



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Processo n.º: 16.363/2019-e

Jurisdicionada: Polícia Militar do Distrito Federal - PMDF

Assunto: Representação

Ementa: Representação n.º 7/2019-G1P, oferecida pelo Ministério Público de Contas, com pedido de medida cautelar, versando sobre possíveis irregularidades na edição de normativo pela Polícia Militar do Distrito Federal – PMDF (IN APMB n.º 5/2018), que trouxe novos critérios de avaliação do Curso de Oficiais CFO/PMDF, regido pelo Edital n.º 35/2016 – DGP/PMDF. Decisão n.º 2.487/2019. Conhecimento da exordial, sem o deferimento da medida cautelar, e concessão de prazo à jurisdicionada para se manifestar sobre os fatos narrados. Esclarecimentos prestados. Unidade instrutiva sugere o cumprimento da diligência, a improcedência da Representação e o arquivamento dos autos. MPC/DF propõe o sobrestamento dos autos e determinação à jurisdicionada para que remeta documentos a esta Corte a fim de propiciar o fiel cumprimento da lei. Voto do relator de acordo com o *Parquet* especializado. VOTO DE VISTA divergente, em harmonia com a unidade instrutiva.

Relator original: Conselheiro Paiva Martins.

VOTO DE VISTA

Tratam os autos da Representação n.º 7/2019-G1P (e-DOC D52A9718-e), oferecida pelo Ministério Público de Contas, com pedido de medida cautelar, acerca de possíveis irregularidades na edição de normativo, pela Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF), que traz novos critérios de avaliação do Curso de Formação de Oficiais (CFO) e que, supostamente, não teriam previsão no edital normativo do Concurso n.º 35/DGP-PMDF, de 17.11.2016.

Para contextualizar o feito, transcrevo, com ajustes de forma, trechos do substancioso relatório/voto do eminente Relator do feito, Conselheiro Paiva Martins, proferido na Sessão Ordinária n.º 5.185, de 12.12.2019 (e-DOC BBAA39D1-e):

“2. Em apertada síntese, o nobre Procurador DEMÓSTENES TRES ALBUQUERQUE afirmou que:

- a) a IN APMB1 nº 005/2018, de 22.1.2018, editada sem lastro no Edital nº 35/2016 – DGP/PMDF, prevê critérios subjetivos para atribuição de notas a alunos do Curso de Formação de Oficiais² ;*
- b) o normativo viola os princípios da administração pública previstos na Constituição Federal e na Lei Orgânica do Distrito Federal (v.g., impessoalidade, legalidade, moralidade, segurança jurídica e boa-fé objetiva).*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

3. Ao final, requereu o conhecimento da peça inaugural, a suspensão cautelar dos efeitos da Instrução Normativa APMB nº 005/18 e a notificação da jurisdicionada para apresentar esclarecimentos.

4. O Tribunal, na Sessão de 23.7.2019, acolhendo Voto deste Relator, exarou a Decisão nº 2.487/19-CPM (e-doc E7185718-e), in verbis:

DECISÃO Nº 2.487/19 (CPM)

“O Tribunal, pelo voto de desempate da Senhora Presidente, proferido com base no art. 16, VI, do RI/TCDF, que acompanhou o posicionamento Relator, Conselheiro PAIVA MARTINS, decidiu : I – conhecer da Representação nº 7/2019-G1P, oferecida pelo Ministério Público junto à Corte (e-doc D52A9718-e), bem como do anexo que a acompanha (e-doc 67D00CC3-e), por estarem preenchidos os pressupostos de admissibilidade constantes do art. 230 do Regimento Interno do TCDF; II – deixar de conceder, nesta etapa processual, a medida cautelar requerida, por não estarem preenchidos os requisitos autorizadores; III – dar ciência desta decisão ao representante do Ministério Público junto à Corte, signatário da exordial; IV – conceder, nos termos do art. 230, § 7º, do Regimento Interno desta Casa, o prazo de 5 (cinco) dias para que a Polícia Militar do Distrito Federal preste esclarecimentos quanto ao teor da representação; V – autorizar: a) o encaminhamento de cópia da Representação e anexo (e-docs D52A9718-e e 67D00CC3-e) à Polícia Militar do Distrito Federal, para subsidiar o atendimento do inciso anterior; b) o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização de Pessoal, para os devidos fins. Presidiu a sessão a Presidente, Conselheira ANILCÉIA MACHADO. Votaram os Conselheiros MANOEL DE ANDRADE, RENATO RAINHA, INÁCIO MAGALHÃES FILHO, PAULO TADEU, PAIVA MARTINS e MÁRCIO MICHEL. Participou o representante do MPJTCDF, Procurador DEMÓSTENES TRES ALBUQUERQUE.”

5. Em atenção ao decisum, a Polícia Militar do Distrito Federal – PMDF, encaminhou o Ofício SEI-GDF nº 176/2019-PMDF/GCG/AATJ (edoc 515DB931-e).

MANIFESTAÇÃO DO ÓRGÃO INSTRUTÓRIO

6. O Corpo Técnico, por meio da Informação nº 1/2019 – DIFIPE3 (e-doc 7CCBD2CD-e), de 22.10.2019, analisa a matéria, nos termos seguintes:

“DA MANIFESTAÇÃO DA PMDF”

13. A jurisdicionada, por meio do Ofício SEI-GDF nº 176/2019 – PMDF/GCG/AATJ (Peça 13), não elaborou



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

uma resposta específica em atendimento à determinação do TCDF mencionada no paragrafo 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 23.1.2018. 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.

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*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

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 algumas outras instruções normativas, é uma Norma Interna de Medida de Aprendizagem. As NIMA são, simplificada, 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*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

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 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.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

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:

- 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 jurisdição, 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
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

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 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

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 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.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

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.”

7. Concluindo, a Instrução sugere ao Tribunal:

“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 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.”

MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

8. O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 743/2019-G1P (e-doc 9C9B2500-e), em 18.11.2019, da lavra do Procurador MARCOS FELIPE PINHEIRO LIMA, diverge da Instrução. Do mencionado parecer, destaco o seguinte trecho:

“8. Após este breve relato, passo à análise do presente feito, informando que atuo nos presentes autos em substituição, consoante o disposto na Lei nº 13.024/2014, na Resolução nº 304/2017, no Ato Normativo nº 1/2015-MPC e na r. Decisão Administrativa nº 46/2017-TCDF.

9. De início, registro que o Parquet especializado possui entendimento divergente do albergado pelo Corpo Instrutivo. Explico.

10. Saliento que, segundo entendimento consolidado pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios – TJDF e pela Procuradoria Geral do Distrito Federal – PGDF (Parecer nº 093/2014 – PROPES/PGDF3), o CFO é considerado etapa/fase integrante do concurso público devido a seu caráter eliminatório, conforme trechos a seguir:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

“APELAÇÃO E REMESSA NECESSÁRIA. MANDADO DE SEGURANÇA. CONCURSO PÚBLICO. ALUNO DO CURSO DE FORMAÇÃO PARA OFICIAL POLICIAL-MILITAR. ETAPA DO CURSO DE FORMAÇÃO. EXONERAÇÃO DO CARGO DE ORIGEM. ATO ILEGAL. ACUMULAÇÃO DE CARGOS. INOCORRÊNCIA. CANDIDATO SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. VACÂNCIA E AFASTAMENTO

TEMPORÁRIO. PREVISÃO LEGAL. Possuindo caráter eliminatório, o curso de formação para oficial policial- militar se afigura fase do certame, em virtude de eventual reprovação de o candidato impedir sua nomeação e posse definitivas. A condição de praça especial, ostentada pelo aluno do curso de formação, é situação intermediária e temporária, visto que desaparecerá após eventual aprovação neste, constituindo verdadeira investidura precária do aspirante a oficial. Sendo o impetrante detentor de cargo público na administração federal, resta-lhe garantido o direito de afastamento ou vacância no cargo de origem, para retorno a este caso infrutífero o ingresso na almejada carreira militar. Não há acumulação de cargos, quando inexistente o exercício simultâneo, estando ausente, inclusive, a percepção concomitante das remunerações.” (2ª Turma Cível, APO 2012.01.1.110433-7, Des. Carmelita Brasil, DJe 04.06.2013, Grifei).

“EMENTA. ADMINISTRATIVO. MILITAR. AFASTAMENTO PARA FREQUENTAR CURSO DE FORMAÇÃO RELATIVO A CARGO PÚBLICO DISTINTO. 1. Os Cursos de Formação para as carreiras de Policial Militar e de Bombeiro Militar do Distrito Federal, seja para ingresso no Quadro de Praças como no de Oficiais, possuem natureza híbrida, na medida em que, conquanto impliquem ingresso na Corporação, têm caráter eliminatório e portanto reversível, assemelhando- se a uma etapa do correspondente concurso público” (Grifei).

11. Nessa toada, o item 22.3 do Edital Normativo nº 35/DGP – PMDF, de 17/11/20163, assim dispõe: “O CFOPM, de caráter eliminatório, funcionará na Escola de Formação de Oficiais (EsFO) da Academia de Polícia Militar de Brasília (APMB), e terá a duração de 3 (três) anos, com regime de dedicação integral e atividades escolares extraclasse, podendo inclusive, serem realizadas após as 18 (dezoito) horas, bem como atividades aos sábados, domingos e feriados.” (Grifei).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

12. Por outro lado, no que se refere à previsão editalícia, subitem 22.5, da incidência dos regulamentos internos da APMB e demais dispositivos ao CFO, embora a IN APMB Nº 006/2018 seja norma posterior à publicação do edital, é anterior à convocação para matrícula no CFO que ocorreu em 19/2/2019. Logo, quanto à esse ponto, a norma pode ser aplicada, uma vez que era vigente à época do curso.

13. Contudo, não obstante a análise prévia trazida neste Parecer, anteriormente à efetiva apreciação do mérito da presente Representação, o sobrestamento do feito é medida que se impõe, no caso concreto, uma vez que este MPC tomou conhecimento de que as pontuações negativas conferidas aos alunos do CFO foram atribuídas de forma subjetiva em documento denominado “formulário de fato observado”.

14. Não se pode olvidar que a atribuição de pontuação em Curso de Formação de 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.

15. Como cediço, são requisitos do ato administrativo os elementos competência (ou sujeito), objeto, motivo, finalidade e forma⁵. 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 forma⁶. 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”⁷.

16. Veja. O que o Parquet vem salientar, in casu, é a possível ausência de motivação para que as notas sejam atribuídas e não as notas em si. Sua inexistência, incontestavelmente, viola o elemento forma necessário à validade do ato administrativo.

17. 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.

18. 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

negativa ou limitação de direitos ou interesses e naqueles em que se tratar de decisão processo administrativo de seleção. A propósito, os termos da norma:

“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.”

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

20. Aos olhos do MPC/DF não se mostra cabível a incorporação da discricionariedade, sem motivação, como justificativa para a atribuição de notas aos alunos do CFO. 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 Academia de Polícia, responsável pelo CFO, um juízo arbitrário dos avaliados.

21. 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.

22. Em síntese, este Órgão Ministerial entende que a motivação do ato administrativo é necessária e integrante do elemento forma, de modo que, seja



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

abrigada pelo 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.

23. Assim sendo, diante da possibilidade de os atos praticados pela PMDF, na condução do CFO, estarem eivados de vícios que podem comprometer a legalidade do curso, ensejando, portanto, a atuação desta c. Corte de Contas, pugno para que o e. TCDF determine à PMDF que remeta ao c. Tribunal todos os documentos intitulados “formulário de fato observado” de todos os alunos, bem como o cálculo da pontuação final de cada aluno, para verificação se as condutas foram efetivamente avaliadas e pontuadas segundo critérios objetivos estabelecidos nas normas de regência, sob pena de, inexistindo motivação para as notas, estas serem consideradas nulas.

*24. Por esses motivos, este Parquet especializado diverge, neste momento, da Unidade Técnica, propondo o sobrestamento do feito e o estabelecimento de prazo para que a PMDF remeta à c. Corte os documentos citados no parágrafo 23 deste *Opinativo*, de modo a propiciar o fiel cumprimento da lei.”*

É o Relatório.

VOTO

[...]

15. Preliminarmente, é importante lembrar que a presente Representação teve origem em denúncia recebida pelo Órgão Ministerial a respeito de avaliações supostamente discricionárias e subjetivas realizadas pela Academia de Polícia Militar de Brasília – APMB com base em normativo editado após a publicação do edital regulamentador do certame.

16. Compulsando os autos, entende-se que a análise pela Corte de Contas deve ser dividida em duas frentes:

i) o Curso de Formação de Oficiais – CFO como etapa do concurso público e a possibilidade de aplicação aos alunos do CFO de normativos editados após a publicação do Edital nº 35/16, mas antes do efetivo início do referido treinamento; e

ii) os atos praticados nas avaliações integrantes do currículo formal e do currículo oculto como atos administrativos, submetidos ao Regime Jurídico Administrativo, com necessidade de observância dos requisitos de validade, especialmente os motivo e forma.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

17. No que diz respeito à possibilidade de aplicação da Instrução Normativa nº 005/2018, os Pareceres são convergentes pela sua possibilidade. De forma distinta do que assevera a PMDF, o Curso de Formação de Oficiais é considerado etapa/fase integrante do concurso público devido ao seu caráter eliminatório, conforme já apontou a Procuradoria-Geral do Distrito Federal – PGDF7 e decidiu o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios – TJDFT.

18. Com efeito, a seleção pública tem início com a inscrição no concurso público de admissão ao Curso de Formação de Oficiais Policiais Militares da PMDF e término com a conclusão ou eliminação do candidato no referido CFO. A esse respeito, o item 22.5 do Edital Normativo nº 35/DGP – PMDF, de 17.11.2016, prevê expressamente a possibilidade de aplicação de normas vigentes à época de sua publicação e também de outras que poderiam ser editadas pelo órgão jurisdicionado, *in verbis*:

“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”.

19. Outrossim, conforme apontou a PMDF, a Instrução Normativa APMB nº 005/2018 é uma Norma Interna de Medida de Aprendizagem que foi editada para aperfeiçoar o Conceito Atitudinal que já estava previsto na Instrução Normativa APMB nº 002/2016, de 25.8.2016, data anterior à publicação do Edital nº 35/2016 (fls. 4/5 do e-doc 515DB931-c).

20. Ademais, na linha do que apontou o MPC/DF, o normativo em comento foi editado em momento anterior à convocação do denunciante para a matrícula no CFO (19.2.2019), o que afasta qualquer ilegalidade em sua aplicação.

21. Entretanto, no que diz respeito aos currículos formal e oculto, em que pese a particularidade da formação necessária aos oficiais e praças da Polícia Militar do Distrito Federal, como bem apontou a instituição nas fls. 3/7 do e-doc 515DB931-c, entende-se que os atos praticados no âmbito da Academia de Polícia Militar do Distrito Federal (e ora questionados) revestem-se da qualidade de atos administrativos, posto que são praticados no exercício de função administrativa. A esse respeito, a prestigiada Professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro define o ato administrativo como sendo: “a declaração do Estado ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob regime jurídico de direito público e sujeita a controle pelo Poder Judiciário.” (grifei).

[...]



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

25. Desta maneira, conjugando os requisitos supracitados e tendo em vista o princípio da motivação¹⁶ previsto no art. 2º, caput, da Lei nº 9.784/9917, e a obrigatoriedade de motivação, com a expressa indicação dos fatos e fundamentos jurídicos para situações que (i) neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses; (ii) imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções; ou (iii) decidam processos administrativos de concurso ou seleção, verifica-se que a atribuição ou supressão de pontos no CFO deve estar suficientemente motivada para que se possibilite eventual controle de legalidade.

26. Ocorre que a denúncia recebida pelo Parquet especializado aponta para uma possível violação à avaliação objetiva fixada na Instrução Normativa APMB nº 005/2018, com suposta discricionariedade, subjetividade e/ou ausência de motivação na atribuição de notas relativas à avaliação do Conceito Atitudinal, integrante do currículo oculto, o que poderia ocasionar variações da ordem de até 25% (vinte e cinco por cento) na nota final do concurso público. Examinando a descrição da denúncia, verifica-se na fl. 11 do e-doc 67D00CC3-e que a avaliação questionada proporcionou variações de até 37 posições na classificação dos candidatos, senão vejamos:

[...]

27. Conquanto se entenda possível a adoção de currículo oculto (com avaliação de aspectos atitudinais e morais) e a aplicação da Instrução Normativa APMB nº 005/2018 ao Curso de Formação de Oficiais iniciado neste ano de 2019, a gravidade dos fatos denunciados reclama maior aprofundamento da matéria por esta Corte de Contas, uma vez que, no Estado Democrático de Direito, não se pode permitir ao Administrador Público que atue a seu bel prazer, desprovido de genuína razão, com possível distanciamento do legítimo interesse público (que lhe é indisponível).

28. Isso posto, em harmonia com o Parquet especializado, e considerando possíveis vícios nos atos administrativos praticados pelo órgão jurisdicionado – o que atrai a competência deste Tribunal de Contas – deve-se diferir o exame de mérito da Representação e, nesta oportunidade, determinar à PMDF que encaminhe ao TCDF os documentos intitulados “formulário de fato observado¹⁸” de todos os alunos do CFO, bem como o cálculo da pontuação final de cada aluno, para que a Unidade Técnica possa examinar se as condutas positivas e negativas foram efetivamente avaliadas e pontuadas segundo critérios objetivos estabelecidos nas normas de regência, sob pena de, inexistindo motivação para as notas, o ato administrativo ser considerado nulo.

29. Por fim, tendo em vista que a documentação requisitada da jurisdicionada possui conteúdo de acesso restrito, com informações sensíveis dos candidatos, a sua juntada aos presentes autos implicará a necessidade de aposição da chancela de sigilo à matéria.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Ante o exposto, lamentando divergir do Corpo Técnico, VOTO no sentido de que o Tribunal:

I. tome conhecimento do Ofício nº 269/2019 – APMB (e-doc 515DB931-c), considerando cumprida a diligência determinada pela Decisão nº 2.487/19;

II. determine à Polícia Militar do Distrito Federal – PMDF, que, no prazo de 10 (dez) dias, encaminhe ao Tribunal os documentos intitulados “Formulário de Fato Observado” de todos os alunos do Curso de Formação de Oficiais – CFO, bem como a memória de cálculo da pontuação final de cada aluno;

III. dê ciência da decisão que vier a ser proferida ao Parquet especializado; e

IV. alerte à Secretaria de Fiscalização de Pessoal que a documentação requisitada no inciso II possui caráter sigiloso e que sua juntada implicará a necessidade da aposição da chancela de sigilo aos presentes autos, na forma da Resolução TCDF nº 207/2010.

V. autorize o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização de Pessoal para as providências cabíveis.”

Naquela ocasião, lançado o voto do i. Conselheiro Paiva Martins, e iniciada a discussão, pedi vista do processo, para melhor compreensão do assunto, adiando o julgamento da matéria, nos termos da **Decisão n.º 4.352/2019** (e-DOC BBAA39D1-e).

Ao compulsar o Ofício SEI-GDF n.º 176/2019 – PMDF/GCG/AATJ (Peça 13) encaminhado pela Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF) ao e. Tribunal de Contas, entendo ser necessário iniciar a presente análise pela avaliação da previsão contida na Instrução Normativa APMB n.º 005/2018, referente ao cômputo do “conceito atitudinal” no cálculo da média final do Curso de Formação de Oficiais.

Consoante apontado pela jurisdicionada (PMDF), os cursos de formação são realizados pela APMB, órgão da PMDF responsável pela formação de todos os novos policiais militares. Conforme as informações prestadas, a avaliação do policial militar envolve a formação de dois tipos de currículos: o formal e o oculto. O formal versa sobre a formação técnica do candidato. O oculto, por sua vez, tem como principal finalidade indicar aspectos atitudinais do candidato.

Acerca do currículo oculto, a terminologia utilizada (oculto), de fato, conduz a precipitadas conclusões pela violação do princípio da transparência que deve reger os concursos públicos. Ocorre que, nos termos dos esclarecimentos prestados pela jurisdicionada, os respectivos instrumentos avaliativos são regulados pela Norma Interna de Medida de Aprendizagem (NIMA). Esse normativo instituiu o Conceito Atitudinal (IN 002/2016), o qual posteriormente foi aprimorado pela IN 005/2018. Conforme esclarecimento prestado pela Sefipe deste Tribunal, as NIMAs



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

“são, simplificadaamente, 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 CFO”.

Ainda conforme a unidade instrutiva, *“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)”*. Nesses termos, as condutas positivas e negativas que visam avaliar aspectos atitudinais do candidato foram objetivamente elencadas, o que demonstra a previsão objetiva dos critérios considerados e, por consequência, afasta a ideia de discricionariedade do avaliador.

Acerca da aplicação da IN 005/2018, posterior ao Edital do CFO, cabe reiterar o argumento de que a Norma Interna de Medida de Aprendizagem (NIMA) é prevista no subitem 22.5 do Edital Normativo do CFO. Considerando as necessidades de aperfeiçoamento, os alunos tomaram conhecimento das NIMAs em vigor ao ingressarem no curso. Não há irregularidade verificável no caso, uma vez que, ao ingressarem na APMB, os alunos foram informados das regras que se encontravam em vigor. Ainda que fosse compreendido como inovação do edital (posição que não é aqui assumida), cabe citar que o Superior Tribunal de Justiça reconheceu a validade da exigência de legislação superveniente à publicação de edital no caso de a matéria estar contida em tema previsto no instrumento editalício:

“CONCURSO PÚBLICO. ANULAÇÃO. QUESTÕES. PROVA.

Só excepcionalmente, em caso de flagrante ilegalidade e quando dissociada das regras do edital, o Judiciário tem anulado questão objetiva de prova de concurso público. Em regra, cabe à banca examinadora a responsabilidade de apreciar o mérito das questões de prova de concurso. Assim não cabe ao Judiciário, em respeito ao princípio da separação dos poderes, acolher a irresignação da impetrante sobre as incorreções de gabarito. Quanto às questões referentes à EC n. 45/2004, norma editada após a publicação do edital, para a Min. Relatora, o Tribunal a quo decidiu com acerto, uma vez que o edital não veda expressamente a exigência de legislação superveniente à sua publicação, logo estaria a matéria contida no tema “Poder Judiciário” porque a citada emenda constitucional foi promulgada com objetivo de alterar a estrutura do Judiciário.”

RMS 21.617-ES, Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, julgado em 27/5/2008.

Ressalta-se que a previsão objetiva dos requisitos em normativa comunicada no curso de formação e a sujeição de todos os candidatos aos mesmos



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

parâmetros de avaliação confirmam que não há violação dos princípios da legalidade, transparência e isonomia requeridos em um certame público.

Assim, superadas as discussões acerca do conceito e transparência do currículo oculto adotado, bem assim sobre as normas aplicáveis ao curso de formação e, finalmente, quanto à disparidade de atribuição de nota para condutas positivas ou negativas dos alunos e acerca da aferição dos parâmetros levados em conta para avaliação do candidato e a respectiva nota atribuída, entendo que esta Corte de Contas deve limitar-se ao exame da ocorrência de irregularidades na edição do normativo lançado pela PMDF, no que diz respeito aos princípios constitucionais mencionados.

Dessa forma, examinar a atribuição de nota aos candidatos e os parâmetros de avaliação dos candidatos significaria adentrar no mérito do concurso público, o que não poderia ser realizado por este Tribunal de Contas, pois que a atuação desta Casa de Contas deve centrar-se na análise de ocorrência de ilegalidade ou dissociação das regras do edital do caso apresentado, conforme jurisprudência consolidada:

“VII. Todavia, em matéria de concurso público, a atuação do Poder Judiciário limita-se à verificação da observância dos princípios da legalidade e da vinculação ao edital, tendo presente a discricionariedade da Administração Pública na fixação dos critérios e normas reguladoras do certame, que deverão atender aos preceitos instituídos na Constituição Federal, sendo-lhe vedado substituir-se à banca examinadora para apreciar os critérios utilizados para a elaboração e correção das provas, sob pena de indevida interferência no mérito do ato administrativo. Ou seja, “o Poder Judiciário não pode atuar em substituição à banca examinadora, apreciando critérios na formulação de questões, reexaminando a correção de provas ou reavaliando notas atribuídas aos candidatos.””

(STJ, RMS 28.204/MG, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, DJe de 18/02/2009). No mesmo sentido, dentre inúmeros precedentes: STJ, AgInt no RE nos EDcl no RMS 50.081/RS, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, CORTE ESPECIAL, DJe de 21/02/2017, AgInt no RMS 49.513/BA, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, DJe de 20/10/2016, AgRg no RMS 37.683/MS, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 29/10/2015.

Apresentadas essas considerações, reputo haver razões suficientes para que o Tribunal acolha o posicionamento exarado pela unidade instrutiva deste Corte de Contas.

Em face do exposto, em harmonia com o a Secretaria de Fiscalização de Pessoal – Sefipe/TCDF, com o ajuste que faço, VOTO no sentido de que o e. Plenário:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

- I. tome conhecimento do OFÍCIO N.º 0269/2019 - APMB, considerando cumprida a diligência determinada pela Decisão n.º 2.487/2019;
- II. considere improcedente a Representação consubstanciada na Peça 3;
- III. dê ciência da decisão que vier a ser proferida ao membro do *Parquet* especializado, signatário da exordial, bem como à Polícia Militar do Distrito Federal – PMDF;
- IV. autorize o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização de Pessoal – Sefipe/TCDF, para fins de arquivamento.

Brasília (DF), 05 de fevereiro de 2020

INÁCIO MAGALHÃES FILHO
Conselheiro