

Legalidade e Segurança Pública no Distrito Federal

Estêvão André Cardoso Waterloo

A luno de graduação em Direito

*"De tanto ver triunfar as nulidades;
De tanto verproperar a desonra;
De tanto ver agigantarem-se os poderes na mãos dos maus;
O homem chega a desanimar-se da virtude e rir-se da honra,
a ter vergonha de ser honesto. "*

(Ruy Barbosa)

Como é sabido, seja pela veiculação na imprensa, seja pelo simples fato de se viver em Brasília, tudo comprovado pelas estatísticas da própria Polícia Militar do Distrito Federal, a segurança pública tem se mostrado extremamente deficiente por falta de efetivo policial, dando margem ao aumento descontrolado dos índices de criminalidade. Essa crise não se dá somente em Brasília, mas em todos os Estados da Federação, o que tem levado os governos federal e estaduais/distrital a tomarem providências no sentido de melhora nos serviços de policiamento como, por exemplo, a criação do "Programa Nacional de Segurança Pública", em que se discute mesmo a possibilidade de utilização das Forças Armadas no policiamento ostensivo e o "Tolerância Zero", centrado em operações "relâmpago", com o compromisso público de disponibilizar maior número de policiais nas ruas.

Diante dessa deficiência, alguns órgãos públicos sediados no Distrito Federal, criaram uma forma singular de garantir a própria segurança, seja dos prédios públicos, seja das residências oficiais das autoridades a eles vinculadas. Destarte, têm-se firmado "convênios" com a Polícia Militar do Distrito Federal com o intuito de obter um policiamento melhor, regular e até mesmo controlado, tudo mediante paga (alguns de valor aproximado a um milhão de reais ano).

Questiona-se em que medida acordos dessa natureza são necessários e permitidos, uma vez que têm por escopo algo que já é um dever, uma determinação legal insculpida na Lei Orgânica do Distrito Federal, artigo 120, "À Polícia Militar, órgão regular e permanente, organizado e mantido pela união, cujos princípios fundamentais estão embasados na hierarquia e disciplina, compete, além de outras atribuições definidas em lei e ressalvadas as missões peculiares às Forças Armadas; III - as guardas externas da sede do governo do Distrito Federal, prédios e instalações públicas, residências oficiais, estabelecimento de ensino público, prisionais (...)". (grifo nosso)

Sabendo-se que na Administração Pública só é dado fazer aquilo que a lei permite, a adoção de "convênios" com polícias militares, em que a contraprestação do administrador público é única e exclusivamente a entrega do preço ajustado, ainda que a motivação seja otimizar a execução do comando normativo supracitado, afronta o princípio da legalidade e impõe grande prejuízo aos cidadãos brasileiros.

Essa afronta se dá não pelo fato da Administração Pública firmar convênios com a Polícia Militar — uma vez que esses entes podem participar de convênios, sendo mesmo salutar para um melhor cumprimento das funções que lhes são delegadas, mas porque esses convênios, nos moldes em que estão estabelecidos — objeto acordado — em verdade são contratos de prestação de serviços de vigilância aos quais as forças militares não se prestam.

Ocorre que um acordo bilateral de vontades pode originar tanto contrato como convênio, embora a semelhança não faça idênticos ou intercambiáveis esses institutos. No convênio exige-se um *plus*, uma vez que há o acordo de

vontades no sentido de aperfeiçoar o negócio jurídico, mas há, também, um interesse mútuo de cooperação. O que não se pode pretender, principalmente na administração pública, é igualar os institutos, chamando um pelo outro, como se a simples aposição do termo "Convênio" em um instrumento de contrato fizesse dele um convênio. São institutos diversos e identificáveis mais pelo conteúdo que pela forma, segundo leciona o ilustre professor Hely Lopes Meirelles:

"Convênio é acordo, mas não é contrato. No contrato as partes têm interesses diversos e opostos; no convênio os partícipes têm interesses comuns e coincidentes. Por outras palavras: no contrato há sempre duas partes (podendo ter mais de dois signatários), uma que pretende o objeto do ajuste (a obra, o serviço, etc), outra que pretende a contraprestação correspondente (**o preço**, ou qualquer outra vantagem), diversamente do que ocorre no convênio, em que não há partes, mas unicamente partícipes com as mesmas pretensões", (grifo nosso)

Salienta-se que os serviços prestados pela Administração, segundo o interesse da público, podem ser classificados em primários e secundários. São primárias as atividades de maior importância, indispensáveis e destinadas a toda coletividade, em primeiro e único plano. Dentre esses está o serviço de polícia, para o qual a atribuição de preço por serviço prestado, mesmo que considerado hipoteticamente, é impossível, o que também é fator impeditivo à contratação de policiais militares, como se pode depreender da obra do ilustre professor Hely Lopes Meirelles:

"Serviços 'uti universi' ou gerais: são aqueles que a Administração presta sem ter usuários determinados, **para atender à coletividade no seu todo, como os de polícia**, iluminação pública, calçamento e outros dessa espécie. **Esses serviços satisfazem indiscriminadamente a população, sem que se erijam em direito subjetivo de qualquer administrado à sua obtenção para seu domicílio, para sua rua ou para seu bairro**. Estes serviços são indivisíveis, isto é, **não mensuráveis na sua utilização**. Daí por que, normalmente, os serviços uti universi devem ser mantidos por imposto (tributo geral), e não por taxa ou tarifa, que é remuneração mensurável e proporcional ao uso individual do serviço".¹ (grifo nosso)

Portanto, falta a esses chamados convênios administrativos o interesse comum dos partícipes na consecução do objeto, ou seja, enquanto o administrador tem interesse na guarda e vigilância, com efetivo policial regular e controlado, da sede do órgão público e das respectivas residências oficiais, a Polícia Militar do Distrito Federal recebe como única contraprestação o preço.

Hely Lopes Meirelles a muito havia identificado a não observância, por parte dos administradores da coisa pública, da diferença entre os institutos jurídicos convênio e contrato, porém tratou-a como mera confusão, apontando como consequência dessa dificuldade na interpretação e execução do contrato administrativo.

"Nossas Administrações, entretanto, têm confundido, em muitos casos, o convênio com o contrato administrativo, realizando este em lugar e com a denominação daquele, o que dificulta sua interpretação e execução".²

Ocorre, entretanto, que a feitura de um contrato, "mascarado" de convênio, na administração pública, dependendo da natureza jurídica dos entes que pretendem se obrigar, como é o caso em estudo, vai além de simples confusão (diga-se de passagem, confusão que não é dada ao administrador público cometer), é prática condenável, constituindo-se em verdadeira burla ao comando constitucional e ao princípio da legalidade, ensejando não em simples dificuldade na interpretação e execução do contrato, mas em nulidade do "contrato", em responsabilidade dos contratantes e em devolução do preço ao erário.

Como convênios, via de regra, são permitidos, essa rotulagem "convênio" tenciona dar roupagem jurídica legal aos acordos, tornando mais fácil que passem despercebidos aos órgãos de fiscalização e controle da aplicação do dinheiro público, e até mesmo diante da população. Esse absurdo jurídico é de tal forma criativo, que dele sofisticadamente — sofisma compreende má-fé por quem dele se utiliza — outros são cometidos, como por exemplo a alegada dispensa de licitação por parte dos órgãos públicos que contratam a Polícia Militar, como se observa em alguns pareceres desses mesmos órgãos, tudo com base na Lei 8.666/93, artigo 24, VIII, sendo que nesse inciso está expresso *desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado*. Mais absurdo que a possibilidade das polícias militares praticarem, por seus serviços de policiamento, preços compatíveis com o de mercado, é imaginar uma corporação militar habilitando-se em concorrência pública, que tenha por objetivo escolher a melhor proposta de prestação de serviços de segurança.

Outro ponto fulcral da ilegalidade está no próprio pagamento do preço acertado no convênio, pois esse se dá por meio do repasse de parcela da dotação orçamentária destinada ao órgão público conveniente. Não só ilegal — segurança de áreas externas já é incumbência da polícia militar — mas também inconstitucional, porque não é da competência dos órgãos públicos repassar verbas à Polícia Militar do Distrito Federal, principalmente com o caráter de manutenção e conservação de tropa. A manutenção da PMDF é competência constitucional da União.

"Por fim, deve-se distinguir o poder de polícia originário do poder de polícia delegado, pois que aquele nasce com a entidade que o exerce e este provém de outra, através da transferência legal. O poder de polícia originário é pleno no seu exercício e consecutório, ao passo que o delegado é limitado aos termos da delegação e se caracteriza por atos de execução. Por isso mesmo, no poder de polícia delegado não se compreende a imposição de taxas, porque o poder de tributar é intransferível da entidade estatal que o recebeu constitucionalmente. **Só esta pode taxar e transferir recursos para o delegado realizar o policiamento que lhe foi atribuído**".³ (grifo nosso)

Por outro lado, todo órgão público possui dotação orçamentária para prover a segurança interna das instalações dos prédios e residências oficiais, que se dá através da contratação com empresas de vigilância e quadro próprio de servidores públicos com essa destinação. Há mesmo impossibilidade legal à segurança interna com policiamento militar, conforme a Constituição Federal de 88, artigo 144, § 5º, que informa que às polícias militares cabem o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública, e a Lei Orgânica do Distrito Federal, onde consta expressamente que a guarda desses locais, pela PMDF, será apenas externa.

Então, se a segurança interna é realizada por meio de contratação com empresas de vigilância e de quadro próprio de servidores públicos, para a qual há verbas com destinação específica em cada órgão público e se a segurança externa deflui

do dever legal da PMDF, não há espaço para qualquer repasse de verbas a serviços de segurança de áreas externas, uma vez que, como já afirmado anteriormente, a PMDF deve ser mantida exclusivamente pela União, através do repasse de verbas, direto ao governo do Distrito Federal, provenientes do seu poder de tributar os cidadãos.

Quanto ao referido prejuízo causado aos cidadãos brasileiros, verifica-se que ocorre, ao menos, em duas vias: a da segurança pública e a da prestação do serviço público. A primeira afeta diretamente os brasileiros, pois para cada convênio firmado um efetivo fixo de policiais militares — além daquele que já prestava guarda em razão do dever legal — é retirado do policiamento ostensivo das ruas; a segunda via afeta todos os brasileiros, uma vez que, via de regra, os órgãos públicos que firmam esses convênios têm atuação em âmbito nacional, ou seja, a prestação de seus serviços públicos é oferecida nacionalmente e, ao efetuarem os repasses, estão deixando de aplicar verbas na atividade fim do órgão.

Como a grande maioria dos órgãos públicos em Brasília, principalmente aqueles que representam as cúpulas do Poder Judiciário e do Legislativo, têm a prática reiterada de contratar com a Polícia Militar do Distrito Federal, nenhuma medida legal cabível foi tomada até o presente momento, seja para punir os administradores responsáveis, seja para restituir o erário, ou ainda, para devolver o efetivo policial às ruas.

Um exemplo desse descaso pode ser verificado com a transcrição de trechos de um parecer do Tribunal de Contas da União, a respeito do convênio firmado entre o Tribunal Superior Eleitoral e a PMDF. Nele a secretaria de controle externo do TCU cola aos autos que o TSE utilizou como referência os convênios da Escola Nacional de Administração Pública-ENAP e do próprio Tribunal de Contas da União, ambos com a Polícia Militar do Distrito Federal. Continuando, o parecerista informa que no convênio PMDF/ENAP a ENAP teria assumido como contraprestação disponibilizar instalações e conceder apoio técnico e pedagógico, enquanto que no do TCU/PMDF a contraprestação era o preço ajustado. Em outras palavras, o acordo ENAP/PM seria tecnicamente um convênio, conforme os ensinamentos de Hely Lopes Meirelles, enquanto que o do TCU/PM estaria na mesma situação dos demais contratos aqui trabalhados.

"5. Ressalte-se, nesse contexto, a natureza do objeto do convênio em epígrafe, qual seja a prestação de serviços de policiamento. Tal avença, caracteriza-se, na realidade como um contrato de prestação de serviços de segurança, executado pela PMDF, mediante contraprestação pecuniária do TSE".

E, ainda:

"5.1. Ora, nos termos do art. 144 da Constituição Federal, a segurança pública é dever do Estado, sendo exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos órgãos mencionados no mesmo dispositivo constitucional, dentre eles a polícia militar. Como serviço público próprio do Estado, a segurança pública deve ser gratuita, não cabendo a seus órgãos executores, cobrarem remuneração adicional para o desempenho de seu dever constitucional. Os pactos que se fazem nesse sentido, seja sob a forma de convênio ou por outro instrumento qualquer, são inconstitucionais, visto que a polícia militar não é empresa prestadora de serviços de segurança, que executa seus serviços mediante contraprestação pecuniária. Logo entendemos que tais avenças devem ser impugnadas pelo TCU, em face do caráter inconstitucional de que se revestem".

Desse exemplar parecer o leitor poderia concluir que tais contratos com a PMDF deixaram de ser firmados e que as medidas legais cabíveis foram tomadas para colocar as partes em seu *status quo ante*. Infelizmente não houve resultados práticos. Hoje, em quantidade maior, os órgãos públicos continuam a firmar seus "convênios" com a PMDF e o próprio TCU, que já se pronunciou pela inconstitucionalidade desses convênios

realizados mediante paga, manteve o seu.

Não se está a desprezar a necessidade de segurança de determinadas autoridades, de suas residências e dos prédios de órgãos públicos. A própria Constituição Federal fixa essa necessidade, expressando sua importância. O que se pretende é o respeito ao princípio da legalidade, maior e melhor segurança pública à sociedade brasileira e a destinação correta dos recursos provenientes da tributação nacional.

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. Ed. Malheiros, 19ª Edição, p. 297

² *Idem*. p. 355

³ *Ibidem*. p. 115