

**idp**



**INSTITUTO BRASILIENSE  
DE DIREITO PÚBLICO**

**O PRINCÍPIO FEDERATIVO E A ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE  
CONTAS NA POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL**

**AURÉLIO GALDINO**

**Brasília-DF, Fevereiro/2013**

# **O PRINCÍPIO FEDERATIVO E A ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL**

**AURÉLIO GALDINO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado para a banca examinadora como exigência parcial para a conclusão do Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito Administrativo ano 2011/2013.

Orientador: Prof. Hector Luis Cordeiro Vieira.

Brasília

2013

**AURÉLIO GALDINO**

**O PRINCÍPIO FEDERATIVO E A ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE  
CONTAS NA POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL**

Banca:

Prof. Hector Luis Cordeiro Vieira  
Orientador

Membro

Membro

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado para a banca examinadora como exigência parcial para a conclusão do Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito Administrativo ano 2011/2013, aprovado pela Banca examinadora em \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2013.

*Dedico este trabalho à Polícia Militar  
do Distrito Federal*

## AGRADECIMENTOS

*Agradeço a Deus, sem o qual nada seria possível.*

*Agradeço aos meus filhos e esposa, pelo inestimável apoio, além da compreensão pelas horas de ausência.*

*Aos membros da Assessoria Técnico-Jurídica do Comando-Geral da Polícia Militar pela obtenção dos meios de pesquisa, sem olvidar dos aconselhamentos jurídicos.*

*Ao meu orientador Prof. Hector Luis Cordeiro Vieira, pela grandiosa colaboração e paciência.*

## RESUMO

O presente trabalho, relacionado à área de fiscalização exercida pelos tribunais de contas na Polícia Militar do Distrito Federal, traz uma visão do duplo controle externo, objetivando apontar as peculiaridades do órgão citado. O trabalho procurou esclarecer, de modo simplificado, o princípio constitucional do Federalismo, bem como as competências dos entes federados. Em seguida, tentou demonstrar as peculiaridades do Distrito Federal como ente federativo, com enfoque nas particularidades da Polícia Militar do Distrito Federal. Foi, então, realizada uma comparação entre os dispositivos constitucionais inerentes a Polícia Militar e ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal, apenas com o fim elucidativo. Ato contínuo, foi feita uma abordagem das competências do Tribunal de Contas da União, bem como do Tribunal de Contas do Distrito Federal. Por fim, foi realizado um estudo do duplo controle externo exercido tanto pelo Tribunal de Contas da União, quanto pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal na Polícia Militar do Distrito Federal, a fim de demonstrar o efetivo controle exercido, bem como as eventuais contradições, concluindo-se, ao final, pela inviabilidade constitucional da fiscalização desempenhada pelo TCDF no órgão em questão.

Palavras-chave: Princípio Federativo. Distrito Federal. Polícia Militar. Poder Legislativo. Função Típica de Fiscalizatória. Tribunal de Contas. Controle Externo.

## **ABSTRACT**

This study, connected with the supervision performed by the courts of auditors on the military police of Distrito Federal, shows a dual external control perspective, in order to explain the peculiarities of the organ. The study sought to clarify, in a simplified way, the constitutional principle of federalism, as well as the duties of the states. Then It tried to demonstrate the peculiarities of Distrito Federal as part of the states that compose the federation, focusing on the particularities of the military police of the Distrito Federal. It has examined the constitutional law applied to the military police and the Court of Justice of the Distrito Federal, just as example. Then a study of the powers of the Federal Courts of Auditors (TCU) and the Distrito Federal Courts of Auditors (TCDF) was made. Finally, a study of dual external control performed by the Federal Court of Auditors and the Court of Auditors of Distrito Federal on the Military Police of Distrito Federal, was conducted, in order to demonstrate the effectiveness of the supervision, as well as the possible contradictions, demonstrating that the constitutional supervision performed by TCDF on the Military Police is not feasible.

Keywords: Federal Principle. Distrito Federal. Military Police. Legislative Power. Duty of supervision. The Court of Auditors. External Control.

## LISTA DE SIGLAS

<b>CF</b>	Constituição Federal de 1988
<b>PMDF</b>	Polícia Militar do Distrito Federal
<b>TCDF</b>	Tribunal de Contas do Distrito Federal
<b>TCU</b>	Tribunal de Contas da União
<b>LODF</b>	Lei Orgânica do Distrito Federal
<b>Art.</b>	Artigo
<b>LC</b>	Lei Complementar
<b>Sefip</b>	Secretaria de Fiscalização de Pessoal
<b>TJDFT</b>	Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios
<b>CLDF</b>	Câmara Legislativa do Distrito Federal

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>10</b>
<b>1. FEDERALISMO E COMPETÊNCIAS</b> .....	<b>13</b>
1.1 PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DO FEDERALISMO .....	13
1.2 DAS COMPETÊNCIAS DOS ENTES FEDERADOS .....	16
<b>2. O DISTRITO FEDERAL E A POLÍCIA MILITAR</b> .....	<b>18</b>
2.1 AS POLÍCIAS MILITARES SEGUNDO A CONSTITUIÇÃO FEDERAL .....	18
2.2 A POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL E SUAS PECULIARIDADES .....	19
2.3 ANÁLISE CONSTITUCIONAL COMPARATIVA ENTRE A PMDF E O TJDFT .....	22
<b>3. AS COMPETÊNCIAS E ATRIBUIÇÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS</b> .....	<b>24</b>
3.1 A COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO .....	24
3.2 A COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL .....	28
<b>4. ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA PMDF</b> .....	<b>30</b>
4.1 CONTROLE EXTERNO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NA PMDF .....	30
4.2 CONTROLE EXTERNO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL NA PMDF .....	32
4.3 POR QUEM DEVE SER EXERCIDO O CONTROLE EXTERNO NA PMDF .....	37
<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>40</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>44</b>
<b>REFERÊNCIAS ELETRÔNICAS</b> .....	<b>45</b>

## INTRODUÇÃO

Cabe esclarecer que o presente estudo denominado “O Princípio Federativo e a Atuação dos Tribunais de Contas na Polícia Militar do Distrito Federal”, buscou evidenciar as particularidades do Distrito Federal como ente federativo, com viés nas peculiaridades da Polícia Militar como objeto de controle externo.

Em razão da função típica fiscalizatória do Poder Legislativo, que com auxílio dos tribunais de contas, realizam o controle externo em toda a Administração Pública, procurou-se ressaltar a existência do Princípio Federativo, de modo a estabelecer as competências dos entes federativos, bem como as atribuições do Tribunal de Contas da União e do Tribunal de Contas do Distrito Federal.

Neste contexto, foi destacada a Competência Exclusiva (indelegável, não legislativa) da União presente no Art. 21 da Constituição Federal, em especial o contido no inciso XIV, em que se afirma que compete a União organizar e manter a Polícia Militar do Distrito Federal - PMDF, a fim de se evidenciar a competência fiscalizatória exercida neste órgão.

No que tange à metodologia, buscou-se uma divisão do trabalho monográfico em quatro capítulos, disposta conforme exposição a seguir, sendo o primeiro capítulo a definição básica do Princípio do Federalismo e o segundo a as peculiaridades do Distrito Federal e da Polícia Militar.

No terceiro capítulo, o objetivo foi estabelecer as competências e atribuições dos tribunais de Contas, de forma a explicitar as atividades do Tribunal de Contas da União e do Tribunal de Contas do Distrito Federal.

Por fim, no quarto capítulo, foi feita uma abordagem do duplo controle externo exercido na Polícia Militar, com enfoque nas atuações do Tribunal de Contas da União e do Tribunal de Contas do Distrito Federal, colacionando algumas decisões fiscalizatórias.

Ressalta-se que o corpo do trabalho deixa claro que não houve em nenhum momento o objetivo de se esgotar o tema, mas tão-somente suscitar uma discussão jurídica, com viés constitucional, do exercício fiscalizatório (duplo controle externo) na Polícia Militar do Distrito Federal.

O tema ora apresentado tem grande relevância em nosso ordenamento jurídico, tornando indispensável à abertura do debate, pois envolve uma área de

duplo controle externo, tema pouco difundido na doutrina e na jurisprudência, principalmente se considerado o Princípio Federativo.

Tal princípio impõe uma repartição do poder político em razão do território, com o estabelecimento de competências a cada entidade descentralizada, todas dotadas de autonomia constitucional.

Nesta seara, foram definidas as atribuições dos Estados membros, com a vedação expressa de intervenção da União nos entes federados, salvo hipóteses excepcionais previamente definidas, como o Distrito Federal, a quem são reservadas as competências legislativas reservadas tanto aos Estados, como aos Municípios.

Dessa forma, o Distrito Federal apresenta algumas peculiaridades estruturais que o diferencia dos demais entes da federação, a exemplo da manutenção e a organização do Poder Judiciário e do Ministério Público do Distrito Federal pela União, bem como das polícias civis e militares.

Tais particularidades levam necessariamente a uma mitigação constitucional do Princípio Federativo ora mencionado e que, por vezes, geram conflitos normativos aparentes, além de discussões judiciais e/ou doutrinárias que vem a ratificar essa posição diferenciada de tal entidade da federação, carecendo de uma melhor elucidação do tema.

Neste contexto, em face da enorme complexidade do assunto, foi realizada uma pesquisa, de forma simplificada, das influências de tais mitigações constitucionais em um dos órgãos da estrutura administrativa do Distrito Federal, no caso, a Polícia Militar, uma vez que também apresenta uma vasta discussão em razão de sua condição legislativa peculiar.

Com efeito, ao se debruçar sobre o estudo das competências legislativas inerentes ao Distrito Federal, vislumbra-se, a prima facie, uma incongruência com o federalismo clássico fundado na Constituição Federal, o que leva a necessidade de uma pesquisa acerca das particularidades da Polícia Militar, com foco no duplo controle exercido pelos Tribunais de Contas.

Desse modo, foi realizado um estudo do controle exercido tanto pelo Tribunal de Contas da União - TCU, como pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal - TCDF na Polícia Militar, com fim de buscar o fundamento constitucional exercido pelos tribunais citados, bem como as eventuais contradições em tal fiscalização, sem olvidar-se do pacto federativo.

A problemática apresentada acima exige a análise do texto constitucional, da legislação vigente, com a necessidade de emprego dos critérios de interpretação (sistemática, teleológica, autêntica, dentre outras), bem como com o estudo de doutrina e de eventuais decisões judiciais acerca do tema. Portanto, o método escolhido foi o da dogmática instrumental, sob a perspectiva dedutiva.

Esta escolha se deu em face da peculiaridade que envolve o tema e da resposta a ser alcançada, visto que, a dogmática instrumental permite a identificação de normas que versem sobre tema e o estudo do posicionamento da doutrina e jurisprudência firmadas sobre o assunto.

A perspectiva dedutiva se mostra ideal, porque a partir da relação de enunciados básicos de leis, doutrina e precedentes judiciais, caracterizados como premissas, construir-se-á uma conclusão, com abordagem do tema, observando-se as regras gerais e depois as particularidades para alcançar a solução almejada.

Para tanto, foi promovida uma investigação de lacunas e comparação dos aspectos dos pontos controvertidos, mencionados pela doutrina e jurisprudência, de acordo com o encaminhamento de cada uma dessas fontes primárias.

Com efeito, o material para dar suporte à pesquisa foi colhido em livros, artigos publicados em revistas especializadas, acórdãos de tribunais superiores e de tribunais de contas, textos publicados na Internet, entre outras fontes de pesquisa.

Aliada à coleta de dados, foi realizada uma ampla revisão bibliográfica, com a qual se objetivou embasar o trabalho com fundamentação teórica voltada ao princípio federativo, destacando-se as peculiaridades do Distrito Federal, bem como as competências dos tribunais de contas, com viés no controle externo.

Por fim, foi imprescindível para a realização da pesquisa a verificação do pensamento jurídico/doutrinário acerca do tema, o que corroborou para a melhor elucidação do assunto, sem olvidar da iniciativa da discussão do duplo controle exercido na Polícia Militar do Distrito Federal.

## 1. FEDERALISMO E COMPETÊNCIAS

### 1.1 Princípio Constitucional do Federalismo

Segundo o Art. 1º *caput* da Constituição Federal, a República Federativa do Brasil adotou a forma Federativa de Estado, princípio fundamental e cláusula pétrea constante do art. 60, § 4º da Carta Maior, cuja característica precípua é a descentralização política, na medida em que a própria Constituição institui núcleos de poder político, estabelecendo autonomia para os entes federados.

Neste sentido, tal princípio impõe um vínculo indissolúvel entre a União, Estados e Municípios, não podendo ser objeto de emenda constitucional, como afirma Oliveira (2010, p. 37):

No Brasil, deu-se tal relevo ao princípio federativo, que impõe o vínculo indissolúvel entre a União, Estados e Municípios, que foi consagrada como cláusula pétrea (§4º, inciso I, do art. 60), isto é, não pode ser objeto de deliberação qualquer proposta de emenda constitucional tendendo a abolir a federação.

[...]

Para a caracterização do Estado federal, é imprescindível que haja unidades federadas com competência própria estabelecidas no texto constitucional, com governo autônomo e representação junto ao Estado Federal.

Como visto acima, segundo Oliveira, para que se configure um Estado federal é imprescindível à existência de unidades federadas com competência própria estabelecida no texto constitucional, bem como a presença de um governo autônomo e representado junto ao Estado Federal.

Já na visão de Ataliba (1985, p. 10), a Federação nasce de uma associação de Estados de modo a formar um novo Estado, com a repartição de atributos de soberania, mas com autonomia entre os membros:

“exsurge a Federação como a associação de Estados (foedus, foederis) para formação de novo Estado (o federal) com repartição rígida de atributos da soberania entre eles. Informa-se seu relacionamento pela ‘autonomia recíproca da União e dos Estados, sob a égide da Constituição Federal’ (Sampaio Dória), caracterizadora dessa igualdade jurídica (Ruy Barbosa), dado que ambos extraem suas competências da mesma norma (Kelsen). Daí cada qual ser supremo em sua esfera, tal como disposto no Pacto Federal (Victor Nunes)”.

Outras características do Princípio Federativo, segundo Lenza (2007, p.274), é a inexistência do direito de sucessão, uma vez que não se permite o direito de separação ou de retirada após a criação do pacto federativo; a presença de uma

constituição rígida com base jurídica; a soberania somente ao Estado Federal, restando aos entes apenas a autonomia; a auto organização dos Estados-Membros; um órgão representativo dos entes; e, por fim, um guardião da Constituição, no caso, o Supremo Tribunal Federal.

Assim, com a adoção pela Carta Maior do Princípio Federativo, verifica-se uma repartição do poder político em razão do território, com o estabelecimento de competências a cada entidade descentralizada, todas dotadas de autonomia constitucional.

Não obstante, como ensina Horta (1997), tal repartição de competências deve agir com intensidade diversa sobre a autonomia do Estado-Membro, constituindo-se em um instrumento de limitação, quando excluem da área estadual as matérias confiadas à União, ou como impulsionadora da autonomia, quando asseguram aos Estados-membros o campo dos poderes reservados ou o ingresso nos domínios da legislação concorrente.

Diante de tais características, é necessário que ocorra o pacto federativo, de modo a se formar um Estado Federal com a junção dos Estados-Membros, pacto este, que necessariamente decorre da nova Constituição, como ensina Oliveira (2010, p. 38):

Denomina-se pacto federativo a forma pela qual se forma e se organiza o Estado Federal. Diz respeito à distribuição de competências entre a União, Estados-Membros e Municípios. Em verdade, parece-nos que não temos um Estado Federal, em sua essência, pois este se constituiria no exercício de poderes intangíveis. Temos um Estado unitário descentralizado. O pacto que se instaura com o advento da nova Constituição já sofreu tantas e inúmeras alterações que os Estados-membros, aos poucos, vão perdendo autonomia. Esta decorre, inequivocamente, da preservação de suas atribuições e manutenção dos recursos que lhe são destinados para que cumpra suas finalidades e atinja os objetivos que lhe foram traçados.

Como observado pelo autor, à ideia do pacto federativo, diante das inúmeras alterações normativas, vem sofrendo mitigações que levam a perda de autonomia dos Estados-membros, em especial pela falta de preservação de suas atribuições originárias, bem como pela ausência de manutenção dos recursos destinados ao fiel cumprimento de suas finalidades.

Não obstante, nesta seara competências, foram definidas pela Constituição as atribuições dos Estados membros, com a vedação expressa de intervenção da

União nos entes federados, salvo hipóteses excepcionais previamente definidas nos artigos 34 e 35 da Carta Política.

Trata-se, neste particular, de uma forma de argumentação incorporada pela jurisprudência constitucional, segundo mencionado pelo próprio Supremo Tribunal Federal, conforme citação do Ministro Gilmar Mendes:

“[...] pode-se afirmar que o princípio da não-intervenção representa sub-princípio concretizador do princípio da autonomia, e este, por sua vez, constitui sub-princípio concretizador do princípio federativo” (IF 2915, STF, Rel Min. Gilmar Mendes)

Neste contexto, cabe destacar as peculiaridades do Distrito Federal, que na lição de Lenza (2007, p.302), trata-se de uma unidade federada autônoma, uma vez que possui capacidade de auto-organização (Art. 32 *caput* da CF), de autogoverno (Art. 32, §§ 2º e 3º da CF), de autoadministração e de auto legislação.

No entanto, o Distrito Federal possui uma autonomia parcialmente tutelada pela União (Art. 32, § 4º da CF), uma vez que Lei federal disporá sobre a utilização, pelo Governo do Distrito Federal, das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar, apesar da subordinação ao Governador (Art. 144, § 6º da CF).

Dessa forma, o Distrito Federal apresenta algumas características estruturais que o diferencia dos demais entes da federação, pois além das polícias e do corpo de bombeiros, ficam a cargo da União, a manutenção e a organização do Poder Judiciário e do Ministério Público do Distrito Federal<sup>1</sup>, o que pode ser visto como uma perda de autonomia decorrente da própria constituição, ou seja, a União busca somar atribuições em detrimento dos Estados, como cita Oliveira (2010, p. 39):

Ao lado da competência fixada no art. 21 e em outros dispositivos da Constituição, a União busca somar atribuições em detrimento dos Estados. Logo, aos poucos, vai se apequenando o Estado. Perde suas competências. Já não pode gerenciar com autonomia, uma vez que lhe faltam recursos. Os serviços interestaduais são supridos pela União, que alija os Estados de seu controle. A polícia é reserva do Exército. A legislação é quase toda da União.

Tais particularidades do Distrito Federal podem induzir uma mitigação constitucional do princípio federativo ora mencionado, que segundo Oliveira (2010, p. 38), decorre da perda de sua autonomia, uma vez que algumas matérias

---

<sup>1</sup>CF Art. 21. XIII - organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e a Defensoria Pública dos Territórios; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 69, de 2012)

inerentes aos Estados-membros ficam a cargo da União, gerando conflitos normativos aparentes, a exemplo da existência de um duplo controle externo em um dos órgãos de sua Administração Direta.

## 1.2 Das Competências dos Entes Federados

A organização do Estado na Constituição Federal está inicialmente prevista no Título III da Carta Maior, que se inicia pelo Art. 18, definindo-se as competências da União em seu capítulo II, dos Estados, no capítulo III e dos Municípios no capítulo IV.

Cabe ressaltar, neste quesito, o conceito discutido por Silva (2004, p. 477), aonde se afirma que “competência” seria uma faculdade imposta a uma entidade pública para emitir decisões, constituindo-se em modalidades de poder estatal, cuja finalidade seria a realização de suas funções:

é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou a um agente do Poder Público para emitir decisões. Já competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções.

Assim, considerando o enfoque do presente estudo, o objeto de pesquisa se restringirá aos capítulos II e III, que envolve as competências da União e dos Estados, para então adentrar ao estudo das peculiaridades do Distrito Federal como entidade autônoma da Federação.

Como já explanado, a autonomia dos Estados-membros caracteriza-se pela capacidade de auto-organização (Art. 25, *caput* da CF), de autogoverno (Art. 27, 28 e 125 da CF), de autoadministração e de auto legislação (Art. 18, 25-28, da CF), restando somente ao Estado Federal à soberania.

Assim, segundo Moraes (2005, p. 249), os Estados-membros se auto organizam por meio do exercício de seu poder constituinte derivado-decorrente, consubstanciando-se na edição das respectivas Constituições Estaduais e, posteriormente, através de sua própria legislação (CF, art. 25, *caput*), respeitando-se os princípios constitucionais estabelecidos.

A autonomia estadual de autogoverno, ainda segundo Moraes (2005, p. 250), fica caracterizada quando o próprio povo do Estado escolhe diretamente seus

representantes, seja no Poder Legislativo, seja no Poder Executivo local, sem que decorra de qualquer vínculo de subordinação ou tutela por parte da União.

Destarte, como salienta Moraes (2005, p. 252), a autoadministração estadual ocorre quando os Estados-membros se auto administram no exercício de suas competências, tanto administrativas, legislativas, como tributárias, mas sempre definidas constitucionalmente e com recursos financeiros próprios.

Dentro das esferas de competência dos entes federados, no entanto, cabe destaque à Competência Legislativa, ou seja, a competência constitucionalmente definida para a elaboração de leis, cuja atribuição coube aos Poderes Legislativos da União e dos Estados-membros.

Neste particular, o Art. 21 da Constituição Federal estabeleceu a Competência Exclusiva (indelegável, não legislativa) da União, ao passo que o Art. 22 definiu as competências privativas da União, as quais podem ser delegadas aos Estados por meio de Lei Complementar, conforme disposto no parágrafo único do mesmo dispositivo constitucional.

Há ainda, na ótica da competência legislativa, a chamada Competência Concorrente, com previsão no Art. 24 da Carta Política, em que se definem as matérias de competência da União, dos Estados e do Distrito Federal, cabendo à União o estabelecimento de normas gerais, e aos Estados, as normas específicas, salvo em casos de inércia da União, em que os Estados exerceriam competência legislativa plena, até a edição da lei geral.

De igual sorte, cabe lembrar, dentro das esferas de competências, que a previsão contida no Art. 23 da Constituição Federal se refere à competência Comum (cumulativa ou paralela) dos entes federados, porém também se trata de competência não legislativa, comum aos quatro entes federativos, ou seja, União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Na esfera de competências resta ainda a Competência Residual, que segundo Lenza (2007, p. 295), são as competências administrativas reservadas aos Estados que não lhe sejam vedadas após a enumeração constitucional prevista aos outros entes federativos (Art. 25 § 1º). Assim, toda a competência que não for vedada pela Carta Maior, está reservada aos Estados-Membros.

## **2. O DISTRITO FEDERAL E A POLÍCIA MILITAR**

### **2.1 As Polícias Militares Segundo a Constituição Federal**

Como já explanado, o Distrito Federal, apresenta algumas particularidades que mitigam o princípio constitucional do Federalismo. Tal fato também se justifica em razão do ente federado abrigar a capital da República Federativa do Brasil, o que o diferencia tanto dos Estados, como dos Municípios, como assevera SILVA (2007, p. 319):

Não é Estado. Não é Município. Em certo aspecto, é mais do que o Estado, porque lhe cabem competências legislativas e tributárias reservadas aos Estados e Municípios (arts. 32, § 1º, e 147). Sob outro aspecto, é menos do que os Estados, porque algumas de suas instituições fundamentais são tuteladas pela União (Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e Polícia). É nele que se situa a Capital Federal (Brasília). Tem, pois como função primeira servir de sede ao governo federal. Agora, goza de autonomia político-constitucional, logo não pode mais ser considerado simples autarquia territorial, como entendíamos no regime constitucional anterior. Parece que basta concebê-lo como uma unidade federada com autonomia parcialmente tutelada.

Não obstante, o Distrito Federal é, como afirmado, uma unidade federada autônoma, uma vez que possui capacidade de auto-organização, de autogoverno, de autoadministração e de auto legislação (Arts. 1º, 18, 32 e 34, da CF), apesar de ter sua autonomia parcialmente tutelada pela União (Art. 32, § 4º da CF).

Assim, em uma análise específica, a Constituição Federal, na forma do inciso V, do artigo 144, ao tratar da Segurança Pública, inseriu as polícias militares como órgãos de segurança, cabendo-lhes as atribuições de policiamento ostensivo e de preservação da ordem pública.

Neste contexto, Lazzarini (1999, p. 61) destaca que as polícias militares constituem os órgãos de preservação da ordem pública para todo o universo da atividade policial em tema de ordem pública e, especificamente, da segurança pública.

É bom lembrar, no entanto, que a Constituição Federal estabeleceu de forma genérica para todas as policias militares do país, uma reserva material legislativa destinada à União, dentro da já citada Competência Concorrente, prevista no Art. 24

da Carta Maior, com o fim de conferir uma prerrogativa pela edição de normas gerais em assuntos relevantes à sua estruturação (Art. 22 da CF).

Dessa forma, caberá aos Estados o exercício das competências remanescentes que não lhe são vedadas pela Constituição e que não forem expressas da União, sendo que, neste caso, a regra é preservar a autonomia dos Estados-membros, pois o poder reservado ao governo local é mais extenso, por ser indefinido e decorrer da soberania do povo, enquanto o poder geral, da União, é limitado e taxativo, nas palavras de Moraes (2006, p. 280).

Convém destacar, ainda neste contexto, que os membros das polícias militares são considerados militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, também segundo previsão expressa da Constituição Federal, nos termos de seu artigo 42<sup>2</sup>, diferentemente dos militares pertencentes às Forças Armadas, como Exército, Marinha e Aeronáutica, que são membros da União.

Assim, de acordo com o parágrafo 1º do artigo 42, combinado com o inciso X, do parágrafo 3º, do Art. 142, todos da Constituição Federal, cada ente da federação, por meio de lei estadual, disciplinará sobre o ingresso, os limites de idade, a estabilidade entre outros quesitos, por serem considerados peculiaridades das atividades policiais de cada Estado-Membro.

## **2.2 A Polícia Militar do Distrito Federal e suas Peculiaridades**

Conforme acima explanado, caberá a lei estadual o estabelecimento de normas próprias referentes ao ingresso, aos limites de idade, a estabilidade, entre outros quesitos, bem como as demais características das atividades policiais de cada Estado-Membro.

No entanto, como já exposto, o Distrito Federal possui uma autonomia parcialmente tutelada pela União, o que leva a peculiaridades no que se refere a

---

<sup>2</sup> CF Art. 42 Os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

§ 1º Aplicam-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além do que vier a ser fixado em lei, as disposições do art. 14, § 8º; do art. 40, § 9º; e do art. 142, §§ 2º e 3º, cabendo a lei estadual específica dispor sobre as matérias do art. 142, § 3º, inciso X, sendo as patentes dos oficiais conferidas pelos respectivos governadores. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

PMDF, conforme se observa pela leitura do contido no inciso XIV, do Art. 21 da Constituição Federal, em que se afirma que compete a União organizar e manter a Polícia Militar, *in verbis*:

CF Art. 21. Compete à União:

[...]

XIV - organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Tal dispositivo não transforma a Polícia Militar do Distrito Federal em um órgão da União, uma vez que a própria Constituição afirma que seus membros são considerados militares do Distrito Federal, nos termos de seu artigo 42 acima citado.

Porém, conforme observa Lenza (2007, p. 647), afasta o contido no parágrafo 1º do Art. 42, que prescreve que lei estadual específica disporá das matérias do art. 142, § 3º, inciso X, uma vez que, no caso, caberá à própria União, em obediência ao inciso XIV do Art. 21.

Dessa forma, é certo que a PMDF pertence à estrutura administrativa do Distrito Federal, conforme se observa no parágrafo 1º<sup>3</sup>, do Art. 2º do Decreto Distrital de nº 32.716, de 1º de janeiro de 2011, que deliberou que a Polícia Militar é um órgão especializado da Administração direta do Distrito Federal.

De igual sorte, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal já se pronunciou acerca do tema, corroborando que a Polícia Militar, apesar de organizada e mantida pela União, trata-se de um órgão integrante da estrutura administrativa do Distrito Federal, conforme se depreende do Acórdão nº 338777, de 03 de dezembro de 2008, da 1ª Turma Cível:

TJDF APL 949817620058070001 DF 0094981-76.2005.807.0001  
Órgão julgador: 1ª turma cível Ementa: constitucional e administrativo. TCDF. Controle externo sobre a PMDF. Pagamento indevido de indenização de transporte a policial militar inativo. Multa pecuniária. Legalidade da portaria n. 133/97 PMDF. Honorários advocatícios. 1. Compete ao TCDF o controle externo sobre a PMDF, órgão integrante da estrutura administrativa distrital.

---

<sup>3</sup> Decreto Distrital nº 32.716/11 Art. 2º §1º São órgãos especializados da administração direta:  
[...]

III - Polícia Militar do Distrito Federal;

Neste contexto judicial, cabe destacar, no entanto, a importante decisão do Supremo Tribunal Federal – STF, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade-ADI de nº 1045-DF, de 15 de abril de 2009, que retrata o entendimento jurisprudencial acerca do contido no inciso XIV do Art. 21 da Constituição Federal, cuja ementa importa colacionar:

COMPETÊNCIA NORMATIVA - POLÍCIA MILITAR E CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO DISTRITO FEDERAL.

Cumpra à União organizar e manter a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, surgindo a inconstitucionalidade de diploma local versando a matéria.

[...]

Naquela oportunidade, a Câmara Legislativa lembrou a existência no sistema pátrio, do federalismo cooperativo, incumbindo à União a edição de normas gerais, não exaustivas, e aos Estados-membros, as específicas. Assim, alegou que o Distrito Federal não poderia ficar sem normas específicas, consideradas atribuições de sua competência, buscando com isso, legislar em conformidade com o disposto no parágrafo 1º do Art. 42 da Carta Política.

Não obstante, a decisão do STF, em sentido diverso, ressaltou que a competência para organizar e manter, prevista no Art. 21, inciso XIV, da Carta Maior, engloba as atribuições legislativas destinadas a PMDF, o que afasta, em sua totalidade, a competência da Câmara Legislativa do Distrito Federal - CLDF para disciplinar qualquer matéria concernente a tal órgão distrital, fato este também citado por Lenza (2007, p. 648).

Destaca-se em tal decisão judicial, o parecer da Procuradoria Geral da República, que endossado pelo Tribunal, ressaltou a ausência de referência ao Distrito Federal nos parágrafos do art. 24 da Constituição Federal, afirmando que, no caso, compete a União não só as normas gerais, como também as específicas, citando, inclusive, que a utilização da PMDF pelo Governo do Distrito Federal, se dará por meio de lei federal<sup>4</sup>, o que afasta o caráter suplementar às normas federais já existentes.

Desse modo, não seria imperioso afirmar que se não cabe a Câmara Legislativa do Distrito Federal o exercício de sua função típica legislatória na PMDF,

---

<sup>4</sup> CF art. 32 § 4º - Lei federal disporá sobre a utilização, pelo Governo do Distrito Federal, das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar.

também não lhe caberia à atribuição fiscalizatória, exercida por meio do TCDF, não obstante os dispositivos legais citados, nem tampouco a manifestação do TJDFT.

Por fim, diante da competência da União, várias leis federais (de âmbito estadual) tratam de temas referentes à PMDF, tais como a Lei nº 6.450, de 14 de outubro de 1977, que dispõe sobre a organização básica, lei nº 6.477, de 1º de dezembro de 1977, que trata do Conselho de Disciplina, lei nº 6.577, de 30 de setembro de 1978, referente ao Conselho de Justificação, a lei nº 7.289, de 18 de dezembro de 1984, que versa sobre o Estatuto (todas recepcionadas pela CF), a lei nº 10.486, de 4 de julho de 2002, que dispõe sobre a remuneração e a lei nº 12.086, de 06 de novembro de 2009, que trata das promoções dos policiais militares.

### **2.3 Análise Constitucional Comparativa entre a PMDF e o TJDFT**

Apenas de modo elucidativo, importa destacar que os dispositivos constitucionais que regem a Polícia Militar do Distrito Federal em muito se assemelham aos artigos que fazem referência ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios.

Por óbvio, não se busca com a presente comparação uma análise das funções do órgão policial em questão com um Poder Judiciário de uma entidade federativa, mas tão somente um estudo comparativo apenas dos dispositivos constitucionais aplicáveis a tais organismos do Distrito Federal, visando à análise do controle externo.

Dessa forma, é importante colacionar o contido nos incisos XIII e XIV do Art. 21 da Constituição Federal, que trata da competência exclusiva, não legislativa da União, que com redações semelhantes tratam órgãos tão distintos, conforme abaixo se observa:

CF Art. 21. Compete à União:

XIII - organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e a Defensoria Pública dos Territórios; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 69, de 2012)

XIV - organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Pela leitura de tais normativos verifica-se que a única diferença que a Constituição Federal estabeleceu entre tais órgãos, foi à manutenção por meio de fundo próprio para a Polícia Militar, no caso, o fundo instituído pela Lei Federal nº 10.633, de 27 de dezembro de 2002, não fazendo tal referência ao Poder Judiciário do Distrito Federal.

De igual modo, cabe lembrar que, diferentemente do Ministério Público do Distrito Federal que pertence ao Ministério Público da União, conforme disposição do Art. 24<sup>5</sup> da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993, o Poder Judiciário do Distrito Federal (TJDFT) não integra o Poder Judiciário da União, conforme prescreve os artigos 1º e 15 da Lei Complementar nº 35, de 14 de março de 1979, sendo sua organização judiciária regida pela Lei Federal de nº 11.697, de 13 de junho de 2008.

Neste sentido, é possível afirmar que, de forma semelhante à Polícia Militar, o Poder Judiciário do Distrito Federal (TJDFT) não se trata de um órgão da União, apesar de organizado e mantido por ela, na forma do inciso XIII do Art. 21 da Constituição Federal, mas diferentemente, pertence à entidade federativa do Distrito Federal, do mesmo modo que suas polícias.

---

<sup>5</sup> LC 75/93 Art. 24. O Ministério Público da União compreende:  
[...]  
IV - o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

### **3. AS COMPETÊNCIAS E ATRIBUIÇÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS**

#### **3.1 A Competência do Tribunal de Contas da União**

Estabelecidas às competências dos entes federados, bem como as particularidades do Distrito Federal e da Polícia Militar do Distrito Federal, será realizada uma análise das competências dos tribunais de contas, para então se estudar o controle externo exercido no órgão objeto deste trabalho, que possui uma dupla fiscalização de contas.

Inicialmente, importa salientar que além da função típica legislatória, cabe ao Poder Legislativo, a função fiscalizatória, exercida por meio do controle externo, com o auxílio dos tribunais de Contas. Assim, controlar é uma função inerente ao Poder, como ressalta Fernandes (2005, p.29).

Desse modo, as atribuições do Poder Legislativo não se restringem a elaboração de leis, uma vez que englobam as funções fundamentais de representação, de legislação, de legitimação da atuação governamental e, por fim, a de controle externo, é o que afirma Silva (2007, p. 384).

Neste particular, cabe esclarecer que o controle externo constitui-se no conjunto de ações de controle de um organismo, não integrados na estrutura controlada, de modo a desenvolver, com procedimentos e recursos próprios, a fiscalização e a correção de atos, conforme ensina Fernandes (2005, p.99):

O sistema de controle externo pode ser conceituado como o conjunto de ações de controle desenvolvidas por uma estrutura organizacional, com procedimentos, atividades e recursos próprios, não integrados na estrutura controlada, visando fiscalização, verificação e correção de atos.

Já a função do Tribunal de Contas abarca o exercício do controle financeiro e orçamentário de toda a Administração Pública, em auxílio ao Poder Legislativo, que em última instância, é o responsável constitucional pela fiscalização, como garante Medauar (1993, p. 140):

Se a função é de atuar em auxílio ao legislativo, sua natureza, em razão das próprias normas da Constituição é a de órgão independente, desvinculado da estrutura de qualquer dos três poderes. A nosso ver, por conseguinte, o Tribunal de Contas configura instituição estatal independente.

No mesmo sentido, Oliveira (2010, p. 556) afirma que o Tribunal de Contas é um órgão dotado de estrutura própria e de competência especificada na Constituição Federal, delineando ainda que:

Não é o Tribunal de Contas órgão meramente auxiliar, tanto que dotado de estrutura própria e competência especificada na Constituição da República. Ainda que sua atribuição seja o estrito exame de contas públicas, sua dignidade é ínsita na estrutura republicana e democrática. Prestação de contas decorre de outros princípios e dá a imprescindível garantia jurídica do exercício adequado e probo das funções públicas. Integra, em tal sentido, a natureza da República.

Não obstante a independência funcional do Tribunal de Contas acima citada, o seu atrelamento ao Poder Legislativo se mostra patente pela leitura do texto constitucional, uma vez que atua em seu auxílio ao desenvolver as suas funções típicas de controle externo, apesar de sua atuação independente.

Cabe esclarecer, neste quesito, que o exercício do controle externo pelo Poder Legislativo não configura a ingerência ou interferência de um Poder sobre os outros, pois se trata de uma função típica estabelecida pela própria Constituição, conforme ensina Fernandes (2005, p.102):

O Poder Legislativo exerce o controle externo sobre atos do Poder Executivo, não constituindo isso uma indébita interferência sobre outro poder. Ao contrário, na vetusta tripartição das funções de Estado, delineada por Aristóteles e aprimorada por Moestesquie, o poder controla o poder, num sistema de freios e contrapesos, conhecido pela elíptica expressão *checks and balances*. A interferência, contudo, deve se fazer sentir apenas no desempenho da função de controle, não podendo um poder substituir outro e passar a realizar suas funções.

De qualquer sorte, o Tribunal de Contas da União atua como órgão auxiliar e de orientação do Poder Legislativo Federal, embora a ele não subordinado, praticando atos de natureza administrativa, concernentes basicamente à fiscalização, como lembra Martins (1992, p. 37).

A este respeito, convém esclarecer que o Tribunal de Contas não possui função jurisdicional, ou seja, suas decisões não possuem força de definitividade, podendo ser apreciadas pelo Poder Judiciário, diante do contido no inciso XXXV, do art. 5º da CF, como lembra Oliveira (2010, p. 561):

Em suma os Tribunais de Contas não têm função jurisdicional, como já ficou assentado na súmula 6 do STF. É ela bastante clara ao estabelecer: “A revogação ou anulação, pelo Poder Executivo, de aposentadoria ou qualquer outro ato aprovado pelo Tribunal de

Contas, não produz efeitos antes de aprovada por aquele Tribunal, *ressalvada a competência revisora do Judiciário*" (grifo do autor)

De qualquer sorte, destaca Lenza (2007, p. 437) que a Constituição Federal consagra um sistema harmônico, integrado e de perfeita convivência entre os controles internos de cada poder e o controle externo exercido pelo Legislativo, com auxílio do Tribunal de Contas, conforme prescreve o Art. 74, inciso IV da Carta Maior.

Desse modo, o próprio controle deve apresentar-se na forma de um corpo sistemático e harmônico de enunciados verdadeiros, de modo a aplicar um conhecimento especializado, como ramo autônomo de conhecimento, conforme explicita Fernandes (2005, p. 37):

O controle apresenta-se como corpo sistemático e harmônico de enunciados verdadeiros, dotados de um sentido operacional, visando ao estudo e aplicação metódica do conhecimento especializado. Poderia, por isso, postular-se enquanto ramo autônomo do conhecimento, função autônoma que se insere em vários outros ramos da ciência, sem perder a própria identidade, vez que possui método próprio.

Ainda de acordo com Lenza (2007, p. 437, 438), o controle externo será realizado pelo Congresso Nacional, auxiliado pelo Tribunal de Contas da União, cuja competência está expressa no Art. 71 da Constituição. Assim os atos praticados pelo Tribunal podem ser acatados ou não pelo Legislativo, uma vez que a função típica de fiscalização é do Poder Legislativo, apenas com o auxílio do Tribunal de Contas, sem que com isto exista uma subordinação entre eles.

Dessa forma, apesar da previsão constitucional (Art. 71 da CF), o controle realizado pelo Tribunal de Contas, em auxílio ao Congresso Nacional, não impede a realização de auditorias também a pedido do Poder Executivo ou do Poder Judiciário, é o que afirma Oliveira (2010, p. 558):

No Brasil, o controle das contas é feito pelo Congresso Nacional (art. 71 da CF) auxiliado pelo Tribunal de Contas, sem caráter jurisdicional. A circunstância de exercer o controle das contas e auxiliando o Congresso Nacional não o torna a este submisso. Referido órgão não auxilia apenas o Congresso, mas também pode realizar auditorias a pedido do Executivo e do Judiciário.

De igual modo, importa salientar que o controle no atual modelo constitucional é do tipo legalidade, legitimidade e economicidade, sem que com isso se afaste outros tipos de controle, como o controle contábil e operacional, como assegura Fernandes (2005, p.47):

No modelo constitucional consagrado no Brasil, o controle – tanto externo, quanto interno – pode ser do tipo legalidade, legitimidade e economicidade.

[...]

É preciso esclarecer que outros tipos, como o controle contábil, operacional, acabam sendo absorvidos pelos três apontados, sem que com isso se pretenda subtrair-lhes a importância. Neste ponto, é preciso registrar que o Brasil acabou concretizando esferas normativas que produziram normas para estruturação científica, como ocorre com a contabilidade, por exemplo.

Do exposto, a competência do Tribunal de Contas da União encontra-se evidenciada nos artigos 70 e 71 da Constituição Federal, além do Art. 1º, da Lei Federal de nº 8443, de 16 de julho de 1992, que compreende a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, além das entidades da administração direta e indireta, mediante controle externo, como ressalta Oliveira (2010, p. 556):

[...] o Tribunal de Contas é órgão constitucional ao qual cabem: fiscalização e controle das contas de todas as pessoas jurídicas e físicas que lidam com recursos públicos, a apreciação da legalidade dos serviços funcionais, podendo impor sanções, em casos de infração.

Ainda segundo o citado autor (Oliveira, 2010, p. 557), o Tribunal de Contas atende uma matriz constitucional, sendo órgão politicamente essencial, com independência administrativa e financeira fixadas na Constituição Federal:

Por isso é que se pode dizer que o Tribunal de Contas atende uma matriz constitucional, sendo órgão politicamente essencial. Guarda, pois, dignidade constitucional em sua organização, sua independência administrativa financeira, bem como tem atribuições fixadas na Lei Maior.

Daí é que nasce a afirmação de que o Poder Legislativo não poder exercer, concomitante ou exclusivamente, funções que foram atribuídas aos Tribunais de Contas. São competências próprias e inalienáveis.

Não obstante o Poder Legislativo não poder exercer as funções atribuídas aos Tribunais de Contas, igualmente por força de mandamento constitucional deve o Tribunal prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, como também assegura (Oliveira, 2010, p. 566):

Como órgão auxiliar do Congresso Nacional, o Tribunal de Contas tem o dever de “prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas” (art. 71, VII, da CF). Mais do que ninguém, o Congresso Nacional deve manter-se informado sobre

todas as despesas e suas aplicações, na forma destinada no orçamento. Daí o dever que tem o Tribunal de Contas de atender, prioritariamente, a qualquer solicitação dos órgãos componentes do Congresso Nacional.

Noutro prisma, cabe destacar que a perspectiva de controle externo deve ter sua atuação fundada nos parâmetros constitucionais, com fim de se evitar distorções jurídicas, independente das nuances citadas pela doutrina e pela jurisprudência, como ressalta Fernandes (2005, p. 115):

De fato, a perspectiva do controle de poder, concepção mediata do controle dos recursos públicos e da Administração Pública, tem implicado na extrema flexibilização de modelos. Em outra perspectiva, o poder de controle situa-se num movimento pendular: entre os que pretendem aniquilá-lo com as bandeiras da desburocratização e do abrandamento do rigor formal e os que vislumbram nesse instrumento a concepção necessária a correção de políticas públicas, à definição de limites, à conformação na aplicação de recursos tanto públicos (do Estado), quanto privados.

Por fim, cabe lembrar a existência da Súmula de nº 347 do Supremo Tribunal Federal, que afirma que no exercício de suas atribuições, pode o Tribunal de Contas apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público. Assim, no caso concreto, pode o Tribunal, segundo Bulos (2000, p. 815), reconhecer a desconformidade formal ou material de normas jurídicas, incompatíveis com a manifestação constituinte originária.

### **3.2 A Competência do Tribunal de Contas do Distrito Federal**

Conforme ressalta Lenza (2007, p. 440) ao interpretar o disposto no Art. 75 da Constituição Federal, as regras estabelecidas para o Tribunal de Contas da União deverão ser observadas pelos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal.

Dessa forma, a competência do Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF, encontra prescrita na Lei Orgânica do Distrito Federal - LODF, que em cumprimento ao acima delineado pela Constituição Federal, estabeleceu regras

semelhantes às atribuições do Tribunal de Contas da União, conforme prescrito no Art. 78<sup>6</sup> da LODF.

Como já exposto, a função típica fiscalizatória é inerente ao Poder Legislativo, exercida por meio do controle externo, com o auxílio do Tribunal de Contas, atribuição esta também destacada na LODF, na forma de seu art. 77, em que se reforça a sua competência constitucional de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

No caso do Distrito Federal, além do disposto na LODF, as competências do Tribunal de Contas local encontram-se prescritas na Lei Complementar Distrital de nº 1, de 09 de maio de 1994, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Distrito Federal, cuja competência está definida logo em seu Art. 1º.

Por fim, importa notar que a Súmula de nº 347 do Supremo Tribunal Federal, também se aplica ao TCDF, quando da análise de casos concretos, a exemplo da Decisão de nº 3046/2007 do TCDF, que apreciou a constitucionalidade da Lei Federal de nº 10.486/02, considerando-a inconstitucional por vício formal de iniciativa, conforme se verá adiante.

---

<sup>6</sup> LODF Art. 78. O controle externo, a cargo da Câmara Legislativa, será exercido com auxílio do Tribunal de Contas do Distrito Federal, ao qual compete:

## 4. ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA PMDF

### 4.1 Controle Externo do Tribunal de Contas da União na PMDF

Estabelecidas as competências dos respectivos tribunais de Contas, importa delinear, inicialmente, que além das previsões constitucionais, a atuação do TCU na PMDF encontra fundamento na Lei Federal de nº 8.443, de 16 de julho de 1992, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, em especial nos artigos 5º e inciso IV, do Art. 41, que assim prescreve:

Lei nº 8.443/92 Art. 5º A jurisdição do Tribunal abrange:

I - qualquer pessoa física, órgão ou entidade a que se refere o inciso I do art. 1º desta Lei, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta assuma obrigações de natureza pecuniária;

[...]

VII - os responsáveis pela aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

[...]

Art. 41 IV - fiscalizar, na forma estabelecida no Regimento Interno, a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município.

Dessa forma, considerando que compete à União organizar e manter a Polícia Militar, em cumprimento ao inciso XIV, do Art. 21 da Constituição Federal, foi criado o Fundo Constitucional do Distrito Federal, anteriormente citado, instituído por meio da Lei Federal de nº 10.633, de 27 de dezembro de 2002, cujos artigos 1º e 3º merecem destaque:

Art. 1º Fica instituído o Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF, de natureza contábil, com a finalidade de prover os recursos necessários à organização e manutenção da polícia civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como assistência financeira para execução de serviços públicos de saúde e educação, conforme disposto no inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal.

Art. 3º Para os efeitos do aporte de recursos ao FCDF, serão computadas as dotações referentes à manutenção da segurança pública e à assistência financeira para execução de serviços públicos, consignadas à unidade orçamentária "73.105 – Governo do Distrito Federal – Recursos sob Supervisão do Ministério da Fazenda".

Diante dos dispositivos supracitados, sem esquecer do contido na Constituição Federal, verifica-se que o Tribunal de Contas da União possui fundamento legal para exercer o controle externo na Polícia Militar do Distrito Federal, apesar de se tratar de um órgão pertencente à estrutura administrativa do Distrito Federal, conforme previsto no Art. 42 da Carta Maior, além do contido no parágrafo 1º, do Art. 2º do Decreto Distrital nº 32.716/11.

Assim, como a PMDF é mantida e organizada pela União, por meio de recursos oriundos do Fundo Constitucional acima citado, sob a supervisão do Ministério da Fazenda, sem olvidar-se da competência do Congresso Nacional para deliberar assuntos inerentes ao órgão, somada as competências normativas do TCU, conclui-se que a sua atuação no exercício do controle externo encontra fundamento normativo, conforme se verificará adiante.

Desse modo, serão feitas análises superficiais de algumas decisões do Tribunal de Contas da União – TCU em face da Polícia Militar do Distrito Federal, apenas com o fim exemplificativo.

TCU - Processo nº 021.327/2008-8 Acórdão nº 3993/2010:

Vistos relatados e discutidos estes autos de Representação, oferecida pelos Sres Deputados Distritais da Câmara Legislativa do Distrito Federal, Cabo Patrício, Érika Kokay, Chico Leite e Paulo Tadeu, na forma do art. 237, inciso III, do RI/TCU, tratando de possíveis irregularidades na aquisição de munição calibre ".40", pela Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF), com recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF). Acordam os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da Primeira Câmara, antes as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente representação, com fundamento nos arts. 235, caput, e 237, inciso III, parágrafo único, do RI/TCU para, no mérito, julgá-la parcialmente procedente;

9.2. acolher as justificativas apresentadas pelos responsáveis;

9.3. determinar à Polícia Militar do Distrito Federal que:

9.3.1. abstenha-se de promover pagamento antecipado de despesas, mesmo que seja para garantir recursos orçamentários para o exercício, em cumprimento ao que dispõe o art. 63, § 2º, inciso III, da Lei nº 4.320/64;

9.3.2. atente para que os extratos de inexigibilidade de licitação sejam publicados tempestivamente no Diário Oficial da União (DOU), consoante determina o art. 26 da Lei nº 8.666/93;

9.4. dar ciência desta deliberação, acompanhada do relatório e voto que a fundamentam, ao Gestor do Fundo Constitucional do Distrito Federal, à Polícia Militar do Distrito Federal, e aos Deputados Distritais representantes;

9.5. arquivar os presentes autos.

O acórdão em tela trata-se de uma representação de deputados distritais, com fundamento no inciso III, do Art. 237 do Regimento Interno do TCU, em face de uma eventual irregularidade na aquisição de munições pela Polícia Militar do Distrito Federal, que resultou em uma série de determinações à PMDF.

Outro Acórdão que merece destaque trata-se de uma auditoria realizada na PMDF pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal – Sefip, do Tribunal de Contas da União, em razão de eventuais irregularidades no pagamento de “auxílio alimentação” a militares da reserva remunerada, reformados e pensionistas, em desacordo com a Lei Federal de nº 10.486/2002, que trata da remuneração dos militares.

TCU – PLENÁRIO. Processo nº TC-015.017/2005-5ACÓRDÃO Nº 724/2008 ACÓRDÃO: VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada por equipe da 4ª Diretoria Técnica da Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip), responsável por auditoria em que verificou-se, ao longo dos trabalhos, o pagamento de “auxílio alimentação” a militares da reserva remunerada, reformados e pensionistas da Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF), em desacordo com a Lei nº 10.486/2002. ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

- 9.1. conhecer desta representação, por atender os requisitos de admissibilidade previstos no art. 237, inciso VII, do Regimento Interno, para, no mérito, considerá-la procedente;
- 9.2. determinar à PMDF que promova o ressarcimento dos valores que foram pagos indevidamente aos policiais militares inativos;
- 9.3. determinar à Sefip que acompanhe o cumprimento do item 9.2 deste acórdão;

Tais decisões do Tribunal de Contas da União demonstram a sua atuação efetiva no controle externo exercido em face da PMDF, em cumprimento aos dispositivos normativos que regem a sua competência, sempre em auxílio ao Congresso Nacional, no exercício de sua função típica fiscalizatória, uma vez que compete a União organizar e manter a Polícia Militar.

#### **4.2 Controle Externo do Tribunal de Contas do Distrito Federal na PMDF**

Como já amplamente exposto, compete à União organizar e manter a PMDF, na forma do inciso XIV, do Art. 21 da Constituição Federal. No entanto, tal dispositivo não transforma a PMDF em um órgão da União, uma vez que a própria

Constituição afirma que seus membros são considerados militares do Distrito Federal, nos termos de seu artigo 42, como já citado.

Desse modo, a Polícia Militar do Distrito Federal pertence à estrutura administrativa do Distrito Federal, conforme se depreende do parágrafo 1º, do Art. 2º do Decreto Distrital de nº 32.716/11, que a coloca como órgão especializado da Administração direta do Distrito Federal.

Tal circunstância também encontra amparo no Tribunal de Justiça do Distrito Federal, que afirmou nos autos do Acórdão nº 338777/08, da 1ª Turma Cível, que a PMDF se trata de um órgão integrante da estrutura administrativa do Distrito Federal, e que, portanto, compete ao TCDF, o controle externo sobre a Polícia Militar.

Outro dispositivo legal que reforça a competência do TCDF está presente no inciso VII, do Art. 1º da Lei Complementar de nº 01, de 09 de maio de 1994, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Distrito Federal, em que se afirma que compete ao TCDF a fiscalização de quaisquer recursos repassados ao Distrito Federal, a exemplo do Fundo Constitucional do DF, o que engloba o controle, além da PMDF, sobre a Polícia Civil e o Corpo de Bombeiros.

Neste sentido, considerando as competências delineadas ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, serão analisadas algumas de suas decisões em face da Polícia Militar do Distrito Federal, com o fim de demonstrar o exercício do controle externo, bem como eventuais contradições normativas.

TCDF PROCESSO Nº 25.137/11 - DECISÃO Nº 420/12.- O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto da Relatora, decidiu: I - tomar conhecimento: a) da Representação de fls. 1/20, posteriormente aditada pelo Requerimento de fls. 50/54, acompanhados dos respectivos anexos (fls. 21/46 e 55/57, respectivamente), subscritos pela Associação dos Oficiais da Polícia Militar do Distrito Federal - ASOF-PMDF, em face dos incisos III a VII do art. 32, dos incisos III e IV do art. 79, e dos parágrafos 1º ao 3º do referido artigo, todos da Lei Federal nº 12.086/09, bem como do Decreto Distrital nº 33.244, publicado no DODF de 06.10.11; b) dos documentos de fls. 60/80; II - negar as cautelares solicitadas, por ausência do bom direito; III - no mérito: a) considerar improcedente a referida Representação, tendo em vista que, por força do art. 42, § 1º, c/c o art. 142, § 3º, inciso VIII, o postulado constitucional do concurso público previsto no art. 37, inciso II, todos da Constituição Federal, em regra, não se aplica aos militares da PMDF e do CBMDF, cabendo à lei dispor sobre as respectivas formas de ingresso nas Corporações; b) relativamente ao Requerimento aditado à representação, considerando que o Decreto Distrital nº 33.244/11

também é objeto de análise no âmbito do Processo nº 14.062/11, originário da 1ª Inspeção de Controle Externo, com escopo mais abrangente, aguardar o que vier a ser decidido naqueles autos; IV - dar conhecimento desta decisão a ASOF-PMDF; V - autorizar o retorno dos autos à 4ª ICE, com vistas ao seu arquivamento. Decidiu, mais, mandar publicar, em anexo à ata, a instrução de fs. 81/101, o parecer do Ministério Público junto à Corte e o relatório/voto do Relator.

De acordo com a decisão acima descrita, segundo o TCDF, o postulado constitucional do concurso público previsto no art. 37, inciso II, da Constituição Federal, em regra, não se aplica aos militares da PMDF, por força do art. 42, § 1º, combinado com o art. 142, § 3º, inciso VIII<sup>7</sup>, também da CF, cabendo, então, à lei dispor sobre a forma de ingresso dos policiais militares.

Tal decisão aplica a tese de que somente os incisos XI, XIII, XIV e XV, todos do art. 37 da Carta Política, se aplicariam aos militares, em razão do previsto no inciso VIII, do Art. 142, e que, portanto, não incidiria o postulado constitucional do concurso público previsto no art. 37, inciso II, anteriormente citado.

Apesar do estranho entendimento, que afasta um princípio constitucional do concurso público a um órgão público, a mesma decisão afirma que a lei deve dispor sobre a forma de ingresso dos policiais militares, dispositivo este que, no caso, possui transcrição semelhante ao dispositivo constitucional, conforme se verifica do Art. 10<sup>8</sup>, da Lei nº 7.289/84.

Tal artigo determina justamente a realização do concurso público para ingresso na PMDF, isto sem olvidar-se do entendimento do STF acerca do tema, que afirma que a norma consubstanciada no artigo 37, inciso II, universalizou aplicabilidade do princípio do concurso público, conforme se verifica no Agravo de Instrumento de nº 743.712-6, do Rio Grande do Sul, que assim dispôs:

STF EMENTA: AG.Reg. AGRAVO DE INSTRUMENTO – MATÉRIA TRABALHISTA – DECRETAÇÃO DE NULIDADE DA CONTRATAÇÃO DE SERVIDOR PÚBLICO EFETUADA APÓS A PROMULGAÇÃO DA VIGENTE CONSTITUIÇÃO – RECEBIMENTO DO SALÁRIO COMO ÚNICO EFEITO JURÍDICO VÁLIDO –

---

<sup>7</sup> CF Art. 142, VIII - aplica-se aos militares o disposto no art. 7º, incisos VIII, XII, XVII, XVIII, XIX e XXV e no art. 37, incisos XI, XIII, XIV e XV;

<sup>8</sup> Lei 7.289/84 Art. 10. O ingresso na Polícia Militar do Distrito Federal dar-se-á mediante concurso público de provas ou de provas e títulos, observadas as condições prescritas neste Estatuto, em leis e em regulamentos da Corporação.(Redação dada pela Lei nº 11.134, de 2005)

NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DO CONCURSO PÚBLICO – EXIGÊNCIA CONSTITUCIONAL – RECURSO IMPROVIDO.

[...]

Desse modo, a norma consubstanciada no artigo 37, II, da vigente Constituição, ao não mais se referir à primeira investidura, universalizou aplicabilidade do princípio do concurso público e, assim, tornou ilegítima a investidura em cargos ou empregos públicos, sem a prévia aprovação em concurso público de provas, ou de provas e títulos, ressalvadas, apenas – como já salientado – as hipóteses previstas em sede constitucional.

Outra decisão do TCDF que merece destaque, diz respeito à acumulação de cargos públicos autorizada pelo inciso XVI, do Art. 37, da Constituição Federal, mas vedada aos policiais militares, uma vez que não se encontram nas exceções autorizativas das alíneas do inciso XVI, do Art. 37, é o que afirma a Decisão de nº 5440/2004:

TCDF DECISÃO Nº 5440/2004 O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto do Revisor, Conselheiro RENATO RAINHA, que concorda em parte com o voto do Relator, Conselheiro RONALDO COSTA COUTO, decidiu: I -manter inalteradas, excepcionalmente, as decisões da Corte que reconheceram a regularidade das admissões que geraram as acumulações de cargos objeto dos "Estudos Especiais"; II - firmar o seguinte entendimento, a partir da publicação desta decisão: a) que as acumulações remuneradas de cargos públicos permitidas no art. 37, inciso XVI, não são aplicáveis aos integrantes do quadro de pessoal da PMDF e do CBMDF, em face do disposto no art. 42, § 1º, c/c o art. 142, § 3º, incisos II e VIII, todos da CF/1988; b) que a proibição de acumular estende-se aos proventos da inatividade, por força do art. 37, § 10, da CF/1988, com a redação dada pela EC nº 20/1998; c) que as únicas exceções possíveis são aquelas disciplinadas no art. 17, § 1º, do ADCT da CF/1988, no art. 11 da EC nº 20/98 e no item I do referido voto; III - dar ciência desta decisão aos Secretários de Estado de Saúde e de Gestão Administrativa e aos Comandantes-Gerais da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal para que, com relação aos futuros concursos públicos e respectivas nomeações para o cargo de médico, atentem para o teor desta decisão; IV - autorizar a juntada de cópia desta decisão ao Processo nº 1.069/02 e o arquivamento dos autos. Parcialmente vencido o Relator, que manteve o seu voto.

Segundo a decisão supratranscrita, as acumulações remuneradas de cargos públicos permitidas no art. 37, inciso XVI da Carta Política, não são aplicáveis aos integrantes do quadro de pessoal da PMDF, em face dos mesmos dispositivos constantes do art. 42, § 1º, combinado com o art. 142, § 3º, incisos II e VIII, todos da Constituição Federal, o que também contraria manifestação do STF, que por meio da ADI de nº 1541-9 MS, declarou inconstitucional dispositivo legal que afrontava o referido inciso.

ADI 1541 MS 04/09/2002 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 53, DE 30/08/90. ESTATUTO DOS POLICIAIS MILITARES DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL. ART. 91, INC. VI E § 2º. RESERVA REMUNERADA E EXERCÍCIO DE CARGO PÚBLICO QUE NÃO O MAGISTÉRIO. ART. 37, XVI DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Os dispositivos impugnados, pelo simples fato de possibilitarem ao policial militar - agente público - o acúmulo remunerado deste cargo (ainda que transferido para a reserva) com outro que não seja o de professor, afrontam visivelmente o art. 37, XVI da Constituição. Impossibilidade de acumulação de proventos com vencimentos quando envolvidos cargos inacumuláveis na atividade. Precedentes: RE nº163.204, Rel. Min. Carlos Velloso, RE nº 197.699, Rel. Min. Março Aurélio e AGRRE nº 245.200, Rel. Min. Maurício Corrêa. Este entendimento foi revigorado com a inserção do parágrafo 10 no art. 37 pela EC nº 20/98, que trouxe para o texto constitucional a vedação à acumulação retro mencionada. Vale destacar que esta mesma Emenda, em seu art. 11, excetuou da referida proibição os membros de poder e os inativos, servidores e militares, que, até a publicação da Emenda, tenham ingressado novamente no serviço público por concurso público de provas ou de provas e títulos, ou pelas demais formas previstas pela Constituição Federal. Ação direta de inconstitucionalidade que se julga procedente para, ressalvadas as hipóteses previstas na norma transitória do art. 11 da EC nº 20, de 15/12/1998, declarar a inconstitucionalidade do inc. VI edo § 2º do art. 91 da Lei Complementar nº 53, de 30/08/90, do Estado do Mato Grosso do Sul.

Segundo o STF, o disposto no inciso XVI, do artigo 37 da Constituição Federal se aplica aos policiais militares, tanto que declarou a inconstitucionalidade do Estatuto da Polícia do Mato Grosso do Sul sob este fundamento constitucional, o que afasta, em tese, os argumentos das duas decisões supracitadas do TCDF, ambas amparadas pelo constante no inciso VIII, do Art. 142.

Outro ponto que cabe ressaltar na Decisão de nº 5440/2004 do TCDF acima, diz respeito à modulação de seus efeitos, contrariando, em tese, a Constituição Federal (CF Art. 37, inciso XVI) e o próprio STF (ADI 1541-9 MS), pois manteve inalteradas as acumulações de cargos públicos existentes na PMDF, reconhecendo a regularidade das admissões constantes do processo até a publicação de sua decisão, ou seja, em 10 de dezembro de 2004.

De igual modo, cabe colacionar a Decisão de nº 3046/2007 do Tribunal de Contas do Distrito Federal, que com respaldo na Súmula de nº 347 do Supremo Tribunal Federal, apreciou a constitucionalidade de uma lei federal da PMDF (lei nº

10.486/02), de modo a considerá-la inconstitucional (vício formal de iniciativa), e afastá-la sua incidência aos membros da Polícia Militar.

**TCDF DECISÃO Nº 3046/2007**

O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I - dar provimento ao recurso interposto pelo Ministério Público junto à Corte; II - reformar a Decisão nº 6.217/2006, para considerar que, após o advento da Lei nº 10.486/2002, não mais subsiste a possibilidade de concessão de pensão militar por morte ficta; III - com fundamento na Súmula nº 347 do Supremo Tribunal Federal e nos precedentes daquela Corte (ADI-MC 2364 - AL, ADI-MC 776 - RS e ADI-MC 1291-DF, ADI 2.118-MC, RE 290.776, ADI 2.113-MC, ADI 2.170,) considerar que o parágrafo único do art. 38 da Lei nº 10.486, de 04.07.2002, inserido mediante iniciativa parlamentar, não guarda conformidade com a Constituição Federal (63, inciso I), por configurar usurpação do poder de iniciativa reservado ao Senhor Presidente da República; IV - dar ciência desta decisão ao Chefe do Poder Executivo distrital e aos Senhores Procurador-Geral e Comandantes-Gerais da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal. Vencida a Conselheira ANILCÉIA MACHADO, que votou pelo improvimento do recurso, no que foi seguida pelo Conselheiro JORGE CAETANO.

Tal decisão do TCDF declarou a inconstitucionalidade de uma lei federal, determinando o afastamento de seus efeitos e, ofendendo, ao menos em tese, o Princípio Federativo aqui estudado, além de outros dispositivos constitucionais, como os que regem a competência do Poder Legislativo.

A atribuição ora exercida pelo TCDF também ofendeu as atribuições constitucionais inerentes ao Tribunal de Contas da União, pois se realmente houve o vício de iniciativa alegado pelo TCDF, caberia ao TCU, com fundamento na súmula 347 do STF, a sua declaração de inconstitucionalidade, ou mesmo o próprio Supremo, como guardião da Constituição.

Não obstante as aparentes contradições, tais decisões do Tribunal de Contas do Distrito Federal também demonstram a sua atuação efetiva no controle externo exercido em face da Polícia Militar do Distrito Federal, em auxílio à Câmara Legislativa, no exercício de sua função típica fiscalizatória.

#### **4.3 Por quem deve ser exercido o Controle Externo na PMDF**

Conforme restou demonstrado, a PMDF pertence à estrutura administrativa do Distrito Federal, diante do contido no parágrafo 1º, do Art. 2º do Decreto Distrital

de nº 32.716/11, bem como pelo previsto no artigo 42 da Constituição Federal, em que se afirma que os membros da PMDF são considerados militares do Distrito Federal.

Porém, considerando que compete à União organizar e manter a Polícia Militar, em cumprimento ao inciso XIV, do Art. 21 da Constituição Federal, o que resultou na criação do Fundo Constitucional do Distrito Federal, verificou-se que o Tribunal de Contas da União possui fundamento normativo para o exercício do controle externo na Polícia Militar do Distrito Federal.

Tal argumento é reforçado pela tese de que cabe ao Poder Legislativo a função fiscalizatória, exercida por meio do controle externo, com o auxílio dos tribunais de Contas, uma vez que se trata de uma função inerente ao Poder, segundo Fernandes (2005, p.29).

Ainda segundo o autor, (2005, p.102), ficou demonstrado que o exercício do controle externo pelo Poder Legislativo não configura a ingerência ou interferência de um Poder sobre os outros, pois se trata de uma função típica estabelecida pela própria Constituição.

Corroborando tal entendimento, Lenza (2007, p. 437, 438), destacou que o controle externo será realizado pelo Congresso Nacional, auxiliado pelo Tribunal de Contas da União, podendo ser acatados ou não pelo Legislativo, uma vez que a função típica de fiscalização é do Poder Legislativo, apenas com o auxílio do Tribunal de Contas, sem que com isto exista uma subordinação entre eles.

Foi também o que afirmou Medauar (1993, p. 140), ao destacar que a função do Tribunal de Contas abarca o exercício do controle financeiro e orçamentário de toda a Administração Pública, em auxílio ao Poder Legislativo, que em última instância, é o responsável constitucional pela fiscalização.

Diante do acima descrito, somada a decisão do STF no julgamento da ADI de nº 1045-DF, que ao interpretar o contido no Art. 21, inciso XIV, da Carta Maior, afastou a competência da Câmara Legislativa do Distrito Federal para disciplinar qualquer matéria concernente a PMDF, foi possível afirmar que se não caberia a CLDF o exercício de sua função típica legislatória na PMDF, também não lhe competiria à atribuição fiscalizatória, exercida por meio do TCDF, não obstante a autonomia funcional do Tribunal de Contas.

De igual sorte, a comparação dos dispositivos constitucionais inerentes a PMDF e ao TJDF (cap. 2.3) demonstraram que a única diferença que a

Constituição Federal estabeleceu entre tais órgãos, foi à manutenção por meio de fundo próprio para a Polícia Militar. Assim, se o TCDF não exerce qualquer tipo de controle externo sobre o TJDFT, também não lhe caberia tal exercício perante a PMDF, segundo a análise fria da Carta Maior.

De todo o exposto, é possível concluir que o TCDF não deve exercer qualquer controle externo sobre a PMDF, uma vez que a função típica fiscalizatória é inerente ao Poder Legislativo, apenas auxiliado pelo Tribunal de Contas, restando então tal atribuição ao TCU, isto sem olvidar na ausência de previsão constitucional de um duplo controle externo no órgão em questão, bem como das contraditórias decisões elencadas no presente estudo (cap. 4.2).

## CONCLUSÃO

É possível concluir, preliminarmente, que a República Federativa do Brasil adotou a forma Federativa de Estado, na forma estabelecida pelo Art. 1º *caput* da Constituição Federal, cuja característica precípua é a descentralização política, na medida em que a própria constituição institui núcleos de poder político, estabelecendo autonomia para os entes federados.

Neste contexto, foram verificadas algumas peculiaridades do Distrito Federal, que na lição de Lenza (2007, p.302), trata-se de uma unidade federada autônoma, uma vez que possui capacidade de auto-organização (Art. 32 *caput* da CF), de autogoverno (Art. 32, §§ 2º e 3º da CF), de autoadministração e de auto legislação.

No entanto, também se observou que o Distrito Federal possui uma autonomia parcialmente tutelada pela União (Art. 32, § 4º da CF), uma vez que Lei federal disporá sobre a utilização, pelo Governo do Distrito Federal, das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar, apesar da subordinação ao Governador (Art. 144, § 6º da CF), além do disposto no inciso XIV, do Art. 21 da Constituição Federal, em que se afirma que compete a União organizar e manter a Polícia Militar.

Tais dispositivos, como verificado, não transforma a Polícia Militar do Distrito Federal em um órgão da União, uma vez que a própria Constituição afirma que seus membros são considerados militares do Distrito Federal (Art. 42 da CF), fato corroborado pelo contido no parágrafo 1º, do Art. 2º do Decreto Distrital de nº 32.716/11, que a coloca como órgão especializado da Administração direta do Distrito Federal.

Estabelecidas tais premissas, verificou-se ao adentrar nas competências e atribuições do Poder Legislativo, que além de sua função típica legislatória, lhe compete à atribuição fiscalizatória, exercida por meio do controle externo, com o auxílio dos tribunais de Contas.

Não obstante a independência funcional dos tribunais de Contas, o seu atrelamento ao Poder Legislativo se mostrou patente pela leitura do texto constitucional, uma vez que atua em seu auxílio ao desenvolver as suas funções típicas de controle externo, apesar de sua atuação independente.

A estes tribunais de contas restam, então, o exercício do controle financeiro e orçamentário de toda a Administração Pública, em auxílio ao poder legislativo, que em última instância, é o responsável constitucional pela fiscalização.

Foi possível afirmar, então, que a Constituição Federal consagra um sistema harmônico e integrado de perfeita convivência entre os controles internos de cada poder e o controle externo exercido pelo Legislativo, com auxílio do Tribunal de Contas.

No caso da União, verificou-se que o controle externo é realizado pelo Congresso Nacional, auxiliado pelo Tribunal de Contas da União (Art.71 da CF), sendo seus atos acatados ou não pelo Legislativo, uma vez que a função típica de fiscalização é do Poder Legislativo, sem que com isto exista uma subordinação entre eles (Lenza 2007, p. 437, 438).

Já no Distrito Federal, constatou-se que o controle externo é exercido pela Câmara Legislativa, em sua função típica fiscalizatória, com auxílio do Tribunal de Contas do Distrito Federal, cuja competência está presente no inciso VII, do Art. 1º da Lei Complementar de nº 01/94.

Chamou a atenção neste ponto, a peculiar condição da Polícia Militar do Distrito Federal, que como visto, possui um duplo controle externo, ou seja, ora pelo Congresso Nacional, por meio do TCU, ora pela Câmara Legislativa, por meio do TCDF, ambos com seus fundamentos legais.

É certo, no entanto, que a Constituição Federal não estabeleceu, ao menos expressamente, qualquer tipo de duplo controle externo, uma vez que segundo a Carta Maior, trata-se de uma função típica do Poder Legislativo, onde cada ente da federação apresenta sua autonomia na fiscalização, em respeito ao princípio federativo.

Não seria forçoso admitir, por conseguinte, que a competência fiscalizatória na PMDF é de competência exclusiva do Poder Legislativo federal, por meio do TCU, uma vez que compete a União organizar e mantê-la, em cumprimento ao inciso XIV, do Art. 21 da Constituição Federal, cuja manutenção se deu por meio do Fundo Constitucional do Distrito Federal (Lei nº 10.633/02), norma também oriunda do Congresso Nacional.

Tal entendimento encontra amparo na decisão do Supremo Tribunal Federal nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade de nº 1045-DF/09, que retrata o

entendimento jurisprudencial acerca do contido no inciso XIV do Art. 21 da Constituição Federal, colacionada no presente trabalho.

Conforme examinado, o STF ressaltou que a competência para organizar e manter, prevista na Carta Maior, compreende as atribuições legislativas destinadas a Polícia Militar, afastando a competência da Câmara Legislativa do Distrito Federal para disciplinar qualquer matéria concernente a tal órgão distrital, fato este também citado por Lenza (2007, p. 648).

Assim, se não compete a Câmara Legislativa do Distrito Federal o exercício de sua função típica legislatória na PMDF, não seria forçoso concluir que também não lhe caberia à atribuição fiscalizatória, exercida por meio do TCDF, não obstante os dispositivos legais citados no presente estudo, nem tampouco a manifestação do TJDFT.

Fato que corrobora tal entendimento, é a análise genuína da Constituição Federal (Tópico 4.2.3), no que tange as similaridades dos dispositivos constitucionais inerentes a PMDF e o TJDFT (Art. 21, incisos XIII e XIV da CF), aonde se percebe que a única diferença constitucional dos institutos foi que a manutenção da PMDF, se deu por meio de fundo próprio.

Apesar de ambos os órgãos (PMDF e TJDFT) pertencerem à entidade federativa Distrito Federal e organizados e mantidos pela União, apenas a PMDF é controlada tanto pelo TCDF quanto pelo TCU, ao passo que o TJDFT é fiscalizado apenas pelo TCU, sem que a Constituição Federal estabeleça, ao menos expressamente, tal motivo.

Do exposto, foi possível concluir que o TCDF não deve exercer qualquer controle externo sobre a PMDF, uma vez que a função típica fiscalizatória é inerente ao Poder Legislativo, apenas auxiliado pelo Tribunal de Contas, restando então tal atribuição ao TCU, isto sem olvidar da ausência de previsão constitucional da previsão de um duplo controle externo no órgão em questão, bem como das contraditórias decisões elencadas no presente estudo (cap. 4.2).

Ficou demonstrado no presente estudo que a existência de um duplo controle externo em um único órgão pode vir a gerar controvérsias, seja em decisões contraditórias (no caso, em face de decisões do STF), seja nos procedimentos administrativos determinados pelos diversos órgãos de controle, podendo inclusive inviabilizar a atividade finalística da PMDF, ou até o direito de seus membros.

Por fim, resta esclarecer que o presente estudo não buscou esgotar o tema, mas tão somente suscitar uma discussão jurídica, com viés constitucional, do exercício fiscalizatório (duplo controle externo) na Polícia Militar do Distrito Federal, bem como suas eventuais repercussões.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição**. São Paulo. Ed. Revista dos Tribunais. 1985.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal Anotada**. São Paulo. Ed. Saraiva. 2000.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil. Jurisdição e Competência**. 2. ed. Belo Horizonte. Ed. Fórum. 2005.

LAZZARINI, Álvaro. **Estudos de Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo. Ed. Revista dos Tribunais. 1999.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Direito Constitucional Interpretado**. São Paulo. Ed. Revista dos Tribunais. 1992.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 17 ed. São Paulo. Atlas. 2005.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 20 ed. São Paulo. Atlas. 2006.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 3 ed. São Paulo. Ed. Revista dos Tribunais. 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 23 ed. São Paulo. Editora Malheiros. 2004.

SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. 4 ed. São Paulo. Editora Malheiros. 2007.

**REFERÊNCIAS ELETRÔNICAS**

Edição Nº 01 de 1997 - Ano XV-Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. HORTA, Raul Machado. [http://200.198.41.151:8081/tribunal\\_contas/1997/01/-sumario?next=2](http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/1997/01/-sumario?next=2) Acesso em 09/01/2013.