



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
DIVISÃO DE ATOS DE ADMISSÕES

Processo n.º 16363/2019-e

Jurisdicionado: Polícia Militar do Distrito Federal – PMDF

Assunto: Representação

Ementa: Representação n.º 07/2019 – G1P, com pedido de medida cautelar, oriunda do MPJTCDF, acerca de possíveis irregularidades na edição de normativo da PMDF (IN APMB n.º 005/2018) trazendo novos critérios de avaliação do Curso de Oficiais CFO/PMDF, regido pelo Edital Normativo n.º 35/2016 – DGP/PMDF. Decisão n.º 2487/2019: conhecimento da representação, indeferimento da cautelar pleiteada e concessão de prazo à PMDF para manifestação quanto aos fatos narrados.

- Manifestação da PMDF.
- Sugestão de improcedência da Representação e arquivamento dos autos.

Senhor Diretor,

Trata-se da Representação n.º 07/2019–G1P, Peça 3, com pedido de medida cautelar, oriunda do Ministério Público junto a esta Corte (MPJTCDF), que consigna ter recebido denúncia acerca de suposta ilegalidade na edição, pela Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF), da Instrução Normativa APMB nº 005/2018, publicada em 22/1/2018, trazendo novos critérios de avaliação do Curso de Formação de Oficiais (CFO), que não teriam previsão no edital normativo do Concurso nº 35/DGP-PMDF, de 17/11/2016¹, além de violar os princípios da administração pública previstos na CF/88 e na LODF.

2. Segundo o normativo em questão, comporá a nota para classificação final no CFO a pontuação obtida pelo cadete no “**Conceito Atitudinal**”, o qual abrangeria as condutas previstas na Norma Disciplinar Escolar e nos Regulamentos Militares. **Contudo, narra o denunciante que outras condutas, não previstas nos normativos, estão sendo consideradas no cômputo em questão.**

3. Nesse sentido, alega a adoção pela PMDF de **critérios subjetivos** para atribuição de notas, a exemplo da pontuação negativa atribuída aos candidatos “inaptos à doação de sangue” ou pelo fato de “passarem mal em cerimônia militar”.

¹ A análise do Edital Normativo nº 35/DGP-PMDF e o acompanhamento do referido certame são tratados no Processo TCDF nº 37.219/2016.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
DIVISÃO DE ATOS DE ADMISSÕES

4. Ademais, relatam que há pesos diferenciados para as pontuações negativas (-0,8) e positivas (+0,6). Nesse sentido, as condutas consideradas como fato observado negativo recebem desconto da pontuação de -0,8 e as avaliadas como fato observado positivo recebem acréscimo de apenas +0,6, o que estaria em desacordo com a isonomia.
5. Nesse contexto, o MPJTCDF ressalta que o edital, quando em consonância com o ordenamento jurídico vigente, é a lei interna do concurso público, sendo o CFO uma de suas etapas.
6. Assim, não poderia a PMDF submeter os cadetes a novos critérios não amparados em cláusulas editalícias, sob pena de ofensa aos princípios da vinculação ao edital e da segurança jurídica.
7. Enfatiza o *Parquet* que a Administração Pública deve pautar sua atuação na estrita previsibilidade, em atendimento aos princípios da impessoalidade, da legalidade, da moralidade e da boa-fé objetiva.
8. Nessa toada, caso fosse facultado à Administração Pública efetuar alterações posteriores ao edital, não previstas nesse instrumento, a Administração estaria desrespeitando regras por ela mesma criadas ao abrigo da lei.
9. De igual maneira, assevera o MPJTCDF, em todas as etapas dos certames públicos, a forma de avaliação dos candidatos adotada pela Administração deve pautar-se, cumulativamente, por critérios objetivos, previstos em lei, na Constituição e no edital. Não se admitindo que o gestor público na condução de um concurso adote regras dissociadas de qualquer fundamento legal.
10. Nesse sentido, não haveria justificativa legal para que a PMDF fixe pesos distintos para a atribuição de pontuação positiva e negativa, tampouco haveria amparo



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
DIVISÃO DE ATOS DE ADMISSÕES

jurídico para que a jurisdicionada adote critérios arbitrários no computo das notas aos candidatos ao certame.

11. Ao fim, requer o conhecimento da demanda, com a suspensão cautelar da Instrução Normativa APMB nº 005/2018, notificando-se a PMDF para, querendo, apresente os esclarecimentos que entender pertinentes.

DA DECISÃO TCDF Nº 2487/2019 (Peça 8)

12. O TCDF, ao conhecer da Representação, não concedeu a medida cautelar requerida pelo MPjTCDF, oportunizando, todavia, à PMDF a possibilidade de se manifestar acerca dos fatos trazidos nos presentes autos.

DA MANIFESTAÇÃO DA PMDF

13. A jurisdicionada, por meio do Ofício SEI-GDF nº 176/2019 – PMDF/GCG/AATJ (Peça 13), não elaborou uma resposta específica em atendimento à determinação do TCDF mencionada no parágrafo retro. Ela restringiu-se em anexar cópia de dois ofícios que foram encaminhados ao *Parquet* de Contas (Ofício nº 0269/2019 – APMB e Ofício nº 0272/2019 – APMB), em resposta a questionamentos elaborados por aquele Órgão Ministerial sobre a matéria objeto dos presentes autos, bem como de cópia da Instrução Normativa APMB Nº 006, de 23.1.2018². O primeiro ofício faz referência a cinco quesitos (que devem ter sido elaborados pelo MPjTCDF), os quais não sabemos exatamente quais são.

14. A despeito dessas constatações, a seguir trazemos, de forma sumarizada, os principais argumentos trazidos pela PMDF, os quais temos por suficientes para a análise de mérito da representação tratada nos autos.

² Institui no âmbito da Academia de Polícia Militar de Brasília a Norma Disciplinar Escolar, a fim de estabelecer e uniformizar os procedimentos a serem adotados pelos integrantes da Unidade na tramitação dos procedimentos relacionados às condutas escolares praticadas pelos alunos dos cursos executados pela Escola de Formação de Oficiais (EsFO).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
DIVISÃO DE ATOS DE ADMISSÕES

15. A jurisdicionada, no Ofício nº 0269/2019 – APMB (fls. 3/7 da Peça 13), elaborado pela Academia de Polícia Militar de Brasília (APMB), informa que:

- A APMB é o órgão da PMDF responsável pela formação de todos os novos policiais militares;
- Os cursos de formação realizados naquela unidade são, via de regra, responsáveis pela transformação de cidadãos em profissionais física, psíquica, mental e eticamente preparados para o desempenho da missão militar, por meio de um conjunto de atividades e técnicas cuidadosamente delineadas para que esses profissionais estejam dispostos, caso lhes seja exigido, inclusive, o sacrifício da própria vida;
- A formação policial militar exige um cuidado que só pode ser alcançado por meio de metodologias e regimes específicos, constituindo-se um processo integral que abrange questões técnicas e psíquicas, as quais são desenvolvidas por meio de dois tipos de currículos: o **formal** e o **oculto**. O formal contém todas as disciplinas consideradas necessárias para a formação técnica, o oculto tem como principal finalidade, a partir da vivência de realidades tipicamente relacionadas ao cotidiano castrense, moldar o *ethos* policial militar.
- O futuro policial militar é avaliado, portanto, sob os aspectos técnico, atitudinal e moral;
- Estão abrangidas no currículo oculto todas as práticas típicas da rotina policial e do ambiente da caserna, sendo tais matérias responsabilidade direta dos estabelecimentos de ensino militar e a respectiva regulação dos instrumentos avaliativos se dá por meio de Norma Interna de Medida de Aprendizagem (NIMA), que permite aos formadores avaliar os aspectos relacionados ao currículo oculto;
- A NIMA que instituiu pela primeira vez o Conceito Atitudinal nos moldes atuais data de 2016 (IN 002/2016), sendo, posteriormente aprimorada por outra NIMA (IN 005, de janeiro de 2018);
- Em relação ao fundamento legal para a aplicação da IN 005/2018 e sua posterioridade ao Edital do CFO, tal IN (Conceito Atitudinal), assim como



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
DIVISÃO DE ATOS DE ADMISSÕES

algumas outras instruções normativas, é uma Norma Interna de Medida de Aprendizagem. As NIMA são, simplificadamente, as regras internas do estabelecimento de ensino que visam proporcionar o máximo proveito no processo-ensino aprendizagem relacionando-se, por exemplo, a metodologias de ensino e avaliações comportamentais dos discentes, tendo inclusive sido mencionadas no subitem 22.5 do Edital Normativo do CFO³. Assim, a previsão legal para aplicação do Conceito Atitudinal encontra-se no próprio edital normativo;

- O Conceito Atitudinal foi instituído por meio da NIMA IN 002, de 25.08.2016 (anterior ao CFO), sendo posteriormente substituída pela NIMA IN 005/2018, tendo em vista necessidades de aperfeiçoamento;
- Os atuais alunos, ao ingressarem no curso, tomaram conhecimento das NIMA em vigor na APMB (em especial o Conceito Atitudinal e a NDE) já nos primeiros dias de curso (precedendo o início da avaliação) e, no caso da IN 005/2018, quando os alunos do CFO ingressaram na APMB em maio de 2018, ela já se encontrava em vigor e suas regras lhes foram integralmente repassadas;
- Os critérios observados para fins de **aferição do Conceito Atitudinal** são os atos praticados pelo aluno enquadrados como **positivos** ou como **negativos** e o Bônus por Participação Efetiva em Instrução/Aula (**BPEIA**);
- Todas as condutas consideradas positivas e negativas estão elencadas nas Normas Disciplinares Escolares e, no lançamento da observação, devendo estar vinculado o código da conduta observada, de modo que não há espaço para qualquer subjetividade do avaliador: para que haja o lançamento da avaliação, o avaliador deve ter observado a prática (ação ou omissão) de conduta por parte do aluno, a qual deve estar prevista na NDE/RDE, sendo o registro nesse caso, formalizado em formulário próprio, o qual servirá como instrumento de prova para as devidas conferências, quando da checagem mensal dos resultados, que por sua vez são disponibilizados para consulta dos

³ 22.5 Os casos de aprovação e reprovação no CFOPM constarão do Regulamento e do Regimento Interno da Academia de Polícia Militar de Brasília, das Normas Internas de Medida de Aprendizagem (NIMA) e dos demais dispositivos, regulamentos e normas vigentes, bem como as baixadas pelo Comando-Geral da PMDF.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
DIVISÃO DE ATOS DE ADMISSÕES

alunos, que por sua vez atestam a concordância com os resultados, cabendo, **inclusive recurso** por parte do aluno;

- Não há qualquer possibilidade do avaliador criar subjetivamente uma conduta a ser avaliada;
- Além de objetivos, os critérios e a verificação são completamente transparentes, podendo o aluno recorrer dos resultados que julgue estar em desacordo, sendo facilmente verificáveis por meio dos documentos comprobatórios previstos na IN-005;
- Desde o início de sua formação, o aluno precisa perceber que, devido a sua condição na sociedade, em especial a do futuro Oficial, suas condutas negativas sempre terão um peso maior e mais impactante para a sociedade, sempre desencadeando consequências mais drásticas perante a opinião pública do que suas condutas positivas;
- A prática pelo militar de condutas positivas deve ser a regra em sua vida profissional e, portanto, é uma obrigação. Assim, quando opta por praticar ou não cuida o suficiente e permite que a conduta negativa ocorra, a reprimenda ou a reprovação social será mais severa. A conduta negativa do policial pode custar a vida de pessoas inocentes e essa percepção já é trabalhada e reforçada a partir dos pequenos detalhes de sua fase formativa;
- Para fins didáticos, por meio da avaliação de suas condutas, o aluno deve conscientizar-se de que é necessário evitar as condutas negativas e fomentar as condutas positivas em toda sua vida profissional e social. Portanto, a diferenciação possui fins didáticos e voltam-se para os aspectos atitudinais do currículo oculto.

16. A APMB, por meio do Ofício nº 0272/2019 – APMB (anexo à Peça 13), complementa as informações anteriormente prestadas ao MPJTCDF, trazendo em seu anexo a Norma Disciplinar de Ensino (NDE) que contém as regras comportamentais a serem seguidas pelos alunos durante o curso, bem como o rol de práticas observadas para fins de aplicação de medidas disciplinares escolares. Ademais, consigna que:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
DIVISÃO DE ATOS DE ADMISSÕES

- o rol de condutas é também utilizado como referência vinculante da observação do comportamento do aluno para fins de avaliação do Conceito Atitudinal, de forma a estabelecer critérios objetivos de avaliação, deixando as regras claras quanto ao que é avaliado como conduta positiva e o que é considerado conduta negativa;
- O CFO, sendo também um curso de graduação reconhecido pelo Ministério da Educação, submete-se também aos rígidos critérios de avaliação do MEC, quanto à regularidade e qualidade das metodologias de ensino e de avaliação empregados, tendo obtido a nota máxima quando do reconhecimento do curso em 2016, demonstrando, assim, que também para aquele Ministério as medidas avaliativas adotadas no curso foram consideradas adequadas e pertinentes;
- Diferentemente de outros órgãos, os cursos de formação da PMDF não são etapas do concurso e durante a sua realização são aplicadas normas específicas as quais foram elencadas no subitem 22.5 do edital normativo, incluindo-se as NIMA e os regulamentos do MEC, visto que já são, a partir da matrícula no curso policiais militares efetivos.

DA ANÁLISE DE MÉRITO DA REPRESENTAÇÃO

17. A nosso entender os argumentos trazidos pela Corporação são suficientes para afastar as irregularidades apontadas na Representação.

18. Conforme destacado pela jurisdicionada, durante do CFO, são desenvolvidos dois tipos de currículos: o formal e o oculto. O primeiro relacionado a disciplinas necessárias à formação técnica dos profissionais (avaliação por provas, trabalhos etc.) e o segundo voltado aos aspectos atitudinais e morais (avaliados por meio de respostas a estímulos).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
DIVISÃO DE ATOS DE ADMISSÕES

19. Segundo apontado na Representação, condutas não previstas nos normativos estariam sendo consideradas no cômputo do Conceito Atitudinal, o que revelaria a adoção de critérios subjetivos por parte da PMDF.
20. A jurisdicionada, por sua vez, enfatiza que todas as condutas consideradas positivas e negativas estão elencadas nas Normas Disciplinares Escolares e devem estar vinculadas a um código da conduta observada, de modo que não há espaço para qualquer subjetividade do avaliador.
21. Na IN APMB Nº 006/2018 (fls. 10/30 da Peça 13), estão elencadas as condutas positivas (rol do anexo II da IN) e as condutas consideradas negativas (rol do anexo III da IN), com os respectivos códigos. Tais condutas, quando praticadas, são lançadas em formulário específico (Formulário de Fato Observado Positivo – FFOP - ou Negativo - FFON).
22. Tendo em vista tal regramento pormenorizado, condutas não previstas na norma não podem ser objeto de avaliação e diminuição de pontuação atribuída ao aluno. A Corporação inclusive refuta que seria item de avaliação a “inaptidão à doação de sangue” mencionada na Representação. Como não há nos autos prova de que esse item fora objeto de avaliação, não se pode concluir pela existência de irregularidade nesse ponto.
23. Em relação a uma suposta avaliação como aspecto negativo pelo fato de aluno ter “passado mal em cerimônia escolar”, a Corporação manteve-se silente. Entendemos, que tal situação está a depender do caso concreto, vez que poderá ser incluída em alguma conduta negativa prevista no Anexo III da IN APMB Nº 006/2018 (F5, F8 ou F22) ou não ser considerada passível de medida disciplinar. Nesse ponto, deve incidir o critério da razoabilidade por parte do avaliador.
24. Assim, temos que as condutas positivas e negativas a compor o Conceito Atitudinal estão previstas em normas da APMB, não podendo ser criada pelo avaliador, havendo inclusive etapa de recurso por parte do aluno em todas as



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
DIVISÃO DE ATOS DE ADMISSÕES

situações de conduta negativa. Inexiste, portanto, espaço para a adoção de critérios arbitrários no cômputo das notas dos cadetes.

25. Em relação à atribuição de peso diferenciado para pontuações negativas e positivas, cremos que as informações trazidas pela APMB são razoáveis e proporcionais pelo fato de que as condutas negativas praticadas pelo militar trazem maiores repercussões na sociedade que as condutas positivas. Essas são sempre exigidas dos militares e aquelas sempre criticadas e com maior repercussão nos bens jurídicos tutelados pelo Estado.

26. Em função disso e tendo em vista que as regras acerca das condutas negativas valem para todos os alunos do CFO, não vemos ofensa ao princípio da isonomia na atribuição de maior peso às condutas negativas dos alunos do CFO na composição da Conceito Atitudinal.

27. Há que se destacar que o CFO não é etapa do concurso público objeto do Edital Normativo nº 35/DGP – PMDF, de 17.11.206⁴. Tal concurso público visou à admissão ao Curso de Formação de Oficiais Policiais Militares da PMDF, de sorte que, com a publicação da homologação do resultado final, formou-se uma lista de aprovados aptos a serem matriculados no CFO. A propósito, importa consignar que a data de inclusão nas Corporações militares é justamente a de ingresso nos respectivos cursos de formações.

28. Em função desse mister, o edital previu no subitem 22.5 a incidência dos regulamentos internos da APMB e demais dispositivos ao CFO:

22.5 Os casos de aprovação e reprovação no CFOPM constarão do Regulamento e do Regimento Interno da Academia de Polícia Militar de Brasília, das Normas Internas

⁴ 1.3 O concurso público de que trata este edital constará de 7 (sete) etapas, a saber: a) exame de habilidades e conhecimentos, mediante a aplicação de provas objetivas, de caráter eliminatório e classificatório, de responsabilidade do IADES; b) exame de habilidades e conhecimentos, mediante a aplicação de prova discursiva, de caráter eliminatório e classificatório, de responsabilidade do IADES; c) testes de aptidão física, de caráter eliminatório, de responsabilidade do IADES; d) exames biométricos e avaliação médica, de caráter eliminatório, de responsabilidade do IADES; e) avaliação psicológica, de caráter eliminatório, de responsabilidade do IADES; f) sindicância da vida pregressa e investigação social, de caráter eliminatório, de responsabilidade da PMDF; e g) prova de títulos, de caráter classificatório, de responsabilidade do IADES.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
DIVISÃO DE ATOS DE ADMISSÕES

de Medida de Aprendizagem (NIMA) e dos demais dispositivos, regulamentos e normas vigentes, bem como as baixadas pelo Comando-Geral da PMDF.

29. Assim, não compete ao edital normativo do concurso público destinado ao ingresso no CFO estabelecer todo o regramento desse Curso.

30. Os candidatos inscritos no referido concurso público já tinham ciência de que, caso aprovado e matriculado no CFO, seriam submetidos ao regime jurídico regulador desse curso (Regulamento, Regimento Interno da Academia de Polícia Militar de Brasília, Normas Internas de Medida de Aprendizagem e demais dispositivos, regulamentos e normas vigentes, bem como as baixadas pelo Comando-Geral da PMDF).

31. Diante disso, não há que se falar em ofensa ao Edital Normativo do Concurso ou ao princípio da legalidade quando se submete os cadetes da PMDF a critérios estabelecidos após a publicação do Edital Normativo do concurso ao ingresso ao CFO.

32. Conforme mencionado pela jurisdicionada, os alunos foram informados acerca dos regramentos a que se submeteriam logo no início do Curso, não se podendo alegar imprevisibilidade e violação à segurança jurídica.

Ante o exposto, sugerimos ao TCDF:

I – tomar conhecimento do OFÍCIO Nº 0269/2019 - APMB, considerando cumprida a diligência determinada pela Decisão nº 2487/2019;

II – considerar improcedente a Representação consubstanciada na Peça 3, tendo em vista que o concurso público objeto do Edital Normativo nº 35/DGP – PMDF visava a admissão ao CFO; que o aluno do CFO se submete aos regramentos a que alude o subitem 22.5 daquele edital, tendo dele tomado conhecimento quando do início do Curso; e que a



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
DIVISÃO DE ATOS DE ADMISSÕES

atribuição de pesos diferenciados às condutas positivas e negativas dos alunos no CFO está em consonância com o princípio da razoabilidade;

III – dar ciência à decisão que vier a ser proferida ao membro do *Parquet* especializado, signatário da peça representativa, bem como à Polícia Militar do Distrito Federal – PMDF;

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

À superior consideração.

Brasília, 22 de outubro de 2019.

Edival Rodrigues da Matta Junior

Auditor de Controle Externo
Mat. 466-9