



**Processo nº** 37.050/10

**Origem:** Polícia Militar do Distrito Federal – PMDF.

**Assunto:** Representação.

**Ementa:** Representação oferecida pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, acerca de possíveis irregularidades ocorridas em promoções nos quadros da Polícia Militar do Distrito Federal. Concessão de medida cautelar *inaudita altera pars* para o Distrito Federal e a corporação se absterem de realizar novas “promoções” de militar com respaldo no instituto da “agregação” ou em decorrência dela, até ulterior manifestação do Tribunal. Autorização para a unidade técnica competente analisar os fatos narrados na Representação, caso necessário, por meio de inspeção, com a oitiva do titular da PMDF. Embargos de declaração. MSG 2010.00.2.021339-9. Concessão de medida liminar para suspender os efeitos da decisão do Tribunal. Sobrestamento dos autos. Decisão nº 912/11. Revogação de liminar e denegação da ordem no MSG 2010.00.2.021339-9. Provimento dos embargos. Decisão nº 6.550/11. Novos embargos de declaração. Desprovimento do recurso. Decisão nº 86/12. Ofício nº 266/12 – ATJGCG. Requerimento de medida cautelar, permitindo a adoção de providências preliminares para a promoção de policiais na data de 21.04.12. Deferimento. Decisão nº 777/12. Análise do mérito. Conhecimento pelo Tribunal Excesso de agregações na Corporação. Determinações ao órgão de origem. Aquiescência do Ministério Público, com ressalvas. Considerações acerca das promoções de militares com respaldo no instituto da agregação. Voto parcialmente convergente.

**Fundamento legal para não inclusão em pauta:** art. 1º, inciso VI, da Resolução nº 161/03.

## RELATÓRIO

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

Na Sessão Ordinária nº 4.479, de 13 de dezembro de 2011, o Tribunal adotou a Decisão nº 6.550/11 (fl. 111):

*“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I - tomar conhecimento dos embargos de declaração opostos pelo Comandante-Geral da Polícia Militar do Distrito Federal (fls. 68/69), para, no mérito, dar-lhes provimento; II - atribuir ao item II da Decisão nº 6.597/10 (fl. 61) a seguinte redação: “II - conceder a medida cautelar “inaudita altera pars”, no sentido de determinar ao Distrito Federal e à Corporação que se abstenham de efetivar novas “promoções” de militares, com respaldo no instituto da “agregação”, conforme estabelecido no artigo 77, § 1º, inciso I, da Lei nº 7.289/84, ou em decorrência desta, até a apuração dos fatos e ulterior manifestação do Tribunal” III - determinar o retorno dos autos à 1ª*



*ICE, para os devidos fins; IV - determinar à 1ª ICE que, no exame do mérito do feito, observe se houve promoções que se amoldem ao objeto da representação tratada no processo em exame; V - dar ciência desta decisão ao recorrente.”*

Em 24 de janeiro de 2012, o Comandante-Geral da Polícia Militar do Distrito Federal opôs embargos de declaração à decisão supra (fls. 113/115). Por intermédio da Decisão nº 86/12 (fl. 122), a Corte negou provimento ao citado recurso.

Em 7 de março de 2012, a Corporação Militar protocolou na Corte o Ofício nº 266/12-ATJGCG (fls. 155/160), de cujo teor retiro os seguintes pontos principais alegados:

- a representação em comento, apesar de contemplar a situação relacionada ao excedente de coronéis, possui como foco objetivo o desvirtuamento do instituto da agregação, no que diz respeito à promoção de major ao posto de tenente-coronel;
- os requisitos sustentadores da medida cautelar concedida pela Corte (Decisão nº 6.597/10) relacionam-se àquela ascensão funcional, não atingindo, portanto, o posto de coronel PM;
- a realidade hoje vivenciada pela PMDF em muito destoia da ocasião em que foi concedida a medida liminar pela Corte, pois, à época, existiam dezessete coronéis acima do limite quantitativo e, hoje, apenas dois coronéis excedentes;
- em função de diversos oficiais legitimamente agregados, existem claros no quadro, situação que implica na inafastável necessidade de nomeação de oficiais de menor patente hierárquica para desempenhar as funções de coronel;
- do total de nove coronéis atualmente agregados, dois foram em ocasião bem anterior ao período apurado neste processo, enquanto outros sete foram agregados já em momento posterior ao fato objeto de apuração nos autos ora em exame;
- dessa forma, a promoção ao último posto não está abrangida pelos termos da Decisão nº 6.597/10;
- caso haja eventual posicionamento dissonante por parte da Corte, haveria quebra da simetria que deveria existir entre o que consta da representação e o que efetivamente restou deliberado pelo Tribunal de Contas;
- a manutenção de oficiais de posto inferior no exercício de funções de coronéis obrigaria, por força de lei, a implementar a passagem de seis integrantes deste posto para a reserva remunerada em 21.04.12.

Em nova análise, a Corte, por intermédio da Decisão nº 777/12 (fl. 166), decidiu:



*I - tomar conhecimento do Ofício nº 266/12-ATJGCG (fls. 155/160); II - conceder a medida cautelar requerida pela Corporação, para o fim, exclusivo, de adotar as providências preliminares necessárias à promoção de oficiais que deve ocorrer em 21.04.12, esclarecendo ao requerente que ainda pende de análise o mérito da Representação nº 23/2010 - DA; III - em razão da urgência do caso, determinar à unidade técnica competente que, no prazo 15 (quinze) dias, conclua o exame do mérito da representação em exame, autorizando, desde logo, o posterior encaminhamento do feito ao duto Ministério Público.*

Assim, os autos retornaram à unidade competente para exame do mérito da Representação tratada neste feito.

#### MANIFESTAÇÃO DO ÓRGÃO INSTRUTIVO

O corpo instrutivo, na análise que lhe incumbe, tece os seguintes comentários:

*“39. Fundamental assinalar que a análise se restringiu à documentação constante destes autos, devido à necessidade desta Unidade Técnica de cumprir o prazo de 15 (quinze) dias para exame do mérito da supracitada representação, conforme item III da Decisão nº 777/2012.*

*40. É certo que, nos dados do quadro às fls. 149/152, referentes a cessões ocorridas em dezembro/2010, observa-se o caráter transitório dado às cessões ocorridas em época de promoção. Conforme se pode verificar, esses afastamentos, em sua maioria, deram-se por prazos inferiores a trinta dias. Naquela ocasião, muitos oficiais foram agregados em dezembro/2010 e revertidos em janeiro/2011 aos quadros da Corporação, fls. 149 e 151. À vista dessa informação, bem como dos dados relacionados na presente Representação, numa análise perfunctória, poder-se-ia concluir que estaria configurado o desvirtuamento nas agregações.*

*41. Por outro lado, examinando outras evidências que emergem dos autos não é possível deduzir que a Corporação estaria se servindo das agregações para “abrir” vagas para promoções acima dos limites legais, como se demonstrará a seguir.*

*42. Em outros autos, conforme mencionado no parágrafo 38, quando realizada inspeção na PMDF, no período de abril/99 a agosto/04, não foram encontradas ocorrências que indicassem o aumento do número de oficiais agregados no mês das promoções em razão de cessões de natureza civil ou o inchaço do quadro de excedentes pela reversão dos agregados imediatamente após a efetivação das promoções.*

*(...)*

*46. Considerando os dados trazidos aos autos às fls. 153/154, atualizado em 16/02/2012 (efetivo de oficiais: 1549, agregados: 176, excedentes: 34), observa-se que os percentuais de agregados e excedentes alcançam 11,36% e 2,20%, respectivamente, em relação ao efetivo.*



47. Ao cotejar tais informações (11,36% e 2,20) com as apresentadas na inspeção (12,39% e 2,29%), verifica-se a proximidade dos valores, o que indica o não crescimento de agregados e excedentes em relação ao efetivo, haja vista os referidos dados anexados aos autos. Importa notar que, à falta de outros dados, não é possível examinar os anos anteriores.

48. Ademais, a partir das fls. 153/154, não sobejam excedentes nos quadros de oficiais da corporação (34) de modo a configurar a manobra referida na inspeção.

49. De outra parte, é correto que a Representação do Parquet se restringe à excessiva quantidade de agregações, diferentemente da referida inspeção, não fazendo correlação com os excedentes.

50. De fato, configurando esse excesso, observa-se que o posto de tenente-coronel excede em 82,05% do efetivo legal, o de major ultrapassa 24,62% , o de capitão e o de coronel, 5,75% e 5,13% , respectivamente, limitando a análise ao Quadro de Oficiais de Policiais Militares. O efetivo total de oficiais está previsto no Anexo I, da Lei nº 12.086/2009, fls. 177/180.

51. A respeito da possibilidade de afastamento de policiais-militares da Polícia Militar do Distrito Federal, o artigo 5º do Decreto nº 3.014/1975 a prevê, desde que o número total de afastamento não exceda a 5% do efetivo previsto de oficiais e praças, fls. 182/183. Também está prevista a extrapolação desse número, a critério do Governador, consoante Decreto nº 32.810/2011, fl. 184.

52. Acerca desse excesso de agregação, cumpre relembrar que na auditoria de regularidade realizada na PMDF em 2004, Processo nº 1292/03, conforme parágrafos 35/37, foi observado o crescimento do volume de agregação de policiais e a conseqüente abertura de novas vagas no quadro de acesso para novas promoções.

53. A proporção agregados/efetivos de oficiais de 11,36% ultrapassa o limite legal. É correto, por outro lado, que o instituto da agregação compreende diversas situações, como mencionado no parágrafo 21, além do afastamento para servir em outro órgão ou entidade da Administração Pública, conforme artigo 77 da Lei Federal nº 7.289/84. Deve, portanto, a jurisdição adotar as medidas cabíveis para reduzir este quadro, limitando o afastamento ao limite legal, sob pena das sanções legais.

54. Em razão disso, até a sua regularização, deve permanecer a abstenção de efetivar novas "promoções" de militares, com respaldo no instituto da "agregação", conforme estabelecido no artigo 77, § 1º, inciso I, da Lei nº 7.289/84, ou em decorrência desta, nos termos da Decisão nº 6.550/2011. A nosso ver, nessa abstenção, deve ser acrescentado também o afastamento previsto no art. 77, §1º, inciso III, alínea "l", por "ter passado à disposição de outro órgão do Distrito Federal, da União, dos Estados ou Territórios para exercer função de natureza civil" e da alínea "m", por "ter sido nomeado para qualquer cargo Público civil temporário, não eletivo,



*inclusive da administração indireta; ”.*

55. *Além do excesso de agregação, cumpre registrar outra questão a respeito de desvio de finalidade, ponto suscitado pelo Parquet.*

56. *Segundo se depreende do Anexo I do Ofício da PMDF, fls. 149/152, os locais de agregação naquela época são os seguintes: Casa Militar do Distrito Federal (22 oficiais), Secretaria de Estado de Esporte do Distrito Federal (17 oficiais), Corregedoria Geral do Distrito Federal / SEOPS (5 oficiais), Supremo Tribunal Federal (3 oficiais), Auditoria Militar (2 oficiais), Missão de Paz (1 oficial), Casa Militar da Presidência da República (1 oficial), Administração Regional (1 oficial), SNSP (1 oficial), LTSP (1 oficial). Estes dois últimos não foram identificados.*

57. *Portanto, o afastamento de alguns militares ocorreu para exercício de cargos de natureza civil, especialmente na Secretaria de Estado de Esporte do DF e Administração Regional. O restante estaria fundamentado no artigo 21 do Decreto nº 88.777/83 .*

58. *Consoante parágrafo 38, esta Corte já havia determinado à PMDF que observasse que não havia base legal para agregar policiais militares à Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social para o desempenho de quaisquer atividades dissociadas da função policial militar.*

59. *Estendendo essa linha de raciocínio, a nosso ver, a cessão de oficiais a outro órgão da administração pública deve ser vinculada à atividade policial militar, devendo ser excepcional o afastamento para atividade de natureza civil, como se demonstra a seguir.*

60. *Como é cediço, a formação de um oficial demanda um longo tempo e o dispêndio de investimentos volumosos, por meio de constantes cursos de treinamento, aperfeiçoamento e formação. Após formado, o policial deve dedicar à atividade-fim.*

61. *Nesse sentido, o próprio Estatuto dos Policiais Militares da PMDF define que a carreira policial-militar é caracterizada pela atividade continuada e inteiramente devotada às finalidades precípua da Polícia Militar, entre outros, nos termos dos artigos 4º, 5º e 24 da Lei Federal nº 7.289/84 .*

62. *Outrossim, o desvio do oficial para funções de índole civil, desfalca os quadros da corporação, também não se mostra compatível com a sua formação, nem se compactua com as demandas da população, cujo desvio de finalidade atenta ao princípio da moralidade e do interesse público.*

63. *Além disso, na Decisão nº 4663/2009, o Tribunal já deliberou ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal que “a condição de militar agregado, por estar à disposição de outros órgãos, deve ser vista como exceção, devendo ser minimizada a sua ocorrência, sob pena de caracterizar burla à legislação que fixa o quadro de pessoal do CBMDF”, conforme parágrafo 33.*

64. *Em face do exposto, deve o Tribunal deliberar para a*





*Corporação que a cessão de oficiais a outro órgão da administração pública deve ser vinculada à atividade policial militar, devendo ser excepcional o seu afastamento para função de natureza civil, em consonância com os artigos referenciados da Lei Federal nº 7.289/84 e o § 5º do art. 144 da Constituição Federal, e também em homenagem aos princípios da moralidade e do interesse público.*

65. Outra questão suscitada pelo Parquet é a redução do interstício pela metade para preencher as “falsas” vagas.

66. O artigo 5º, §2º, da Lei nº 12.086/2009 dispõe o seguinte:

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

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

67. Não emergem dos autos evidências que ilustrem a citada redução de interstício. Para o exame da matéria, é necessário um maior aprofundamento, o que deverá ser objeto de verificação em futura inspeção.

Dessa forma, o corpo técnico sugere que o Tribunal:

*I – tome conhecimento:*

*a) do Ofício nº 0192/2012-DPAD-Prom e anexos, fls. 135/154;*

*b) do Ofício nº 301/2012-DPAD, fls. 170/176;*

*c) do presente relatório e anexos, fls. 177/196;*

*II – determine à Polícia Militar do Distrito Federal que:*

*a) adote providências tendentes a minimizar o quadro de agregações na Corporação, limitando o número total de afastamento a 5% (cinco por cento) do efetivo de oficiais, previsto no artigo 5º do Decreto nº 3.014/1975;*

*b) em face do item anterior, até a regularização dessas agregações, abstenha-se de efetivar novas promoções de militares, com respaldo no instituto da "agregação" previsto no artigo 77, § 1º, inciso I, e também no mesmo artigo, inciso III, alíneas “I” e “m”, da Lei nº 7.289/84, ou em decorrência destes, principalmente naqueles postos que excedem o efetivo previsto no Anexo I da Lei nº 12.086/2009;*

*c) estabeleça medidas no sentido de que a cessão de oficiais a outro órgão da administração pública deve ser vinculada à atividade policial militar, devendo ser excepcional o seu afastamento para função de natureza civil, em consonância com os artigos 4º, 5º e 24 da Lei Federal nº 7.289/84 e o § 5º do art. 144 da Constituição Federal, e também em homenagem aos princípios da moralidade e do interesse público;*



*d) ultimada a referida regularização e fixadas as mencionadas medidas, os resultados devem ser encaminhados imediatamente ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, para fins de avaliação;*

*III – autorize:*

*a) o envio de cópia da presente instrução à jurisdicionada, com vistas a subsidiar o cumprimento da diligência;*

*b) a realização de futura inspeção na Polícia Militar do Distrito Federal para exame do cumprimento do item “II” e também da regularidade da utilização da redução do interstício previsto no artigo 5º, §2º, da Lei nº 12.086/2009;*

*c) o retorno dos autos à Inspetoria, para os devidos fins.*

### MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Parquet acolhe as sugestões do corpo instrutivo, aduzindo o seguinte:

25. *Causa estranheza, ainda, o fato de se efetivarem nomeações de militares para cargos comissionados, com agregações às vésperas de promoções, com o correspondente retorno (reversão) ao Quadro, em menos de 30 (trinta) dias, consoante o constatado. Vislumbra-se, com isso, verdadeiro desvirtuamento do instituto legalmente previsto, com o desvio de finalidade em sua utilização. Corrobora nesse sentido o fato de que o efeito desfavorável ao interesse público repousaria no excedente de militares em determinado “posto” ou graduação, em descompasso com a escala hierárquica.*

26. *É consabido que o serviço militar é calcado, principalmente, nos princípios da disciplina e da “hierarquia”, e é com base e tais preceitos, dentre outros, que se estabelecem os quantitativos de vagas em cada “posto” ou “graduação”, formando-se uma espécie de “pirâmide”, com diversos graus de “comando”, até o ápice. O art. 42 da Carta Magna expressa tais postulados.*

27. *Nesse sentido, vale ressaltar que a sugestão a que alude o item “II.a” (fl. 201), no sentido de se determinar à Corporação que “adote providências tendentes a minimizar o quadro de agregações na Corporação, limitando o número total de afastamento a 5% (cinco por cento) do efetivo de oficiais, previsto no artigo 5º do Decreto nº 3.014/1975”, na visão Ministerial, é medida que deveria ser, também, endereçada ao Governador do Distrito Federal, porquanto o aludido Decreto (fl. 182) estabelece (art. 6º) que: “A critério do Governador, o número de afastamento poderá exceder ao fixado...”, observadas as regras ali impostas, com as alterações introduzidas pelo Decreto nº 32.810/2011 (fl. 184). Alie-se a isso, o fato de que este Decreto revogou expressamente o art. 3º daquele primeiro Normativo, que estabelecia que era “vedado afastamento de oficiais subalternos”, salvo nas exceções ali previstas. Ademais, os afastamentos aqui verificados foram efetivados mediante “Decretos” da Autoridade Máxima do Poder Executivo.*



28. A determinação para se manter a abstenção, até a regularização, de se efetivar novas promoções de militares, com respaldo no instituto da "agregação" previsto no artigo 77, § 1º, inciso I, e também no mesmo artigo, inciso III, alíneas "l" e "m", da Lei nº 7.289/84, ou em decorrência destes, principalmente naqueles postos que excedem o efetivo previsto no Anexo I da Lei nº 12.086/2009; (item II.b) é medida que se impõe, observada a extensão ora apresentada pela Instrução, quanto aos dispositivos legais alcançados. Corrobora nesse sentido o fato de que se trata de medida cautelar que havia sido adotada, até a apuração dos fatos (cuja decisão correspondente foi mantida pelo Poder Judiciário a teor do Acórdão nº 558.311, não olvidando a oposição de Embargos de Declaração pelo GDF, pendente de julgamento). Portanto, a medida requer a continuidade acautelatória, até a efetiva regularização.

29. De outra parte, entende-se que a solução para o impasse estaria no efetivo não-desvirtuamento do instituto da agregação, na forma traduzida no parágrafo anterior, abstendo-se a Corporação e o GDF de se efetivar "afastamentos" indevidos, por curtos interregnos, apenas para fins promocionais, porquanto o direito advindo de vagas decorrentes de determinadas agregações (não elencadas em tais dispositivos) não pode se sobrepor a estas.

30. A sugestão de se determinar que se "estabeleça medidas no sentido de que a cessão de oficiais a outro órgão da administração pública deve ser vinculada à atividade policial militar, devendo ser excepcional o seu afastamento para função de natureza civil, em consonância com os artigos 4º, 5º e 24 da Lei Federal nº 7.289/84 e o § 5º do art. 144 da Constituição Federal, e também em homenagem aos princípios da moralidade e do interesse público; (item II.c), também merece acolhida, não olvidando, que o próprio Decreto nº 32.810/2011 (fl. 184), já estipula que, para se exceder no número de afastamentos, há que se observar os ditames do Decreto Federal nº 88.777/1983, o qual estabelece em que situações serão "considerados no exercício de função de natureza policial-militar ou de interesse policial-militar ou de bombeiro-militar". Tal regramento devem também ser a diretriz em caso de afastamentos dentro do limite fixado, preservando-se os interesses da PMDF que seria, sobretudo, na essência, o interesse público.

31. Demais considerações externadas pelo Corpo Técnico também não merecem reparos, estando consonantes com o entendimento Ministerial.

Assim, o Ministério Público opina no sentido de que a Corte acolha as sugestões ofertadas pela unidade técnica.

É o relatório.





## VOTO

A promoção de oficiais da PMDF é matéria recorrente nesta Corte de Contas, em função da complexidade de que se revestiu o tema, tendo em vista o excessivo número de agregações e de excedentes nos quadros da Corporação, que prejudicam a sua normal utilização.

Observe-se, de início, que a agregação está prevista em lei e sua utilização, teoricamente, em nada prejudica a atuação da PMDF. Assim, deve-se deixar claro que não se está questionando a validade do instituto, mas, sim, a sua indevida utilização. Note-se que a unidade técnica registra que desde o Processo nº 1.292 de 2003 (há quase dez anos) já fora identificado naquela Corporação volume exacerbado de agregações, fato que “abria” artificialmente vagas no quadro para acesso de novas promoções. Situação semelhante é relatada pela unidade de apoio também nos autos do Processo nº 1.089 de 2004.

No caso presente, muitos servidores militares foram agregados em dezembro de 2010 e revertidos à Corporação em janeiro de 2011, restando patente o desvirtuamento do instituto da agregação, com o objetivo primordial de criar vagas destinadas à promoção. Essa situação, alheia à boa prática administrativa, gerou um excedente absurdo no posto de Tenente-Coronel, segundo dados colhidos pela unidade técnica, de mais de oitenta por cento dos postos previstos em lei. Demais postos também observaram excedente em função de tal prática, ainda que em percentuais menores.

Entendo, portanto, que o Tribunal necessita balizar a questão de forma perene, como forma de dar tranquilidade e segurança jurídica não só às promoções objeto da Representação ora em exame, mas, também, às vindouras. Tal balizamento opera em favor, em última análise, do objetivo primordial da Polícia Militar do Distrito Federal, que é a manutenção da ordem pública e segurança interna do Distrito Federal, *ex-vi* do artigo 2º de seu Estatuto. Assim, passo a analisar as sugestões da unidade técnica.

**Quanto ao item II.a** (fl. 201), concordo com o corpo técnico, pois, pelas normas do Decreto nº 3.014, de 3 de outubro de 1975, o número total de afastamentos de policiais-militares (aí incluídas as agregações) não poderá ser superior a 5% (cinco por cento) do efetivo previsto de oficiais e praças. Nada obstante, deve-se salientar que o Decreto nº 32.810, de 23 de março de 2011, modificou aquele outro, permitindo que, a critério do Governador do DF, o número de afastamento seja excedido àquele patamar de 5% (cinco por cento).

Entendo, todavia, que as normas devem ser conciliadas. De fato, o Governador, em certas ocasiões, pode necessitar de pessoal militar para desempenho de outras funções externas à Corporação. Daí funcionar a norma permissiva do Decreto nº 32.810/11, como forma de não engessar a máquina administrativa. Entretanto, trata-se de excepcionalidade, pois a regra é que os afastamentos não passem de 5% (cinco por cento).

Em realidade, quando os afastamentos ultrapassam aquele patamar, podem ocorrer desvios como os consubstanciados nesta Representação, afetando,



inclusive, direitos de outros policias militares que ficam à margem de promoções, em virtude de inexistência de vagas. Assim, em meu sentir, os afastamentos que ultrapassem o percentual de 5% (cinco por cento) devem ser devidamente motivados, eis que presente a determinação legal constante do artigo 50 da Lei nº 9.784/99, recepcionada no DF pela Lei nº 2.834/01:

*“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;*

*(...)*

*§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.(...)”*

De toda forma, é indispensável deduzir que, embora se permita excepcionalmente afastamentos em percentuais maiores que 5% (cinco por cento), as vagas daí decorrentes não podem servir também para promoção. Ora, a norma visa a dotar o Governador de meios excepcionais para satisfazer sua gestão administrativa, porém, não pode também servir para outros fins, pois, caso contrário, o artigo 6º do Decreto nº 3.014/75 faria *tabula rasa* do artigo 5º. Noutras palavras, a norma geral é de 5% (cinco por cento) de afastamento para todos os fins, inclusive para gerar vagas destinadas à promoção. O excedente àquele percentual já é uma excepcionalidade que não pode ser usada para outros fins.

Questão umbilical a esta diz respeito ao número de excedentes. Evidentemente, quanto maior o excedente menor a possibilidade de outras vagas para promoção, eis que o quadro funcional estará completo. Daí determinar-se à Corporação a adoção de medidas que diminuam o número de excedentes, sob pena de deixar ao relento o direito de promoção de diversos policiais.

Afora essas questões, contudo, porquanto a promoção está prevista em lei, não se pode excluí-la do rol de direitos dos policiais.

Assim, para que haja promoção devem-se seguir duas etapas distintas: primeiro observar se há, nos quadros da PMDF, vagas em cada posto, já considerado o número de excedentes; em seguida, para se determinar o número correto de vagas a preencher é preciso, antes, observar o total de policiais afastados, a fim de que seja obedecido o percentual legal de 5% (cinco por cento) do efetivo previsto de oficiais, tendo em vista que os policiais afastados em cota superior aos 5% (cinco por cento) não podem gerar vagas para promoção.

No quadro hipotético abaixo, pode-se perceber melhor o que venho de defender:



Posto	Previsto	Existente	Excedente	Afastamento (agregados)	Vagas p/promoção
1. Coronel	40	60	20	0	inexistente
2. Major	40	30	0	12 = 30%	2 vagas
3. Capitão	40	36	0	2 = 5%	4 vagas

No número 1 (posto hipotético de Coronel), há 40 postos previstos em lei. Existem 60 efetivamente preenchendo as vagas. Seguindo as etapas previamente estabelecidas para a definição de promoção, observa-se que não há cargos vagos, pois existem 60 militares, quando o permitido em lei é de apenas 40. Não há que falar, pois, em promoção.

No número 2 (posto hipotético de Major), existem os mesmos 40 postos previstos em lei. Há 30 efetivamente preenchendo as vagas, mais 12 policiais afastados que correspondem ao total de 30% (trinta por cento) do efetivo. Nesse caso, haveria, a princípio, 10 vagas. No entanto, o limite máximo de afastamento é de 5%. Assim, deverão ser abertas apenas duas vagas (5% de 40) para promoção, pois os demais afastados encontram-se na excepcionalidade prevista pelo artigo 6º e não no critério legal estabelecido pelo artigo 5º do Decreto 3.014/75.

No número 3 (posto hipotético de Capitão), existem os mesmos 40 postos previstos em lei. Há 36 efetivamente preenchendo as vagas, com mais 2 afastados, o que corresponde ao percentual de 5% do total efetivo. Nesse caso, como o percentual de afastamento está dentro do limite legal e não há excedentes, há 4 vagas para promoção.

Diante desses exemplos, portanto, creio que a sugestão da unidade técnica constante do **item II.b** deve ser ajustada, no sentido de que a Corporação, doravante, deve se abster de realizar novas promoções, apenas quando caracterizada a inexistência de vagas. Por outro lado, concordo com o alargamento dos casos de agregação proposto pela unidade técnica (artigo 77, inciso III, alíneas "I" e "m", da Lei nº 7.289/84), uma vez que tais casos também propiciam os efeitos ora debatidos na presente Representação.

As providências sugeridas pela Secretaria competente, consubstanciadas no **item II.c e II.d** parecem-me salutares à boa consecução dos autos, desde que efetivadas em prazo determinado, a fim de que os problemas verificados sejam de fato solucionados. No que tange às questões referentes à redução de interstício para promoção (artigo 5º, § 2º, da Lei nº 12.086/09), realmente não há elementos nos autos que permitam melhor avaliação. Daí concordar com a sugestão constante do **item III.b**, no sentido de que seja feita futura inspeção na PMDF para verificar a regularidade de tal procedimento.

A seu turno, concordo com a posição do Ministério Público, quando aduz que a determinação para que sejam adotadas as providências para limitar o número total de afastamento em 5% seja endereçada também ao Governador do DF. Afinal, esta autoridade é a responsável última pelos decretos que autorizam os



afastamentos de militares da Corporação.

Da mesma forma, coaduno com o entendimento do *Parquet* quando salienta que:

*“há que se observar os ditames do Decreto Federal nº 88.777/1983, o qual estabelece em que situações serão “considerados no exercício de função de natureza policial-militar ou de interesse policial-militar ou de bombeiro-militar”. Tal regramento devem também ser a diretriz em caso de afastamentos dentro do limite fixado, preservando-se os interesses da PMDF que seria, sobretudo, na essência, o interesse público.”*

Firme nessas ponderações, portanto, acolhendo, em parte os pareceres precedentes, VOTO no sentido de que o egrégio Plenário:

I – tome conhecimento:

- a) do Ofício nº 0192/2012-DPAD-Prom e anexos, fls. 135/154;
- b) do Ofício nº 301/2012-DPAD, fls. 170/176;
- c) da informação nº 47/2012 – fls. 185/202;
- d) do parecer nº 385/2012-DA – fls. 204/213;

II – determine à Polícia Militar do Distrito Federal que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias:

- a) adote providências tendentes a minimizar o quadro de agregações na Corporação, limitando o número total de afastamento a 5% (cinco por cento) do efetivo de oficiais, previsto no artigo 5º do Decreto nº 3.014/1975;
- b) estabeleça medidas no sentido de que a cessão de oficiais a outro órgão da administração pública deve ser vinculada à atividade policial militar, devendo ser excepcional o seu afastamento para função de natureza civil, em consonância com os artigos 4º, 5º e 24 da Lei Federal nº 7.289/84 e o § 5º do art. 144 da Constituição Federal, em homenagem aos princípios da moralidade e do interesse público;
- c) ultimada a referida regularização e fixadas as mencionadas medidas, encaminhe os resultados imediatamente ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, para fins de avaliação;

III- esclareça à Polícia Militar do Distrito Federal que:

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



IV – recomende ao Governador do Distrito Federal que:

a) adote providências tendentes a minimizar o quadro de agregações na Corporação, limitando o número total de afastamento a 5% (cinco por cento) do efetivo de oficiais, previsto no artigo 5º do Decreto nº 3.014/1975;

b) em caso de ampliação do percentual acima destacado, em conformidade com o artigo 6º do Decreto nº 3.014/75, motive circunstanciadamente os atos administrativos de afastamento dos policiais, tendo em vista o que dispõe o artigo 50 da Lei nº 9.784/99, recepcionada no DF pela Lei nº 2.834/01;

V – autorize:

a) o envio de cópia da informação nº 47/2012, do parecer nº 385/2012-DA e do presente voto à jurisdicionada, com vistas a subsidiar o cumprimento da diligência;

b) a realização de futura inspeção na Polícia Militar do Distrito Federal para exame do cumprimento dos itens “II” e “III” acima, bem como da regularidade da utilização da redução do interstício previsto no artigo 5º, § 2º, da Lei nº 12.086/2009;

c) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento, para os devidos fins.

Sala das Sessões, 03 de abril de 2012.

**INÁCIO MAGALHÃES FILHO**  
Conselheiro-Relator