o representante entende que a CPO/BM descumpra os normativos aplicáveis à espécie, reiterando os termos da peça preambular.

Das Manifestações do CBMDF

14. Mediante o Ofício n.º 535/2016 – CBMDF_GABCG e anexos, que se reporta à exordial, a Corporação, substancialmente, esclarece que:

- as informações ora trazidas ao debate ratificam as manifestações anteriormente apresentadas a esta Corte, no bojo do Processo 8670/2015-e; e ao Poder Judiciário

³ Art. 31 - As contagens de pontos e os requisitos de cursos, interstício, serviço arregimentado e exercício de funções específicas, estabelecidos neste Decreto, referir-se-ão:

I - a 31 de dezembro do ano anterior, para a organização dos Quadros de Acesso por Antiguidade e Merecimento relativos às promoções de 21 de abril;

II - a 30 de abril, para a organização dos Quadros de Acesso por Antiguidade e Merecimento relativos às promoções de 21 de agosto; e

III - a 31 de agosto, para a organização dos Quadros de Acesso por Antiguidade e Merecimento relativos às promoções de 25 de dezembro. (incisos I, II e III, alterado pelo Dec. 22.037, de 29 de março de 2001). (grifamos)

⁴ Art. 25 - Os Quadros de Acesso por Antiguidade (QAA) e Merecimento (QAM) serão organizados, separadamente, para os diferentes Quadro de Oficiais, e submetidos à aprovação do Comandante-Geral da Corporação nas seguintes datas:

I - Até 21 de fevereiro, 21 de junho e 25 de outubro - os de Antiguidade e Merecimento; ou

II - **Extraordinariamente, qualquer um deles, quando determinado pelo Comandante-Geral da Corporação.** (grifamos)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

nos autos do Mandado de Segurança n.º 2015.00.2.012848 – 6 e da Ação Ordinária n.º 2015.01.1.041972 – 3, propostos pelos mesmos interessados daquele processo;

- *o representante teve acesso amplo e irrestrito às informações relativas à sua pontuação e avaliação no âmbito do CBMDF, constante de sua Ficha de Promoção (documento próprio constante do Decreto n.º 3170/1976), que são disponibilizados aos interessados integrantes do QAM para conhecimento, após convocação publicada em boletim geral da Corporação (no presente caso, Boletim Geral n.º 64, de 05/04/2016, cópia anexa à resposta), que visa viabilizar interposição de recurso pelo militar que se sentir prejudicado, nos termos do art. 104, I⁵, da Lei n.º 12086/2009, razão pela qual não há que se falar em violação aos princípios do contraditório e da ampla defesa;*
- *o representante, apesar de convocado, desde a promoção de 21/04/2013, só tomou conhecimento das fichas de promoção, referentes às promoções de 21/04/2014 e 21/04/2016 (anexo à resposta), conforme registros da Secretaria da CPO/BM;*
- *relativamente à Ficha de Avaliação e Conceituação da CPO, tal documento consolida as notas de todos os oficiais integrantes do QAM e fica arquivado na Secretaria da CPO/BM, não havendo registro de solicitação por parte do representante para acesso a ele, o que lhe seria franqueado, quanto a seus dados;*
- *nada obstante, tal acesso seria inócuo, porquanto as informações constantes da mencionada ficha, relativas a cada militar, são transpostas para as respectivas fichas de promoção, para as quais há convocação nominal para ciência, conforme comentado;*
- *no que tange aos requerimentos do representante perante à Corporação, foram atendidos quanto às fichas de informações, fichas de promoção e QAM's, com as respectivas Atas de Reuniões da CPO/BM, conforme Termo de Recebimento de Documentação subscrito pelo interessado em 25/04/2016 (10ª página do expediente do CBMDF em comento);*
- *não há suporte fático ou jurídico que amparem as alegações do representante, ressaltando que as ações da Corporação se pautam na legalidade, lisura, moralidade e transparência.*

15. *Da Informação n.º 14/2016 – CBMDF_CPO, anexa ao expediente encaminhado pelo CBMDF, produzida pela Secretaria da CPO/BM, extrai-se sinteticamente que:*

- *nas demandas propostas perante o Poder Judiciário, acima citadas, cujos interessados são os mesmos militares representantes do Processo n.º 8670/2015-e, houve julgamento de mérito, sendo julgados improcedentes os pedidos;*
- *as notas especificadas pelo representante não se referem ao julgamento da CPO/BM, preconizado nos arts. 26 e 32 do Decreto n.º 3170/1976⁶, mas sim à nota final do*

⁵ Art. 104. O bombeiro militar que se julgar prejudicado em consequência de composição de Quadro de Acesso ou em seu direito de promoção poderá impetrar recurso, como última instância na esfera administrativa, ao:

I - Governador do Distrito Federal, se o recorrente postular à patente de Oficial; ou

II - Comandante-Geral da Corporação, se o recorrente postular à graduação de Praça.

§ 1º Para a apresentação do recurso, o militar terá o prazo previsto no art. 52 do Estatuto dos Bombeiros Militares, aprovado pela [Lei nº 7.479, de 2 de junho de 1986](#), a contar da data da publicação do ato no órgão oficial.

§ 2º O recurso referente à composição do Quadro de Acesso e à promoção deverá ser solucionado, respectivamente, no prazo máximo de 10 (dez) e 60 (sessenta) dias corridos, a partir da data de recebimento do recurso.

⁶ Art. 26 - O julgamento do oficial BM pela Comissão de Promoções de Oficiais BM, para inclusão em Quadro de Acesso, será feito, tendo em vista:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

militar a ser transposta para o QAM, que é composta pela soma algébrica dos pontos positivos e negativos (art. 28), do Grau de Conceito (art. 23) e do Julgamento da CPO/BM (art. 32, já transcrito), para classificar os postulantes à promoção, nos termos do art. 33, todos⁷ do Decreto n.º 3170/1976;

- *nos dispositivos que regulam o julgamento da CPO/BM não há previsão para atribuição de valor numérico a cada fator elencado no art. 26 do Decreto n.º 3170/1976, mas sim que ao julgamento da CPO/BM, que leva em conta tais fatores, deve ser atribuído valor que pode variar de 0 (zero) a 6 (seis) pontos (art. 32);*
- *de forma semelhante, não há previsão nem necessidade para a motivação/justificativa documental para a nota final atribuída ao oficial, nem para as possíveis flutuações dos resultados obtidos no julgamento pela CPO/BM;*
- *isso porque não há garantia de inalterabilidade de notas no processamento de promoções pelo critério de merecimento;*
- *após cada julgamento da CPO/BM, é preenchida a Ficha de Avaliação e Conceituação da CPO (art. 16 do Regimento interno da CPO), que é uma lista resumo contendo todas as notas dos oficiais concorrentes à promoção, comprovando a nota final auferida por cada militar, sendo assinada por todos integrantes daquele colegiado, pelo Presidente e pelo Secretário;*

I - as apreciações constantes das Fichas de Informações;

II - a eficiência revelada no desempenho de cargos e comissões, particularmente a atuação no posto considerado, em comando, chefia ou direção;

III - a potencialidade para o desempenho de cargos mais elevados;

IV - a capacidade de liderança, iniciativa e presteza de decisão;

V - os resultados obtidos em cursos regulamentares;

VI - o realce entre seus pares;

VII - as punições sofridas;

VIII - o cumprimento de penas restritivas de liberdade, ou de suspensão do exercício do posto, cargo ou função;

IX - o afastamento das funções para tratar de interesses da Comissão de Promoções de Oficiais BM.

Parágrafo único - O julgamento final do oficial BM considerado não habilitado para o acesso, em caráter provisório, de conformidade com o item II, do artigo 29, da Lei n.º 6.302, de 15 de dezembro de 1975, deve ser justificado, inserto em ata e submetido ao Comandante-Geral da Corporação.

(...)

Art. 32 - Ao resultado do julgamento da Comissão de Promoções de Oficiais BM, para ingresso em Quadro de Acesso por Merecimento, serão atribuídos valores numéricos variáveis de 0 (zero) a 6 (seis).

⁷ Art. 23 - A média aritmética dos valores numéricos finais das Fichas de Informações do oficial BM, relativas ao mesmo posto, constituirá o Grau de Conceito no posto.

(...)

Art. 28 - Os fatores citados no artigo 27, deste Decreto, e aqueles que constituem demérito, como punições, condenações, falta de aproveitamento em cursos, como oficial BM, serão computados, em pontos, para as promoções aos postos de Major, Tenente-Coronel e Coronel BM, de acordo com as instruções constantes do Anexo n.º 5 a este Decreto.

(...)

Art. 33 - A soma algébrica do Grau de Conceito no posto, dos pontos referidos no artigo 28, deste Decreto, e do valor numérico obtido como resultado do julgamento da Comissão de Promoções de Oficiais BM, será registrada na Ficha de Promoção e dará o total de pontos segundo o qual o oficial BM será classificado no Quadro de Acesso por Merecimento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

- *nada obstante, tal expediente é instrumento acessório, vez que o resultado do julgamento da CPO/BM de cada oficial concorrente à promoção é transposto para respectiva ficha de promoção;*
- *assim, a Ficha de Avaliação e Conceituação da CPO não integra a lista de documentos básicos a serem apreciados para ingresso nos quadros de acesso, constante do art. 20⁸ do Decreto n.º 3170/1976, razão pela qual é incluído nos processos físicos de promoções de oficiais, sendo de qualquer sorte arquivado na Secretaria da CPO/BM, podendo ser consultado pelos interessados a qualquer tempo, mediante requerimento;*
- *em que pese a possibilidade de recurso prevista no art. 104, I, da Lei n.º 12086/2009, contra a nota que irá compor o quadro de acesso, a CPO/BM não identificou em seus registros o uso da referida medida por parte do representante.*

16. *Relativamente ao aditamento à representação, o CBMDF, mediante o Ofício n.º 709/2016 – CBMDF_GABCG e anexos (e-DOC 073F0AA8-c), cujo anexo é Informação n.º 18/2016 – CBMDF_CPO, em suma, acresce que:*

- *há equívoco por parte do representante ao entender que todas as avaliações, inclusive o julgamento da CPO/BM, devem obedecer a um ciclo quadrimestral anterior às datas de promoção;*
- *como exemplo, vide a Ficha de Informações, que integra a relação de documentos basilares necessários à composição do Quadro de Acesso (art. 20 do Decreto n.º 3170/1976, já transcrito), que são preenchidas uma vez por semestre, nos termos do art. 22, § 3^o, do referido Regulamento, e não quadrimestralmente;*
- *já a Ficha de Promoção, que consolida o total de pontos segundo o qual o oficial BM será classificado no QAM (resulta do Grau de Conceito, da soma algébrica dos Pontos Positivos e Negativos e do resultado do Julgamento da CPO/BM) não está vinculada às mesmas datas dos demais documentos constantes do art. 20 do Decreto n.º 3170/1976, nos termos do § 1º do referido dispositivo, acima transcrito;*

⁸ Art. 20 - Os documentos básicos para a seleção dos oficiais BM a serem apreciados para ingresso nos Quadros de Acesso são os seguintes:

I - Atas de Inspeção de Saúde;

II - Folhas de Alterações;

III - Cópias de Alterações e de punições, publicadas em boletins sigilosos;

IV - Fichas de Informações;

V - Ficha de Apuração de Tempo de Serviço; e

VI - Ficha de Promoção.

§ 1º - Os documentos a que se referem os itens I, II, III, IV e V, deste artigo, serão elaborados pela Diretoria de Pessoal e pela Comissão de Promoções de Oficiais BM, nas datas previstas no Calendário (Anexo nº 1).

⁹ Art. 22 - A Ficha de Informações a que se refere o item IV, do artigo 20, deste Decreto, destina-se a sistematizar as apreciações sobre o valor moral e profissional do oficial BM, por parte das autoridades referidas no artigo 18, segundo as instruções constantes do Anexo nº 3 a este Decreto.

(...)

§ 3º - As Fichas de Informações serão normalmente preenchidas **uma vez por semestre, com observações até 30 de junho e 31 de dezembro**, e serão remetidas à Comissão de Promoções de Oficiais BM, de forma a darem entrada naquele Órgão dentro de 40 (quarenta) dias após terminado o semestre. (grifamos)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

- *isso porque só após o julgamento da CPO/BM é que há o arremate da Ficha de Promoção, quando se obtém o valor final a ser transposto para o QAM, que será submetido à aprovação do Comandante-Geral do CBMDF até as datas previstas no art. 25, I¹⁰, do Decreto n.º 3170/1976;*
- *o art. 31 (alíneas transcrito) do multicitado regulamento, arguido pelo representante como marco temporal quadrimestral limitador das avaliações, não define data para produção de qualquer documento, mas tão-somente se refere às épocas em que os pontos decorrentes das alterações funcionais do oficial avaliado (pontos positivos e negativos, arts. 27 e 28 do decreto distrital) devem ser considerados, para posterior lançamento na ficha de Promoção;*
- *diante desse quadro, verifica-se o engano por parte do representante ao entender que a confecção dos documentos relativos às promoções dos oficiais deva obedecer a um único marco temporal quadrimestral, razão pela qual a CPO/BM cumpre de forma rigorosa a legislação pertinente.*

Da Análise de Mérito da Representação e de seu Aditamento

17. *Após o detalhamento das informações acima, passemos à análise do feito, valendo destacar que os questionamentos do representante residem em essência na falta de apresentação de motivos/justificativas para as notas conferidas pela CPO/BM e eventuais flutuações (aumento/diminuição), na ausência nos processos de promoção da Ficha de Avaliação e Conceituação da CPO, bem como na utilização de notas e avaliações fora do prazo previsto, para elaboração do QAM de abril 2016.*

18. *Nessa quadra, em nosso sentir, as informações trazidas pela Corporação elucidam as questões e não autorizam pela conclusão das irregularidades ventiladas, conforme a seguir se pretende demonstrar.*

19. *De início, entendemos necessário tecer algumas considerações sobre eventuais alterações nas notas atribuídas pela CPO/BM, para posteriormente comentarmos a ausência de motivação para tais flutuações.*

20. *Nesse passo, importa destacar que, inobstante as alegações do representante se dirigirem ao julgamento da CPO/BM, as notas por ele especificadas se referem em realidade aos graus finais que foram transpostos para os respectivos QAM's. Tal nota final é composta pela soma algébrica dos Pontos Positivos e Negativos, do Grau de Conceito e do Julgamento da CPO/BM, conforme dispositivos do Decreto n.º 3170/1976 já transcritos acima.*

21. *Dito isso, pode-se verificar que não houve variação na nota conferida pela CPO/BM ao representante nos QAM's de dezembro de 2015 e abril de 2016, permanecendo nesses dois quadros de acesso com o valor de 4,70; consoante as respectivas fichas de promoção, trazidas pelo próprio interessado, bem como pelo*

¹⁰ Art. 25 - Os Quadros de Acesso por Antiguidade (QAA) e Merecimento (QAM) serão organizados, separadamente, para os diferentes Quadro de Oficiais, e submetidos à aprovação do Comandante-Geral da Corporação nas seguintes datas:

I - Até 21 de fevereiro, 21 de junho e 25 de outubro - os de Antiguidade e Merecimento; ou



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

CBMDF. Aliás, houve aumento¹¹ em sua nota final, passando de 6,72 (dezembro de 2015) para 6,78 (abril de 2016), permanecendo, contudo, na 6ª colocação nesses dois QAM's.

22. *A esse respeito, calha registrar que, em nosso ver, mesmo havendo alteração na nota atribuída ao oficial avaliado, a cada julgamento da CPO/BM, ainda que para menor, tal fato não teria o condão de macular o procedimento, notadamente em face de eventuais fatos ocorridos no interregno entre uma e outra organização dos QAM's e que envolvessem os concorrentes à promoção, mudança de percepção por parte dos avaliadores (componentes da CPO/BM), quanto aos critérios para aferição do merecimento estabelecidos no art. 26 do Decreto n.º 3170/1976, ou até mesmo mudança na composição da Comissão.*

23. *Em outras palavras, não há garantia de imutabilidade de nota, pelo critério de merecimento, no julgamento da CPO/BM, quando da elaboração dos QAM's no decorrer do tempo. De igual forma, não há garantia de melhor posicionamento do miliciano na composição de diferentes QAM's, mormente em face de que, nesse caso, além do próprio grau, depende-se das notas dos demais concorrentes à promoção.*

24. *Ademais, impende consignar que, diferentemente do entendimento do interessado, inexistente garantia de que a ordem de classificação para promoção constante do QAM será observada pelo Governador do Distrito Federal, ao qual caberá a palavra final acerca do merecimento, no termos do art. 48¹² c/c o art. 50, todos do Decreto n.º 3170/1976.*

25. *Nesse contexto, cremos, s.m.j., que não cabe a esta Corte deliberar quanto às notas atribuídas aos oficiais avaliados pela CPO/BM (e eventuais flutuações em posicionamentos do QAM), porquanto tal situação implicaria em substituição daquele colegiado. Registre-se que esta Unidade Técnica deixou assente tal entendimento, quando da análise do Processo n.º 8670/2015-e¹³, que trata de matéria semelhante.*

¹¹ Houve majoração na soma algébrica do Pontos Positivos e Negativos que passou de 9,55 para 9,75, enquanto que o Grau de Conceito permaneceu o mesmo nos dois QAM's, com valor 5,90.

¹² Art. 48 - A promoção por merecimento será feita com base no Quadro de Acesso por Merecimento (QAM), obedecidos os seguintes critérios:

I - para primeira vaga, será selecionado 01 (um) oficial entre os 03 (três) oficiais que ocupam as 03 (três) primeiras classificações no (QAM);

II - para a segunda vaga, em diante será selecionado 01 (um) Oficial entre a sobra dos concorrentes a vaga anterior e mais 03 (três) que ocupam classificações que vem imediatamente a seguir.
(...)

Art. 50 - O Governador do Distrito Federal, nos casos de promoção por merecimento, apreciará livremente o mérito dos Oficiais BM completados na proposta encaminhada pelo Comandante-Geral da Corporação e decidir-se-á por qualquer dos nomes, observados o que dispõe este Decreto.

¹³ Trata de representações oferecidas pelos Tenentes-Coronéis Alexandre Costa da Silva e Arilson Nicacio Nunes de Farias, do Quadro de Oficiais Combatentes – QOBM/Comb do CBMDF, por meio dos quais solicitaram providências acerca de eventual irregularidade na confecção do Quadro de Acesso por Merecimento – QAM, em relação aos dois quadros que o precederam, para as promoções ao posto de Coronel QOBM/Comb, ocorridas em 21/04/2015.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

26. *Convém ressaltar que outro não é o entendimento do Poder Judiciário local acerca do tema. Confira-se a seguir trecho de sentença proferida nos autos da Ação Ordinária n.º 2015.01.1.091505-8¹⁴, que julgou improcedente¹⁵ o pedido do mesmo interessado impetrante do Mandado de Segurança n.º 2015.00.2.012848 – 6, noticiado pelo CBMDF.*

“(…)

23. *Ademais, vale frisar que a classificação do Oficial no QAM decorre da soma algébrica do grau de conceito no posto, dos pontos referidos no art. 28 do Decreto n.º 3.170/1976 e do valor numérico obtido como resultado do julgamento da Comissão de Promoção de Oficiais.*

24. *Por conseguinte, a pontuação atribuída ao autor, por ser naturalmente variável - a Comissão de Promoção de Oficiais não está jungida aos resultados anteriormente auferidos pelo Oficial; não lhe confere direito adquirido.*

25. *Entender de outra forma implicaria indevida incursão no mérito do ato administrativo, razão pela qual, observados os requisitos legais, deve ser prestigiada a decisão da Comissão de Promoção de Oficiais.*

(…)”

27. *Dessa forma, as mudanças de notas e/ou alterações de posicionamento do representante, arguidos por ele nos QAM's que menciona e que denotariam afronta ao princípio da impessoalidade, em nosso ver, decorrem dos regramentos aplicáveis à espécie.*

28. *Relativamente ao argumento de que a ausência de motivos/justificativas (expressas) para as notas atribuídas pela CPO/BM afrontaria a necessária motivação dos atos administrativos, bem como os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, temos entendimento diverso.*

29. *Com efeito, certo é que o julgamento da CPO/BM é ato administrativo, contudo, em nosso entender, prescinde de motivação (que não se confunde com motivo), que, segundo José dos Santos Carvalho Filho, citando Cretella Jr., “é a justificativa do pronunciamento tomado”¹⁶. Isso porque não há nos normativos relativos ao processamento de promoções do CBMDF disposição que determine à CPO/BM a fundamentação de forma expressa da nota atribuída ao oficial, tampouco de valorar individualmente os critérios norteadores elencados no art. 26 do Decreto n.º 3170/1976, mas sim que avalie o militar segundo aquelas qualidades, atribuindo-se-lhe como **resultado do julgamento** valores numéricos de 0 a 6 pontos, a teor do art. 32 do referido diploma.*

30. *Acerca da obrigatoriedade de motivação nos atos administrativos, cumpre trazer à colação mais uma vez esclarecedora lição de José dos Santos Carvalho Filho¹⁷, in litteris:*

¹⁴ Tal ação foi proposta em face do indeferimento da petição inicial e conseqüente denegação da segurança no writ mencionado.

¹⁵ Na mesma forma, foi julgado improcedente o pedido constante da Ação Ordinária n.º 2015.01.1.041972-3, também noticiada no Despacho Singular n.º 165/2016 – GC/PT.

¹⁶ FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito administrativo. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 114-115.

¹⁷ FILHO, José dos Santos Carvalho. Op. cit. p. 116-117.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

“Quanto ao motivo, dúvida não subsiste de que é realmente obrigatório. Sem ele, o ato é írrito e nulo. Inconcebível é aceitar-se o ato administrativo sem que se tenha delineado determinada situação de fato.

No que se refere à motivação, porém, temos para nós, com o respeito que nos merecem as respeitáveis opiniões dissonantes, que, como regra, a obrigatoriedade inexistente.

*Fundamo-nos em que a constituição Federal não incluiu (e nem seria lógico incluir, segundo nos parece) qualquer princípio pelo qual se pudesse vislumbrar tal intentio; e o Constituinte, que pela primeira vez assentou regras e princípios aplicáveis à Administração Pública, tinha tudo para fazê-lo, de modo que, se não o fez, é porque não quis erigir como princípio a obrigatoriedade de motivação. Entendemos que, para concluir-se pela obrigatoriedade, haveria de estar ela expressa em mandamento constitucional, o que, na verdade, não ocorre. Ressalvamos, entretanto, que também não existe norma que vede ao legislador expressar a obrigatoriedade. Assim, só se **poderá considerar a motivação obrigatória se houver norma legal expressa nesse sentido**. No caso, haverá de aplicar-se o princípio da legalidade, que, quando estabelece normas expressas, não deixa margem para atuação do administrador. O problema é que a lei normalmente é omissa a respeito, e é nesse momento que surge a dúvida no sentido de ser, ou não, obrigatória a fundamentação do ato.*

*Decorre daí que, sem a expressa menção na norma legal, não se pode açodadamente acusar de ilegal ato que não tenha formalmente indicado suas razões, até porque estas poderão estar registradas em assentamento administrativo diverso do ato, acessível a qualquer interessado. Exemplo esclarecedor, no que toca à previsão legal da motivação, foi dado pela Lei nº 9.784, de 29.1.1999, reguladora do processo administrativo na esfera federal. Segundo o art. 50 dessa lei, **exigem motivação, com a indicação dos fatos e dos fundamentos, vários tipos de atos administrativos, como os que negam, limitam ou afetam direitos ou interesses; impõem ou agravam deveres, encargos ou sanções; decidem processos administrativos de concurso ou seleção pública; decidem recursos administrativos etc.** Ora, ao indicar os atos a serem expressamente motivados, legislador considerou, implicitamente, que os outros atos prescindem da motivação. Conclui-se do sistema da lei que, se os atos nela mencionados estiverem sem fundamentação, serão inválidos, mas o serão por indevida contrariedade à determinação legal; de outro lado, os que lá não constam não poderão ser tidos por inválidos pelo só fato da ausência da fundamentação expressa. Poderão sê-lo por outras razões, mas não por essa. **Só isso demonstra que não se pode mesmo considerar a motivação como indiscriminadamente obrigatória para toda e qualquer manifestação volitiva da Administração.**” (grifamos)*

31. *Convém ressaltar que, a nosso viso, a simples atribuição de nota pela CPO/BM ao oficial avaliado não nega, limita, nem impõe qualquer tipo de gravame ao militar. Isso porque, a uma, a nota final do miliciano que comporá o QAM depende de mais dois fatores (Grau de Conceito e Pontos Positivos e Negativos). A duas, a sua colocação no quadro de acesso depende das notas finais dos demais concorrentes, razão pela qual nem sempre uma nota mais baixa (relativamente ao QAM anterior) resultará em pior colocação. A três, independente da colocação do militar no QAM, ele*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

pode ser promovido, pois conforme comentado, compete ao Governador do DF a livre escolha, a depender, por óbvio, do número de vagas disponíveis para a promoção.

32. *Tomemos como exemplo o próprio representante. A nota a ele atribuída no julgamento da CPO/BM para o QAM de abril do corrente ano não sofreu alteração relativamente a do QAM de dezembro de 2015, permanecendo com valor de 4,70. Por outro lado, sua pontuação final para o QAM desse ano aumentou de 6,72 para 6,78, mantendo-se, contudo na mesma 6ª colocação. Vê-se, assim, que o julgamento da CPO não causou qualquer tipo de gravame ao interessado, dependendo a composição final do QAM de outras variáveis, como por exemplo as notas finais dos demais militares.*

33. *Ainda acerca da prescindibilidade de motivação em determinados atos administrativos, confira-se trecho de acórdão do STF, proferido no julgamento do RE 247924/RO¹⁸, que tratava de promoção por merecimento de juízes do estado de Rondônia:*

“ Quanto à disposição inserta no inciso X do art. 93 da Carta Magna, que exige a motivação das decisões administrativas, é fato dos autos que a certidão daquela assentada afirma haver ocorrido a leitura das informações sobre a vida pregressa dos candidatos e das certidões do Conselho da Magistratura. Independentemente de discutir-se qual o conteúdo desses documentos, isso caracteriza que os desembargadores presentes, únicas pessoas habilitadas a deliberar naquela sessão administrativa reservada, receberam os elementos suficientes para fundamentar as suas decisões.

E no que diz respeito à publicidade dos motivos daquela decisão, por parte dos seus prolores, esta Corte, na ADI 189 (Rel. Celso de Mello, DJ 22.05.92) e na AO 70 (Rel. designado Sepúlveda Pertence, DJ 18.06.93), assentou, como perfeitamente sumariado nas palavras do Min. Sepúlveda Pertence, em seu voto-vista na ADI 189, que dentre as atribuições político-administrativas conferidas aos Tribunais pelo nosso modelo constitucional se encontra aquela, de “colorido nitidamente político – mais que discricionário”, de escolha de magistrado a promover por merecimento.

Por esse motivo, desde que observada a regra da alínea “b” do inciso II do art. 93 da CF (o que já se demonstrou no caso), não se faz constitucionalmente necessária a formalização, pelo órgão colegiado do respectivo Tribunal do respectivo Tribunal ou por seus membros individualmente considerados, da motivação do ato de escolha de magistrado para promoção por merecimento.” (...) (grifamos)

34. *Vê-se, assim, que a motivação, em que pese seja a regra, não é obrigatória em todo ato administrativo.*

¹⁸ EMENTA: Recurso extraordinário. 2. Magistratura. Promoção de entrância. Disputa de vaga por merecimento. Composição da lista. Eleição de forma isolada, vaga por vaga. Precedente. 3. **Motivação das decisões administrativas, art. 93, X, da CF. Dispositivo constitucional não violado.** Precedente. 4. Recurso extraordinário a que se nega provimento.

(RE 247924, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 30/05/2006, DJ 18-08-2006 PP-00072 EMENT VOL-02243-02 PP-00372 RTJ VOL-00201-01 PP-00343 LEXSTF v. 28, n. 332, 2006, p. 292-301)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

35. *No presente caso, como não há nos regramentos concernentes às promoções dos militares do CBMDF dispositivo expresso no sentido de que é obrigatória a motivação da nota conferida ao oficial como resultado do julgamento da CPO/BM e, ainda, que o julgamento a ele relativo, por si só, não lhe causa gravame, restando inaplicável o art. 50 da Lei n.º 9784/1999, cremos não se mostrar necessária a formalização de justificativas para a aludida pontuação.*

36. *Demais disso, pode o militar inconformado com seu grau final constante do quadro de acesso interpor recurso nos termos da legislação já referida, o que não ocorreu na espécie, razão pela qual não há que se falar em violação aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa.*

37. *No que toca a ausência da Ficha de Avaliação e Conceituação da CPO nos processos de promoção, que segundo o representante conteria os motivos/justificativas para as notas atribuídas, cremos que o CBMDF esclareceu a questão.*

38. *Com efeito, em que pese tal ficha exista e seja arquivada na Secretaria da CPO/BM, conforme trazido pela Corporação, tal documento não integra o rol daqueles considerados básicos que devem obrigatoriamente compor o processo de promoção, elencados no art. 20 do Decreto n.º 3170/1976, o que justifica a ausência apontada pelo interessado.*

39. *Ademais, restou equivocado o entendimento do representante em supor que tal ficha conteria os motivos/justificativas das notas atribuídas pela CPO/BM aos oficiais avaliados. Em realidade, tal documento¹⁹ consiste em tabela que consolida os diferentes graus obtidos por todos militares (Pontos Positivos e Negativos, Grau de Conceito e a nota da CPO/BM) concorrentes à promoção por merecimento, após o julgamento da CPO/BM, notas essas que são transpostas para as respectivas Fichas de Promoção, cujo acesso é franqueado aos interessados mediante convocação nominal.*

40. *Vê-se, portanto, que restaria infrutífera a disponibilização da referida ficha ao representante, tendo em conta a sua pretensão, valendo destacar que, de qualquer forma, o acesso ao documento ser-lhe-ia facultado, se o requeresse, conforme explicado pela Corporação.*

41. *Quanto à ausência de motivação para as notas no mencionado documento, como supunha o interessado, pensamos que não afeta a função a que se destina como instrumento acessório nos processos de promoção, mormente em face do nosso entendimento de que a motivação para o julgamento da CPO/BM não é obrigatória, consoante exposição acima.*

42. *Assim, não há, em nosso sentir, violação ao disposto nos arts. 13, § 3º, e 16 (transcritos anteriormente), do Regimento Interno da CPO/BM, tampouco aos postulados constitucionais do contraditório e da ampla defesa, como arguiu o representante.*

¹⁹ A Ficha de Avaliação e Conceituação da CPO referente ao QAM de abril deste ano se encontra às fls. 25/26 do primeiro expediente encaminhado pelo CBMDF.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

43. *Sobre o argumento do representante de que **todas as notas dos concorrentes à promoção devem ser concluídas no quadrimestre anterior às datas de promoção, que segundo o oficial teria baliza no art. 31 do Decreto n.º 3170/1976, também temos pensamento divergente.***

44. *Com efeito, a disposição topológica dos arts 27 a 31²⁰, no referido diploma, bem como a leitura sistemática dos mencionados dispositivos, permitem concluir que as datas limites, de ciclo quadrimestral, constantes do dispositivo aduzido pelo representante, referem-se aos fatores que influem tão-somente nos **Pontos Positivos e Negativos (arts. 27 e 28)**, que é um dos componentes da nota final do QAM, constante da Ficha de Promoção, mas não ao Grau de Conceito e ao Julgamento da CPO.*

45. *Tanto é assim, que a Ficha de Informações, da qual se extrai o Grau de Conceito (art. 23), é produzida a cada semestre e não quadrimestralmente, a teor do disposto no art. 22, § 3º, (acima transcritos) do Decreto n.º 3170/1976.*

46. *Também não há vinculação de data para confecção da Ficha de Promoção²¹, que será completada com o resultado do julgamento da CPO/BM, para que sejam organizados os quadros de acesso e submetidos à aprovação do Comandante-Geral do CBMDF, até os dias 21/02, 21/06 e 25/10, respectivamente, para as promoções de abril, agosto e dezembro de cada ano (art. 25, I, do multicitado decreto, anteriormente transcritos).*

²⁰ Art. 27 - Além dos fatores referidos no artigo anterior, serão apreciados, para ingresso em Quadros de Acesso por Merecimento, **conceitos, menções, tempo de serviço, ferimentos em ação, trabalhos julgados úteis e aprovados pelo órgão competente, medalhas e condecorações nacionais, referências elogiosas, ações destacadas,** e outras atividades consideradas meritórias.

Art. 28 - Os fatores citados no artigo 27, deste Decreto, e aqueles que constituem demérito, como punições, condenações, falta de aproveitamento em cursos, como oficial BM, serão computados, em pontos, para as promoções aos postos de Major, Tenente-Coronel e Coronel BM, de acordo com as instruções constantes do Anexo nº 5 a este Decreto.

Art. 29 - As atividades profissionais serão apreciadas, **para cômputo de pontos**, a partir da data da declaração de Aspirante-a-Oficial BM ou, na ausência deste ato, da nomeação do oficial BM.

Art. 30 - Os oficiais BM incluídos nos Quadros de Acesso terão revista, **quadrimestralmente, sua contagem de pontos,**

Art. 31 - **As contagens de pontos e os requisitos de cursos, interstício, serviço arregimentado e exercício de funções específicas,** estabelecidos neste Decreto, referir-se-ão:

I - a 31 de dezembro do ano anterior, para a organização dos Quadros de Acesso por Antiguidade e Merecimento relativos às promoções de 21 de abril;

II - a 30 de abril, para a organização dos Quadros de Acesso por Antiguidade e Merecimento relativos às promoções de 21 de agosto; e

III - a 31 de agosto, para a organização dos Quadros de Acesso por Antiguidade e Merecimento relativos às promoções de 25 de dezembro. (incisos I, II e III, alterado pelo Dec. 22.037, de 29 de março de 2001).

²¹ Segundo o art. 20, § 1º, do Decreto n.º 3170/1976, somente as Atas de Inspeção de Saúde, as Folhas de Alterações, as Cópias de Alterações e de punições, publicadas em boletins sigilosos, as Fichas de Informações e a Ficha de Apuração de Tempo de Serviço devem ser produzidas nas datas previamente fixadas no Anexo 1 do mencionado regulamento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

47. *Assim, o julgamento da CPO/BM deve ocorrer no interregno entre o fim do ano anterior e à submissão ao Comandante-Geral dos quadros de acesso, para as promoções de abril, razão pela qual tal avaliação não se subsume ao período aduzido pelo interessado.*

48. *Nesse palmilhar, vê-se que não há única baliza temporal para a emissão dos três graus que comporão a nota final do QAM.*

49. *Entendemos, portanto, que os elementos carreados ao autos não autorizam pela conclusão das irregularidades apontadas pelo oficial interessado, razão pela qual somos pela improcedência da representação e conseqüente arquivamento dos autos.*

Em parecer divergente, o Procurador Marcos Felipe opina pelo sobrestamento do feito, até que demanda judicial contendo similaridade na causa de pedir seja definitivamente julgada. Alternativamente, pugna o parecerista pela procedência da representação. São palavras suas:

*17. Apesar da robustez dos argumentos trazidos pelo Corpo Instrutivo, com a clareza que lhe é peculiar, este Órgão Ministerial tem entendimento **divergente** das suas conclusões. Explico.*

*18. Na forma já indicada nos presentes autos, o **MPC/DF** se manifestou sobre a **questio** em debate no Processo nº 8.670/2015-e, que abrigou representações formuladas pelos Tenentes-Coronéis do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal – CBMDF, tendo em vista possíveis irregularidades na elaboração do QAM, destinado a promoções ao posto de Coronel QOBM/Comb, que ocorreram em abril de 2015.*

*19. Naqueles autos, mediante o Parecer nº 566/2015-ML, foi consignado o sentir deste **Parquet** de Contas, cujos termos, nesta oportunidade, transcrevo no que interessa:*

*“19. Com efeito, a elaboração dos quadros de promoções dos Oficiais do CBMDF, objeto das Representações em exame, e também da PMDF, são reiteradamente objeto de questionamentos trazidos à discussão no âmbito do c. **TCDF**, o que, no sentir desta Quarta Procuradoria, decorre do **grau de subjetividade que envolve o seu processamento**.*

*20. Das informações e documentos que instruem o presente processo, especialmente as **Fichas de Promoções** trazidas pelos Tenentes-Coronéis Representantes, referentes às promoções dos meses de agosto e dezembro de 2014 e abril de 2015, verifica-se que, à luz da Lei nº 6.302/1975 e do Decreto distrital nº 3.170/1976, a composição da pontuação por mérito decorre do resultado da Ficha de Promoção, cuja estrutura baseia-se em duas vertentes: uma objetiva e outra subjetiva.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

21. Nesse aspecto, a **vertente objetiva** pondera os pontos positivos e negativos. Para os primeiros, são considerados: tempo computado, ferimentos em ação, trabalhos, cursos, medalhas e elogios. Para os aspectos negativos, são levadas em consideração as punições, as sentenças judiciais e a falta de aproveitamento em cursos.

22. A **vertente subjetiva**, por sua vez, possui dois campos: grau de conceito no Posto atual ocupado pelo oficial avaliado e o outro, remete à avaliação decorrente do julgamento da Comissão de Promoções de Oficiais – CPO, o qual possui valor numérico com intervalo de zero a seis.

23. (...), o art. 27 do Decreto distrital nº 3.170/1976 especifica o julgamento dos Oficiais BM. Essa a inteligência do referido artigo:

‘Art. 27 - O julgamento do oficial BM pela Comissão de Promoção de Oficiais BM, para a inclusão em Quadro de Acesso, será feito, tendo em vista:

I - as apreciações constantes das Fichas de Informações;

II - a eficiência revelada no desempenho de cargos e comissões, particularmente a atuação no posto considerado, em comando, chefia ou direção;

III - a potencialidade para o desempenho de cargos mais elevados; e

IV - a capacidade de liderança, iniciativa e presteza de decisão.’

24. O próprio CBMDF corrobora tal assertiva (...)

25. Não obstante, **não trouxe em sua manifestação quaisquer informações sobre a motivação que balizou a CPO, a par dos critérios estabelecidos na legislação da espécie, para determinar a redução das notas de avaliação dos Representantes e, conseqüentemente, a nova classificação no QAM elaborado em março de 2015, visando à promoção no mês subseqüente.**

26. Ademais, em que pese a informação da Corporação de que **‘após a organização dos quadros de acesso, as Fichas de Promoção são disponibilizadas pelo Presidente da CPO BM aos interessados, permitindo a interposição de eventual recurso, conforme dispõe o art. 104, I, da Lei n.º 12086/2009, o que não ocorreu no caso dos representantes, contra as fichas referentes às promoções de 21/08/2014, 25/12/2014 e 21/04/2015’, não há nos autos comprovação da adoção de tal procedimento.**

27. Sem embargo, entendo que, mesmo que essa oportunidade fosse dada aos Tenentes- Coronéis, ora Representantes, pouco aproveitariam, diante da **subjetividade** dos critérios de avaliação fixados para a CPO BM, posto que a **Comissão atribuiu pontos sem a necessária motivação da decisão tomada.**

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

29. Para tanto, no entendimento deste **Representante Ministerial**, exigia-se, **in casu**, como requisito de validade, uma **adequada motivação no que tange à forma do ato administrativo**.

30. Não se pode olvidar que **a atribuição de nota para a promoção dos oficiais é um ato administrativo** e como todo ato, em regra, carece de motivação e fundamentação.

Nesse sentido, destaco, sua não observância fere o princípio da **motivação** e ultrapassa os limites do Poder Discricionário conferido à Administração.

31. Como cediço, são requisitos do ato administrativo os elementos competência (ou sujeito), objeto, motivo, finalidade e **forma**. A **motivação**, por seu turno, que consiste na exposição dos motivos, na demonstração, por escrito, de que os pressupostos de fato realmente existiram, **integra o conceito do elemento forma**. Sua presença é tão relevante para a validade do ato administrativo que, para a doutrina balizada, **'sua ausência impede a verificação de legitimidade do ato'**.

32. Veja. O que o **Parquet** especializado vem salientar, **in casu**, é a **ausência de motivação para que as notas fossem minoradas e não as notas em si**. Sua inexistência, incontestavelmente, viola o elemento **forma** necessário à validade do ato administrativo.

33. Não é demais lembrar que a motivação, além de integrante do elemento forma do ato, constitui-se em **princípio norteador da atividade administrativa**, conforme especificado no art. 2º da Lei nº 9.784/1999, aplicável ao Distrito Federal pela Lei nº 2.834/2001.

34. E mais, o art. 50 da mencionada Lei nº 9.784/1999 é taxativo em estabelecer que os atos administrativos devem ser motivados, com indicação dos fatos e fundamentos jurídicos nas hipóteses em que houver **negativa ou limitação de direitos ou interesses e naqueles em que se tratar de decisão processo administrativo de seleção**.

“Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;

II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;

III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;

IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;

V - decidam recursos administrativos;

VI - decorram de reexame de ofício;

VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;

VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.”

35. Subsume-se, portanto, o fato à norma.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

36. Aos olhos do **MPC/DF** não se mostra cabível a incorporação da discricionariedade, sem motivação, como justificativa para a minoração das notas dos militares. Isso porque mesmo o Poder Discricionário não possui liberdade absoluta, estando limitado pelos contornos principiológicos e pela própria Lei. Pensar de modo diverso, ou seja, permitir que o ato administrativo ultrapasse os limites estabelecidos pelos princípios e pela Lei, equivaleria a aceitar como válidos os atos arbitrários, o que, **a toda evidência**, não se mostra condizente com o Estado Democrático de Direito. A adoção de critérios meramente subjetivos, sem motivação, possibilita à CPO um juízo arbitrário dos avaliados.

37. Não se discute o mérito administrativo propriamente dito, intangível, em regra, mas sim os seus contornos e limites, estes, sim, passíveis de verificação por esta c. Corte de Contas.

38. Em síntese, este Órgão Ministerial entende que a motivação do ato administrativo é necessária e integrante do elemento **forma**, de modo que, seja abrigada pela finalidade principiológica, ou mesmo pela Lei, não pode o gestor público dela se afastar, sob pena de praticar ato arbitrário e ilegítimo, além de gerar insegurança jurídica aos administrados. ” (Grifos no original).

20. Posto isso, considerando eivados de vícios os atos praticados pela CPO do CBMDF, suficientes para comprometer a legalidade do processo de promoção dos militares representantes no referido processo, pugnei, naquele momento, pela procedência das Representações, com o intuito de que a Corporação demonstrasse, de maneira pormenorizada e com a devida motivação, os critérios utilizados para a formação das notas que culminaram no QAM reclamado, sob pena de nulidade do processo de promoção, ante a inexistência de tal motivação.

21. Volvendo ao exame dos presentes autos, verifica-se que as irregularidades reportadas na Representação formulada pelo Tenente-Coronel Edgard Sales Filho se **assemelham** àquelas contidas nas exordiais que inauguraram o Processo nº 8.670/2015-e, quais sejam: ausência de motivos e justificativas para as notas atribuídas aos militares.

22. Por essa razão, sob os mesmos argumentos sustentados naqueles autos, é que este **Parquet** de Contas novamente **diverge** das conclusões emanadas da percuciente Unidade Técnica, que pugnou pela improcedência da Representação em exame.

23. Nesse sentir, aos olhos deste **MPC/DF**, a Representação em exame deve ser considerada procedente neste ponto.

24. Nada obstante, um aspecto merece relevo. Na forma já noticiada pelo Corpo Instrutivo, os Tenentes-Coronéis representantes no Processo nº 8.670/2015-e demandaram o Poder Judiciário em busca da reparação da injustiça que entenderam ter sido cometida quando da elaboração do QAM objeto das representações ali formuladas, por intermédio das Ações Ordinárias nºs **2015.01.1.041972-3** e **2015.01.1.091505-8**, ajuizadas em desfavor do Distrito Federal, em trâmite no e. **TJDFT**.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

25. *Naqueles autos, diante da **similaridade dos conteúdos das representações e das demandas judiciais** de interesse dos Tenentes-Coronéis, a despeito da independência das instâncias, mediante voto do em. Cons. **Paulo Tadeu**, Relator do feito, o e. **Tribunal**, por intermédio do r. **Decisum** nº 358/2016, autorizou o **sobrestamento** da análise do mérito das representações até o trânsito em julgado das demandas judiciais.*

26. *Nesse sentido, excertos do voto condutor dessa deliberação, **in verbis**:*

“Pude constatar que, de fato, as representações trazidas para análise desta Corte de Contas, senão em tudo, em muito se confunde com as demandas judiciais (Processos/TJDFT nºs 2015.01.1.041972-3, de interesse Arilson Nicacio Nunes de Farias, e 2015.01.1.091505-8, de interesse de Alexandre Costa da Silva.

(...)

Outro fato que merece destaque é que na primeira demanda judicial mencionada no parágrafo acima foi requerida a declaração de nulidade do QAM de abril de 2015 (...)

Diante dessa realidade, mesmo ciente de que há independência das instâncias, o que permite a este Tribunal apreciar neste momento o mérito das representações, haja vista que nenhuma ordem judicial precária foi proferida em sentido proibitivo, destaco que, em situações similares – em que há judicialização de matéria a ser apreciada por esta Corte de Contas – tem-se aguardado a manifestação do Poder Judiciário, pela definitividade que terá sua decisão. ”

27. *Em consulta ao sítio do e. **TJDFT** nesta data, esta Quarta Procuradoria constatou que em ambas as Ações, a vista do julgamento pela **improcedência** dos pedidos formulados nas iniciais, **recorreram os interessados**, ainda pendendo os recursos de apreciação pelo Poder Judiciário.*

28. *Nesse aspecto, relevante destacar que este Representante Ministerial, como regra, tem se manifestado no sentido de que, em razão da independência das instâncias, reconhecida inclusive pelo Poder Judiciário, os processos decorrentes do exercício da competência constitucional estatuída no art. 71 da Lei Maior poderiam seguir sua tramitação normal no c. **TCDF** independentemente do ajuizamento de demandas judiciais.*

29. *Contudo, havendo concomitância de processos nesta **Casa** e no Poder Judiciário, nas hipóteses em que existe identidade entre o pedido ou **causa de pedir** e naquelas situações em que houver decisão judicial determinando a paralisação de processos relacionados às competências do c. **TCDF**, o entendimento deste **MPC/DF** é no sentido de que os processos que tramitam nesta c. **Corte** devem ser sobrestados até a ulterior deliberação judicial definitiva.*

30. ***In casu**, considerando a **similaridade dos conteúdos, sobretudo da causa de pedir**, da Representação destes autos formulada pelo Tenente-Coronel Edgard Sales Filho e daquelas autuadas no Processo nº 8.670/2015-e, que se encontram judicializadas, este **Parquet** especializado entende que a análise do mérito da presente Representação **pode** ser sobrestada, porquanto as ações judiciais que buscam a declaração de*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

irregularidade nos Quadros de Acesso por Merecimento – QAMs do CBMDF ainda não tiveram seu deslinde definitivo.

*31. Ante o exposto, este **Parquet** especializado, com as considerações acima, **diverge** das conclusões emanadas da percuciente Unidade Técnica, opinando no sentido de que esta c. **Corte de Contas** determine o **sobrestamento** do presente feito. Alternativamente, caso o c. **Plenário** aprecie o mérito da exordial, este Órgão Ministerial entende ser **procedente** a Representação, quanto à ausência de motivação/fundamentação do ato administrativo.*

Em atenção ao contido no item III da Decisão nº 2374/16, este Relator, mediante o Despacho Singular nº 304/2016 – GC/PT, designou o dia 16.08.16 para a realização da sustentação oral do requerente.

Realizada a sustentação, os autos voltaram ao meu gabinete, nos termos da Decisão nº 4028/16²², contendo, inclusive, o memorial então apresentado pelo interessado (e-Doc nº 209BBC7C-c).

Além de repisar tudo o que já havia dito na peça inicial e no seu aditamento, o interessado traz ao conhecimento do Plenário recente decisão proferida pela 2ª Turma Cível do TJDF em caso similar ao seu, em que teria sido reconhecido judicialmente que a Comissão de Promoção de Oficiais do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal feriu o princípio da publicidade, ao não permitir ao autor daquela ação judicial o acesso às notas de avaliação, bem como os seus motivos.

Conclui seu arrazoado dizendo que a medida que se impõe seria o reconhecimento de erros administrativos cometidos pela Comissão de Promoção de Oficiais BM, o que ensejaria a nulidade dos respectivos atos.

Pondera, todavia, que a nulidade do ato ensejaria o drástico desfazimento das promoções já processadas, motivo pelo qual requer apenas a aplicação para si da Teoria da Perda de uma Chance, com desiderato idêntico ao do

²² O Tribunal, por unanimidade, aprovou solicitação do Relator, no sentido de que fosse adiada a discussão da matéria, com a devolução dos autos ao seu gabinete, à vista dos argumentos apresentados pelo dependente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

autor da ação judicial, qual seja, determinação ao CBMDF que o inclua na próxima lista tríplice de promoção para o Posto de Coronel BM.

É o relatório.

VOTO

Após analisar minudentemente as possíveis irregularidades ventiladas pelo autor da representação sob apreço, concluo que andou bem o Corpo Técnico, ao rechaçá-las.

Uma a uma, a Sefipe, de posse dos esclarecimentos ofertados pelo CBMDF, contrastou as considerações trazidas pelo representante. Para tanto, agrupou-as em três tópicos, quais sejam: 1) “falta de apresentação de motivos/justificativas para as notas conferidas pela CPO/BM e eventuais flutuações (aumento/diminuição)”; 2) “ausência nos processos de promoção da Ficha de Avaliação e Conceituação da CPO”; 3) “utilização de notas e avaliações fora do prazo previsto, para elaboração do QAM de abril 2016.”

Inicialmente, vele lembrar que a nota final do militar para compor o QAM é composta pela soma algébrica de pontos positivos e negativos, do Grau de Conceito e do Julgamento da CPO/BM, sendo certo que os questionamentos do representante recaíram apenas com relação a este último ponto (julgamento da CPO).

Pois bem. Conforme demonstrado nos autos, não houve variação prejudicial na nota conferida pela CPO/BM ao representante nos QAMs de dezembro de 2015 e abril de 2016, permanecendo nesses dois quadros de acesso com o valor de 4,70 (v. as respectivas fichas de promoção). Ainda que houvesse, isso não se configuraria irregularidade, uma vez que, a cada julgamento da CPO/BM, a nota pode alterar-se em face de diversos fatores, tais como: os fatos ocorridos no interregno entre



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

as avaliações, a mudança de percepção por parte dos avaliadores (componentes da CPO/BM), mudança na composição da Comissão.

Assim, a simples constatação de mudanças de notas dos demais concorrentes e/ou de alterações de posicionamento do representante não permite concluir que houve afronta ao princípio da impessoalidade.

Melhor sorte não merece o argumento de ser imprescindível à Comissão de Promoção de Oficiais BM expressar os motivos/justificativas para as notas atribuídas aos militares, sob pena de afronta aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

Nesse ponto, parece-me totalmente correta a posição da Sefipe, que defende ser o julgamento da CPO/BM um ato administrativo que prescinde de motivação (e não de motivo). Isso porque, utilizando-me das suas palavras, “não há nos normativos relativos ao processamento de promoções do CBMDF disposição que determine à CPO/BM a fundamentação de forma expressa da nota atribuída ao oficial”.

Ainda acerca da prescindibilidade de motivação em determinados atos administrativos, a Sefipe trouxe à colação acórdão do STF, proferido no julgamento do RE 247924/RO, cujo tema era promoção por merecimento de juízes do estado de Rondônia, que confirma essa tese.

Quanto à necessidade/exigência de valorar individualmente os quesitos no art. 26 do Decreto n.º 3170/1976, embora, em princípio, também concorde com o Corpo Técnico, penso que, em homenagem à novel decisão do TJDFT, mais adiante destrinchada, o TCDF possa recomendar à jurisdicionada que, doravante, avalie o militar segundo aquelas qualidades, atribuindo a cada uma delas valores numéricos de 0 a 6 pontos, a teor do art. 32 do referido diploma.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

No que tange à ausência da Ficha de Avaliação e Conceituação da CPO nos processos de promoção - em que pese a tal ficha existir e ser arquivada na Secretaria da CPO/BM -, vale destacar que tal documento não integra o rol daqueles considerados imprescindíveis para o processo de promoção, tudo conforme estabelece o art. 20 do Decreto n.º 3.170/1976. Logo, não se verifica aí nenhuma irregularidade da jurisdicionada.

Ademais, conforme bem lembrou a Sefipe, a inclusão da Ficha de Avaliação e Conceituação da CPO nos processos de promoção em nada alteraria a situação já vivenciada pelo representante, uma vez que tal documento apenas “consolida as notas obtidas pelos militares (Pontos Positivos e Negativos, Grau de Conceito e a nota da CPO/BM) concorrentes à promoção por merecimento, após o julgamento da CPO/BM, notas essas que são transpostas para as respectivas Fichas de Promoção, cujo acesso é franqueado aos interessados mediante convocação nominal”.

Sobre a possível irregularidade de utilização de notas e avaliações fora do prazo previsto no art. 31 do Decreto n.º 3.170/1976, razão assiste, mais uma vez, à Sefipe.

Ainda que corra o risco de tornar-me enfadonho, permito-me, a propósito, pinçar de novo a conclusão do Corpo Técnico a esse respeito, a qual dispensa comentários adicionais. Se não vejamo-la:

Com efeito, a disposição topológica dos arts 27 a 31 , no referido diploma, bem como a leitura sistemática dos mencionados dispositivos, permitem concluir que as datas limites, de ciclo quadrimestral, constantes do dispositivo aduzido pelo representante, referem-se aos fatores que influem tão-somente nos Pontos Positivos e Negativos (arts. 27 e 28), que é um dos componentes da nota final do QAM, constante da Ficha de Promoção, mas não ao Grau de Conceito e ao Julgamento da CPO.

Tanto é assim, que a Ficha de Informações, da qual se extrai o Grau de Conceito (art. 23), é produzida a cada semestre e não quadrimestralmente, a teor do disposto no art. 22, § 3º, (acima transcritos) do Decreto n.º 3170/1976.

Também não há vinculação de data para confecção da Ficha de Promoção , que será completada com o resultado do julgamento da CPO/BM, para que sejam



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

organizados os quadros de acesso e submetidos à aprovação do Comandante-Geral do CBMDF, até os dias 21/02, 21/06 e 25/10, respectivamente, para as promoções de abril, agosto e dezembro de cada ano (art. 25, I, do multicitado decreto, anteriormente transcritos).

Assim, o julgamento da CPO/BM deve ocorrer no interregno entre o fim do ano anterior e à submissão ao Comandante-Geral dos quadros de acesso, para as promoções de abril, razão pela qual tal avaliação não se subsume ao período aduzido pelo interessado.

Nesse palmilhar, vê-se que não há única baliza temporal para a emissão dos três graus que comporão a nota final do QAM.

Afora tudo isso, o representante, em sede de memoriais, invoca em seu favor recente decisão proferida pelo TJDFT²³, requerendo adoção da providência lá adotada para o caso ora em exame. A esse respeito, entendo oportuno, inicialmente, transcrever parte do Voto que deu origem àquela decisão, *in verbis*:

(...)

Nas razões de fls. 268/283, o apelante suscita (fl.282) a preliminar de nulidade da r. sentença, uma vez que o julgamento a quo teria ocorrido sem a adequada fundamentação exigida pelo art. 93, IX, da Constituição da República.

No mérito, alega que não busca o provimento jurisdicional para alcançar a promoção para Coronel do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, mas apenas questiona o ato administrativo da Comissão de Promoção de Oficiais — CPO —, que teria, sem motivação pertinente, reduzido sua nota no Quadro de Acesso por Merecimento — QAM.

No ponto, aduz ausência de publicidade do ato administrativo, e assevera que teve cerceado o seu direito de defesa e contraditório.

Requer, ao final, a reforma da r. sentença, para que, a partir do reconhecimento de vício na elaboração do Quadro de Acesso por Merecimento — QAM —, seja anulado o processo de promoção ao posto de Coronel do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, referente à abril de 2015, determinando, assim, realização de novo processo de escolha, pelo Governador do Distrito Federal, com efeitos retroativos (fls. 77/78).

Alternativamente, requer que o Distrito Federal seja condenado a incluí-lo, automaticamente, no próximo QAM, para que seu nome conste na lista tríplice a ser submetida ao Governador do Distrito Federal (fl. 78).

Nas contrarrazões de fls. 290/295, o Distrito Federal pugna pela manutenção da r. sentença.

Preparo regular (fl. 284).

É o relatório.

Presentes os pressupostos de admissibilidade, conheço do recurso.

²³ Apelação Cível nº 2015.01.1.041972-3.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

O apelante suscita, preliminarmente, a nulidade da r. sentença por falta de fundamentação.

Contrariamente ao defendido pelo apelante, o julgamento foi adequadamente fundamentado, tal qual como se pode perceber a partir da detida análise das fls. 266/267. No ponto, a r. sentença deixou consignado que não há direito adquirido à avaliação anterior proferida pelo QAM, bem como argumentou no sentido de que, em respeito ao princípio da Separação dos Poderes, a incursão do Poder Judiciário nos critérios de avaliação não é possível, estando restrito à análise de sua legalidade.

Portanto, não há que se falar em nulidade do julgado por ausência de fundamentação.

Rejeito, pois, a preliminar.

Trata-se de apelação interposta por Arilson Nicácio Nunes de Farias, objetivando a reforma da r. sentença que julgou improcedentes os pedidos formulados na inicial.

No mérito, o apelante questiona o ato administrativo da Comissão de Promoção de Oficiais - CPO -, que teria, sem motivação pertinente, reduzido sua nota no Quadro de Acesso por Merecimento - QAM.

No ponto, aduz ausência de publicidade do ato administrativo, e assevera que teve cerceado o seu direito de defesa e contraditório.

Para que a análise do direito alegado seja passível de apropriada compreensão, cumpre-se desambiguar algumas questões essenciais, vejamos.

O Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal - CBMDF -, é Corporação regida pela Lei nº 12.086/2009, que dispõe sobre os militares da PMDF e do CBMDF, pelo Decreto nº 3.170/1976, que regula a Lei de Promoções dos Oficiais do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal e é instituição que conta com Estatuto próprio, a Lei nº 7.479/1986.

A promoção dos integrantes da corporação dá-se, nos termos dos arts. 61 e 62 do Estatuto, por antiguidade e merecimento, devendo-se destacar, todavia, que a promoção de Tenente Coronel BM para o posto de Coronel BM é efetuada integralmente por merecimento, nos termos dos arts. 25, §6º e 40, V, do Decreto nº 3.170/1976.

Para que o nome do oficial seja analisado quando do ato da promoção por merecimento, deve o mesmo estar presente no "Quadro de Acesso por Merecimento" - QAM -, a ser elaborado pela Corporação nos termos e procedimento previstos no art. 16 e 25 a 37 do Decreto nº 3.170/1976.

Cada oficial é, assim, avaliado segundo diversos critérios, tal como disciplinado na legislação supracitada, os quais variam entre valores lineares, tal como tempo de serviço, e índices variáveis, tal como a nota oriunda do julgamento da Comissão de Promoções de Oficiais BM - CPO BM.

No caso dos autos, o recorrente destaca que compunha o QAM nos meses de agosto e dezembro de 2014 (fls. 39/40), como 2º colocado, mas foi abruptamente rebaixado a 13ª posição (fls. 41/42).

Ao questionar a nota que lhe foi atribuída segundo o julgamento da CPO BM - que é um dos valores que compõe a nota geral do QAM - o apelante pugna pelo reconhecimento de vício e a consequente nulidade do ato.

Os argumentos prosperam.

Inicialmente, destaco que o Decreto nº 3.170/1976 conta com diversos erros materiais, sendo necessário destacar que existem 2 (dois) artigos 27 (vinte e sete)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

com textos diferentes em cada dispositivo. O primeiro art. 27 é sem sombra de dúvida, o art. 26, que foi acidentalmente numerado errado e ao qual faremos diversas referências.

Para que fique clara a pretensão do apelante, é necessária a detida análise das fichas de promoção de fls. 219, 220 e 221, as quais expõem, de forma clara, a composição da nota final do QAM.

Neste documento, é possível perceber que a nota final resulta da consideração de 3 (três) avaliações individuais: a) pontos positivos e negativos; b) grau de conceito no posto (art. 23 do Dec. 3.170/76) e c) julgamento da CPO BM (art. 32 do Dec. 3.170/76).

O primeiro grupo de valores é, sem sombra de dúvidas, de evolução linear e análise objetiva, eis que decorre da constatação de questões fáticas e da respectiva atribuição de notas.

As outras duas notas - grau de conceito no posto e julgamento da CPO BM - são, evidentemente, de natureza subjetiva, eis que consistem em atos administrativos discricionários. Há de destacar, todavia, que existe uma diferença veemente entre elas.

O "Grau de Conceito no Posto" é constituído a partir da média aritmética dos valores numéricos finais das fichas de informação do avaliado - preenchidas pelo oficial direto hierarquicamente superior -, tal como discriminado no documento de fl. 44. Ou seja, é possível verificar o conceito de cada qualidade avaliada, fato que não apenas trabalha positivamente no sentido de incentivar crescimento do oficial dentro da carreira, mas que demonstra que o ato administrativo conta com seus requisitos e obedece os princípios constitucionais.

O julgamento da CPO, por outro lado, sob o pretexto de que as cédulas "serão incineradas ou destruídas após o lançamento e cômputo na Ficha de Avaliação" (fl. 127), atribuí valor que, diante da ausência de elementos, torna-se impassível de ser questionado.

Alinhavadas tais considerações, destaco que o art. 26 do Decreto nº 3.170/1976, assim determina, verbis:

"Art. 26 - O julgamento do oficial BM pela Comissão de Promoções de Oficiais BM, para inclusão em Quadro de Acesso, será feito, tendo em vista:

- I - as apreciações constantes das Fichas de Informações;*
- II - a eficiência revelada no desempenho de cargos e missões, particularmente e atuação no posto considerado, em comando, chefia ou direção;*
- III - a potencialidade para o desempenho nos cargos mais elevados;*
- IV - a capacidade de liderança, iniciativa e presteza de decisão;*
- V - os resultados obtidos em cursos regulamentares;*
- VI - o realce entre seus pares;*
- VII - as punições sofridas;*
- VIII.- o cumprimento de penas restritivas de liberdade, ou de suspensão do exercício do posto, cargo ou função;*
- IX - o afastamento das funções para tratar de interesses particulares: e*
- X - outros fatores, positivos ou negativos, a critério da Comissão de Promoções de Oficiais BM.*

Parágrafo único - O julgamento fina do oficial BM considerado não habilitado para o-acesso, em caráter provisório, de conformidade com o item II, do artigo 29, da Lei nº 6302, de 15 de dezembro de 1975, deve ser justificado, inserto em ata e submetido ao Comandante-Geral da Corporação."



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Ora, é de uma clareza solar que o julgamento do oficial BM pela Comissão de Promoções de Oficiais BM, para inclusão do QAM, ainda que seja ato discricionário, está adstrito a análise das qualidades elencadas na lei. Na hipótese de inexistir nexos causal entre a nota proferida e os critérios supra referidos, o ato torna-se arbitrário e, portanto, ilegal.

A nota final quando do julgamento da CPO, na forma em que é lançada nas fichas de avaliação de fls. 219/221 - ao contrário da ficha de Grau de Conceito no Posto -, aglomera as 10 (dez) qualidades apontadas nos incisos I a X do art. 26 sem esclarecer a origem da pontuação, em evidente e direto descumprimento do Decreto 3.170/1976.

A fim de que o ato seja passível de ser ratificado pela própria corporação ou pelo Governo do Distrito Federal, é imperativo que a composição da nota do julgamento da CPO seja discriminada.

Destaco que não há conflito com a norma que determina a incineração das cédulas, eis que nada impede que as notas atribuídas (que exsurgem das cédulas) - ainda que em grau máximo de sigilo e resguardando o voto secreto - sejam transpostas para outro documento, de forma que seja possível demonstrar que a nota do oficial julgado foi composta seguindo a observância dos critérios estabelecidos no art. 26, I a X, do Decreto 3.170/1976, tal como a Corporação já o faz quando da avaliação que resulta no Grau de Conceito no Posto.

É necessário frisar que todo ato administrativo, ainda que discricionário, deve estar calcado nas razões de fato e de direito que o constituem, requisito que é essencial para justificá-lo.

Sem que esteja presente o requisito da motivação, o ato administrativo é nulo de pleno direito.

No caso dos autos, a violação do direito da parte é ainda mais grave, eis que o elemento da motivação do ato administrativo discricionário, que consiste no julgamento da CPO, está adstrito à determinação expressa do decreto, de forma que a inexistência (ou negativa em apresentar) documento que contenha a composição da nota do julgamento da CPO BM caracteriza patente ilegalidade.

Ante o exposto, DOU PROVIMENTO AO RECURSO, para, diante da incontestável nulidade do Julgamento da CPO, eis que não minucia a composição da nota lançada nas fichas de avaliação de fls. 219/221 - no campo dados apurados (5) -, acolher ao pedido alternativo formulado pelo recorrente, às fls. 78, a fim de que, diante da nulidade de parte da sua nota do QAM referente a abril de 2015, seja automaticamente incluído na próxima lista tríplice, a ser submetida ao Governador do Distrito Federal, para concorrer a próxima vaga ao posto de Coronel BM.

Em face da sucumbência, condeno réu ao pagamento dos honorários advocatícios que arbitro em 12% do valor da causa, nos termos do art. 85 § 3º, do CPC/2015.

A leitura atenta do voto transcrito permite concluir, s.m.j., que a falha da Comissão de Promoção de Oficiais do BM foi a falta de atribuição de notas individualizadas para cada um dos dez quesitos a que se refere o art. 26 (numeração



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

que seria correta), ou o primeiro 27 (numeração incorreta dada ao art.), do Decreto nº 3.170/76, **sendo que essa atribuição seria a motivação exigida para o caso.**

Em outras palavras, o TJDFT não parece ter concluído pela necessidade de justificar, na acepção de “dar razão plausível de; fundamentar²⁴”, cada uma das notas a serem atribuídas aos quesitos aludidos no parágrafo precedente, haja vista a discricionariedade desse ato, que é cercado de natureza subjetiva, mas tão-só exigiu da Administração que atribuisse tais notas de forma individualizada. Caso contrário, o TJDFT também teria tido por irregular a atribuição de notas às qualidades pessoais e funcionais do militar²⁵ que compõem o Grau de Conceito no Posto sem a justificativa para cada uma deles (Cf. a Ficha de Informações de Oficiais BM do interessado à pág. 11 do e-doc 5473934C-c).

Para comprovar o que acabo de dizer, repisem-se estes trechos do voto condutor da decisão do TJDFT:

- **O "Grau de Conceito no Posto" é constituído a partir da média aritmética dos valores numéricos finais das fichas de informação do avaliado** - preenchidas pelo oficial direto hierarquicamente superior -, **tal como discriminado no documento de fl. 44.** Ou seja, é possível verificar o conceito de cada qualidade avaliada, fato que não apenas trabalha positivamente no sentido de incentivar crescimento do oficial dentro da carreira, mas que demonstra que o ato administrativo conta com seus requisitos e obedece os princípios constitucionais.
- A nota final quando do julgamento da CPO (...) **aglomera as 10 (dez) qualidades apontadas nos incisos I a X do art. 26 sem esclarecer a origem da pontuação**, em evidente e direto descumprimento do Decreto 3.170/1976.

²⁴ Dicionário Priberam da Língua Portuguesa [em linha], 2008-2013, <http://www.priberam.pt/dlpo/justificar> [consultado em 23-08-2016].

²⁵ Caráter; inteligência; espírito e conduta militar; cultura profissional e geral; capacidade como mandante, chefe ou diretor; capacidade como administrador; capacidade física.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

- A fim de que o ato seja passível de ser ratificado pela própria corporação ou pelo Governo do Distrito Federal, **é imperativo que a composição da nota do julgamento da CPO seja discriminada.**
- Destaco que não há conflito com a norma que determina a incineração das cédulas, eis **que nada impede que as notas atribuídas** (que exsurgem das cédulas) - ainda que em grau máximo de sigilo e resguardando o voto secreto - **sejam transpostas para outro documento, de forma que seja possível demonstrar que a nota do oficial julgado foi composta seguindo a observância dos critérios estabelecidos no art. 26, I a X, do Decreto 3.170/1976**, tal como a Corporação já o faz quando da avaliação que resulta no Grau de Conceito no Posto.
- **É necessário frisar que todo ato administrativo, ainda que discricionário, deve estar calcado nas razões de fato e de direito que o constituem, requisito que é essencial para justificá-lo.**
- Sem que esteja presente o requisito da motivação, o ato administrativo é nulo de pleno direito.
- No caso dos autos, a violação do direito da parte é ainda mais grave, **eis que o elemento da motivação do ato administrativo discricionário, que consiste no julgamento da CPO, está adstrito à determinação expressa do decreto**, de forma que a inexistência (ou negativa em apresentar) documento que contenha a composição da nota do julgamento da CPO BM caracteriza patente ilegalidade.

Em sendo assim, não me parece a melhor solução, *data venia*, que esta Corte trilhe o mesmo caminho do TJDFT que, “diante da nulidade” de parte do QAM referente a abril de 2015, incluiu o autor da demanda judicial “na próxima lista tríplice, a ser submetida ao Governador do Distrito Federal, para concorrer a próxima vaga ao posto de Coronel BM.”. Isso porque, se assim procedesse com relação ao interessado deste processo, também seria impelido a agir dessa maneira com todos os



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

demais participantes do QAM, uma vez que a falha teria sido no procedimento geral das promoções, afetando a todos, e não apenas a ele.

Ademais, não me parece aplicável, *in casu*, a teoria da perda de uma chance, por meio da qual se busca reparar a perda de uma oportunidade real, concreta e de relevância retirada de alguém pelo cometimento de ato ilícito de outrem. A não indicação da nota individualizada dos quesitos do art. 27 do Decreto nº 3.170/76, ainda que se constitua numa falha (consoante interpretação dada pelo TJDF), não me parece determinante para justificar a classificação final do interessado no QAM então elaborado.

Pelo exposto, acolhendo, na essência, a manifestação do Corpo Técnico, Voto por que o Plenário:

I – tome conhecimento do Ofício n.º 709/2016 – CBMDF_GABCG e anexos (e-DOC 073F0AA8-c), tendo por cumprido o item II da Decisão n.º 2374/2016;

II – no mérito, considere improcedentes a representação e seu aditamento, sem prejuízo da recomendação a que se refere o item subsequente;

III – recomende ao CBMDF que, doravante, em atenção ao decidido pelo TJDF na ACP nº 2015.01.1.041972-3, confira aos militares a serem avaliados, quando do julgamento pela CPO/BM a que se refere o art. 27 do Decreto nº 3.170/76, nota de 0 a 6, para cada um dos dez quesitos ali arrolados²⁶;

²⁶ I - as apreciações constantes das Fichas de Informações;

II - a eficiência revelada no desempenho de cargos e missões, particularmente e atuação no posto considerado, em comando, chefia ou direção;

III - a potencialidade para o desempenho nos cargos mais elevados;

IV - a capacidade de liderança, iniciativa e presteza de decisão;

V - os resultados obtidos em cursos regulamentares;

VI - o realce entre seus pares;

VII - as punições sofridas;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

IV – dê ciência desta decisão ao interessado, bem como ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal;

V – autorize o arquivamento destes autos.

Sala das Sessões, em 15 de setembro de 2016.

PAULO TADEU
Conselheiro-Relator

*VIII.- o cumprimento de penas restritivas de liberdade, ou de suspensão do exercício do posto, cargo ou função;
IX - o afastamento das funções para tratar de interesses particulares: e
X - outros fatores, positivos ou negativos, a critério da Comissão de Promoções de Oficiais BM.*