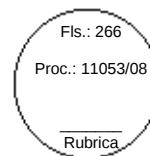




TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA



Processo: nº 11.053/2008 (d).

Origem: Ministério Público de Contas do Distrito Federal -
MPC/DF.

Assunto: Admissão de Pessoal.

Ementa: . Representação nº 002/2008 – IMF, oriunda do Ministério Público de Contas do DF acerca da possível ilegalidade nos Decretos nºs 28.682/2008 e 28.699/2008, que fixaram a exigência de curso superior para matrícula nos Cursos de Formação de Oficiais e de Soldados da PMDF e nos cursos de Oficiais Combatentes e Praças do CBMDF.

. Resultado da diligência objeto da Decisão nº 6.407/2008 (fl. 47), cujos termos foram reiterados pela Decisão Liminar nº 205/2008 - P/AT (fl. 53).

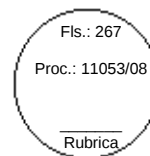
. 4ª Inspeção de Controle Externo manifesta-se pela ilegalidade do art. 1º, *caput*, do Decreto nº 28.682, de 15 de janeiro de 2008, do art. 1º, § 1º, do Decreto nº 28.699, de 21 de janeiro de 2008, e do art. 3º, *caput*, do Decreto nº 29.946, de 14 de janeiro de 2009, e pela baixa dos autos em diligência junto à Procuradoria-Geral do Distrito Federal (fls. 227/248).

. Parecer convergente do Ministério Público de Contas do Distrito Federal (fls. 255/265).

. Pelo acolhimento das sugestões apresentadas pela 4ª Inspeção de Controle Externo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA



RELATÓRIO

Cuidam os autos da Representação nº 002/2008 - IMF, do Ministério Público de Contas do Distrito Federal - MPC/DF (fls. 1/9), que versa acerca da possível ilegalidade dos Decretos nºs **28.682/2008** e **28.699/2008** (fls. 13/15), que fixaram, respectivamente, escolaridade mínima de curso superior completo para matrícula nos Cursos de Formação de Oficiais e de Soldados da Polícia Militar do DF (PMDF) e para ingresso no Corpo de Bombeiros Militar do DF e matrícula nos cursos de formação dos estabelecimentos de ensino bombeiro militar, para o Quadro de Oficiais Bombeiros Militares Combatentes e Quadro Geral de Praças Bombeiros Militares do Corpo de Bombeiros Militar do DF (CBMDF).

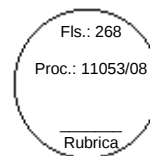
Na presente etapa processual aprecia-se o resultado da diligência objeto da Decisão nº **6.407/2008**, que estatuiu:

"O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu:

*I - determinar a baixa dos autos em diligência junto à Procuradoria-Geral do Distrito Federal para que, no prazo de 30 (trinta) dias e com o concurso da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, encaminhe a esta Corte de Contas circunstanciadas justificativas para o estabelecimento de exigência de conclusão de Ensino Superior, alinhada nos **Decretos nºs 28.682/2008 e 28.699/2008**, o que, segundo o Ministério Público, **inviabilizará a ampla utilização das praças** prevista no art. 37, § 1º, da Lei nº 6.450/1977 e no art. 31, § 1º, da Lei nº 8.255/1991, bem como tipifica a **extrapolação do poder regulamentar** ao estabelecer-se requisito não expressamente disciplinado em lei;*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA



*II - autorizar a devolução dos autos à 4ª
Inspetoria de Controle Externo, para os
devidos fins."*

Para efeito de imediato conhecimento dos limites do debate,
os artigos 1º dos referidos decretos estabeleceram:

- a) PMDF - Decreto nº 28.682/2008 (publicado no DODF de
16.01.2008 - fl. 13):

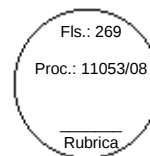
*"Art. 1º. Para matrícula nos Cursos de
Formação de Oficiais e de Soldados, nos
estabelecimentos de ensino policial-militar,
além das condições relativas à nacionalidade,
idade, aptidão intelectual e psicológica,
altura, sexo, capacidade física, saúde,
idoneidade moral, obrigações eleitorais e, se
do sexo masculino, ao serviço militar, é
necessário aprovação em concurso público de
provas ou provas e títulos, em testes
toxicológicos, e a **apresentação de diploma de
conclusão do ensino superior, reconhecido pelo
Governo Federal.**" (grifou-se)*

- b) CBMDF - Decreto nº 28.699/2008 (publicado no DODF
de 22.01.2008 - fls. 14 e 15):

*"Art. 1º. O ingresso no Corpo de Bombeiros
Militar do Distrito Federal e a matrícula nos
cursos de formação dos estabelecimentos de
ensino bombeiro militar, para o Quadro de
Oficiais Bombeiros Militares Combatentes -
QOBM/Comb e para o Quadro Geral de Praças
Bombeiros Militares, dar-se-ão mediante
concurso público de provas ou de provas e
títulos, observadas as condições prescritas no
Estatuto Bombeiro Militar, em leis e em
regulamentos da Corporação.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA



§ 1º Para o concurso público a que se refere o caput, obedecerá ao voluntariado e, somente, poderá concorrer a vaga oferecida pela Administração, o cidadão portador de diploma de conclusão do Ensino Superior, reconhecido pelo Ministério da Educação.” (grifou-se)

Na instrução de fls. 227/248, a 4ª Inspeção de Controle Externo manifestou o seguinte entendimento:

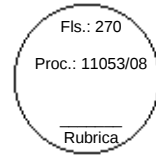
“5. Pelo OFÍCIO nº 925/2008-GP/PGDF (fl. 55/61), a Procuradoria-Geral do DF (PGDF) apresentou informações acerca do que lhe foi indagado. As justificativas encaminhadas, em resumo, são as seguintes:

- a exigência de ensino superior para ingresso nas Corporações Militares, previstas nos Decretos nºs 28.682/08 e 28.699/08, traduz-se em legítimo exercício do Poder Regulamentar, vez que existe expressa autorização legal para tanto (Lei nº 7.289/84, arts. 10 e 11, para a PMDF e Lei nº 7.479/86, arts. 10 e 11, para o CBMDF); e*
- a adoção de ensino superior para ingresso nos quadros da PMDF e do CBMDF foi motivada pela necessidade de melhoria da prestação dos serviços da Corporação à sociedade.*

6. Antes de esta Inspeção analisar essas justificativas foi encaminhado para instrução, por determinação do Presidente do TCDF, o Aditamento à Representação nº 02/2008



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA



(fls. 62/72), elaborado pelo Procurador do Ministério Público de Contas do DF, Dr. Inácio Magalhães Filho, que requereu sua juntada aos autos, em face de fato superveniente, relativo à publicação no DODF de 07.01.09 do Edital nº 01/09-DP/PMDF, em que consta a **exigência de nível superior** para admissão ao Curso de Formação Policial Militar, graduação de **Soldado** Policial Militar da PMDF. Essa exigência guarda conexão com o assunto aqui tratado.

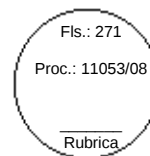
7. O mencionado certame foi normatizado pelo Edital nº 01/09-DP/PMDF e está sendo analisado no Processo TCDF nº 1117/09. As inscrições para o concurso encerraram-se em 10.02.09.

8. No citado aditamento, consignou o MPC/DF que a "discussão é objetiva: não se contesta a possibilidade de o edital exigir formação de nível médio ou superior, como consta das justificativas da PGDF, pois isso é claro nas normas. O que se deve ser avaliado é para qual Quadro deve-se exigir a formação superior. Pela análise das normas referidas, para praça não é possível essa exigência."

9. Segundo o Procurador, a acessibilidade ao serviço público somente se legitima se respaldada no preceito da **legalidade**, conforme **inciso I do art. 37 da Constituição Federal**. Portanto, a regra "é que a acessibilidade deve conformar-se às exigências previstas em lei, também porque ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer algo senão em virtude de lei. Essa diretriz é mais rígida na seara administrativa porque o gestor público não deve fazer o que a lei não permite.". Ademais, a "jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, seguindo esse entendimento, consolidou-se no sentido de não tolerar restrições à participação em



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA



concursos públicos sem respaldo em lei. Há, inclusive, o afastamento da aplicação de leis desprovidas de razoabilidade”.

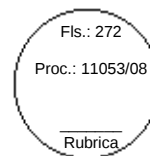
10. Entendeu o Parquet que no “caso específico dos militares, a interpretação do § 1º do art. 42 combinado com o inc. X do § 3º do art. 142, ambos da Constituição Federal, deixa claro que há exigência de lei formal para o estabelecimento de condições para o ingresso na Polícia Militar do Distrito Federal”. A seguir, trouxe decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) no sentido de que há necessidade de lei formal para respaldar exigências em concurso público da PMDF. Desta forma, o MPC/DF consignou que “reconhece-se que há reserva legal na imposição de restrições à acessibilidade nos cargos públicos. Exige-se, assim, ato normativo produzido pelo Poder Legislativo, segundo forma prescrita na Constituição, gerando direitos e deveres em nível imediatamente infraconstitucional”.

11. O MPC/DF citou a situação da Polícia Militar de Goiás que começa a exigir nível superior para o ingresso em seu quadro de pessoal. O exemplo foi mencionado pelo Conselheiro-Relator, no voto de fls. 31/46. Segundo o Procurador, a PMGO adequou-se à exigência constitucional e à jurisprudência do STF, com a edição da Lei nº 16.303/08, que determina seja requisito para ingresso na condição de Praça a conclusão de curso superior. Aliás, outro ato normativo (a Lei nº 14.851/04), desde 2004, exige que o candidato postulante à inclusão no Quadro de Oficiais daquela Corporação deva possuir bacharelado em Direito.

12. Adiante, o Parquet comentou que, no art. 11 e seus parágrafos 1º e 2º da Lei nº



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA



7.289/84 (redação dada pela Lei nº 11.134/05)¹, não há exigência de nível superior para o ingresso na condição de Praça da Corporação, mas apenas menção de que poderá haver a necessidade de comprovação de conclusão de ensino médio ou do ensino superior.

13. Entendeu o MPC/DF que a previsão do art. 11 acima está vinculada às atribuições dos cargos da Corporação que exigem titulação específica ou não, como é o exemplo do art. 20 que expressamente impõe que o "ingresso na carreira de Oficial será [...] mediante concurso entre diplomados por faculdades civis reconhecidas pelo Governo Federal, para o Quadro de Oficiais Policiais-Militares de Saúde". Assim, "não há possibilidade de o aplicador da norma optar pela exigência de formação superior para todos os cargos, mas tão-somente para aqueles que a norma expressamente impôs essa exigência, como é o exemplo da necessidade de curso superior para os Policiais-Militares da Saúde que devem possuir habilitação específica, obtida em grau superior, para exercer a medicina.". Desta forma, os "§§ 1º e 2º do art. 11 acima transcritos são reveladores de que há necessidade de expressa previsão em lei das exigências à acessibilidade aos cargos públicos, pois o legislador, curvando-se à iterativa jurisprudência do Pretório Excelso,

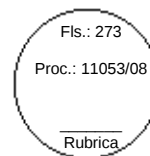
¹ Art. 11. Para matrícula nos cursos de formação dos estabelecimentos de ensino policial-militar, além das condições relativas à nacionalidade, idade, aptidão intelectual e psicológica, altura, sexo, capacidade física, saúde, idoneidade moral, obrigações eleitorais e, se do sexo masculino, ao serviço militar, é necessário aprovação em testes toxicológicos, bem assim **a apresentação, conforme edital para o concurso, de diploma de conclusão do ensino médio ou do ensino superior, reconhecido pelo Governo Federal.**

§ 1º A idade mínima para a matrícula a que se refere o caput deste artigo é de 18 (dezoito) anos, sendo a máxima de 35 (trinta e cinco) anos, para o ingresso nos Quadros que exijam formação superior com titulação específica, e de 30 (trinta) anos nos demais Quadros.

§ 2º Os limites mínimos de altura para a matrícula a que se refere o caput são, com os pés nus e a cabeça descoberta, de um metro e sessenta e cinco centímetros para homens e um metro e sessenta centímetros para mulheres.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA



contemplou na letra da lei, taxativamente, as exigências de idade e de altura mínima”.

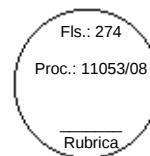
14. Informou o Parquet que, em pesquisa ao processo legislativo que resultou na aprovação da Lei nº 11.134/05, que deu nova redação à Lei nº 7.289/84, “verifica-se que a EMC 24/2005, oferecida ao Projeto de Lei nº 5.030/2005, da Câmara Federal, que propunha a obrigatoriedade de todos os candidatos possuírem formação superior para ingresso na Corporação foi acatada com adaptações, mantendo-se a exigência de nível médio ou superior, de modo que seria antijurídico aceitar essa imposição via decreto”. (cópia às fls. 70/71).

15. Assim, pelas razões acima transcritas, o MPC/DF consignou que “eventual interpretação do aplicador da norma que entenda possível ao Executivo distrital que, por meio de norma infralegal, venha a estabelecer requisitos para o ingresso em cargo público, a exemplo do nível superior, encontra óbice no princípio da reserva legal, conforme reiterada jurisprudência do STF que exige lei formal para tanto”. Compreendeu o Procurador que a exigência de nível superior para ingresso no serviço público contribuirá para o aprimoramento dos serviços prestados à população. Contudo, tal exigência deve estar prevista em lei formal, “consoante exigência constitucional consagrada por densa jurisprudência do Supremo Tribunal Federal”.

16. Por fim, o MPC/DF entendeu que, demonstrada a ilegalidade da exigência editalícia em comento e tendo em conta que o início das inscrições havia sido adiado para o dia 26.01.09, conforme documento acostado à fl. 72, devia o Tribunal adotar medidas urgentes para restaurar a legalidade. Destarte, requereu, entre outras medidas,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA



cautelaramente, fosse determinado à Polícia Militar do Distrito Federal que se abstinhasse de dar continuidade às inscrições do concurso público regulado pelo Edital nº 01 - DP/PMDF, de 06.01.09, até que o Tribunal deliberasse sobre o mérito da questão debatida nos autos: a legalidade da exigência de nível superior para a admissão de Praças da PMDF.

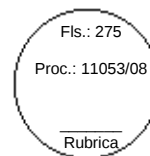
17. Esta Divisão Técnica, no relatório de fls. 73/85, exarou o entendimento de que assiste razão ao representante do MPC/DF, bem como de que as justificativas apresentadas pela PGDF não têm o condão de modificar as conclusões alcançadas no relatório elaborado por esta Divisão Técnica (fls. 16/24), pois o argumento de que a exigência estabelecida nos Decretos nºs 28.682/08 e 28.699/08 encontra amparo legal já havia sido demasiadamente discutida nos presentes autos.

18. O Tribunal, ao tomar conhecimento do aditivo à Representação nº 002/2008-IMF, exarou a **Decisão nº 371/09** (fl. 92), deliberando por:

I - tomar conhecimento: a) do aditamento à Representação nº 002/2008 - IMF (fls. 62/69) e dos documentos de fls. 70/72; b) do Ofício nº 925/2008-GAB/PGDF (fls. 55/60), encaminhado pela Procuradoria Geral do Distrito Federal, considerando cumprida a determinação contida na Decisão nº 6407/08, reiterada pela Decisão-Liminar nº 205/2008 - P/AT; **II - determinar à Polícia Militar do Distrito Federal que se abstenha de ultrapassar a fase de inscrição no concurso público regulado pelo Edital nº 01-DP/PMDF, de 6.1.2009, até que o Tribunal delibere sobre o mérito da questão debatida nos autos: a legalidade da exigência de nível superior para a admissão de praças**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA



pela PMDF; III - dar ciência desta decisão ao Excelentíssimo Senhor Governador do Distrito Federal e ao Comandante da PMDF; IV - determinar: a) a oitiva da Procuradoria-Geral do Distrito Federal para que apresente à Corte as considerações que entender pertinentes em face do quanto propugna o MPJTCDF no aditamento à Representação nº 02/2008, encaminhando-lhe cópia do referido documento; b) o retorno dos autos à 4ª ICE.

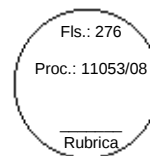
19. Por meio do OFÍCIO nº 016/2009-GAB/PGDF e anexos (fls. 93/170), em atenção à Decisão do Presidente nº 205/2008 (fl. 53), a PGDF encaminhou cópia de pareceres relativos ao estabelecimento de exigência de conclusão de ensino superior para ingresso na carreira de Bombeiro Militar do DF (Decreto nº 28.699/08), os quais se aplicam, de forma análoga, à Carreira Policial Militar do DF. Cabe então ressaltar que essas informações foram apresentadas em complementação àquelas prestadas no documento de fls. 55/60.

20. No Parecer nº 0315/2008-PROPE/PGDF (fls. 113/124), no qual se analisou minuta de decreto para modificação do Decreto nº 28.699/08, foram feitas as seguintes ponderações acerca da exigência de escolaridade em nível superior:

- a possibilidade de o nível de escolaridade ser fixado por decreto ou por edital (art. 11 da Lei nº 7.479/86) é de constitucionalidade duvidosa, porquanto o STF possui entendimento reiterado de que é necessária previsão legal para definição dos requisitos de ingresso no serviço público, ou seja, é preciso previsão legal para limitar



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA



o acesso ao cargo público, de sorte que o art. 11, caput, e seu § 3º, da Lei nº 7.479/86, ao permitir a definição do nível de escolaridade para ingresso na carreira por decreto ou por edital, padece de vício de inconstitucionalidade;

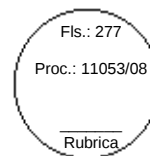
- caso superado o obstáculo em questão, não havendo declaração de inconstitucionalidade, a Administração Pública deve conferir aplicabilidade à lei em vigor, porém, não seria possível que o edital de concurso público estabelecesse o requisito de escolaridade vez que usurparia competência do Governador prevista na Lei nº 7.479/86, com as modificações introduzidas pela Lei nº 11.134/05.*

21. Esse parecer foi aprovado pelo Procurador-Chefe da Procuradoria de Pessoal (fl. 129). A Procuradora-Geral Adjunta do DF (fl. 133) entende que o §3º do art. 11 da Lei nº 7.479/86, na redação dada pela Lei nº 11.134/05, destoa dos entendimentos jurisprudenciais do STF, todavia, não tendo sido declarada a inconstitucionalidade e não se tratando de hipótese excepcional apta a autorizar o descumprimento de lei considerada flagrantemente inconstitucional pelo Executivo, há que se preservar a validade e a eficácia do dispositivo em questão.

22. Posteriormente, a questão foi novamente debatida no âmbito da PGDF (fls. 138/159 e 135/137), e novamente foi levantada a questão relativa à inconstitucionalidade do art. 11, caput, e seu § 3º, da Lei nº 7.479/86, na redação dada pela Lei nº 11.134/05.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA



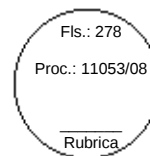
23. O que se vê, portanto, é que o entendimento expressado pela PGDF não destoa daquele defendido pelo MPC/DF e por esta Divisão Técnica, no sentido de que a exigência de escolaridade deve ser estabelecida em lei estrito senso e não por meio de ato administrativo (quer seja decreto quer seja edital de concurso público).

24. Por meio do expediente de fls. 221/226, a PGDF presta esclarecimentos acerca do aditamento à Representação nº 02/2008, em atenção ao item IV, a, da Decisão nº 371/09 (fl. 92). Consigna, em suma, que:

- os Decretos nºs 28.682/08 e 28.699/08 apenas materializam a previsão legal (que possibilita ao Governador do DF regulamentar normas de matrícula nos cursos de formação nas corporações militares, bem como prevê a apresentação, conforme edital, de diploma de nível superior ou médio);
- o Governador do DF possui juízo discricionário para exigir nível médio ou superior de escolaridade, competindo a ele regulamentar as normas para a matrícula nos estabelecimentos de ensino das Corporações;
- a opção do Governador do DF em exigir nível de escolaridade superior, exercida a partir de competência definida em lei, fundamentou-se em razões de planejamento estratégico das



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA



Corporações com a finalidade de oferecer melhores serviços à população;

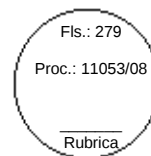
- *entender-se que a previsão legal de exigência de formação superior estaria vinculada às atribuições dos cargos da Corporação que exigem titulação específica ou não tornaria inócuo o comando da parte final do art. 11 da Lei nº 7.289/84 e do art. 11 da Lei nº 7.479/86, que dispõem que a exigência do nível de escolaridade médio ou superior será prevista no edital;*
- *o fato de a EMC 24/2005, oferecida ao Projeto de Lei nº 5.030/2005, da Câmara Federal, ter sido acatada com adaptações, não infirma a conclusão supra, pois a lei acabou por prever a exigência de nível médio ou superior, conforme previsão do edital, competindo ao Governador do DF regulamentar as normas para a matrícula nos estabelecimento de ensino das Corporações.*

25. Assim, pleiteia a PGDF a continuidade do concurso público para selecionar servidores para a área de segurança pública, sob pena de se comprometer a execução de serviço público essencial e carente de servidores.

26. A nosso visto, os argumentos trazidos pela PGDF não trazem novos elementos ao que já foi amplamente discutido nos presentes autos. Nesse sentido, mantemos o entendimento por nós defendido no relatório de fls. 16/24 , a seguir transcrito, no sentido de que os Decretos nºs 28.682/08 e 28.699/08



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA



(fls. 13 a 15) são ilegais, por afronta aos princípios da legalidade e da reserva legal, insculpidos na Constituição Federal e consagrados em jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

"9. As leis que tratam da Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF) não expressam a necessidade de escolaridade superior para as suas praças:

Lei 7.289/84 (Dispõe sobre o Estatuto dos Policiais-Militares do Distrito Federal e dá outras providências):

CAPÍTULO II

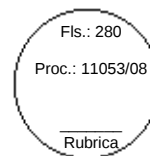
Do Ingresso na Polícia Militar

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.

Art. 11. Para matrícula nos cursos de formação dos estabelecimentos de ensino policial-militar, além das condições relativas à nacionalidade, idade, aptidão intelectual e psicológica, altura, sexo, capacidade física, saúde, idoneidade moral, obrigações eleitorais e, se do sexo masculino, ao serviço militar, é necessário aprovação em testes toxicológicos,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA



bem assim a apresentação, conforme edital para o concurso, de diploma de conclusão do ensino médio ou do ensino superior, reconhecido pelo Governo Federal.

§ 1º A idade mínima para a matrícula a que se refere o caput deste artigo é de 18 (dezoito) anos, sendo a máxima de 35 (trinta e cinco) anos, para o ingresso nos Quadros **que exijam formação superior com titulação específica**, e de 30 (trinta) anos nos demais Quadros.

[...]

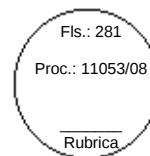
§ 3º Ato do Governador do Distrito Federal regulamentará as **normas para a matrícula** nos estabelecimentos de ensino da Polícia Militar, mediante proposta de seu Comandante-Geral, **observando-se as exigências profissionais** da atividade e da carreira policial. (grifou-se)

10. O **Decreto nº 28.682/08** foi editado com fundamento no acima transcrito § 3º do art. 11 da Lei 7.289/84. Todavia, a nosso visio, tal permissivo apenas autoriza a normatização executiva de normas relativas à matrícula nos estabelecimentos de ensino, não a requisitos de escolaridade. A **Constituição Federal** determina que os requisitos para ingresso nas Corporações Militares devem ser estabelecidos por lei stricto sensu:

Art. 42. Os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA



disciplina, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

*§ 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.*

Art. 142 [...]

§ 3º Os membros das Forças Armadas são denominados militares, aplicando-se-lhes, além das que vierem a ser fixadas em lei, as seguintes disposições:

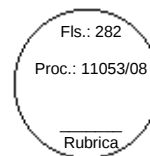
[...]

X - a lei disporá sobre o ingresso nas Forças Armadas, os limites de idade, a estabilidade e outras condições de transferência do militar para a inatividade, os direitos, os deveres, a remuneração, as prerrogativas e outras situações especiais dos militares, consideradas as peculiaridades de suas atividades, inclusive aquelas cumpridas por força de compromissos internacionais e de guerra.

11. Nesse diapasão, os requisitos exigidos nos editais para concurso público para posterior admissão em cargos, empregos e até mesmo para matrícula em cursos de Corporações



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA



Militares devem ser fixados pela lei, e não por decreto executivo. Tal exigência, insculpida nos artigos retro mencionados, decorre do princípio de que ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.

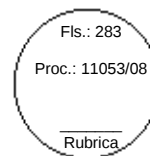
12. Conforme mencionado pelo douto Parquet, as leis que disciplinam a Polícia Militar do DF não fixam escolaridade superior para matrícula nos Cursos de Formação de Oficiais ou de Soldados, de sorte que a fixação de tal exigência em decreto viola o raio de atuação dessa espécie normativa.

13. Em verdade, vemos falha na disposição legal insculpida no art. 11 da Lei 7.289/84, vez que aparentemente possibilita ao Chefe do Poder Executivo estabelecer requisitos relativos à escolaridade para os Cursos de Formação no âmbito da PMDF, o que claramente confronta as disposições constitucionais referidas no parágrafo 10 deste relatório. Os requisitos de acessibilidade aos cargos, empregos e cursos de ingresso e de formação de Corporações Militares devem ser estabelecidos em lei, não, portanto, em atos subalternos, próprios da Administração, como os regulamentos, portarias, editais de concurso, ou decretos do Chefe do Executivo.

14. Certo, portanto, que o art. 1º do Decreto nº 28.682/08 não encontra supedâneo legal, vez que extrapola os ditames legais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA



15. A doutrina se posiciona contrariamente aos decretos que fazem exigências não constantes de leis:

Por essa razão, ao poder regulamentar não cabe contrariar a lei (contra legem), pena de sofrer invalidação. Seu exercício somente pode dar-se secundum legem, ou seja, em conformidade com o conteúdo da lei e nos limites que esta impuser. Decorre daí que não podem os atos formalizadores criar direitos ou obrigações, porque tal é vedado num dos postulados fundamentais que norteiam nosso sistema jurídico: 'ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei' (art. 5º, II, da CF).

[...]

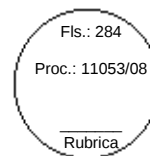
Por via de consequência, não podem considerar-se legítimos atos de mera regulamentação, seja qual for o nível da autoridade de onde se tenha originado, que, a pretexto de estabelecerem normas de complementação da lei, criam direitos e impõem obrigações aos indivíduos. Haverá, nessa hipótese, indevida interferência de agentes administrativos no âmbito da função legislativa, com flagrante ofensa ao princípio da separação de Poderes insculpido no art. 2º da CF. (José dos Santos Carvalho Filho)²

16. A jurisprudência também segue esse entendimento, conforme já exposto pelo MPCDF às fls. 7 e 8.

² Manual de Direito Administrativo, 15. ed., Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2006, p. 46 e 47.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA



17. No que diz respeito ao Corpo de Bombeiros Militar do DF, ou seja, ao Decreto nº 28.699/08, vê-se que sua fundamentação foi no art. 11, § 3º da **Lei 7.479/86** (aprova o estatuto dos Bombeiros-Militares do CBMDF e dá outras providências):

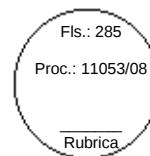
Art. 10. O ingresso no Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal dar-se-á mediante concurso público de provas ou de provas e títulos, observadas as condições prescritas neste Estatuto, em leis e em regulamentos da Corporação.

Art. 11. Para matrícula nos cursos de formação dos estabelecimentos de ensino bombeiro-militar, além das condições relativas à nacionalidade, idade, aptidão intelectual e psicológica, altura, sexo, capacidade física, saúde, idoneidade moral, obrigações eleitorais e, se do sexo masculino, ao serviço militar, é necessário aprovação em testes toxicológicos, **bem assim a apresentação, conforme edital para o concurso, de diploma de conclusão do ensino médio ou do ensino superior, reconhecido pelo Ministério da Educação.**

§ 1º A idade mínima para a matrícula a que se refere o caput deste artigo é de 18 (dezoito) anos, sendo a máxima de 35 (trinta e cinco) anos para o ingresso nos Quadros de Oficiais Bombeiros Militares de Saúde, Complementar e Capelães, de 28 (vinte e oito) anos **para os demais Quadros que exijam formação superior com titulação**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA



específica, de 25 (vinte e cinco) anos para o ingresso nos Quadros de Oficiais onde se exija ensino médio, e de 28 (vinte e oito) anos para o Quadro Geral de Praças Bombeiros Militares.

[...]

§ 3º Ato do Governador do Distrito Federal regulamentará as normas para matrícula nos estabelecimentos de ensino do Corpo de Bombeiro Militar, mediante proposta de seu Comandante-Geral, observando-se as exigências profissionais da atividade e da carreira bombeiro militar.

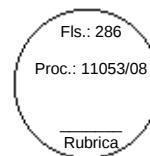
18. Assim, essa lei possui disposições similares àquelas relativas à PMDF. As conclusões são as mesmas. Tem-se uma norma legal que estabelece a possibilidade de ato do Governador do DF, por meio de decreto, fixar requisitos para ingresso no CBMDF e nos cursos de formação, o que, conforme exposto, viola a Constituição Federal.

19. Para alguns quadros específicos, como o de Oficiais BM de Saúde, o decreto encontra respaldo legal, vez que há dispositivo legal que fixa a exigência de nível superior³, todavia, da forma abrangente como foi elaborado, torna-se carente de base legal. Conforme bem frisou o MPCDF, a exigência desse requisito é válida apenas em casos específicos.

³ Lei 8.258/91, art. 30, § 2º: “Os Quadros de Oficiais BM de Saúde (QOBM/S), de Oficiais BM Complementar (QOBM/Comp.) e de Oficiais BM Capelão (QOBM/Cpl.) serão constituídos pelos Oficiais que, mediante concurso, ingressarem na Corporação, diplomados nas respectivas áreas por escolas oficiais ou reconhecidas oficialmente”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA



20. A lei não estabelece o nível de escolaridade, por exemplo, para o Quadro Geral de Praças Bombeiros-Militares, tornado tal exigência, no Decreto nº 28.699/08, em requisito sem supedâneo legal. A Constituição defere ao legislador, por iniciativa executiva, a discussão e aprovação de tal requisito, não podendo o Governador violar tal competência, sob pena de ferimento ao princípio da separação de poderes.

21. Cabe também ressaltar que a lei deve ser federal, porquanto a Constituição estabelece que é da competência da União manter e organizar as Corporações Militares do DF (art. 21, XIV).

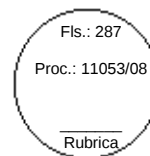
22. Dessarte, o §1º do art. 1º do Decreto 28.699/08, não encontra fundamento nas leis regentes do Corpo de Bombeiros Militar do DF.”

27. Destarte, conforme jurisprudência do STF e previsão constitucional, os requisitos para admissão devem ser estabelecidos pela lei, porquanto ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer algo, senão em virtude de lei em sentido formal.

28. O decreto sob comento acaba por derogar, tacitamente, a Lei nº 11.134/05, ao excluir a possibilidade de algum portador de nível médio ingressar na Corporação. Não faria sentido a lei prever a admissão de policial de nível médio ou superior e o decreto regulamentador restringir todas as hipóteses ao nível superior. A intenção da lei foi de que as atividades policiais de nível hierárquico mais baixo correspondessem



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA



ao da escolaridade mais baixa, qual seja, o nível médio.

29. Nesse diapasão, não há como negar o fato de que os decretos em comento extrapolam o âmbito do poder regulamentar ao estabelecer nível de escolaridade não previsto em lei.

30. Interessante ressaltar que a mesma lei que alterou os estatutos da PMDF e do CBMDF (Lei nº 11.134/05) fixou, com adequação, a escolaridade para os cargos da Polícia Civil do DF, conforme se vê pelo art. 25 daquele diploma:

Art. 25. O [art. 5º da Lei nº 9.264, de 7 de fevereiro de 1996](#), passa a vigorar com a seguinte redação:

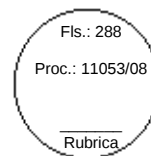
"Art. 5º O ingresso nos cargos das carreiras de que trata esta Lei dar-se-á sempre na 3ª (terceira) classe, mediante concurso público, exigido curso superior completo, observados os requisitos previstos na legislação pertinente.

§ 1º Será exigido para o ingresso na Carreira de Delegado de Polícia do Distrito Federal o diploma de Bacharel em Direito.

§ 2º Será exigido para o ingresso na Carreira de Perito Criminal da Polícia Civil do Distrito Federal o diploma de Física, Química, Ciências Biológicas, Ciências Contábeis, Ciência da Computação, Informática, Geologia, Odontologia, Farmácia, Bioquímica, Mineralogia ou Engenharia.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA



§ 3º Será exigido para o ingresso na Carreira de Perito Médico-Legista da Polícia Civil do Distrito Federal o diploma de Medicina.

§ 4º O Poder Executivo disporá, em regulamento, quanto aos requisitos e condições de progressão nos cargos das carreiras.”

31. Assim, andou bem a lei ao disciplinar a escolaridade para os cargos da PCDF, todavia, quanto à PMDF e CBMDF, criou oportunidade para a prática de atos violadores do princípio da legalidade por parte do Poder Executivo.

32. Oportuno afirmar que o Decreto nº 28.682/08, que condicionou a matrícula nos Cursos de Formação de Oficiais e de Soldados, nos estabelecimentos de ensino policial-militar, à apresentação de **diploma de conclusão de curso superior, reconhecido pelo Governo Federal**, foi revogado pelo **Decreto nº 29.946, de 14.01.09**. A seguir transcrevemos o inteiro teor desse decreto:

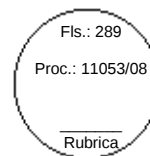
DECRETO Nº 29.946, DE 14 DE JANEIRO DE 2009.

Dispõe sobre as normas para a matrícula nos estabelecimentos de ensino da Polícia Militar.

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, no uso das atribuições que lhe confere o § 3º, do artigo 11, da Lei nº 7.289 de 18 de dezembro de 1984, alterada pela Lei nº 11.134 de 15 de julho de 2005, c/c o disposto no artigo 100, incisos VII e XXVI, da Lei Orgânica do Distrito Federal, DECRETA:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA



Art. 1º. Para matrícula nos Cursos de Formação nos estabelecimentos de ensino policial-militar, além das condições relativas à nacionalidade, idade, aptidão intelectual e psicológica, altura, sexo, capacidade física, saúde, idoneidade moral, obrigações eleitorais e, se do sexo masculino, ao serviço militar, é necessário aprovação em concurso público de provas ou provas e títulos e em testes toxicológicos.

Art. 2º. Para o Curso de Formação de Oficiais será exigida a apresentação de diploma, devidamente registrado, de curso superior de graduação em Direito, fornecido por instituição de ensino superior reconhecida pelo Ministério da Educação.

§ 1º. A idade mínima para matrícula no Curso de Formação de Oficiais é de 18 (dezoito) anos, sendo a máxima de 35 (trinta e cinco) anos.

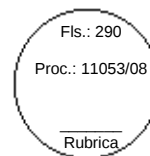
§ 2º. O Curso de Formação de Oficiais terá duração de 02 (dois) anos.

§ 3º. No curso de que trata o parágrafo anterior, será realizado estágio supervisionado, no âmbito das unidades da Corporação, o qual integrará a grade curricular de formação profissional e terá duração mínima de 4 (quatro) meses.

Art. 3º. Para o Curso de Formação de Soldados, será exigida a apresentação de diploma, devidamente registrado, de curso de nível superior de graduação em qualquer área de formação, fornecido por instituição de ensino superior reconhecida pelo Ministério da Educação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA



§ 1º A idade mínima para matrícula no Curso de Formação de Soldados é de 18 (dezoito) anos, sendo a máxima de 30 (trinta) anos.

Art. 4º. Os limites mínimos de altura para matrícula a que se refere o art. 1º são, com pés nus e a cabeça descoberta, de um metro e sessenta e cinco centímetros para homens e de um metro e sessenta centímetros para mulheres.

Art. 5º. O Comandante-Geral da Polícia Militar do Distrito Federal deverá adotar as providências administrativas para o fiel cumprimento do presente.

Art. 6º. Revogam-se as disposições em contrário, em especial o Decreto nº 28.682, de 15 de janeiro de 2008.

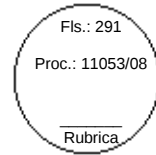
Art. 7º. As normas constantes do art. 2º do presente Decreto não deverão ser aplicadas aos processos seletivos ainda em andamento, para fins de ingresso e matrícula no Curso de Formação de Oficiais da Polícia Militar do Distrito Federal, devendo, nesse caso, serem aplicadas as normas vigentes na data de lançamento do edital de abertura do referido concurso público.

Art. 8º. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 14 de janeiro de 2009.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA



33. O novo decreto, porém, incorre na mesma **ilegalidade** do anterior ao prever a necessidade de apresentação de diploma, devidamente registrado, de curso de nível superior de **graduação** em qualquer área de formação, fornecido por instituição de ensino superior reconhecida pelo Ministério da Educação para o Curso de Formação de Soldado da PMDF (art. 3º, caput, do Decreto nº 29.946/09). A previsão anterior era de apresentação de diploma de conclusão do **ensino superior**.

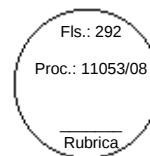
34. Vale acrescentar que o edital do concurso público para admissão ao Curso de Formação de Soldado (CFSDPM) da PMDF foi publicado no DODF de 07.01.09, sendo-lhe aplicáveis ainda as disposições do Decreto nº 28.682/08. De qualquer forma, ambos os decretos, no que se refere à exigência de nível superior para o CFSDPM, estão com eiva de ilegalidade.

35. Nesse sentido, entendemos que surgem dois caminhos à Administração Pública: a retificação do edital normativo, no quesito da escolaridade, o que certamente implica em alteração de conteúdos programáticos, bem como a reabertura das inscrições, ou a adoção das medidas necessárias para a aprovação de lei federal prevendo a escolaridade superior para o CFSDPM e a abertura de novo concurso público com essa exigência. Assim, nossa sugestão é de que o Tribunal delibere pela ilegalidade dos referidos decretos, no que tange à escolaridade, e que a PMDF promova as medidas necessárias ao exato cumprimento da lei, no que se refere ao edital normativo do concurso.

36. Outro ponto que merece destaque no Decreto nº 29.946/09 diz respeito à exigência de apresentação de diploma registrado de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA



curso superior de graduação em Direito para o Curso de Formação de Oficiais. A nosso visto, tal norma também inova no ordenamento jurídico, padecendo de ilegalidade. Mais uma vez, um decreto está ocupando o espaço reservado apenas à lei.

37. Em relação a essa matéria, entendemos ser de bom alvitre a PGDF se pronunciar, motivo pelo qual sugerimos diligência àquela Casa jurídica.

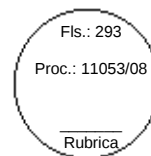
38. Por fim, vale destacar que o Sr. Eduardo Bastos Coutinho protocolou o pedido de fls. 171/179, solicitando providências acerca da exigência da escolaridade prevista pelo edital do concurso para o CFSDPM, vez que não possui curso superior completo. Posteriormente (fls. 180/191), o requerente solicitou a retirada do primeiro pedido, tendo em vista a existência de erros materiais. Dessa forma, subsiste o pedido de fls. 180/191, o qual passamos a comentar.

39. Alega o requerente, em suma, que:

- não possui curso de nível superior, conforme exigido pelo subitem 3.2, b, do Edital nº 001 DP/PMDF, de 06.01.09, sendo portador de diploma de conclusão do ensino médio;*
- a exigência em discussão ofende princípios constitucionais e legais, especialmente o da razoabilidade;*



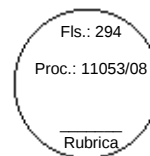
TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA



- *o art. 3º do Decreto nº 29.946/09 constitui afronta à Constituição Federal e à legislação infraconstitucional;*
- *é inconstitucional o caput do art. 11 da Lei nº 7.289/84, ao possibilitar a fixação de escolaridade em edital para concurso público, bem como é ilegal o art. 3º, caput, do Decreto nº 29.946/09, ao estabelecer requisito não legalmente estipulado, o que, por sua vez, contamina a exigência contida no edital normativo do concurso público;*
- *a possibilidade de a cada edital de concurso se fixar uma escolaridade para admissão ao CFSDPM viola o princípio da segurança jurídica e da razoabilidade;*
- *todo e qualquer requisito a ser preenchido pelos candidatos a concurso público deve ser estabelecido por norma legal expressa, em face do princípio da legalidade estrita;*
- *o art. 2º, caput, do Decreto nº 29.946/09, ao exigir para o Curso de Formação de Oficiais a apresentação de diploma registrado de curso superior de graduação em Direito é inconstitucional, vez que limita ilegalmente a clientela concorrente;*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA



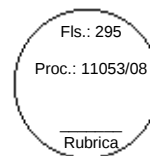
- *não é razoável a exigência de curso superior para Soldado, vez que não possui natureza a exigir essa formação e não há complexidade maior para o desempenho de suas funções;*
- *o §1º do art. 3º do Decreto nº 29.946/09 estabeleceu ilegalmente o requisito de idade máxima;*
- *a exigência de nível superior para o CFSDPM implica na formação de uma clientela privilegiada, que se vê livre da concorrência de imenso número de concorrentes, violando o princípio da moralidade, por se implantar uma “reserva de mercado”;*
- *a Lei nº 7.289/84, no art. 11, se reporta à exigência de diploma de conclusão de ensino médio **ou** do ensino superior, motivo pelo qual ser descabida a eliminação de exigência de diploma de conclusão de ensino médio, sendo, portanto, ilegal a exigência linear da apresentação de curso superior a todos os cursos da Corporação.*

40. *Solicita o requerente que o TCDF promova a medida apropriada para estancar a inconstitucionalidade, a ilegalidade e o abuso de poder que encerram os atos administrativos em questão.*

41. *As questões trazidas pelo requerente já estão sendo objeto de análise neste relatório, à exceção do que diz respeito à exigência pelo Decreto nº 29.946/09, no art.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA



3º, § 1º (requisito de idade máxima). Quanto à exigência de idade máxima para o CFSDPM, não há ilegalidade, vez que tal previsão guarda consonância com o que dispõe o art. 11, § 1º, da Lei nº 7.289/84, com a redação dada pela Lei nº 11.134/05. Dessa forma, nesse ponto, não assiste razão ao requerente.

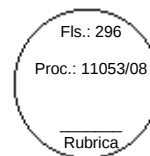
42. Assim, sugerimos ao TCDF encaminhar ao requerente cópia da futura decisão a ser proferida sobre a matéria em discussão nos presentes autos.

Pelo exposto, sugerimos:

- I -** tomar conhecimento do OFÍCIO nº 016/2009-GAB/PGDF e anexos (fls. 93/170), dos expedientes de fls. 171/216, bem como do documento de fls. 221/226;*
- II -** negar validade aos atos praticados com fundamento no art. 1º, caput, do Decreto nº 28.682, de 15 de janeiro de 2008, no § 1º do art. 1º do Decreto nº 28.699, de 21 de janeiro de 2008, e no art. 3º, caput, do Decreto nº 29.946, de 14 de janeiro de 2009, por extrapolarem o poder regulamentar conferido ao Chefe do Poder Executivo (exigem escolaridade em nível superior de graduação em casos não previstos em lei);*
- III -** determinar a oitiva da Procuradoria-Geral do Distrito Federal para que, no prazo de 30 (trinta) dias, encaminhe*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA



circunstanciadas justificativas para o estabelecimento de exigência de conclusão de curso superior de graduação em Direito para o Curso de Formação de Oficiais estabelecida pelo art. 2º, caput, do Decreto nº 29.946, de 14 de janeiro de 2009;

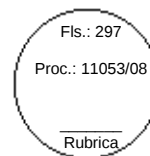
- IV** - *determinar à Polícia Militar do Distrito Federal que promova as medidas necessárias ao exato cumprimento da lei, no que se refere à exigência, pelo Edital Normativo nº 01, publicado no DODF de 07.01.09, de diploma de conclusão de ensino superior, reconhecido pelo Governo Federal, para matrícula no Curso de Formação de Soldado;*
- V** - *encaminhar ao autor da missiva de fls. 171/216 cópia da decisão a ser proferida pelo TCDF;*
- VI** - *autorizar o retorno dos autos à 4ª ICE para os devidos fins."*

Em parecer convergente, o Ministério Público de Contas do Distrito Federal asseriu:

"11. O Ministério Público acolhe na íntegra as sugestões do Corpo Instrutivo, não sem, antes, por amor ao debate, tecer alguns comentários a respeito das ponderações aludidas pela douta PGDF, acerca do aditamento à Representação nº 002/2008-IMF.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA



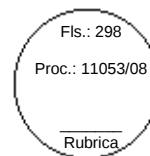
12. Em tom preliminar, aquela Casa Jurídica enfatiza que o aditamento à Representação nº 002/2008-IMF não trouxe qualquer fato novo. Com a devida vênia, tamanha é a evidência que mais claro impossível o fato apresentado pelo Parquet no aditamento. De fato, ao oferecer a Representação nº 002/2008-IMF, em abril de 2008, o Ministério Público alegou, em tese, a ilegalidade dos decretos questionados. Contudo, no aditamento à citada Representação, efetivado em janeiro de 2009, havia **o fato concreto do concurso público** aberto pelo Edital Normativo nº 001, de 6 de janeiro de 2009, de cuja consecução resultarão as admissões na PMDF, as quais precisarão sofrer a imperiosa análise desse Tribunal, por determinação constitucional.

13. Ultrapassado esse ponto, bom que vá, de plano, aos esclarecimentos prestados pela PGDF. Salienta a Procuradoria-Geral do DF que os Decretos nº 28.699/08 e nº 28.682/08 apenas materializam a previsão legal, não havendo que se falar em violação ao princípio da legalidade. Baseia-se a PGDF no fato de os Estatutos da Corporação estabelecerem que, para a matrícula nos cursos de formação dos estabelecimentos de ensino militares, faz-se necessária a apresentação, conforme o edital, de diploma de nível médio ou superior. Entende a PGDF que a opção pela exigência do nível de escolaridade médio ou superior pertence ao juízo discricionário do Governador do Distrito Federal, a quem compete regulamentar as normas para matrícula nos estabelecimentos de ensino das Corporações.

14. O argumento é, no mínimo, curioso. Pela inteligência da douda PGDF, ao condicionar a exigência de escolaridade para ingresso nas Corporações ao alvedrio do Governador do DF, podem ocorrer situações esdrúxulas: em um ano o chefe do Executivo local estabelece nível médio para o ingresso de praças nas fileiras



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA



da PMDF; noutro, acha por bem selecionar apenas candidatos que possuam o nível superior. Como ficarão os vencimentos de tais policiais que exercerão a mesmíssima função, mas com nível de escolaridade diferente exigida para admissão? Serão diferentes? Serão os representativos do nível médio, punindo quem detém o nível superior? Ou serão os referentes ao nível superior, beneficiando indevidamente aqueles que fizeram concurso possuindo apenas o nível médio?

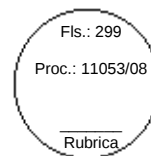
15. E mais: onde esconder o princípio da isonomia para tais casos? O edital normativo de concurso é base legal para estabelecer o nível de graduação que se pretende dos interessados em ingressar nas Corporações Militares?

16. Primário dizer que todas essas ilações são desarrazoadas. Impõe-se, como já defendido várias vezes no correr desse processo, afirmar a necessidade de **lei**, em sentido formal, para disciplinar tal matéria. A exigência de escolaridade para ingresso na PMDF ou no CBMDF não pode ficar adstrita ao humor do Chefe do Executivo. De fato, o juízo discricionário do administrador encontra balizas na lei. Nesse caso, quando os Estatutos das Corporações Militares do DF prevêem que o Governador do DF regulamentará as normas de matrícula nos cursos de formação, evidentemente está-se tratando de formalidades burocráticas. Tanto assim, que os próprios normativos estipulam que deverão ser observadas as **exigências profissionais da atividade e da carreira policial**.

17. Ao adiantar-se ainda mais nos esclarecimentos prestados pela douda PGDF, convém trazer à colação o seguinte trecho: “a entender-se que a previsão legal da exigência de formação superior estaria vinculada às



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA



atribuições dos cargos da Corporação que exigem titulação específica ou não, a toda evidência, tornaria inócuo o comando da parte final do art. 11 da Lei nº 7.289/84 e do art. 11 da Lei nº 7.479/86, que dispõem que a exigência do nível de escolaridade médio ou superior será prevista no edital". Segundo a PGDF, não é possível fazer a interpretação de que a previsão constante do artigo 11 da Lei nº 7.289/84 e do artigo 11 da Lei nº 7.479/86 estaria vinculada às atribuições dos Cargos da Corporação que exigem titulação específica ou não. Aduz ainda aquela Casa Jurídica que a "lei acabou por prever a exigência de nível médio ou superior, conforme previsão do edital".

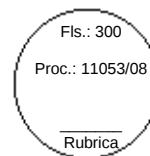
18. Difícil compreender a argumentação. Estaria a PGDF conclamando que o edital normativo de concurso público seria o instrumento hábil para estabelecer a exigência de escolaridade? Não parece crível tamanha inconsistência, pois ferir-se-ia de morte o princípio da legalidade.

19. Como último argumento, a PGDF salienta que o próprio Ministério Público de Contas "admitiu que exigir a formação superior, em princípio, contribuirá para o aprimoramento dos serviços prestados à população, por isso não há contrariedade a que seja adotada".

20. Infelizmente, a PGDF declinou-se de transcrever o restante do posicionamento do MPC/DF (fl. 68), no qual esclarece que, embora admita que a formação superior possa contribuir para o aprimoramento dos serviços prestados pelas Corporações Militares, é necessário observar o "império da legalidade, ou seja, desde que prevista em lei formal, consoante exigência constitucional consagrada por densa jurisprudência do Supremo Tribunal Federal".



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA



21. *Convém aprofundar-se no tema, agora além das considerações expendidas pela douta PGDF. Nesse ponto, apenas como reflexão, cumpre trazer à colação texto extraído do sítio <http://www.dzai.com.br/blog/blogdasamanta> (acesso em 10/03/2009):*

NÍVEL SUPERIOR PARA PM - FALTA ESTUDO

Segundo alguns especialistas em segurança pública, falta uma fundamentação técnica para provar que o policial militar precisa de nível superior para desempenhar suas funções. Falta a chamada Análise Ocupacional por Tarefa, que descreve e define exatamente qual a necessidade de perfil de profissional para determinada função. "A decisão de exigir nível superior para entrar na PM agora é uma decisão política e não técnica. Essa discussão fica abstrata, se é preciso ou não ter, porque na prática não há estudo algum que confirme ou desminta que um policial de nível superior será mais eficiente", comenta o professor George Felipe Dantas.

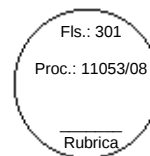
Ele também chama atenção para o fator hierarquia. Um oficial pode ter um soldado subordinado com mais conhecimento, títulos que ele. "E o conceito de hierarquia não é exatamente esse? É chefe quem sabe mais".

Veja abaixo texto do especialista em Segurança Pública George Felipe Dantas:

Com referência ao noticiado fato da "suspensão do concurso da PMDF pelo TCDF" (constante à página 16 do Correio



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA



Braziliense de 14 de fevereiro de 2009), em sua relação com a questão da nova exigência de nível superior com pré-requisito de ingresso na corporação, gostaria de apontar alguns fatos.

Sou Tenente-Coronel da PMDF (reformado em 1998), pós-graduado (nível doutorado) em Educação pela "The George Washington University", curso esse realizado em missão oficial de estudos custeada pela PMDF/GDF, entre 1991 e 1996.

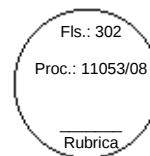
Minha tese doutoral (oportunamente disponibilizada ao comando da PMDF em 1997) está baseada em uma avaliação do currículo da Academia de Polícia Militar de Brasília (APMB), cujo Curso de Formação (CFO) é a via tradicional de formação específica e institucional de policiais militares de nível superior específico para o exercício da atividade-fim da PMDF.

Outros profissionais da PMDF, cuja atividade-fim não demanda formação específica policial militar, caso, por exemplo, de médicos e dentistas, tradicionalmente, como em outras forças auxiliares e forças armadas, são admitidos nas respectivas instituições, com o pré-requisito do nível superior civil correspondente já concluído.

Ou seja, na grande 'população' específica da atividade fim policial militar da PMDF, existe um estrato de seus recursos humanos com nível superior específico, e ao qual corresponde o provimento, a cada ano, de um efetivo de aspirantes-a-oficiais formados regular e continuamente na APMB, desde 1992, após a conclusão do CFO. Vale ressaltar que a APMB foi criada especificamente para tanto em 1988.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA



A nova exigência, portanto, 'não está baseada na ausência de policiais militares de nível superior', mas sim em uma aspiração de tornar todo o efetivo da PMDF de nível superior. A questão que ora pode ficar posta, portanto, é: - Como e por que razão institucionalizar o nível superior como pré-requisito universal para todos os membros da instituição?

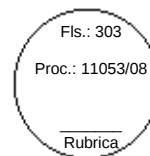
Ao abordar a avaliação do CFO da APMB em minha tese doutoral, cubro tal questionamento, em parte, ao verificar a inexistência de análises ocupacionais por tarefa (para provimento de postos ou graduações de qualquer nível), até mesmo para os policiais militares tradicionalmente formados em nível superior na instituição, caso dos oficiais egressos do curso CFO, de nível superior policial militar, curso esse realizado conforme também já apontado acima, na própria PMDF.

Em verdade, a aspiração de estender o nível superior como pré-requisito universal para todos os membros da corporação, por benigna que possa parecer, carece de fundamentação técnica estruturante, pautada em uma reformulação da instituição como um todo, não só no que tange o ingresso de novos profissionais de diferentes carreiras de nível superior (qualquer uma inclusive), como também na futura articulação deles com os que já lá estão e possuem tal nível.

22. A propósito do tema, cabe salientar que a falta de estudo apropriado para a exigência de curso superior produz reflexos também no novel Decreto nº 29.946/09, que revogou o Decreto nº 28.628/08. A par da correta análise feita pela Inspetoria, no sentido de que o novo decreto incorre na mesma ilegalidade do anterior, ante a necessidade



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA



de apresentação de diploma, devidamente registrado, de curso de nível superior, cabe trazer outro argumento, também para reflexão.

23. O Decreto nº 29.946/09 faz exigência de curso de nível superior de **graduação**, enquanto o anterior exigia diploma de conclusão de **ensino superior**. A diferença é interessante, porque a graduação exige curso de bacharelado, cuja duração é, em regra, maior que a de um curso superior de tecnólogo, que está sendo oferecido atualmente pela PMDF¹ aos policiais que não possuem curso superior. Com isso, ao menos em tese, os policiais militares, ainda que todos tenham curso superior, estarão em situação diferente, pois daqueles que agora vão ingressar nas fileiras das Corporações será exigido mais do que daqueles outros que já pertencem às Entidades Militares.

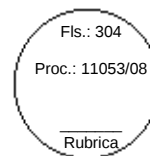
24. Ainda com relação ao novo Decreto nº 29.946/09, cabe salientar a concordância do Parquet com o posicionamento adotado pela Inspeção, no sentido de solicitar a oitiva da PGDF, acerca do estabelecimento de exigência de conclusão de curso superior de graduação em Direito, para ingresso no Curso de Formação de Oficiais (artigo 2º, caput, do Decreto 29.946/09).

25. Após todas essas considerações, à guisa de conclusão, esse Órgão Ministerial repisa seu entendimento de que, para que haja mudança no nível de escolaridade exigida para ingresso nas Corporações Militares do DF, é imprescindível a existência de lei em sentido formal, como a que foi elaborada no Estado de Goiás (lei estadual nº 14.851/04). Assim, deve-se obedecer ao processo legislativo

¹ Curso Superior de Tecnologia em Segurança e Ordem Pública, da Universidade Católica de Brasília.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA



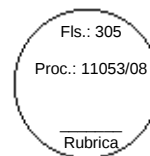
ordinário, cuja iniciativa, no caso do Distrito Federal, é da União, tendo em vista o disposto no artigo 21, XIV, da CF.

26. Por todo o exposto até aqui, portanto, o Ministério Público acolhe as sugestões apresentadas pela Inspeção às fls. 247/248.”

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA



VOTO

Preliminarmente, devo assinalar que apreciarei o tema em pauta tendo por referência o que estabeleceu o inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal e o Princípio da Acessibilidade ao cargo público.

O primeiro prevê:

"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."

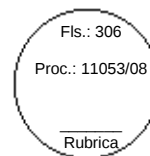
O segundo, disciplinado no inciso I do art. 37 da Lei Maior, estabeleceu:

"Art. 37 (...)

*I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os **requisitos estabelecidos em lei**, assim como aos estrangeiros na forma da lei."*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA



A meu juízo, a lei mencionada no inciso I do art. 37 do texto constitucional é lei em sentido formal, vale dizer, aquela elaborada pelo Poder Legislativo segundo o processo previsto para a espécie (emenda constitucional, lei complementar, lei ordinária, lei delegada).

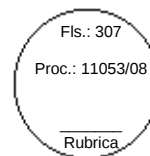
Atento a esta orientação, o Dr. Inácio Magalhães Filho, no parecer de fls. 255/265, asseverou com inteira propriedade:

"13. Ultrapassado esse ponto, bom que vá, de plano, aos esclarecimentos prestados pela PGDF. Salienta a Procuradoria-Geral do DF que os Decretos nº 28.699/08 e nº 28.682/08 apenas materializam a previsão legal, não havendo que se falar em violação ao princípio da legalidade. Baseia-se a PGDF no fato de os Estatutos da Corporação estabelecerem que, para a matrícula nos cursos de formação dos estabelecimentos de ensino militares, faz-se necessária a apresentação, conforme o edital, de diploma de nível médio ou superior. Entende a PGDF que a opção pela exigência do nível de escolaridade médio ou superior pertence ao juízo discricionário do Governador do Distrito Federal, a quem compete regulamentar as normas para matrícula nos estabelecimentos de ensino das Corporações.

14. O argumento é, no mínimo, curioso. Pela inteligência da douta PGDF, ao condicionar a exigência de escolaridade para ingresso nas Corporações ao alvedrio do Governador do DF, podem ocorrer situações esdrúxulas: em um ano o chefe do Executivo local estabelece nível médio para o ingresso de praças nas fileiras da PMDF; noutro, acha por bem selecionar apenas candidatos que possuam o nível superior. Como ficarão os vencimentos de tais policiais que exercerão a mesmíssima função, mas com nível de escolaridade diferente exigida para admissão? Serão diferentes? Serão os representativos do nível médio,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA



punindo quem detém o nível superior? Ou serão os referentes ao nível superior, beneficiando indevidamente aqueles que fizeram concurso possuindo apenas o nível médio?

15. E mais: onde esconder o princípio da isonomia para tais casos? O edital normativo de concurso é base legal para estabelecer o nível de graduação que se pretende dos interessados em ingressar nas Corporações Militares?

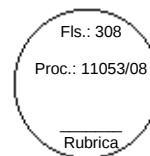
*16. Primário dizer que todas essas ilações são desarrazoadas. **Impõe-se, como já defendido várias vezes no correr desse processo, afirmar a necessidade de lei, em sentido formal, para disciplinar tal matéria.** A exigência de escolaridade para ingresso na PMDF ou no CBMDF não pode ficar adstrita ao humor do Chefe do Executivo. De fato, o juízo discricionário do administrador encontra balizas na lei. Nesse caso, quando os Estatutos das Corporações Militares do DF prevêem que o Governador do DF regulamentará as normas de matrícula nos cursos de formação, evidentemente está-se tratando de formalidades burocráticas. Tanto assim, que os próprios normativos estipulam que deverão ser observadas as **exigências profissionais da atividade e da carreira policial.**"*

No mesmo sentido é a lição da Ministra Cármen Lúcia Antunes Rocha, in "Princípios Constitucionais dos Servidores Públicos" (ed. Saraiva, São Paulo 1999), quando preleciona (págs. 160/161 e 162/163):

*"Como todo brasileiro tem o direito de aceder ao cargo, emprego ou função pública **somente a lei** pode limitar, condicionar ou restringir o exercício deste direito. Tal*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA



condicionamento impõe-se por força do interesse público. (...)

*E para que a liberdade de disputá-los esteja condicionada apenas para o atingimento de fim social específico, claro e público é que se impõe que **a lei, e nenhum outro ato jurídico estatal, defina os critérios desse exercício.** (...)*

*Considerando que a acessibilidade aos cargos, empregos e funções públicas é assegurada como direito a ser livremente exercido pelos brasileiros, é certo que **somente a lei** pode erigir critérios de cujo atendimento depende a sua efetividade. Onde não se erguem obstáculos o exercício do direito é pleno. (...)*

***Somente a lei** instrumentaliza aquelas condições, pois elas constituem limites ao exercício da liberdade do indivíduo de querer aceder ao serviço público.*

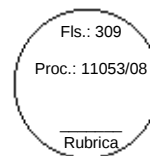
Cumpre salientar que a lei é impositiva, imperativa e de cumprimento restrito ao caso. Assim todas as formas de tergiversação, contemporização ou qualquer modo de superação das exigências legais mais não são que desobediências que viciam de nulidade absoluta os comportamentos administrativos que sejam tomados com tal desdém. (...)

Não se podem estabelecer em lei:

- a) requisitos desnecessários ao desempenho eficiente do cargo,*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA



emprego ou função pública a que se candidata o interessado. (...) A desnecessidade figura-se no condicionamento supérfluo, carente de justificativa e que cria embaraços à ampla participação sem que a sua presença melhore, aperfeiçoe ou altere o resultado do exercício do cargo, emprego ou função;

- b) requisitos que sejam subjetivos ou personalíssimos, porque a impessoalidade e a objetividade devem presidir todos os atos administrativos republicanos, e assim o determinam os princípios constitucionais do subsistema correspondente. (...);*
- c) requisitos que exclusivizem ou tolham a ampla participação dos brasileiros..."*

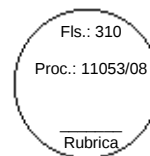
Diante do que venho de expor, penso que os **arts. 1º, caput, do Decreto nº 28.682/2008, 1º, § 1º, do Decreto nº 28.699/2008, e 3º, caput, do Decreto nº 29.946/2009**, não encontram sustentação no texto constitucional e, portanto, nas Leis nºs 7.289/1984 (arts. 10 e 11 - PMDF) e 7.479/1986 (arts. 10 e 11 - CBMDF), alteradas pela Lei nº 11.134/2005.

Em tempo, não passou despercebido que a multicitada Lei nº 11.134/2005, quando quis estabelecer exigência de nível superior para o ingresso em determinadas carreiras, o fez de forma específica:

"Art. 25. O art. 5º da Lei nº 9.264, de 7 de fevereiro de 1996, passa a vigorar com a seguinte redação:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA



"Art. 5º O ingresso nos cargos das carreiras de que trata esta Lei dar-se-á sempre na 3ª (terceira) classe, mediante concurso público, exigido curso superior completo, observados os requisitos previstos na legislação pertinente.

*§ 1º Será exigido para o ingresso na Carreira de Delegado de Polícia do Distrito Federal o **diploma** de Bacharel em Direito.*

*§ 2º Será exigido para o ingresso na Carreira de Perito Criminal da Polícia Civil do Distrito Federal o **diploma** de Física, Química, Ciências Biológicas, Ciências Contábeis, Ciência da Computação, Informática, Geologia, Odontologia, Farmácia, Bioquímica, Mineralogia ou Engenharia.*

*§ 3º Será exigido para o ingresso na Carreira de Perito Médico-Legista da Polícia Civil do Distrito Federal o **diploma** de Medicina.*

*§ 4º O Poder Executivo disporá, em **regulamento**, quanto aos **requisitos e condições de progressão nos cargos das carreiras.**" (NR)*

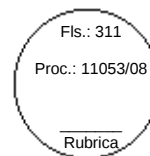
Idêntica providência – edição de lei em sentido formal - foi levada a efeito pelo Estado de Goiás (Lei nº 14.851/2004), quando resolveu erigir a conclusão de curso superior como condição de acesso ao Quadro de Praças de suas corporações militares, o que atende à prescrição constitucional.

Nesta senda, Alexandre de Moraes ensina (*in* Direito Constitucional, pág. 360, 11ª ed., Ed. Atlas, São Paulo, 2002):

*"Caberá ainda à **lei estadual** especificar sobre o **ingresso** dos Militares dos Estados, os limites de idade, a estabilidade e outras condições de transferência do militar para a inatividade, os direitos, os deveres, a*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA



remuneração, as prerrogativas e outras situações especiais dos militares dos Estados, consideradas as peculiaridades de suas atividades.”

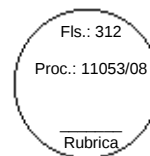
Portanto, caso a Polícia Militar do Distrito Federal entenda necessário exigir nível superior de escolaridade para o ingresso no quadro de praças da instituição deverá valer-se de lei federal específica, de iniciativa do Presidente da República.

Forte nestas razões e considerando os termos da instrução e do parecer ministerial, que adoto como fundamento de decidir, **VOTO** no sentido de que o egrégio Plenário:

- I - tome conhecimento do OFÍCIO nº 016/2009-GAB/PGDF e anexos (fls. 93/170), dos expedientes de fls. 171/216, bem como do documento de fls. 221/226;
- II - negue validade aos atos praticados com fundamento no art. 1º, *caput*, do Decreto nº 28.682, de 15 de janeiro de 2008, no § 1º do art. 1º do Decreto nº 28.699, de 21 de janeiro de 2008, e no art. 3º, *caput*, do Decreto nº 29.946, de 14 de janeiro de 2009, seja por extrapolarem o poder regulamentar conferido ao Chefe do Poder Executivo local (exigência de escolaridade de nível superior em casos não previstos em lei), seja por contrariarem o inciso XIV do art. 21 e o inciso I do art. 37 da Constituição Federal;
- III - determine:
 - a) à Procuradoria-Geral do Distrito Federal que, no prazo de 60 (sessenta) dias, encaminhe circunstanciadas justificativas para o



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA



estabelecimento de exigência de conclusão de curso superior de graduação em Direito para o Curso de Formação de Oficiais estabelecida pelo art. 2º, *caput*, do Decreto nº 29.946, de 14 de janeiro de 2009;

- b) à Polícia Militar do Distrito Federal que promova as medidas necessárias ao exato cumprimento da lei, no que se refere à exigência, prevista no Edital Normativo nº 01, publicado no DODF de 07.01.2009, de diploma de conclusão de ensino superior, reconhecido pelo Governo Federal, para matrícula no Curso de Formação de Soldado.

IV - encaminhe cópia desta decisão ao subscritor do documento de fls. 171/216;

V - autorize o retorno destes autos à 4ª Inspeção de Controle Externo para os devidos fins.

Sala das Sessões, em 19 de março de 2009.

ANTONIO RENATO ALVES RAINHA

Conselheiro-Relator