

**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO - IDP
ESCOLA DE DIREITO DE BRASÍLIA - EDB
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

IDOMAR CUSTODIO DA SILVA

**AVALIAÇÃO SISTÊMICA DOS CONVÊNIOS
ADMINISTRATIVOS DA PMDF E PROPOSTAS
PARA APRIMORAMENTO DA SEGURANÇA
PÚBLICA**

BRASÍLIA – DF

2014

IDOMAR CUSTODIO DA SILVA

**AVALIAÇÃO SISTÊMICA DOS CONVÊNIOS
ADMINISTRATIVOS DA PMDF E PROPOSTAS
PARA APRIMORAMENTO DA SEGURANÇA
PÚBLICA**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Direito Público, no Curso de Pós-Graduação Lato Sensu do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.

BRASÍLIA – DF

2014

IDOMAR CUSTODIO DA SILVA

**AVALIAÇÃO SISTÊMICA DOS CONVÊNIOS
ADMINISTRATIVOS DA PMDF E PROPOSTAS
PARA APRIMORAMENTO DA SEGURANÇA
PÚBLICA**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Direito Público, no Curso de Pós-Graduação Lato Sensu do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.

Aprovado pelos membros da banca examinadora em ____/____/____, com menção _____(_____).

Banca examinadora:

Presidente: Prof.

Integrante: Prof.

Integrante: Prof.

DEDICATÓRIA

Dedico a presente Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Direito Público, no Curso de Pós-Graduação Lato Sensu do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP, a minha esposa Mônica e aos meus filhos Glesse e Júnior que transmitiram a força necessária de concluir mais essa jornada em minha vida acadêmica.

AGRADECIMENTOS

Aos Professores do curso de pós-graduação de Direito Administrativo pelo conhecimento compartilhado com o corpo discente e em particular a este aluno e a equipe técnica do Instituto de Direito Público – IDP que permitiram que as aulas fossem realizadas com os meios auxiliares que dotaram em assentir o aproveitamento profícuo do conhecimento repassado pelo valoroso corpo docente.

RESUMO

A Administração Pública utiliza-se de várias espécies de acordos de vontade, dentre eles o convênio administrativo para efetuar a transferência voluntária dos recursos orçamentários. O convênio é essencialmente uma espécie de contrato administrativo que deve evidenciar a consensualidade contratual, quando da elaboração das cláusulas contratuais. Passou-se a legislar sobre o tema a partir da Constituição de 1934 ao estabelecer a possibilidade de se firmar acordo entre a União e Estados para aprimorar atos, decisões e serviços entre o Poder Central e os Estados Membros. A transferência voluntária dos recursos orçamentários evidencia-se a partir de 1990, com a edição de legislação específica e de outras legislações que vieram a seguir abarcando o tema e, em muito se deve a edição de novas normas devidas à má gestão e desvio dos repasses realizados. Transpassa assim, a necessidade de mudança da ótica da forma em que é conduzida a segurança pública devendo estabelecer meios que permitam a sensação de segurança que tanto é cobrada pela Sociedade, através da criação de um Fundo de Segurança Pública e com propostas de aprimoramento de execução macro a regional, por meio de um Pacto Federativo. Para auxiliar a condução da análise do tema será utilizada a pesquisa dogmática, a qual será apresentada numa linha lógica ou cronológica, utilizando-se da legislação; doutrina e jurisprudência pertinentes ao tema proposto para o estudo, que delineia um sistema normativo que ordena a decisão e ação, destacando a função diretiva e axiomática, tendo-a como base para argumentação.

Palavras-chave

Convênio – Convênio administrativo – ajuste – consensualidade.

ABSTRATO

La administración pública hace uso de diversos tipos de acuerdos, entre ellos el acuerdo administrativo para efectuar la transferencia voluntaria de fondos presupuestarios. El acuerdo es básicamente un tipo de contrato administrativo que debe indicar un contrato consensual, en la preparación de las cláusulas contractuales. Se movió a legislar sobre el tema de la Constitución 1934 para establecer la posibilidad de firmar un acuerdo entre la Unión y de los Estados para mejorar los actos, decisiones y de servicios entre el Gobierno Central y los Estados miembros. Una transferencia voluntaria de fondos del presupuesto es evidente a partir de 1990, con la promulgación de una legislación específica y otras leyes posteriores que abarca el tema y mucho se debe a la emisión de nuevas normas, debido a la mala gestión y el desvío de las transferencias realizado. Pierce es así, la necesidad de cambiar el enfoque de la forma en que se llevó a cabo la seguridad pública debe establecer medios para la sensación de seguridad que es a la vez cargada por la Compañía a través de la creación de un Fondo para la Seguridad Pública, y las propuestas para mejorar la aplicación macro regional, a través de un pacto federativo. Para ayudar a realizar el análisis de la investigación dogmática tema, que se presentará en una línea lógica o cronológica, utilizando la legislación vaya a emplearse; doctrina y relevante para el estudio propuesto, que esboza una decisión que ordene sistema normativo y de acción tema de la jurisprudencia, destacando la política y la función axiomática, teniendo como base para la discusión.

Palabras-clave

Acuerdo - Acuerdo administrativo - ajuste – consensualidad.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	
2	CONVÊNIO ADMINISTRATIVO E SUA EVOLUÇÃO.....	11
2.1	Histórico da evolução da efetivação da descentralização orçamentária através de convênio administrativo.....	11
2.2	A normatização da legislação de convênio.....	15
3	CONVÊNIO UMA MODALIDADE DE CONTRATO.....	19
4	ANÁLISE SISTÊMICA DOS CONVÊNIOS FIRMADOS DA PMDF.....	26
4.1	O desenvolvimento político do Distrito Federal.....	29
4.2	Análise dos convênios firmados a partir de 1990 a 2012.....	30
4.2.1	Tomada de contas especial dos convênios firmados com o Senado Federal –SF.....	33
4.2.2	Convênios firmados pelo GDF com a Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP.....	36
4.2.3	O poder de império da União na consecução dos convênios.....	42
4.2.4	A Subsecretaria de Tesouro – SUTES do GDF.....	45
4.2.5	Outras legislações pertinentes a serem apontadas.....	51
5	PROPOSTAS PARA O APRIMORAMENTO DA SEGURANÇA PÚBLICA.....	56
5.1	Proposta macro.....	57
5.1.1	Criação do Fundo Constitucional de Segurança – FCS.....	57
5.1.2	Criação do Instituto Nacional de Identificação – INI.....	60
5.1.3	Criação do banco de dados único de registro de ocorrências.....	62
5.1.4	Dotação orçamentária da PF sem contingenciamento.....	63
5.1.5	Revisão das cláusulas contratuais dos convênios que a União é a concedente.....	64

5.2 Proposta macro/regional.....	65
5.2.1 Necessidade de Coordenação conjunta.....	65
5.2.2 Análise dos índices e de sua volatilidade.....	66
5.2.3 Emprego dos meios necessários.....	67
5.2.4 Compartilhamento dos resultados.....	67
5.3 Proposta regional e local.....	67
6 CONCLUSÃO	
7 BIBLIOGRAFIA	

1 INTRODUÇÃO

A Administração pública se serve de várias espécies de acordo de vontade e, dentre eles, o convênio. A União; Estados; Distrito Federal e Municípios se valem dessa especificidade de ajuste para realizar a transferência voluntária de recursos orçamentários.

Evidencia-se assim a necessidade de desenvolver uma compreensão jurídica do que venha a ser convênio e uma análise sistêmica que sua gestão transpasse especificamente na Polícia Militar do Distrito Federal, com o aprimoramento de propostas para a segurança pública.

A União em grande parte se vale de tal recurso para cumprir os compromissos sociais elencados pela Constituição Federal de 1988 em seu Art. 6º, que dentre os vários direitos que são dispostos está o da segurança, conforme texto a seguir: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

Nesse diapasão a consensualidade é uma regra condicionada aos convênios e que em muitos dos casos não se verifica na formulação de um ajuste, prevalecendo o poder de império, desvirtuando-os.

O Estado deverá estar atento às mudanças na estrutura da Sociedade e, se utilizando dos meios que possam atenuar as suas expectativas, com isto, devemos atentar para o desdobramento que ressalte as atividades que deverão ser de caráter governamental, conforme estabelece Jesse Burkhead citado por Matias-Pereira¹.

Objetivamente, o Estado não pode estar omissos aos problemas relacionados com o aumento das taxas de criminalidade e ao aumento da sensação de insegurança, primordialmente nos grandes centros urbanos e a consecução das reformas necessárias para que as instituições, que estão elencadas no Art. 144, da Constituição Cidadã, venham adotá-las.

¹ MATIAS-PEREIRA, José. *Finanças públicas*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 324.

Tais procedimentos transpassam por mudanças que devam ser adotadas de forma conjunta através de um Pacto Federativo que deve ser acolhido de forma macro a regional traga a percepção de segurança que a Sociedade almeja.

Para auxiliar a condução da análise do tema será utilizada a pesquisa dogmática, a qual será apresentada numa linha lógica ou cronológica, utilizando-se da legislação; doutrina e jurisprudência pertinentes ao tema proposto para o estudo, que delinea um sistema normativo que ordena a decisão e ação, destacando a função diretiva e axiomática, tendo-a como base para argumentação.

Em sua medida, se a falta de consensualidade na aplicação da efetivação das cláusulas contratuais dos convênios é prejudicial ao Distrito Federal, em particular a Polícia Militar do Distrito Federal - PMDF e, a edição de forma reiterada de normas que dispõe e regulam a aplicação de convênios administrativos traz alguma insegurança em suas gestões e a falta de uma jurisprudência que abarque definitivamente essa especificidade de acordo de vontade pode influenciar os ajustes firmados pela PMDF.

Para tanto, há a necessidade de realizar a pesquisa de forma sistematizada procurando demonstrar desde a evolução da atividade de convênio administrativo, demonstrando sê-lo um contrato onde a consensualidade é sua prioridade quando de sua efetivação, transpassando por uma análise sistêmica dos convênios com propostas de aprimoramento de procedimentos para a segurança pública, evidenciado através do problema: Avaliação sistêmica dos convênios administrativos da PMDF e propostas para aprimoramento da Segurança Pública.

2 CONVÊNIO ADMINISTRATIVO E SUA EVOLUÇÃO

O tema convênio administrativo é controverso seja na ótica de sua execução, seja na ótica de sua redação consensual, pois como instrumento de transferência voluntária passou a ser usado como moeda de troca para grande parte dos planos de governo na esfera federal.

É latente a falta de recursos orçamentários para a execução das atividades essenciais dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, onde a transferência voluntária passa a ser um procedimento crucial para a execução na saúde, educação e segurança pública.

Desta forma, a transferência voluntária passa a ser uma complementação orçamentária essencial para que se possam realizar os direitos fundamentais elencados pela Constituição Federal em vigor.

2.1 Histórico da evolução da efetivação da descentralização orçamentária através de convênio administrativo

Inicialmente deve-se fazer um apanhado da evolução da descentralização orçamentária através do instrumento de convênio administrativo como sendo uma espécie de contrato administrativo onde o Estado esteja em um dos polos da relação.

Os primeiros passos realizados no tema estudado iniciado pela administração pública em convênios administrativos principiaram na Constituição de 1934, conforme texto a seguir:

Art. 5º - Compete privativamente à União:

(...)

§ 1º - Os atos, decisões e serviços federais serão executados em todo o País por funcionários da União, ou, em casos especiais, pelos dos Estados, mediante acordo com os respectivos Governos.

Ainda considerando o texto constitucional de 1934, deve-se enfatizar ainda o seu Art. 7º, § Único, que possui a seguinte redação:

Art 7º - Compete privativamente aos Estados:

(...)

Parágrafo único - Podem os Estados, mediante acordo com o Governo da União, incumbir funcionários federais de executar leis e serviços estaduais e atos ou decisões das suas autoridades.

Fica evidente assim, que pela primeira vez estabelece-se a possibilidade de firmar convênios ou acordos, conforme o texto constitucional, mas que a descentralização é tratada somente entre os Estados e a União, tirando tal incumbência de ser firmado acordo com os Municípios.

Seguindo ainda o mesmo entendimento de legislar em matéria constitucional, referente ao tema abordado, a Constituição de 1946, também aborda o tema em questão.

A Carta Constitucional em questão, ainda não se refere ao tema de forma fática utilizando a palavra convênio, mas permeando o termo “acordo”, da mesma forma que na Constituição de 1934.

Tal fato pode ser evidenciado quando verificasse a redação do Art. 18, § 3º da Constituição de 1946, que passo a citar:

Art. 18 - Cada Estado se regerá pela Constituição e pelas leis que adotar, observados os princípios estabelecidos nesta, Constituição.

(...)

§ 3º - Mediante acordo com a União, os Estados poderão encarregar funcionários federais da execução de leis e serviços estaduais ou de atos e decisões das suas autoridades; e, reciprocamente, a União poderá, em matéria da sua competência, cometer a funcionários estaduais encargos análogos provendo às necessárias despesas.

A redação, acima citada, deixa evidente o embrião do que hoje vislumbramos como a descentralização de crédito orçamentário através do convênio administrativo.

A Constituição de 1946 ao estabelecer em sua redação do Art. 18 descrito acima a possibilidade de descentralização das ações com a cobertura das despesas entre União e Estados e vice versa, nada mais é que um Convênio com denominação dada de outra forma, sendo no caso específico considerado um Acordo.

A Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional de 1969 em seus Arts. 13 e 19 passam a adotar a palavra “convênio” pela primeira vez de forma fática, como pode ser demonstrado a seguir:

Art. 13 - Os Estados se organizam e se regem pelas Constituições e pelas leis que adotarem, respeitados, dentre outros princípios estabelecidos nesta Constituição, os seguintes:

(...)

§ 3º - Para a execução, por funcionários federais ou municipais, de suas leis, serviços ou decisões, os Estados poderão celebrar convênios com a União ou os Municípios.

Art 19 - Compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios arrecadar:

(...)

§ 7º - Mediante convênio, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão, delegar, uns aos outros, atribuições de administração tributária, e coordenar ou unificar serviços de fiscalização e arrecadação de tributos.

A Carta Constitutiva de 1967 e sua Emenda Constitucional de 1969 estabelece que o Convênio venha a ser utilizado apenas como instrumento delegatório na área tributária, demonstrando assim, a importância de estabelecer dentre os diversos entes federativos procedimentos que mitiguem e operacionalizem a fiscalização tributária e, com isto, o aumento da arrecadação tributária.

A Constituição Cidadã de 1988, em sua Emenda Constitucional Nº 19 de 4 de junho de 1998, que deu nova redação ao Art. 241, demonstrou a preocupação do Legislador em estabelecer e discriminar os procedimentos administrativos que disciplinarão entre os diversos entes federados, a gestão associada de serviços públicos essenciais, através de transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Art. 241 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Em sua medida cumpre destacar que a norma constitucional prescrita traz em seu contexto uma eficácia jurídica como bem expressa por Canotilho (1982 *apud* BARCELLOS, 2011): “Passou-se a reconhecer à Constituição o poder de tomar decisões políticas fundamentais estabelecer prioridades, fins materiais,

objetivos públicos – a chamada Constituição dirigente...”² trazendo à tona preceitos que passam a ordenar a Administração Pública.

Parafraseando Valim, dota-se assim, de regra que serve para sua concretização de um procedimento normativo, estabelecendo regras, abarcadas pela legitimidade, previsibilidade e não contraditórias, delimitando-as dentro de uma competência fática, delineando-se assim, uma segurança jurídica, demonstrando assim o grau de decibilidade, dotando-a de uma estabilidade de ação estatal³.

Outro fator a ser considerado é o entendimento de Ávila: “As regras constitucionais descrevem comportamentos como obrigatórios, permitidos ou proibidos. As regras constitucionais atribuem efeitos jurídicos a determinados atos, fatos ou situações...”⁴.

Tal procedimento permite assim, a execução da descentralização de programas ou ações de governos sendo mais latentes tais procedimentos na União, com intuito de compartilhar com Estados, Municípios e Organização Não Governamentais – ONGs a melhor execução em áreas essenciais, delineadas no Art. 6º da Constituição Federal em vigor.

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 64, de 2010)

Deixo para expor o Decreto-Lei Nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, ao final do presente tópico, devido a sua importância e relevância, pois estabelece que os convênios passassem a ter a função de instrumento de descentralização de programas ou ações do Governo Federal.

Art. 10 - A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

(...)

§ 5º Ressalvados os casos de manifesta impraticabilidade ou inconveniência, a execução de programas federais de caráter nitidamente

² BARCELLOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais*. 3. ed. rev., atual. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2011. p.19.

³ VALIM, Rafael. *O princípio da segurança jurídica do direito administrativo brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Malheiros editores, 2010. p. 32-33.

⁴ ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios*. 14. ed. São Paulo: Forense, 2013. p. 147.

local deverá ser delegada, no todo ou em parte, mediante convênio, aos órgãos estaduais ou municipais incumbidos de serviços correspondentes⁵.

2.2 A normatização da legislação de convênio

O conhecimento da legislação acima escrita é essencial, pois com o crescimento da máquina administrativa pública e a necessidade de sanar as pendências básicas da sociedade, o Estado utiliza-se de procedimentos administrativos como o convênio e contrato de repasse, para saná-las.

Desta forma a transferência de recursos públicos, será realizada entre o próprio poder público com outro órgão da administração pública como partícipe, através de sua administração direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista que estejam gerindo recursos dos orçamentos da União com Estados e Municípios visando a execução de programa de trabalho, projeto, atividade ou evento de interesse recíproco com duração certa.

Tais procedimentos são utilizados em regime de mútua cooperação, ou seja, com contrapartida, sendo o órgão conveniente o responsável pela aplicação dos recursos repassados a concedente o responsável pela fiscalização e aprovação da prestação de contas.

Nesta mesma toada a evolução da legislação que trata estritamente de convênio inicia-se com a publicação do primeiro Ato Normativo que regula a matéria em estudo pela Secretaria de Tesouro Nacional.

Segue-se assim uma sequência de edição de Instruções Normativas - IN, conforme quadro abaixo:

⁵ BRASIL. Decreto Lei Nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 27 fev. 1967. Endereço: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm>. Acesso em: 10 maio 2014.

TABELA Nº 1 – EVOLUÇÃO DAS INSTRUÇÕES NORMATIVAS QUE
NORMATIZARAM E REGULARAM CONVÊNIOS

IN Nº	DATA DE PUBLICAÇÃO	VIGENTE ATÉ
02	02.02.1984	27.05.1987
10	27.05.1987	27.10.1988
12	27.10.1988	27.12.1990
03	27.12.1990	05.05.1992
04	05.05.1992	19.04.1993
02	19.04.1993	15.01.1997
03	19.04.1993	25.09.2003
01	15.01.1997	29.05.2008

Fonte: Consultre – Cursos para Administração Pública. Elaborado por: Fernando Alberto Freire

Considera-se assim como marco regulatório dos Convênios a publicação da IN Nº 01 de 15 de dezembro de 1997⁶, que estabelece as regras básicas e os procedimentos que passaram a nortear a liberação através de repasse

⁶ BRASIL. Instrução Normativa STN Nº 01, de 15 de janeiro de 1997. Disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 31 jan. 1997. Endereço: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2064414.PDF>>. Acesso em: 10 maio 2014.

financeiro via transferência voluntária a Estados, Distrito Federal e Municípios, enfatizando assim a descentralização orçamentária da União.

Para a consecução e efetivação da IN acima descrita, foi editado o Decreto Nº 6.170 de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências, em suma estabelece as regras do funcionamento do portal de convênios – SICONV e demais instrumentos que viabilizam os ajustes firmados e sua prestação de contas⁷.

Deve-se ainda realizar um apontamento a respeito do Decreto Nº 6.017 de 17 de janeiro de 2007, que estabelece as normas gerais de contratação de consórcio público, em seu Art. 2º:

Art. 2º Para os fins deste Decreto, consideram-se:

(...)

VIII - convênio de cooperação entre entes federados: pacto firmado exclusivamente por entes da Federação, com o objetivo de autorizar a gestão associada de serviços públicos, desde que ratificado ou previamente disciplinado por lei editada por cada um deles⁸;

Infelizmente devido a inúmeros casos de desvio dos repasses de créditos realizados nos convênios firmados pela União, veio à necessidade de ser editada nova legislação, nesse caso em específico que se editasse a Portaria Interministerial - PI Nº 507 de 24 de novembro de 2011, que em seu Art. 93, estabelece que as regras ali impostas não sejam consideradas nos ajustes firmados com a IN Nº 01/1997, conforme redação: A Instrução Normativa nº 01, de 15 de janeiro de 1997, da Secretaria do Tesouro Nacional, não se aplica aos convênios celebrados sob a vigência desta Portaria.

⁷ BRASIL. Decreto Nº 6.170, de 25 de julho de 2007. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 14 set. 2007. Endereço: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm>. Acesso em: 10 maio 2014.

⁸ BRASIL. Decreto Nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 18 jul. 2007. Endereço: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6017.htm>. Acesso em: 10 maio 2014.

Cumprе ressaltar que ao editar a Portaria Interministerial Nº 507 revogou-se a Portaria Interministerial MP/MF/CGU Nº 127 DE 29 de maio de 2008, conforme texto que se segue: “Art. 96. Fica revogada a Portaria Interministerial MP/MF/CGU Nº 127, de 29 de maio de 2008”⁹.

O entendimento deste autor caberia também à revogação da IN Nº 01/1997, pois acabou coexistindo uma sobreposição de legislação, mesmo sendo estabelecido na PI Nº 507/2011, em seu Art. 93 que os convênios firmados a partir da edição desta legislação não se poderiam reportar a legislação anterior, de forma específica a IN 01/1997. Desta forma, de certo modo aplicando uma revogação não de forma tácita.

⁹ BRASIL. Portaria Interministerial CGU/MF/MP Nº 507, de 24 de novembro de 2011. Regula os convênios, os contratos de repasse e os termos de cooperação celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, que envolvam a transferência de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 28 nov. 2011. Seção 1. Endereço: <<http://www.procuradoria.ufrj.br/legislacao-1/legislacao-sobre-licitacoescontratosconvenios/portaria-interministerial-cgu-mf-mp-507-2011>>. Acesso em: 10 maio 2014.

3 CONVÊNIO UMA MODALIDADE DE CONTRATO

Para a compreensão da sistemática da análise dos convênios administrativos assinados pela PMDF, na condição de conveniente deverá se fazer a devida comparação dos convênios administrativos e suas semelhanças com os contratos administrativos.

Desta forma, há de demonstrar o consenso, para a legislação que rege o tema como para a doutrina especializada, que o convênio é considerado meio de cooperação ou colaboração para atingimento de interesse comum.

Parafraseando Araújo, quando em análise a doutrina de Moreira Neto¹⁰, adverte que o convênio encontra-se na categoria jurídica de ato complexo¹¹. Na mesma linha de pensamento, Durão, apesar de afirmar que o convênio é um negócio bilateral ou plurilateral, ao conceitua-lo afirma que:

O convênio de cooperação é um ato administrativo complexo, modalidade pública do gênero acordo, pelo qual entes públicos, ou estes com privados cooperam-se para a satisfação de um interesse público mútuo, e aqui insistimos, que o resultado será, obrigatoriamente, comum¹².

Na mesma linha de raciocínio Meirelles descreve que o ato complexo é o que se forma pela conjugação de vontades de mais de um órgão administrativo e, que o essencial, nesta categoria de atos, é o concurso de vontades de órgãos diferentes para a formação de um ato único¹³, considerando o tema aqui discutido Carvalho Filho destaca que o ato complexo são aqueles cuja vontade final da Administração exige a intervenção de agentes ou órgãos diversos, havendo certa autonomia, ou conteúdo próprio em cada manifestação¹⁴.

Assim, as declarações de vontade isoladas, por si só, não geram obrigações recíprocas. A convergência formal das duas declarações é que resultaria numa síntese que vincularia uma relação contratual entre as partes.

¹⁰ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1976. p. 140.

¹¹ ARAÚJO, Edmir Netto de. *Do negócio jurídico administrativo*. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 1992. p. 145.

¹² DURÃO, Pedro. *Convênio & consórcios administrativos*. Curitiba: Juruá, 2008. p. 99 e 108.

¹³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros editores, 1995. p. 154.

¹⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2013. p. 132.

Cumpra assim destacar, ainda, que o ato complexo é ato administrativo que necessita de dois (ou mais) órgãos, da mesma esfera de governo, para a formação de ato único. Entretanto, para formação de um convênio administrativo é necessária a presença de apenas um ato do ente público ou outro ato de outro ente público de diferente nível de governo.

Conforme De Plácido, convênio é considerado “contrato de prestação de serviço ou de outra modalidade, celebrado entre dois órgãos públicos ou entre um órgão público e uma instituição particular”¹⁵. Construindo ainda o presente entendimento Miranda e Mota Pires assevera que “convênio é espécie de contrato que tem como fundo o interesse recíproco das partes, convergência de objetivos”¹⁶.

Apesar de afirmar que convênio seja um acordo de vontades, Justen Filho assevera que “é uma manifestação de natureza contratual. Por isso, os princípios basilares contidos na legislação sobre contratações administrativas deverão ser obrigatoriamente observado”¹⁷.

Deve-se considerar ainda o entendimento dado por Medauar que expõe: “a dificuldade de fixar diferenças entre contrato, de um lado, e convênio e consórcio, de outro, parece levar a concluir que são figuras da mesma natureza, pertencentes à mesma categoria, a contratual”¹⁸. Além dos argumentos que permitem refutar as demais correntes que não consideram o convênio como um contrato em nossa análise entende que esta é a corrente mais coerente com nosso ordenamento jurídico, pelo menos sob o ponto de vista jurídico-administrativo.

Assim sendo, deve-se reportar para o Parágrafo Único do Art. 2º da Lei Nº 8.666/93, contrato é qualquer ajuste em que haja acordo de vontades para formatação de vínculo com estipulação de obrigações recíprocas:

Art.2º (...)

Parágrafo Único. Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e Particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de

¹⁵ SILVA, De Plácido. *Vocabulário jurídico*. Atualização de Nagib Slaibi Filho e Gláucia Carvalho. Rio de Janeiro: Forense, 2008. p. 382.

¹⁶ RIBEIRO, Jorge Miranda; PIRES, Maria Mota. *Convênios da União*. Brasília: Brasília Jurídica, 2005. p. 35.

¹⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. São Paulo: Dialética, 2005. p. 661 e 662.

¹⁸ MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 228.

vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada¹⁹.

Na quase totalidade dos convênios firmados pelo poder público vislumbra-se edição de obrigações para ambos os partícipes. Nem poderia ser diferente, pois a previsão de ajuste sem imposição de compromisso tende a esvaziar o próprio sentido da celebração da avença.

Ao contrário, a formalização do ajuste, por si só, requer estipulação de obrigações para os partícipes. Entendimento diverso, além de não compatibilizar com a norma de regência, fomenta o descumprimento do ajuste e dificulta a possibilidade de ressarcimentos de eventuais prejuízos sociais e financeiros.

Nesse sentido, deve-se ser citada preleção de Cretella Jr., ao lembrar que, desde a época do direito romano, o acordo surge quando duas ou mais pessoas pactuam sobre o mesmo objeto (*“Et est pactio douorum pluriumve in idem placitum consensus.”* Digesto, 2, 14, 1, 2). Afirma ainda que:

nos sistemas jurídicos atuais, basta em geral o simples consentimento para que tenha nascimento a obrigação contratual, porque do acordo de vontades de duas ou mais pessoas sobre o mesmo objeto, consubstanciado em normas que passam a reger a vontade dos pactuantes, nasce o instituto do contrato²⁰.

Considerando ainda o tema, Kelsen, ao tratar do contrato como negócio jurídico criador de Direito, assevera que “para que um contrato se realize devem existir declarações de vontade concordes das partes contratantes, declarações segundo as quais as partes querem o mesmo”²¹.

Diante disso, seja em contrato ou em convênio, as partes pactuam a execução de um mesmo objeto, de modo que não se sustenta esse critério como diferenciador dos institutos.

Segundo este critério, a existência ou não de obrigações recíprocas teria o poder de diferenciar contratos de convênios administrativos. Antes de tudo, cumpre registrar que o fato de se entender que o convênio não seja considerado

¹⁹ BRASIL. Lei Nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 28 nov. 2011. Endereço: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 20 maio 2014.

²⁰ CRETELLA JÚNIOR, José. *Curso de direito romano*. Rio de Janeiro: Forense, 1994. p. 245-246.

²¹ HANS, Kelsen. *Teoria pura do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1994. p. 288.

espécie ou modalidade contratual não denotam que as cláusulas não possam ser vinculantes, isto é, que não possa haver reciprocidade obrigacional entre os partícipes. Uma premissa não exclui necessariamente a outra.

Não vislumbro, em nosso ordenamento jurídico, disposição que vincule tais premissas. Assim, afirmar que tais institutos são ou não espécies jurídicas distintas não significa dizer que o convênio não possa ter natureza jurídica contratual, pelo menos para fins administrativos.

Assim, o fato de haver interesse comum na execução do contrato (no caso, os contratos plurilaterais) não afasta a existência de interesses recíprocos entre as partes contratantes. Por essa razão é que os acordos desse tipo (convênios e consórcios) continuam tendo natureza contratual²².

Na mesma linha, Azevedo deixa transparecer que, de uma forma ou de outra, contrato, convênio, consórcio são acordos que visam objetivos comuns entre os pactuantes:

Consórcios, como os convênios, são acordos de vontade, negócios jurídicos em que duas ou mais partes ajustam seus interesses (vontades) com vistas a atingir um resultado de interesse comum. Note-se que mesmo num contrato *stricto sensu* bilateral e sinalagmático em essência há um objetivo comum a mover as partes contratantes, ainda que a conjunção de vontades se dê pelo antagonismo (...) ²³.

Em fim, para o nosso entendimento, há vinculação obrigacional nos convênios administrativos, conforme entendimento emanado por Medauar, que defende a posição no sentido de que contrato e convênio são figuras da mesma natureza, havendo sim encargos recíprocos entre os partícipes, conforme transcrição do respectivo entendimento:

Parece igualmente difícil raciocinar em termos de existência ou inexistência de obrigações recíprocas para diferenciar contratos de convênios. Os convênios implicam, claramente, encargos recíprocos; por exemplo: num convênio entre uma Secretaria Estadual de Educação e um Prefeitura para

²² ARAÚJO, Florivaldo Dutra de; MAGALHÃES, Gustavo Alexandre. *Convênios e consórcios como espécies contratuais e a Lei no 11.107/2005*. Fórum de Contratação e Gestão Pública — FCGP, Belo Horizonte, set. 2009, ano 8, n. 93, p. 28-38.

²³ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Os consórcios públicos*. Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, n. 3, jul./ago./set. 2005. Disponível em: <www.direitodoestado.com.br/rede/edicao/03/>. Acesso em: 21 mai. 2014.

construção de uma escola, cabendo à primeira a obra e à segunda o oferecimento do terreno, há encargos recíprocos²⁴.

Justen Filho descreve que os convênios administrativos veiculam normas de observação obrigatória para todas as partes, aplicando-se a Lei Nº 8.666/93.

Ao contrário do que pensam alguns, o convênio produz efeitos vinculantes para as partes, ainda que se admita a possibilidade de sua extinção a qualquer tempo por vontade das partes. Isso não significa que as obrigações e os direitos previstos possam ser extintos sem a concordância dos demais participantes do convênio. Ou seja, o convênio é uma espécie de contrato administrativo e a ele se aplicam grande parte das regras próprias das contratações administrativas²⁵.

Forsthoff assevera que há reciprocidade de obrigações em todos os acordos, contratos ou convênios, seja quando se tratar de relações de coordenação ou de subordinação:

La imposición unilateral de obligaciones estatales por medio de las funciones de creación normativa y ejecutiva se complementan en cierta medida por medio de aquellos actos jurídicos bilaterales que se dan en forma de contratos, convenios, acuerdos o como se les quiera llamar, todos los cuales tienen de común el emanar de la manifestación de una voluntad coincidente de las partes.

(...)

Pero los ejemplos indicados muestran que no sólo pactan recíprocamente los grupos que están en plan de coordinación, sino también los que mantienen una relación de jerarquía²⁶.

De igual forma, a doutrina de Boyer e Saillard deixa transparecer que os convênios têm força normativa obrigatória²⁷. Falla, ao tratar do ato plurilateral (bilateral ou multilateral), dos contratos e convenções entre a administração pública e os particulares, aponta que estes instrumentos criam normas que regem relações mútuas entre seus atores, ou seja, estatuem obrigações e direitos um em respeito ao outro²⁸.

Por outro enfoque, Todero demonstra que não se sustenta a doutrina que tenta distinguir contrato e convênio com base na noção de obrigações recíprocas. Segue trecho que denota algumas de suas conclusões:

²⁴ MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 228.

²⁵ *Id.* *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 406.

²⁶ FORSTHOFF, Ernst. *Tratado de derecho administrativo*. Traducción de Legaz Lacamba, Garrido Falla e Gómez de Ortega y Junge. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1958. p. 372-373.

²⁷ BOYER, Robert; SAILLARD, Yves: *Théorie de La régulation, l'état des savoirs*. Paris: La Découverte, 1995. p. 540.

²⁸ FALLA, Fernando Garrido Falla. *Tratado de derecho administrativo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985. v. 1. p. 604-605.

As mencionadas análises e questionamentos, como consequência, nos levam a entender como de natureza contratual os Convênios da Administração Pública, a despeito da inegável existência de um regime jurídico próprio dos mesmos.

(...)

De igual forma, consideramos, no sentido da ampla fundamentação trazida anteriormente, que se revela insuficiente e precária a noção de Obrigações Recíprocas para distinguir o conceito de Contrato e as noções de Acordo, Convenção, Ato Complexo e/ou Ato Coletivo e para fundamentar a diferenciação entre o Contrato e o Convênio da Administração Pública²⁹.

Como já ressaltado, este entendimento é o mais coerente com o nosso ordenamento jurídico, pois, a nosso ver, nada impede a aplicabilidade do parágrafo único do Art. 2º da Lei no 8.666/1993. Nesse diapasão, entendemos ser raso o argumento de que o fato de haver referência aos convênios e outros ajustes apenas no Art. 116 da Lei Nº 8.666/1993, retira a aplicação dos Arts. 1º e 2º aos convênios³⁰.

Sob nossa análise, tal afirmação confirma nossa posição de que o fato de os institutos serem ou não espécies jurídicas distintas não significa dizer que o convênio não possa ter natureza jurídica contratual. Ora, o que vai definir a natureza contratual do ajuste é o acordo de vontades para formação de vínculo com estipulação de obrigações recíprocas.

O estabelecimento das obrigações advém do acordo de vontades entre os partícipes e não diretamente da lei. Se um ajuste, seja qual for à denominação utilizada, prevê compromissos para ambas as partes, este ajuste pode ter natureza contratual para fins da Lei de Licitações, aplicando-se os preceitos desta norma, no que couber ao respectivo ajuste.

Com efeito, independente da denominação empregada, a caracterização contratual de um ajuste perpassa pela estipulação de obrigações recíprocas. Em nosso ordenamento jurídico, como já restou destacado no decorrer desta explanação, há previsão no sentido de que os convênios públicos devem estipular obrigações entre os acordantes.

²⁹ TODERO, Domingos Roberto. *Dos convênios da administração pública*. Dissertação (mestrado) — Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006. p. 122-124. Disponível em: <http://tede.pucrs.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=516>.

³⁰ BRASIL. Lei Nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 28 nov. 2011. Endereço: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 20 maio 2014.

A celebração de ajuste sem imposição de obrigações formais esvazia o próprio sentido da celebração da avença. A formalização do ajuste, por si só, requer estipulação de compromissos para a concedente e conveniente.

Tal enfoque demonstra que ao analisar um convênio deve-se atentar não somente ao objeto, mas sim as demais cláusulas que o compõe, pois como o objeto as demais avenças foram emanadas de forma conjunta e consensual, devendo desta forma também prevalecer o entendimento que tais disposições transpassam na ótica de suas obrigações e direitos.

4 ANÁLISE SISTÊMICA DOS CONVÊNIOS FIRMADOS DA PMDF

Deve-se antes mesmo de relatar a análise sistêmica dos convênios firmados pela PMDF realizar um breve comentário sobre o desenvolvimento do tema ao longo de 1990 ao ano vindouro.

Cumpri destacar antes da leitura do presente tópico que existem duas legislações distintas que regem os convênios firmados pelo GDF, nesse caso em específico existe uma legislação distrital que coordena e delinea os ajustes firmados entre os órgãos pertencentes ao organograma do Governo do Distrito Federal, que venham a ser firmados entre eles ou entidades sem fins lucrativos com o governo local e uma legislação de cunho federal que coordena os convênios e demais ajustes firmados entre o GDF e os órgãos que compõem a administração pública federal.

Outro fator a ser relatado para o melhor entendimento dos convênios firmados pela PMDF, na condição de conveniente é que no caso dos ajustes firmados com órgãos da estrutura orgânica do Governo do Distrito Federal – GDF foram firmados com órgãos de trânsito em face do que preceitua o Art. 23, da Lei Nº 9.503 de 23 de setembro de 1997:

Art. 23. Compete às Polícias Militares dos Estados e do Distrito Federal:

(...)

III - executar a fiscalização de trânsito, quando e conforme convênio firmado, como agente do órgão ou entidade executivos de trânsito ou executivos rodoviários, concomitantemente com os demais agentes credenciados³¹;

Na esfera federal é com o Banco Central do Brasil – BACEN, para executar atividades específicas que permitam a circulação de moeda corrente na região central do Brasil, mas que serão também questionados outros ajustes firmados desde 1990 com outros órgãos da esfera federal, do Legislativo e Judiciário que cabe uma reflexão sobre o tema.

³¹ BRASIL. Lei Nº 9.503, de 23 de setembro de 1997. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 24 set. 1997. Endereço: < http://www.denatran.gov.br/publicacoes/download/ctb_e_legislacao_complementar.pdf >. Acesso em: 20 maio 2014.

Deve-se ainda realizar um pequeno apontamento, os ajustes firmados entre os entes federativos para transferência voluntária orçamentária através de convênios evidenciam-se a partir de 1990 e, em face de edição de nova legislação e pela ausência de doutrinadores, torna a atividade desempenhada por repasses via convênio de difícil execução.

Outro fator que deve ser constatado é que nos próprios cursos de graduação e de pós-graduação, infelizmente não abordam o tema com maior profundidade como deveria sê-lo, pois são locais que caberia uma discussão com maior amplitude, trazendo assim a possibilidade de trabalhos científicos que corroborariam com o tema, conforme prevê a Lei Nº 9.394/1996 que estabelece:

Art. 44. A educação superior abrangerá os seguintes cursos e programas:
I - cursos seqüenciais por campo de saber, de diferentes níveis de abrangência, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos pelas instituições de ensino, desde que tenham concluído o ensino médio ou equivalente;
II - de graduação, abertos a candidatos que tenham concluído o ensino médio ou equivalente e tenham sido classificados em processo seletivo;
III - de pós-graduação, compreendendo programas de mestrado e doutorado, cursos de especialização, aperfeiçoamento e outros, abertos a candidatos diplomados em cursos de graduação e que atendam às exigências das instituições de ensino;
IV - promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos que constituem patrimônio da humanidade e comunicar o saber através do ensino, de publicações ou de outras formas de comunicação;
V - suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional e possibilitar a correspondente concretização, integrando os conhecimentos que vão sendo adquiridos numa estrutura intelectual sistematizadora do conhecimento de cada geração;
VI - estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente, em particular os nacionais e regionais, prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade;
VII - promover a extensão, aberta à participação da população, visando à difusão das conquistas e benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas na instituição³².

Outro fator que deve ser evidenciado é que os Tribunais de Contas, seja ele o Tribunal de Contas da União – TCU e os Tribunais de Contas Estaduais e Distrital divergem em suas decisões, com isto, não há uma jurisprudência firmada.

³² BRASIL. Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 23 dez. 1996. Endereço: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm>. Acesso em: 20 maio 2014.

Tais fatos trazem uma grande insegurança para quem exerce a gestão de convênios, pois os temas controversos geram sérias dúvidas que infelizmente não foram dirimidas.

Com isto, deve-se considerar o entendimento dado por Anne-Laure Valembois citada por Ávila, que declina que:

(...) só se verifica quando existir uma base de confiança, assim entendida aquela manifestação estatal inequívoca capaz de gerar expectativa. Segundo a doutrina, não há expectativa legítima quando a base de confiança for imprecisa e obscura, ou mesmo inválida³³.

Ávila descreve ainda, que determinados comportamentos cuja adoção produz efeitos que contribuem para a promoção do estado de confiabilidade e de previsibilidade do (e pelo) ordenamento jurídico, baseado em sua inteligibilidade³⁴.

Outro fator preponderante dentro do Princípio do Estado de Direito Jeremy Waldron citado por Ávila dispõe que:

Esse princípio não apenas é associado com a universalidade e com a não arbitrariedade do Direito, mas também com a exigência de que a atuação estatal seja governada por regras gerais, claras, conhecidas, relativamente constantes no tempo, prospectivas e não contraditórias³⁵.

Enfim, que não há um enunciado que coexista isoladamente, mas que estará inserido no conjunto de um ordenamento, para tanto, que seus efeitos por ele pretendidos, como dos meios de garanti-lo coativamente que mobilizem o ordenamento jurídico como um todo, assim Bobbio expressa sobre o ponto:

(...) se pode falar de Direito somente onde haja um complexo de normas formando um ordenamento, e que, portanto, o Direito não é norma, mas um conjunto coordenado de normas, sendo evidente que uma norma jurídica não se encontra jamais só, mas está ligada a outras normas com os quais forma um sistema normativo. (...) a consideração do modo pelo qual uma determinada norma se torna eficaz a partir de uma complexa organização que determina a natureza e a entidade das sanções, as pessoas que podem exercê-las e a sua execução. Essa organização complexa é o produto de um ordenamento jurídico³⁶.

³³ ÁVILA, Humberto. *Segurança jurídica*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 236.

³⁴ *Id. Ibid.* 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 236.

³⁵ *Id. Ibid.* 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 213.

³⁶ BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico*. 10. ed. Trad. Maria Celeste Cordeiro Leite dos Santos. Brasília: UNB, 1997. p. 21-22.

Com isto, fica latente a necessidade de um estudo mais profundo do tema convênio, devendo assim ser evidenciado o estudo científico dessa área em específico, para que se tenha um maior número de doutrinadores que verse especificamente da atividade aqui discutida para servir de pilar de estudo e futuras comparações e que sirvam de fonte de análise e questionamentos de futuros doutrinadores.

4.1 O desenvolvimento político do Distrito Federal e a necessidade da criação do Fundo Constitucional

A conquista da autonomia política do Distrito Federal foi em passos lentos, começando com a Emenda Constitucional Nº 25, de 15 de maio de 1985, que determinou que o DF tivesse representação no Congresso Nacional, tendo em vista que nessa época a população já contava com mais de um milhão de habitantes. Em 1986 foram eleitos para trabalhar em prol da autonomia na Assembleia Nacional Constituinte oito deputados e três senadores.

O DF somente deu seus primeiros passos em 1990, com as primeiras eleições para governador e deputados distritais. O primeiro Governador eleito foi Joaquim Domingos Roriz e em 1991 foi instalada a Câmara Legislativa. A emancipação financeira foi parcialmente viabilizada pelo Fundo Constitucional do Distrito Federal - FCDF, criado pela Lei Nº 10.633 de 27 de dezembro de 2002³⁷.

Em relação ao FCDF, cabe um esclarecimento na promulgação da CF de 1988, em seu Art. 21, Inciso XIV, veio a ser alterada pela Emenda Constitucional Nº 19 de 1998, que instituiu uma assistência financeira ao Distrito Federal através de um fundo para a execução dos serviços públicos, que somente veio a ser regulado em dezembro de 2002, com seus efeitos financeiros do primeiro repasse a partir de 5 de janeiro de 2003.

³⁷ BRASIL. Lei Nº 10.633, de 27 de dezembro de 2002. Institui o fundo constitucional do Distrito Federal – FCDF, para atender o disposto no inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 30 dez. 2002. Endereço: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110633.htm >. Acesso em: 20 maio 2014.

4.2 Análise dos convênios firmados a partir de 1990 a 2012

A PMDF, a partir de 1990 passou a contar como uma gama de Convênios firmados com diversos órgãos públicos, que passo a citá-los: STJ; TSE; STF; SENADO FEDERAL; CÂMARA DOS DEPUTADOS e BACEN que davam o suporte para a manutenção das atividades constitucionais de manutenção da ordem pública da PMDF.

A Polícia Militar com o objetivo de aperfeiçoar a execução dos convênios criou uma Unidade destinada exclusivamente a cumprir os objetos e planos de trabalhos dos convênios e a coordenar o emprego de seu efetivo. A 16ª Companhia de Polícia Militar Independente – CPMInd, que era também responsável pelo acompanhamento do Processos Administrativos abertos para cada convênio e da devida prestação de contas.

No caso em específico para a CÂMARA DOS DEPUTADOS e SENADO FEDERAL foi criada a 4ª CPMInd com o mesmo objetivo da 16ª CPMInd, de aperfeiçoar e coordenar o policiamento voltado para o Congresso Nacional.

Cumprir ressaltar que esses convênios foram mantidos até o ano de 2003 e alguns até o ano de 2004, perdurando somente o do BACEN, devido a sua especificidade.

Esses convênios não só eram cruciais mais essenciais para a manutenção do custeio e investimentos necessários para a execução da atividade da ordem pública da PMDF e, somente passaram a ser uma complementação orçamentária a partir do ano de 2004, quando o FCDF passou a cobrir todas as despesas e investimentos de custeio da Corporação.

Deve-se ainda, relatar que a atividade de transferência voluntária de convênio, mesmo sendo estabelecida a partir do ano de 1967, através do Decreto-Lei Nº 200 pôs em prática a descentralização orçamentária, somente na década de 90 com o advento de legislação específica que permitiu tal envergadura. Cabe ressaltar que a PMDF, como muitos órgãos convenientes passou por alguns

dessabores quando da prestação de contas e mesmo na execução dos convênios firmados, tais fatos em muito se deve a falta de conhecimento específico na matéria.

A partir do ano de 2008, a Corporação adota uma medida diferenciada no tocante a execução dos convênios, procurando a especialização do corpo técnico que passou a definir para trabalhar de forma exclusiva no acompanhamento dos ajustes ainda em vigor.

No ano de 2010, a PMDF se estrutura em Departamentos, obedecendo a Lei Nº 12.086 de 6 de novembro de 2009, em seu Art. 63, que passo a citar:

Art. 63. Os arts. 1º, 9º, 11, 14, 16, 17, 19, 31, 32, 33, 40, 41, 48 e 49 da Lei nº 6.450, de 14 de outubro de 1977, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º A Polícia Militar do Distrito Federal, instituição permanente, fundamentada nos princípios da hierarquia e disciplina, essencial à segurança pública do Distrito Federal e ainda força auxiliar e reserva do Exército nos casos de convocação ou mobilização, organizada e mantida pela União nos termos do inciso XIV do art. 21 e dos §§ 5º e 6º do art. 144 da Constituição Federal, subordinada ao Governador do Distrito Federal, destina-se à polícia ostensiva e à preservação da ordem pública no Distrito Federal.” (NR)

“Art. 9º O Comando-Geral da Corporação compreende:

- I - o Comandante-Geral;
- II - o Subcomandante-Geral;
- III - o Estado-Maior, órgão de planejamento estratégico;
- IV - os departamentos, órgãos de direção-geral;
- V - as diretorias, órgãos de direção setorial;
- VI - as comissões; e
- VIII - as assessorias.

Parágrafo único. Os cargos de comando, direção-geral, direção setorial e assessoramento, definidos como cargo em comissão, estabelecem a precedência funcional na organização e os vínculos hierárquicos³⁸.

A estruturação elencada na norma descrita dependeu de regulamentação que ficou a cargo do GDF em realizá-la através do Decreto Distrital Nº 31.793 de 11 de junho de 2010 em seu Art. 35, Inciso IV e, cria-se a Subseção de Convênios, dentro da Estrutura Orgânica da Seção de Contratos, com efetivo próprio

³⁸ BRASIL. Lei Nº 12.086, de 6 de novembro de 2009. Dispõe sobre os militares da Polícia Militar do Distrito Federal e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal; altera as Leis nºs 6.450, de 14 de outubro de 1977, 7.289, de 18 de dezembro de 1984, 7.479, de 2 de junho de 1986, 8.255, de 20 de novembro de 1991, e 10.486, de 4 de julho de 2002; revoga as Leis nºs 6.302, de 15 de dezembro de 1975, 6.645, de 14 de maio de 1979, 7.491, de 13 de junho de 1986, 7.687, de 13 de dezembro de 1988, 7.851, de 23 de outubro de 1989, 8.204, de 8 de julho de 1991, 8.258, de 6 de dezembro de 1991, 9.054, de 29 de maio de 1995, e 9.237, de 22 de dezembro de 1995; revoga dispositivos das Leis nºs 7.457, de 9 de abril de 1986, 9.713, de 25 de novembro de 1998, e 11.134, de 15 de julho de 2005; e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 9 nov. 2002. Endereço: < <https://www.cbm.df.gov.br/component/edocman/?view=document&id=169> >. Acesso em: 20 maio 2014.

e focado exclusivamente na gestão dos convênios e, principalmente, investindo na especialização desse efetivo, conforme texto a seguir:

Art. 35. À Diretoria de Apoio Logístico e Finanças compete ainda:
 I - executar diretrizes, planos e ordens decorrentes da política de logística e de finanças, estabelecida pelo escalão superior;
 II - promover licitações para compra, obras, serviços, locações e alienações, bem como preparar os processos de dispensa de licitação e inexigibilidade de licitação, quando for o caso;
 III - gerir os recursos destinados ao custeio e investimento na Corporação, exceto os relacionados com pessoal e saúde;
 IV - elaborar os contratos, convênios e ajustes de interesse da Corporação, exceto os ajustes da área de saúde;
 V - executar a política orçamentária e financeira da Corporação;
 VI - elaborar, mensalmente, balancetes orçamentários e financeiros;
 VII - promover os registros contábeis, financeiros e de controle necessários;
 VIII - efetuar empenhos, liquidações e pagamentos de despesas da Corporação, exceto as de pessoal e saúde;
 IX - elaborar a proposta orçamentária do Departamento Logístico e de Finanças;
 X - instruir termos de cooperação técnica, convênios e parcerias com outros organismos públicos e privados de áreas afins³⁹.

Com a estrutura de corpo técnico vocacionado para a execução dos convênios passasse a debelar de forma fática os erros e práticas empíricas que eram realizadas e, inicia-se uma nova fase a da ruptura dos paradigmas com os órgãos externos que a Corporação dependia para efetivar os convênios dentro da estrutura orgânica do GDF.

Cabe ressaltar, que uma das medidas saneadoras foi de adotar a remessa das prestações de contas parcial e final dentro do prazo estipulado pela legislação vigente especificada pela PI Nº 507 que é de 60 dias, conforme texto que se segue:

Art. 72. O órgão ou entidade que receber recursos na forma estabelecida nesta Portaria estará sujeito a prestar contas da sua boa e regular aplicação, observando-se o seguinte:
 I - o prazo para apresentação das prestações de contas será de até 60 (sessenta) dias após o encerramento da vigência ou a conclusão da execução do objeto, o que ocorrer primeiro⁴⁰;

³⁹ DISTRITO FEDERAL. Decreto Nº 31.793, de 11 de junho de 2010. Regulamenta a aplicação do inciso II, do artigo 48, da Lei nº 6.450, de 14 de outubro de 1977, que dispõe sobre a Organização Básica da Polícia Militar do Distrito Federal. *Diário Oficial do Distrito Federal*, Brasília, 14 jun. 2010. Endereço: <http://www.sinj.df.gov.br/SINJ/Arquivo.ashx?id_norma_consolidado=63207>. Acesso em: 20 maio 2014.

⁴⁰ BRASIL. Portaria Interministerial CGU/MF/MP Nº 507, de 24 de novembro de 2011. Regula os convênios, os contratos de repasse e os termos de cooperação celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, que envolvam a transferência de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União.

Tal fato é até irônico, mais é um dos maiores fatores de abertura de TCE por concedentes. No caso específico, a falta de uma rotina organizacional e pela falta de comunicação horizontal entre as diversas seções encarregadas das informações pertinentes para a prestação de contas que compõe o organograma da PMDF.

Com a implantação de uma rotina de comunicação horizontal em detrimento da comunicação vertical, não só aperfeiçoou as ações necessárias para a finalização das tomadas de contas e, primordialmente, permitir a análise contábil de toda a documentação antes de seu envio.

Este procedimento passou não só a eliminar qualquer fato que possa a ser refutado nas devidas prestações de contas, como imprimiu uma necessidade de suporte por parte da Subsecretaria de Tesouro do Governo do Distrito Federal – SUTES que será objeto de análise posterior.

4.2.1 Tomada de contas especial dos convênios firmados com o Senado Federal - SF

A Polícia Militar do Distrito Federal firmou dois convênios com o Senado Federal, sendo o 10/1999 e 08/2004, os quais como qualquer ajuste firmado possuía cláusulas que determinavam obrigações e direitos aos partícipes.

Tal fato inclusive já foi objeto de comparação em tópico anterior onde procurei demonstrar que o convênio administrativo possui similaridades com o contrato administrativo.

Deve-se fazer um apontamento de forma fática neste tópico, pois as cláusulas de um convênio possuem uma singularidade que outros contratos administrativos não o possuem que é a consensualidade que nos demais contratos administrativos prevalecem o poder de império.

No caso específico do Senado Federal quando veio a ser questionada a forma da execução dos investimentos e do custeio realizados provenientes dos repasses provenientes daquela Casa Legislativa, somente ateu-se ao objeto do convênio, desconsiderando as demais cláusulas firmadas de forma consensual entre os partícipes.

Neste caso cabe demonstrar inicialmente o objeto dos convênios:

CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

O presente tem por objetivo a execução de atividades de policiamento ostensivo de guarda e de trânsito, no SENADO, complexo situado na Praça dos Três Poderes, incluindo o Edifício Principal, os anexos, I, II, Unidades de Apoio I, II, III, IV e V, Serviço de Transporte, SEEP, PRODASEN, Residência Oficial e blocos “C”, “D” e “G” da SQS 309 e residências particulares dos senhores Senadores (quando formalmente solicitado), em regime de cooperação entre o GDF, por intermédio da PMDF e o Senado, na conformidade das disposições constantes deste instrumento.

Dando prosseguimento na análise dos convênios descritos no parágrafo primeiro da Cláusula Segunda – Das Obrigações, estabelecia que a PMDF tivesse a obrigação de manter, contínua e ininterruptamente, policiais uniformizados e armados nos postos de serviço definidos no plano de policiamento.

A presente obrigação deixa latente que a PMDF, não podia retirar os policias militares escalados nos postos de policiamento especificados no plano de policiamento, dependendo de forma fática de reforço de policiamento de outras Unidades Policiais Militares para evitar ser notificada pelo descumprimento do ajuste firmado.

Tal medida não só era necessária como permitida, pois na Cláusula Oitava – Das Obrigações da PMDF descrever no item VII: “providenciar reforço do efetivo, para compor o plano de policiamento das áreas indicadas do Anexo Único, por ocasião de manifestações públicas que possam ameaçar a integridade patrimonial”.

A Polícia Militar adota o que está previsto como parágrafo anterior, para tanto necessitava de dotar e capacitar os quartéis que apoiavam com equipamentos e meios necessários para prestar o apoio necessário ao Senado Federal.

Tal compreensão não foi compartilhada pelo Senado passando assim a PMDF a responder Tomada de Contas Especial – TCE, por desvio de objeto por ter realizado investimentos em equipamentos para Unidades que prestavam o apoio ao policiamento da 4ª CPMInd, responsável pelo policiamento do Senado Federal.

Este procedimento somente ocorreu devido ao SF, não considerar a interpretação e os procedimentos elencados nas demais cláusulas do convênio, desta forma desconsidera todas as cláusulas avençadas de forma consensual e, atendo-se somente ao objeto.

Fica assim demonstrando conforme tópico já apresentado que ao formular um convênio (uma modalidade de contrato administrativo), deve-se considerar em sua elaboração primordialmente a imparcialidade em sua análise da sua execução.

Deve-se destacar que no caso do Convênio 10/1999, esse veio a ser renovado quase dois anos depois do término de sua vigência e, que teve sua prestação de contas final apresentada, mesmo assim veio a ser questionada pelo SF sua prestação de contas de forma conjunta com o Convênio 08/2004, em TCE.

Essa medida não só demonstra o desconhecimento e a falta de atenção para a legislação de convênios vigente para ambos, no caso a IN Nº 01/1997, pois em seu Art. 5º veda que órgão que estiver com prestação de contas não aprovada pela concedente não poderá formular novo ajuste, que passo a descrever:

Art. 5º É vedado:

I - celebrar convênio, efetuar transferência, ou conceder benefícios sob qualquer modalidade, destinado a órgão ou entidade da Administração Pública Federal, estadual, municipal, do Distrito Federal, ou para qualquer órgão ou entidade, de direito público ou privado, que esteja em mora, inadimplente com outros convênios ou não esteja em situação de regularidade para com a União ou com entidade da Administração Pública Federal Indireta;

(...)

§ 1º Para os efeitos do item I, deste artigo, considera-se em situação de inadimplência, devendo o órgão concedente proceder à inscrição no cadastro de inadimplentes do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI e no Cadastro Informativo - CADIN, o conveniente que:

I - não apresentar a prestação de contas, final ou parcial, dos recursos recebidos, nos prazos estipulados por essa Instrução Normativa;

II - não tiver a sua prestação de contas aprovada pelo concedente por qualquer fato que resulte em prejuízo ao erário⁴¹.

Outro fato a ser relatado que corrobora com o presente entendimento acima descrito, quando se analisa o Acórdão Nº 2.672/2012 , do Tribunal de Contas da União – TCU, que possui a seguinte redação:

9.1.2. dar provimento parcial ao do Sr. Geraldo Riesenbeck, com a consequente alteração do item 9.1 do Acórdão nº 2.953/2011-Plenário, que passa a ter a seguinte redação:

"9.1. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. (...), ex-Coordenador-Geral de Contratos e Convênios do Ministério do Trabalho e Emprego, quanto à irregularidade referente à não observância do prazo estabelecido para aprovação ou não da prestação de contas do Convênio 152/2006 (Siafi 577609) e, com fundamento no artigo 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, aplicar-lhe multa no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais),..."⁴²

Com isto, fica evidente que tal procedimento não só foi errôneo, mais no computo da legislação em vigor do ajuste é totalmente descabido, pois tal procedimento deveria ser questionado antes mesmo da assinatura do novo ajuste e, que tais fatos estão sendo apurados no TCU em processo aberto após a Secretaria de Controle Interno do SF, que inclusive refutou relatório final da Comissão de TCE/SF, nomeado pelo referido órgão que concordou com as alegações proferidas pela PMDF.

4.2.2 Convênios firmados pelo GDF com a Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP

Nos convênios firmados com a SENASP, que importam em procedimentos que deverão ser adotados pela PMDF, em sua grande maioria não houve a solicitação da PMDF como interveniente.

⁴¹ BRASIL. Instrução Normativa STN Nº 01, de 15 de janeiro de 1997. Disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 31 jan. 1997. Endereço: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2064414.PDF>>. Acesso em: 10 maio 2014.

⁴² BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relatório de auditoria. Acórdão nº 2.672/2012 – Plenário (AC-2672-39/12-P). Colegiado GRUPO I / CLASSE I / Plenário. Sessão 3 nov 2012. Disponível: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 20 maio 2014.

Considero esse procedimento não só usual como necessário, pois um ajuste quando assinado estipula direitos e obrigações que são pertinentes a ambas as partes.

Nesse caso em específico, não se vislumbra por parte do GDF como da SENASP tal preocupação, do órgão beneficiado de aplicar os meios repassados seja através de equipamentos ou mesmo do repasse de valores através de transferência voluntária, que realize procedimento que afaste o desvio do objeto, impelindo aos gestores as obrigações a eles atinentes e refutaria sanções que estariam sujeitas.

A subseção de Convênios/PMDF somente toma conhecimento de tais ajustes assinados quando a Corporação é impelida a responder a órgãos de controle externo de desvio de objeto ou explicações de como estar sendo aplicados os bens que foram repassados para a consecução de um ajuste.

Em sua maioria é convênios que repassam materiais, principalmente viaturas, que são entregues a Corporação pela Secretaria de Segurança Pública – SSP/DF, mas sem a preocupação de como deverá ser empregado os meios recebidos e, outra falha que é verificada que tais equipamentos ou bens são recebidos pela Corporação sem a preocupação de informar a Diretoria que detém a seção encarregada de acompanhar o ajuste e seu cumprimento, somente havendo a preocupação de incorporá-lo ao patrimônio.

Desta forma cria-se um dilema que somente é dirimido quando é cobrada sua execução, aí se verifica a importância de um controle profícuo de qualquer ajuste firmado.

Em análise nos diversos convênios e termos de cooperação assinados seja pelo próprio Governador do Distrito Federal ou pelo Secretário de Segurança Pública do DF com o representante da SENASP ou mesmo tendo o Ministro da Justiça como representando a União, em todos os casos que passarei a informar a PMDF, não veio a participar das avenças assinadas como interveniente e que foram objeto de questionamento por órgão de controle externo.

- a) Convênio SENASP Nº 108/2005 que teve o questionamento de desvio de objeto de 57 (cinquenta e sete) viaturas por não estarem caracterizadas com emblemas e rosácea da PMDF, para sua utilização.
- b) Convênio SENASP Nº 318/2007, que estabelece a compra e aquisição de material e equipamentos permanentes para 16 (dezesesseis) Postos Comunitários de Segurança – PCS, que após vistoria não foram encontrados os objetos adquiridos para equipar os postos, tais como mobília; *modem* e viaturas, devido ao desgaste natural ou por dano em atendimento de ocorrência ou mesmo por baixa para manutenção. Nesse caso em específico fica evidente a necessidade de que ao assinar ajustes similares deverá rever sua vigência, que não seja de 5 (cinco) anos, pois tais bens e matérias não possuem sua permanência em uso pelo período avençado.
- c) Convênio SENASP Nº 440/2008, esse ajuste teve aquisição de 70 (setenta) PCS e viaturas e ao ser inspecionado o seu cumprimento por órgão de controle externo *in loco* verificou-se a ausência de 08 (oito) viaturas que deveriam ter sido apresentadas na PMDF as quais eram utilizadas indevidamente pela SSSP/DF.
- d) Convênios SENASP Nº(s) 444/2008; 445/2008 e 446/2008 que possuem o emprego de viaturas em locais de maior incidência criminal (Cidade Segura), sendo empregadas no Itapoã; Estrutural e Arapoanga, as viaturas desses convênios em alguns casos eram utilizadas em apoio às áreas adjacentes o que caracteriza um desvio do objeto, tal procedimento em grande parte ocorreu pela falta de conhecimento do emprego operacional das viaturas pelos Comandos das Unidades.
- e) Acordos de Cooperação Federativa Nº(s) 026/2008 e 040/2011 que foram apresentadas viaturas para serem utilizadas em Unidades Operacionais, cumpri ressaltar que essas Unidades possuem *layout* próprio, com isto inviabilizando o seu uso operacional. Outro fato a ser questionado é que em caso de solicitação pela Força Nacional de Segurança - FNS esses veículos deverão ser disponibilizados ao referido órgão e inclusive os armamentos que foram repassados nas avenças descritas.

Nesse diapasão, cumpre ressaltar a necessidade de demonstrar que a PMDF através do próprio Governador ou mesmo do Secretário de Segurança Pública do DF, ao assinarem convênios ou Termos de Cooperação Técnica com a União, sendo representado pela SENASP, exigem que o material permanente tenha durabilidade de 5 (cinco) anos, principalmente as viaturas.

Outro fator a ser levantado que nas avenças acima descritas a PMDF, assume a responsabilidade de manutenção corretiva e preventiva e em caso de acidente que impossibilite o seu uso por perda total deverá ser repostado. Nesse caso em específico sendo demonstrando por procedimento administrativo, amparado por laudo pericial de que o condutor da viatura não deu causa a perda, tal procedimento é abusivo e excessivo, pois a responsabilidade da reposição do dano caberia a parte de quem deu causa e, não de forma unilateral a conveniente.

Esse procedimento por parte da União em face do poder de império que se utiliza quando da formalização das avenças com os demais entes públicos, impõem sérios danos, pois no caso específico do DF, como nos demais entes federativos as viaturas policiais são veículos de passeio adaptados para a concepção policial.

Estes veículos não possuem características de robustez e adaptações mecânicas e de suspensão que permitam o seu uso de forma diuturna, o que é usual em qualquer Estado da Federação.

Deve-se assim verificar que tais veículos possuem um desgaste superior ao que um veículo de passeio normal, para tanto, a PMDF realizou um trabalho de avaliação e estudo para elaborar uma legislação específica que reduza os custos de manutenção de viaturas.

O estudo não só corroborou com o entendimento da gestão de convênios da PMDF, mas demonstrou que os ajustes firmados com a União ser antieconômicos.

Cumpre ressaltar que a situação do DF é atípica, por não possuir municípios e, que a manutenção da Polícia Militar ser realizada pelo FCDF, diferentemente dos Estados membros que ao distribuírem as viaturas nos

Municípios em muitos dos casos repassam o custo de manutenção corretiva/preventiva e do combustível utilizado para os municípios beneficiados, o que pode ser constatado tal procedimento sendo adotado pelo Estado de Goiás.

Com isto, houve a necessidade da edição de uma legislação que norteasse a descarga de viaturas, sendo assim publicada a Portaria Nº 766, de 27 de fevereiro de 2012, que dispõe sobre a instituição de critérios para indicação da condição de descarga/alienação das viaturas da PMDF e dá outras providências, conforme texto abaixo:

Art. 4º Serão utilizados três critérios para indicação da situação de descarga/alienação das viaturas da Corporação:

I – Quilometragem percorrida;

II – Ano de fabricação e;

III – Custo de manutenção, isolado ou acumulado.

§ 1º Para fins de referência no cálculo do valor limite para o critério 'custo de manutenção' será utilizada a avaliação contida na tabela FIPE para veículo que contenha as mesmas características de marca, modelo, ano de fabricação, combustível e potência do motor que a viatura em estudo.

§ 2º Caso a tabela FIPE não esteja mais sendo produzida, utilizar-se-á outra tabela de referência que tenha características semelhantes e que permita a realização da avaliação das viaturas nos mesmos moldes da referida tabela.

III – Custo de manutenção, isolado ou acumulado.

§ 1º Para fins de referência no cálculo do valor limite para o critério 'custo de manutenção' será utilizada a avaliação contida na tabela FIPE para veículo que contenha as mesmas características de marca, modelo, ano de fabricação, combustível e potência do motor que a viatura em estudo.

§ 2º Caso a tabela FIPE não esteja mais sendo produzida, utilizar-se-á outra tabela de referência que tenha características semelhantes e que permita a realização da avaliação das viaturas nos mesmos moldes da referida tabela.

Art. 5º Os valores considerados como limites para incidência no critério 'quilometragem' são os seguintes:

I - Viaturas convencionais de quatro ou mais rodas, movidas a álcool ou gasolina: 180.000 km (cento e oitenta mil quilômetros);

II - Viaturas de duas rodas (motocicletas): 100.000 km (cem mil quilômetros);

III - Viaturas convencionais de quatro ou mais rodas, movidas a diesel ou biodiesel: 250.000 km (duzentos e cinquenta mil quilômetros)⁴³.

Este procedimento permitiu assim demonstrar que as viaturas dos convênios são extremamente antieconômicas, pois no período de no máximo 3 (três) anos estão com quilometragem que permite sua descarga, mas devido a assinatura do convênio por força de cláusula contratual, a PMDF se vê obrigada a mantê-las

⁴³ DISTRITO FEDERAL. Polícia Militar do Distrito Federal. Portaria Nº 766 de 27 de fevereiro de 2012. Dispõe sobre a instituição de critérios para indicação da condição de descarga/alienação das viaturas da PMDF e dá outras providências. Boletim do Comando Geral, Brasília, 2 mar. 2012. Atos do Comandante Geral, p. 1-5.

pelo período de 5 (cinco) anos rodando até sua efetivação em carga após prestação de contas final pelo GDF.

Fica latente que há prejuízo para a instituição e primordialmente a sociedade brasiliense, pois ao manter tais veículos há um custo extremamente excessivo que poderia ser aplicado em outros investimentos vocacionados ao bem estar da atividade policial militar, pois as viaturas da PMDF rodam em média 10.000 (dez mil) Km por mês.

Tais avenças vêm em desencontro com o princípio de forma correlata que a administração pública deve atentar para a eficiência, conforme Carvalho Filho, a atividade administrativa deva atentar para a perfeição, celeridade, coordenação técnica, que trazem qualidade e maior eficiência no seu desempenho⁴⁴.

Outro princípio que deve ser questionado é o da economicidade, conforme preceitua o Art. 70 da CF 1988:

Art. 70 A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder

O artigo acima escrito deixa evidente que ao assinar um convênio deve-se atentar para a promoção dos resultados esperados e, que deverá ocorrer com o menor custo possível, evidenciando-se a união da qualidade, celeridade e no menor custo da prestação do ajuste.

Inclusive, corroborando com o entendimento acima descrito quando ao analisar o Acórdão Nº 1.975/2008, do Tribunal de Contas de União – TCU, que passo a transcrever:

1.1.1. Atente ao devido cumprimento do Art 7º, Incisos III e IV da IN nº 01 01/1997 da STN (com alterações posteriores), especialmente no que toca à celebração de convênios/contratos de repasse com o prazo de vigência adequado e compatível com a consecução do respectivo objeto⁴⁵,

⁴⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2013. p. 68.

⁴⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Tomada de Contas Especial. Acórdão nº 1.975/2008 – Segunda Câmara (AL033-23/08-2). Relator: Ministro André Luís de Carvalho. Sessão 8 jul 2008. DOU

Cumprе ressaltar que tal procedimento relatado no Acórdão anteriormente citado é aposto também na legislação da Portaria Interministerial Nº 507/2011, conforme texto a seguir:

Art. 43. São cláusulas necessárias nos instrumentos regulados por esta Portaria as que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos, em consonância com o Plano de Trabalho, que integrará o termo celebrado independentemente de transcrição;

(...)

V - a vigência, fixada de acordo com o prazo previsto para a consecução do objeto e em função das metas estabelecidas⁴⁶;

Infelizmente, tal procedimento não é usual de se exigir o prazo de consecução dos ajustes, dentro de previsibilidade com o bem adquirido. A legislação descrita permite tal procedimento, que infelizmente não é usual pelo GDF.

E, em muitas das vezes se assina convênios em face de ser exigência para que se tenha acesso a outros fundos voluntários destinados para aplicação direta na segurança pública.

4.2.3 O poder de império da União na consecução dos convênios

Para análise dos convênios assinados com a União, quando esse na condição de concedente, fica tácito o poder de império quando não se leva em consideração as peculiaridades regionais dos demais partícipes.

Quando a União elabora a proposta de Convênio ou mesmo de um Termo de Cooperação fornecendo bens para ser utilizados por um ente Estadual ou Distrital reduz a capacidade operativa do ajuste sugerido.

10 jul 2008. Disponível : <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 20 maio 2014.

⁴⁶ BRASIL. Portaria Interministerial CGU/MF/MP Nº 507, de 24 de novembro de 2011. Regula os convênios, os contratos de repasse e os termos de cooperação celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, que envolvam a transferência de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 28 nov. 2011. Seção 1. Endereço: <<http://www.procuradoria.ufrj.br/legislacao-1/legislacao-sobre-licitacoescontratosconvenios/portaria-interministerial-cgu-mf-mp-507-2011>>. Acesso em: 10 maio 2014.

Neste íterim, Fraga citado por Carvalho Filho (2013, p. 781), dispõe que a intervenção, como é óbvio, revela um poder jurídico do Estado, calcado em sua própria soberania. É verdadeiro poder de império (*ius imperii*), a ele devendo sujeição os particulares. Sem dúvida, as necessidades individuais e gerais, se satisfazem pela ação do Estado e dos particulares...⁴⁷.

Considerando ainda o tema abordado Bandeira de Mello afirma que o interesse público genuíno, concebido como dimensão pública dos interesses individuais, é o denominado primário, sendo o interesse público secundário, na realidade, interesse do Estado, daí a conclusão de que os interesses secundários do Estado só podem ser por ele buscados quando coincidentes com os interesses primários, isto é, com os interesses públicos propriamente ditos⁴⁸.

Com o mesmo entendimento Justen Filho, esclarece que não se pode confundir o interesse público com o interesse do Estado, pois conforme o autor o interesse público existe antes do Estado, pois o ente político é criado, justamente, para satisfazer as necessidades coletivas⁴⁹.

Tal procedimento é necessário para sua introdução ao tema que será abordado nesse item, tendo em vista, que a própria Lei Nº 8.666/93 em seus Artigos 57 e 58, demonstra nos contratos administrativos firmados entre o poder público e a iniciativa privada ou mesmo com outros órgãos da esfera administrativa prevalecerá somente o interesse público da União⁵⁰.

Desta forma, não é indiferente quando a União estabelece as propostas de plano de trabalho para a área de segurança pública, dispondo-os na forma de convênio ou termo de cooperação.

Tal fato fica latente quando no início do presente trabalho demonstra-se que o convênio é um contrato administrativo, mas que diferentemente do que se

⁴⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2013. p. 781.

⁴⁸ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 21. Ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 62-63.

⁴⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 37.

⁵⁰ BRASIL. Lei Nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 28 nov. 2011. Endereço: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 20 maio 2014.

pressupõe neste tópico descrito é evidente que tal procedimento deva ter suas cláusulas formuladas de forma consensual.

No caso da União quando ela formula políticas de governo para a segurança pública impõem de forma unilateral suas diretrizes, através de cláusulas por ela estabelecidas, não se levando em consideração os aspectos regionais de cada ente federativo.

Sendo assim, Batista Júnior citado por Magalhães inferi que a administração pública tem sob seus cuidados interesses de grupos sociais e não mais interesses específicos de grupos dominantes isolados. Esses fins diversos traduzem-se juridicamente em poderes/deveres postos para persecução de interesses públicos reconhecidos pelo ordenamento, sendo que a diversidade desses interesses, expressos pelos diversos centros da administração pública pluralista, (...), por intermédio do exercício do poder/dever, que é discricionário para a satisfação primeira do bem comum, como combinação e composição concertada do bem comum...⁵¹.

Aproveitando ainda o entendimento dado por Batista Júnior citado por Magalhães deve-se ater-se a discricionariedade, pois provém exatamente da margem que se abre à administração pública para decidir, mediante ponderação comparativa de interesses, a melhor maneira de atender às necessidades sociais, isto é numa determinada situação concreta convergem diversos interesses públicos ou privados, e cabe à administração pública proceder a uma valoração comparativa para agir no sentido de melhor atender o bem comum⁵².

Considerando tal fato deve a administração pública avaliar e escolher no plano concreto as melhores soluções, mediante as ponderações ou justificativas apresentadas e que sejam concernentes e válidas.

Fica latente que a legitimidade no plano concreto seja coerente e consistente de conveniência e oportunidade com soluções aceitáveis de forma plausível em bem do interesse público.

⁵¹ MAGALHÃES, Gustavo Alexandre. *Convênios administrativos*. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 331.

⁵² *Id. Ibid.* 1. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 331.

Bandeira de Mello declina que: “o contrato, seja ele de direito privado, seja ele de direito público, é uma composição consensual de interesses.”⁵³, o presente entendimento não só vem enfatizar que a União demonstre com seus atos ao elaborar seus convênios na esfera da segurança pública de forma unilateral limitando e descaracterizando a efetividade dos convênios por ela concebido.

Torna-se assim crucial que na elaboração de qualquer convênio que atenda ao interesse público que ouça as partes que irão conjugá-lo, e que se utilize assim o princípio constitucional da isonomia, ao se estabelecer os direitos e deveres de cada partícipe.

Tais procedimentos refutaram o entendimento de que a União não está elaborando contratos administrativos, mas sim elaborando um convênio onde se leva em consideração as características de cada partícipe em prol de um bem comum.

4.2.4 A Subsecretaria de Tesouro - SUTES do GDF

Ao passar a análise da SUTES, verifica-se a necessidade ímpar de sua atuação, pois a PMDF por ser um órgão pertencente à administração pública direta do GDF possui orçamento próprio, mas que depende da estrutura da Subsecretaria do Tesouro para a efetivação das Notas de Empenhos – NEs e Ordens Bancárias – OBs realizadas, pois a conta corrente que movimenta o FCDF fica sobre a tutela nessa Subsecretaria e, bem como das contas correntes; aplicações financeiras e cadernetas de poupança abertas para a movimentação dos repasses dos convênios firmados pela PMDF.

Tal medida fica evidente quando Governo do Distrito Federal, no Decreto Nº 32.598, de 15 de dezembro de 2010, que aprova as Normas de Planejamento, Orçamento, Finanças, Patrimônio e Contabilidade do Distrito Federal, e dá outras providências, estabelece que:

⁵³ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Interesse público primário e secundário - convênio entre União e Estado*, 26 de setembro de 1983. Revista de Direito Público. São Paulo, nº 75, ano XVIII, p. 56, jul./set. 1985.

Art. 31. Os titulares das unidades orçamentárias ficam autorizados a celebrar, pelo Distrito Federal, contratos, convênios e outros instrumentos congêneres no âmbito de suas respectivas áreas, utilizando-se dos modelos de que trata o Decreto nº 17.701, de 25 de setembro de 1996, e suas alterações.

§1º A autorização de que trata este artigo restringe-se aos casos cujos recursos estejam previstos na LOA e se condiciona às disposições contidas na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e suas respectivas alterações.

(...)

§3º As unidades gestoras deverão solicitar, obrigatoriamente, ao órgão central de administração financeira a abertura de conta-corrente específica, para efeito de movimentação dos recursos oriundos de convênios e contratos celebrados⁵⁴.

Outro fato importante na legislação acima descrita é que ela dispõe em seu *caput* que os órgãos do GDF, nesse caso em específico a PMDF, de formular convênio, sejam na condição de concedente ou conveniente.

A Polícia Militar ao tomar diversas medidas já elencadas aqui neste estudo passou a ter um gargalo, a falta de acesso à emissão, a partir do atual governo, dos extratos de conta corrente; aplicação financeira e caderneta de poupança abertas para a movimentação dos convênios firmados, procedimento esse realizado pela SUTES.

Tal procedimento impactou de forma direta nas prestações de contas realizadas pela Corporação, pois passou a depender exclusivamente da emissão da documentação aqui referenciada pela Subsecretaria, que anteriormente ficava responsável somente pela consolidação bancária.

A Corporação para enviar as prestações de conta parcial e final no prazo estipulado pela legislação pertinente passou a depender exclusivamente da SUTES, que utiliza do prazo mínimo de 60 (sessenta) dias e chegando ao prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias para encaminhar os extratos de conta corrente; aplicação financeira e de caderneta de poupança para a elaboração das prestações de contas, mesmo sendo reiterado o pedido pela PMDF.

⁵⁴ DISTRITO FEDERAL. Decreto Nº 32.598, de 15 de dezembro de 2010. Aprova as Normas de Planejamento, Orçamento, Finanças, Patrimônio e Contabilidade do Distrito Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial do Distrito Federal*, Brasília, 16 dez. 2010. Endereço: < [http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=32598&txtAno=2010&txtTipo=6&txtParte=](http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=32598&txtAno=2010&txtTipo=6&txtParte=;)>. Acesso em: 20 maio 2014.

Para evitar e sanar possíveis consequências, contra a Corporação e da mesma forma para o Governo local, impedindo-o de formular novos convênios a PMDF adotou uma medida extrema que foi de solicitar a documentação 30 (trinta) dias antes do término da vigência da prestação de contas parcial e não executando a efetivação do uso dos repasses nos 30 (trinta) dias subsequentes e informando à concedente tal procedimento, através de cópia de extrato da conta corrente e de poupança.

Tal medida não só é prejudicial, mas principalmente demonstra por parte do GDF a falta de estrutura da SUTES, em dar o devido suporte aos órgãos da administração direta do Governo local.

Esta inércia impacta diretamente o Governador, pois ele tem o dever de coordenar e fiscalizar os convênios firmados pelos órgãos do GDF, mesmo que tenha sido assinado por delegação de competência.

Estas medidas estão explícitas quando se passa a análise do Acórdão Nº 428/96, 1ª Câmara do Tribunal de Contas da União – TCU:

Diante dessa circunstância, estou convencido de que não subsistem motivos para apenar o então Governador, como sugerido nos autos, cabendo ressaltar, nas suas contas, a sua atitude omissa, pois, de qualquer maneira, o Chefe do Executivo local assumiu formalmente a responsabilidade pelo feito do Estado...⁵⁵

Corroborando ainda com entendimento acima descrito a Decisão Nº 395/1999, do TCU, que passo a transcrever, *in verbis*:

“Compete ao(a) conveniado(a)/contratado(a): b) responsabilizar-se pela correta aplicação dos recursos recebidos, que não poderão ser destinados a qualquer outros fins, ainda que na mesma instituição CONVENIADA/CONTRATADA, sob pena de responsabilidade de seus dirigentes, prepostos e sucessores, salvo quando houver expressa anuência da FUNABEM, autorizando nova destinação dos recursos. c) ressarcir à FUNABEM os recursos recebidos através deste CONVÊNIO/CONTRATO, quando se comprovar a sua inadequada aplicação⁵⁶,”

⁵⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Tomada de Contas Especial. Acórdão nº 428/1996 – Primeira Câmara (AC-0428-44/96-1). Relator: Ministro Homero Santos. Sessão 3 dez 1996. DOU 18 dez 1996, p. 27486. Disponível : <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 20 maio 2014.

⁵⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Tomada de Contas Especial. Decisão nº 395/1999 – Plenário (DC-0395-28/99-P). Colegiado Grupo II - CLASSE IV - Plenário. Sessão 30 jun 1999. Disponível : <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 20 maio 2014.

Saliento no caso específico quando solicitado pela PMDF da abertura de conta corrente ou conta poupança gerar controvérsias por parte da Subsecretaria de Tesouro, pois conforme a legislação vigente se o conveniente não utilizar o repasse no prazo de 30 (trinta) dias da data de sua efetivação o valor do devido repasse deverá estar aplicado em caderneta de poupança, conforme legislação já descrita no presente tópico, fato esse que é desconsiderado pela SUTES, mesmo quando alertada das consequências que poderão ocorrer.

Nesse diapasão fica evidente que a SUTES através de sua equipe técnica tem o dever de agir, pois o ato administrativo de controle e abertura de contas de convênios é ato unilateral dessa autoridade e, os reflexos desse gestor em última instância afeta de forma direta a PMDF, com isto se deve considerar os apontamentos de Ávila onde declina que o Estado deve atentar para a previsibilidade, à mensurabilidade e à estabilidade que deve guardar sua atuação⁵⁷.

A inércia ou mesmo morosidade no dever-de-agir poderão acarretar a abertura de Tomada de Contas Especial ensejando graves transtornos para o governo local e, que a PMDF está isenta de qualquer responsabilidade pelo fato ocorrido.

Fica latente que a dormência do Estado é danosa trazendo sérios danos não só a própria administração pública, mas principalmente a sociedade onde os recursos que são empregados dos repasses dos convênios deixam de ser aplicados pela inadimplência do GDF, dessa forma Ávila dispõe que as regras consistem em normas imediatamente descritivas e mediatamente finalísticas⁵⁸.

Corroborar com o fato acima descrito quando passamos a declinar o Art 75 da Lei Nº 4.320, que passo a declinar:

Art. 75. O contrôlo da execução orçamentária compreenderá:
I - a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações⁵⁹;

⁵⁷VALIM, Rafael. *O Princípio da Segurança Jurídica do Direito Administrativo Brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. p. 46.

⁵⁸ÁVILA, Humberto. *Teoria dos Princípios*. 14. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013. p. 82.

⁵⁹BRASIL. Lei Nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Endereço: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 20 maio 2014.

A SUTES mesmo quando solicitada por documentação pertinente que lhe é apresentada pela Corporação indicando os motivos da solicitação de abertura de conta poupança, essa é reticente em cumprir as solicitações proferidas pela Corporação, gerando assim, prejuízo ao erário devido ter aplicado os valores do repasse do BACEN, em aplicação financeira através de conta corrente aberta, em detrimento dos fatos asseverados pela Polícia Militar.

O convênio firmado entre o BACEN e a PMDF possui especificidade que permite que não esteja na plataforma SICONV, com isto, assevera sua execução através do cronograma de desembolso financeiro e de seu plano de trabalho, o qual depende de projeto básicos/termos de referência para o fiel cumprimento.

Tais procedimentos após aprovados passam pelo processo de licitação, conforme a modalidade que for indicada, com isto procurando cumprir a legislação em vigor:

Art. 54. A liberação de recursos obedecerá ao cronograma de desembolso previsto no Plano de Trabalho e guardará consonância com as metas e fases ou etapas de execução do objeto do instrumento.

§ 1º Os recursos serão depositados e geridos na conta bancária específica do convênio exclusivamente em instituições financeiras controladas pela União e, enquanto não empregados na sua finalidade, serão obrigatoriamente aplicados:

I - em caderneta de poupança de instituição financeira pública federal, se a previsão de seu uso for igual ou superior a um mês⁶⁰;

Considerando ainda o tema abordado a Lei Nº 8.666/93 estabelece em seu Art. 116 que:

Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

§ 1º A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano

⁶⁰ BRASIL. Portaria Interministerial CGU/MF/MP Nº 507, de 24 de novembro de 2011. Regula os convênios, os contratos de repasse e os termos de cooperação celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, que envolvam a transferência de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 28 nov. 2011. Seção 1. Endereço: <http://www.procuradoria.ufrj.br/legislacao-1/legislacao-sobre-licitacoescontratosconvenios/portaria-interministerial-cgu-mf-mp-507-2011>. Acesso em: 10 maio 2014.

de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

(...)

§ 3º As parcelas do convênio serão liberadas em estrita conformidade com o plano de aplicação aprovado, exceto nos casos a seguir, em que as mesmas ficarão retidas até o saneamento das impropriedades ocorrentes:

I - quando não tiver havido comprovação da boa e regular aplicação da parcela anteriormente recebida, na forma da legislação aplicável, inclusive mediante procedimentos de fiscalização local, realizados periodicamente pela entidade ou órgão descentralizador dos recursos ou pelo órgão competente do sistema de controle interno da Administração Pública;

(...)

III - quando o executor deixar de adotar as medidas saneadoras apontadas pelo partícipe repassador dos recursos ou por integrantes do respectivo sistema de controle interno.

§ 4º Os saldos de convênio, enquanto não utilizados, serão obrigatoriamente aplicados em cadernetas de poupança de instituição financeira oficial se a previsão de seu uso for igual ou superior a um mês, ou em fundo de aplicação financeira de curto prazo ou operação de mercado aberto lastreada em títulos da dívida pública, quando a utilização dos mesmos verificar-se em prazos menores que um mês⁶¹.

Deve-se ainda considerar neste mesmo diapasão que ao ser solicitada a abertura da conta poupança ou se houvesse uma conta corrente com conta poupança vinculada, no caso específico no Banco do Brasil ou Caixa Econômica Federal, o Decreto Nº 6.170, estabelecer que:

Art. 10. As transferências financeiras para órgãos públicos e entidades públicas e privadas, decorrentes da celebração de convênios e contratos de repasse, serão feitas exclusivamente por intermédio de instituição financeira controlada pela União, que poderá atuar como mandatária desta para execução e fiscalização. (Redação dada pelo Decreto nº 6.428, de 2008.)

(...)

§ 3º Toda movimentação de recursos de que trata este artigo, por parte dos convenientes, executores e instituições financeiras autorizadas, será realizada observando-se os seguintes preceitos:

I - movimentação mediante conta bancária específica para cada instrumento de transferência (convênio ou contrato de repasse);

(...)

§ 4º Os recursos de convênio, enquanto não utilizados, serão obrigatoriamente aplicados em cadernetas de poupança de instituição financeira pública federal se a previsão de seu uso for igual ou superior a um mês, ou em fundo de aplicação financeira de curto prazo ou operação de mercado aberto lastreada em títulos da dívida pública, quando a utilização desses recursos verificar-se em prazos menores que um mês⁶².

⁶¹ BRASIL. Lei Nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 28 nov. 2011. Endereço: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 20 maio 2014.

⁶² BRASIL. Decreto Nº 6.170, de 25 de julho de 2007. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 14 set. 2007. Endereço: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm>. Acesso em: 10 maio 2014.

Outro fato a ser questionado é que o próprio Governo do Distrito Federal, no Decreto Nº 32.598, de 15 de dezembro de 2010, que aprova as Normas de Planejamento, Orçamento, Finanças, Patrimônio e Contabilidade do Distrito Federal, e dá outras providências, estabelece que:

Art. 23. Os créditos adicionais referentes às receitas vinculadas a convênios e outros instrumentos congêneres serão abertos pelo valor dos recursos correspondentes ao exercício, fazendo-se ressalva de que a despesa será ajustada ao valor da efetiva e correspondente arrecadação, devendo a unidade gestora proceder, ao final do exercício, ao cancelamento da diferença empenhada⁶³.

Em suma, a administração pública deve rever seus atos quando praticados de forma errônea evitando assim maiores danos à administração como um todo.

4.2.5 Outras legislações pertinentes a serem apontadas

Para evidenciar o conhecimento do tema deve realizar alguns apontamentos para melhor entendimento. Inicialmente cabe ressaltar que a PMDF possui a delegação de competência formular convênios, conforme o *caput* do Art. 31 do Decreto Nº 32.598/2010:

Art. 31. Os titulares das unidades orçamentárias ficam autorizados a celebrar, pelo Distrito Federal, contratos, convênios e outros instrumentos congêneres no âmbito de suas respectivas áreas, utilizando-se dos modelos de que trata o Decreto nº 17.701, de 25 de setembro de 1996, e suas alterações⁶⁴.

Cumprir destacar a redação dada ao Art. 71 da Lei 4.320/1964, que estabelece à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação, desta forma a legislação de convênio é bem clara no que tange a forma de aplicação dos recursos dos repasses, conforme redação a seguir: “Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que

⁶³ DISTRITO FEDERAL. Decreto Nº 32.598, de 15 de dezembro de 2010. Aprova as Normas de Planejamento, Orçamento, Finanças, Patrimônio e Contabilidade do Distrito Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial do Distrito Federal*, Brasília, 16 dez. 2010. Endereço: < <http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=32598&txtAno=2010&txtTipo=6&txtParte=.>>. Acesso em: 20 maio 2014.

⁶⁴ *Id. Ibid.* *Diário Oficial do Distrito Federal*, Brasília, 16 dez. 2010. Endereço: < <http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=32598&txtAno=2010&txtTipo=6&txtParte=.>>. Acesso em: 20 maio 2014.

por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação”⁶⁵.

Cabe aqui esclarecer que a norma acima descrita, estabelece peculiaridades de controle, prestação e tomada de contas, conforme texto que se segue: “Art. 74. A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente”⁶⁶.

Deve ressaltar alguns princípios básicos que norteiam a administração pública na qual a legalidade é o princípio basilar de toda a atividade administrativa, o entendimento dado por Carvalho Filho “que o administrador não pode fazer prevalecer sua vontade pessoal; sua atuação tem que se cingir ao que a lei impõe”⁶⁷.

Concluindo o entendimento acima descrito dado pelo mesmo autor, que os sujeitos da atividade tenham qualificação compatível com as funções do cargo exercido, os gestores devam ter o respaldo para efetivá-la, fato esse que não se pode ser alegado o desconhecimento de ajustes firmados ou que sua equipe não possua qualificação⁶⁸.

Não se pode menosprezar a importância do controle das atividades executadas pela administração pública, sejam elas exercidas pelo controle interno independente e controle externo, que balizem a execução fiel de qualquer ajuste firmado pela PMDF, com isto, cabe ressaltar os artigos abaixo declinados da Lei Nº 4.320/1964 que:

Art. 76. O Poder Executivo exercerá os três tipos de controle a que se refere o artigo 75, sem prejuízo das atribuições do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

Art. 77. A verificação da legalidade dos atos de execução orçamentária será prévia, concomitante e subseqüente.

⁶⁵ BRASIL. Lei Nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Endereço: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 20 maio 2014.

⁶⁶ *Id. Ibid.* Endereço: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 20 maio 2014.

⁶⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2013. p. 243-244.

⁶⁸ *Id. Ibid.* São Paulo: Atlas, 2013. p. 68.

Art. 78. Além da prestação ou tomada de contas anual, quando instituída em lei, ou por fim de gestão, poderá haver, a qualquer tempo, levantamento, prestação ou tomada de contas de todos os responsáveis por bens ou valores públicos.

(...)

Art. 90 A contabilidade deverá evidenciar, em seus registros, o montante dos créditos orçamentários vigentes, a despesa empenhada e a despesa realizada, à conta dos mesmos créditos, e as dotações disponíveis.

Art. 91. O registro contábil da receita e da despesa far-se-á de acordo com as especificações constantes da Lei de Orçamento e dos créditos adicionais⁶⁹.

Ressalto ainda, o entendimento dado pela Lei complementar Nº 101 de 4 de maio de 2000:

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

§ 1º São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias:

I - existência de dotação específica;

II - (VETADO)

III - observância do disposto no inciso X do art. 167 da Constituição;

IV - comprovação, por parte do beneficiário, de:

a) que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos;

b) cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde;

c) observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a pagar e de despesa total com pessoal;

d) previsão orçamentária de contrapartida.

§ 2º É vedada a utilização de recursos transferidos em finalidade diversa da pactuada.

§ 3º Para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes desta Lei Complementar, exceção-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social⁷⁰.

Deve-se reportar ainda, a redação dada pelo Decreto-Lei Nº 200/1967, que estabelece que Administração Federal seja organizada, conforme os Artigos abaixo relacionados que servem de parâmetro para toda a administração pública, sejam Estadual, Distrital, Municipal:

⁶⁹ BRASIL. Lei Nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Endereço: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 20 maio 2014.

⁷⁰ BRASIL. Lei Complementar Nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 5 mai. 2000. Endereço: <<http://www12.senado.gov.br/transparencia/leg/pdf/Lei%20Complementar%20no%20101%20de%2000%20-%20Lei%20de%20Responsabilidade%20Fiscal.pdf/view>>. Acesso em: 20 maio 2014.

Art. 30. Serão organizadas sob a forma de sistema as atividades de pessoal, orçamento, estatística, administração financeira, contabilidade e auditoria, e serviços gerais, além de outras atividades auxiliares comuns a todos os órgãos da Administração que, a critério do Poder Executivo, necessitem de coordenação central. (Vide Decreto nº 64.777, de 1969)

§ 1º Os serviços incumbidos do exercício das atividades de que trata este artigo consideram-se integrados no sistema respectivo e ficam, conseqüentemente, sujeitos à orientação normativa, à supervisão técnica e à fiscalização específica do órgão central do sistema, sem prejuízo da subordinação ao órgão em cuja estrutura administrativa estiverem integrados.

§ 2º O chefe do órgão central do sistema é responsável pelo fiel cumprimento das leis e regulamentos pertinentes e pelo funcionamento eficiente e coordenado do sistema.

§ 3º É dever dos responsáveis pelos diversos órgãos competentes dos sistemas atuar de modo a imprimir o máximo rendimento e a reduzir os custos operacionais da Administração.

§ 4º Junto ao órgão central de cada sistema poderá funcionar uma Comissão de Coordenação, cujas atribuições e composição serão definidas em decreto.

(...)

Art. 69. Os órgãos da Administração Direta observarão um plano de contas único e as normas gerais de contabilidade e da auditoria que forem aprovados pelo Governo.

(...)

Art. 77 – Todo ato de gestão financeira deve ser realizado por força do documento que comprove a operação e registrado na contabilidade, mediante classificação em conta adequada.

(...)

Art. 82. As tomadas de contas serão objeto de pronunciamento exposto do Ministro de Estado, dos dirigentes de órgãos da Presidência da República ou de autoridade a quem estes delegarem competência, antes de seu encaminhamento ao Tribunal de Contas para os fins constitucionais e legais⁷¹.

Ficam assim os Estados em uma situação coercitiva, pois se sabe que as unidades federativas devem aplicar percentuais estabelecidos para a saúde e educação, sendo no caso específico da saúde disposto pela Lei Complementar Nº 141 de 13 de janeiro de 2012, conforme disposição que se segue:

Art. 6º - Os Estados e o Distrito Federal aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 12% (doze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam o art. 157, a alínea “a” do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios.

Art. 7º - Os Municípios e o Distrito Federal aplicarão anualmente em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 15% (quinze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam o art. 158 e a alínea “b” do inciso I do caput e o § 3º do art. 159, todos da Constituição Federal⁷².

⁷¹ BRASIL. Decreto Lei Nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 27 fev. 1967. Endereço: < http://www.planalto.gov.br/ccivIL_03/Decreto-Lei/Del0200.htm>. Acesso em: 10 maio 2014.

⁷² BRASIL. Lei-Complementar Nº 141, de 13 de janeiro de 2012. Regulamenta o parágrafo 3º do art. 198, da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente, pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos dessaúde;

Conforme o parágrafo anterior a educação possui o mesmo tratamento dada a saúde, conforme disposição do *Caput* do Art. 212 da CF 1988:

Art. 212 - A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Fica latente a necessidade de estabelecer também da mesma forma adotada para a educação e saúde, um dispositivo legal que estabeleça valores mínimos de aplicação na segurança pública, que será objeto de questionamento no tópico a seguir.

estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo, revoga dispositivos das Leis n.º(s) 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências. Endereço: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/LCP/Lcp141.htm>. Acesso em: 20 maio 2014.

5 PROPOSTAS PARA O APRIMORAMENTO DA SEGURANÇA PÚBLICA

Para facilitar o entendimento do presente tópico deve-se ser dada uma pequena introdução a fim de demonstrar as ilações que serão proferidas para aplicação conforme cada item que será desenvolvido.

O desenvolvimento de cada item levará em consideração as propostas macro; macro/regional; regional e local, que de acordo com cada foque deverá ser empregado meios/recursos materiais e recursos pessoais de forma diferenciada.

Quando da análise da CF de 1988, verificasse que em seu Art. 6º, que está no Capítulo II – Dos direitos sociais, quais são as obrigações essenciais que o Estado deverá exercer em prol da sociedade brasileira, conforme transcrição abaixo do *caput* do artigo:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 64, de 2010)

Verifica-se um grau de dependência dos Estados em firmar convênios com a União na área de segurança, devido ausência de valores mínimos que assegurem os investimentos e custeio da segurança pública como um todo.

Tais procedimentos acabam sendo a tábua salvadora de grande parte dos Estados para a aquisição de bens ou recebe-los, primordialmente viaturas e equipamentos essenciais para atividade fim do policiamento preventivo realizado pelas diversas Corporações.

Nesse caso fica latente o binômio policial militar e viatura, como sendo a resposta para todas as Corporações para suas necessidades de realizar sua responsabilidade constitucional prevista no Art. 144, que passo a relatar:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

(...)

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

Ao realizar uma análise do *caput* do Art. 144, fica evidente que a segurança é um dever do Estado, mas há um contrassenso, em não haver um procedimento legal que estabeleça também a segurança pública um mínimo de repasse para sua efetivação.

5.1 Proposta macro

Nas propostas de cunho macro terá um grande envolvimento da União, em face de envolver a necessidade de desenvolver políticas de “Estado” que deverão ser revistas em períodos pré-estabelecidos ou quando o fator for iminente que haja a necessidade de nova revisão nos ditames elencados.

Tais procedimentos ensejarão a necessidade de um Pacto Federativo que envolverá toda a sociedade brasileira, incluindo os representantes políticos na esfera federal de cada Estado membro.

5.1.1 Criação do fundo constitucional de Segurança - FCS

Nessa ótica, como primeiro item a ser adotado é o de assegurar recursos como os previstos para a educação e saúde adotando para a segurança pública recursos oriundos para os Municípios; Estados; Distrito Federal e União um fundo próprio para investimento e custeio que não poderá ser utilizado para pagamento de folha de qualquer órgão que o componha.

Desta forma, passo a demonstrar como poderia ser realizado na segurança pública onde editaria uma Emenda Constitucional onde acresceria o item “e)”, “f)” e “g)” no Art. 159, dando a seguinte redação:

e) cinco por cento, do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e três por cento, do Fundo de Participação de Municípios e dois por cento do Orçamento Geral da União integraram um Fundo de Segurança Pública próprio para ser

aplicado pelos Estados e Distrito Federal para a manutenção da ordem pública;

f) O fundo de segurança pública será calculado nos percentuais descritos no item “e” do presente Artigo, utilizando-se dos valores a que cada Estado fará jus ao repasse indicado no Orçamento Geral da União e o percentual do Fundo de Municípios deverá ser calculado no valor total dos repasses dos Municípios que integram os Estados que receberam o referido percentual para sua aplicação.

g) O valor do percentual de dois por cento do Orçamento Geral da União deverá ser dividido pelo número de habitantes, conforme senso do IBGE, onde será verificado o valor médio por habitante que deverá ser multiplicado pelo número de habitantes do Estado, determinando assim, o valor que deverá ser repassado aos Estados e Distrito Federal.

Para facilitar o entendimento farei a demonstração de uma simulação conforme indicação abaixo:

a) Fórmula

$$\text{FSP} = A + B + C = \text{VALOR DE REPASSE}$$

FSP= Fundo de Segurança Pública;

A = 5% do repasse do Estado Membro de seu Fundo de Participação do Estado - FSP;

B = 3% do repasse aos Municípios a ser calculado do Estado Membro que será beneficiado do total do valor do Fundo de Participação dos Municípios (ESTADO BENEFICIADO);

C = 2% do Orçamento Geral da União, calculado o valor médio por habitante conforme o senso do IBGE, multiplicado pelo número de habitantes do Estado a ser calculado, conforme senso do IBGE; determinando o montante a ser repassado ao Estado.

- b) Tabela com o demonstrativo da aplicação da fórmula para o cálculo de aplicação ao FSP, no orçamento aplicado para o ano de 2013 levando-se em consideração o censo demográfico do ano de 2010:

TABELA Nº 2 – CÁLCULO DO REPASSE DE TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS CONSTITUCIONAIS PARA O FUNDO DE SEGURANÇA PÚBLICA – FSP

TABELA DO REPASSE DE TRANSFERÊNCIA DE RECURSO CONSTITUCIONAL – FSP					
FSP	Cálculo repasse FPE em reais (5% do total repassado ao Estado beneficiado)	Cálculo repasse FPM em reais (3% do total repassado ao Estado beneficiado)	Cálculo repasse OGU em reais (2% do total levando-se em consideração a média do valor por habitante de R\$ 235,99)	TOTAL	Estado beneficiado
	110.875.335,37	82.298.657,40	736.405.379,06	929.579.371,83	Alagoas
	250.428.313,29	161.168.998,99	3.307.849.646,94	3.719.446.959,22	Bahia
	118.721.708,95	231.317.612,40	4.624.773.906,70	4.974.813.228,05	Minas Gerais
	18.395.368,51	2.956.626,55	606.532.058,40	627.884.053,46	Distrito Federal

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional - STN, disponível em: http://www3.tesouro.gov.br/estados_municipios/municipios_novosite.asp e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=4&uf=00>.

A justificativa de tal procedimento incide, de que da mesma forma que se procurou atribuir valores para a aplicação em saúde e educação, até a presente data não se procurou realizar o mesmo procedimento para a segurança pública.

Ressalto que se procurou ao indicar a chancela dos valores aplicados ao FSP, repasses que não só permitiriam ao ajuste financeiro tanto dos Estados como dos Municípios, procurando dessa forma que a sua aplicação trouxesse o menor impacto financeiro nos orçamentos subsequentes, pois esses deverão ser ajustados com os novos valores que seriam repassados.

Tal procedimento, somente na redução da folha de pagamento absorveria com larga margem a criação do FCS, pelo Estado, mas daria uma larga margem de retorno orçamentário na revisão da indicação de cargos comissionados, restringindo-os ao máximo a funcionários de carreira, onde ainda, haveria um

impacto considerável a favor do Estado, valorizando assim, o conhecimento técnico em detrimento da indicação política, pois os valores que são pagos em cargo comissionado ao funcionário de carreira ficam bem a quem do valor pago a pessoa estranha que não tem o comprometimento com a administração pública.

Cabe ainda, uma revisão nos custos com o pagamento de empresas terceirizadas e, primordialmente nas empresas de prestação de serviços procurando aperfeiçoar o emprego e instrumentos que reduzam o impacto das contas públicas.

Tais procedimentos realizados de forma conjunta trarão um retorno significativo a quem os adote, com isto reduzindo os impactos que poderão gerar na adequação do orçamento em impostos que deverão ser empregados.

Desta forma parafraseando Matias-Pereira que a administração pública deve desenvolver de forma permanente os esforços para adequar e racionalizar seus processos de trabalho, buscando organizar seus recursos informacionais e valorizando seu capital intelectual⁷³.

Aproveitando ainda o entendimento do autor acima descrito, na medida em que fica evidenciado que o Estado pode operacionalizar um complexo sistema de informações, torna-se recomendável, também, que ela passe a utilizar essas tecnologias de informação de forma intensiva⁷⁴.

Dessa forma caberá uma Lei Complementar, indicar os parâmetros que deverão ser exigidos para o emprego dos recursos gerados com o FSP, onde no caso em questão deva considerar a situação particular da PMDF, deveriam ser de 80% dos recursos que forem repassados em investimentos e 20%.

5.1.2 Criação do Instituto Nacional de Identificação - INI

Outro fator importante no Pacto Federativo é o da criação do registro único civil, nos mesmos moldes do Registro Nacional de Veículos Automotores utilizados pelos Departamentos de Trânsito Estadual e Distrital, que utiliza um

⁷³ MATIAS-PEREIRA, José. *Finanças públicas*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 273.

⁷⁴ *Id. Ibid.* 6. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 273.

sistema operacional único, para permitir o trânsito dos dados das informações pertinentes.

Na mesma linha de raciocínio a criação de um sistema único de cadastro de registro civil, utilizando-se dos recursos oriundos que forem pertinentes a cada Estado para sua efetivação e manutenção do sistema de forma condominial, incluindo-se a União.

Ao indicar a criação de um sistema único de cadastro de registro pessoas ou como intitulo Cadastro Geral Único Civil, que deverá ser constituído em cada Estado e interligado aos demais membros e União, com os dados pessoais de cada cidadão, incluindo-se registro da fotometria da íris; digital; a própria foto da pessoa identificada com um sistema único de numeração que não permita a duplicidade dos números e modelo único nacional, ainda seria salutar que nesse documento contivesse dados, tais como: número do CPF; Título Eleitoral; Cadastro Nacional de Habilitação – CNH e Carteira de Trabalho e Previdência Social devam fundir-se no mesmo cadastro.

Esse procedimento não só é salutar como crucial para a redução drástica de crimes de estelionato e de pessoas que utilizam documentação falsa para servirem como “laranja” ou mesmo para abertura de empresas de fachada e redução drástica de golpes contra a Previdência Social.

O cadastro deverá ser prioritário, devendo ser implantado no máximo em três anos, ressalto esse procedimento, ainda reduzirá o número drástico de Registro Geral existente hoje, pois em muitos casos quando as pessoas migram de um Estado para outro, tem por hábito emitir nova RG e, em muitos dos casos até por exigência para se empregar na atividade privada ou mesmo no setor público, no caso próprio da PMDF, que exige possuir Registro Geral do DF.

Acredito que um dos maiores problemas seria o responsável pela manutenção e controle do sistema de banco de dados, para o qual já possuímos empresa capacitada para dar o devido suporte e manutenção do banco de dados supervisionado por um órgão central, que devido a sua amplitude caberia a Polícia Federal – PF abrigar uma sala cofre com os dados das informações de todo o Brasil,

tendo nos Estados salas cofres com os dados gerados naquela Unidade da Federação.

Cria-se ainda, outro local com *backup* do banco de dados nacional, sendo utilizado nesse caso o SERPRO, ressaltando que tais informações deverão ter um sigilo extremo a fim de evitar a venda dos dados pessoais, que se vê largamente acontecendo e, o principal alvo é o comércio ao realizar venda com documentação falsa e, irá inibir de forma acentuada o prejuízo na atividade comercial e reduzindo os custos que são repassados para as mercadorias, com isto, podendo inclusive impactar em sua redução podendo impactar de forma direta positivamente a redução da inflação.

5.1.3 Criação de banco de dados único de registro de ocorrências

Nesse diapasão deverá ser exigido nesse pacto que os dados de registro de ocorrências sejam registrados em um sistema operacional que se comunique com todos os seguimentos que compõem um Sistema Único de Informações de Segurança Pública, que permitirá não só o emprego operacional de forma mais eficiente e eficaz do policiamento e uma distribuição equânime do efetivo.

Tal procedimento poderá estabelecer os locais que deverão agir de forma fática para a redução principalmente nos crimes contra a vida e contra ao patrimônio e, ainda permitir que órgãos estaduais possam impelir medidas em locais que estejam migrando tais eventos danosos que se utilizem das divisas estaduais, como exemplo: Entorno do Distrito Federal.

Outro fato a ser levantando que fique expresso que os valores do FSP somente poderão ser utilizados pelos seguimentos de Segurança Pública Estadual, tais como Polícias Militares; Corpos de Bombeiro Militar; Polícias Cíveis e Departamento de Criminalística, quando não pertencerem ao organograma das Polícias Judiciais Estaduais, sendo obrigatória a senha de acesso ao sistema de dados do órgão ficando assim o registro do servidor que realizou a consulta.

No caso específico das Secretarias de Segurança e Justiça Estaduais devem permanecer na alçada da manutenção orçamentária dos Estados que lhes pertençam.

5.1.4 Dotação orçamentária da PF sem contingenciamento

Para que haja a efetividade de ações conjuntas entre os órgãos de segurança pública estadual e federal (PF), um ingrediente primordial é possuir recursos financeiros não contingenciados, tal medida não só limita como reduz de forma fática qualquer tipo de ação que se tenha ou venha a ser executada, sejam contra o tráfico de entorpecentes, crimes contra a administração pública ou mesmo nos crimes de ordem financeira.

Um dos maiores problemas que verificamos em nossas capitais e já assolando as cidades do interior brasileiro é o tráfico de entorpecente, que possui o seu nascedouro em muitas das vezes fora das fronteiras brasileiras, mas que ainda carecem de uma vigilância maior.

Denota-se assim, que políticas adotadas de governo são incipientes ou insuficientes, tal medida deixa evidente que os três pilares que são obrigações do Estado, saúde; segurança e educação devem ser vistas de forma que transpasse os governos dotando-os de Políticas de Estado.

Desta forma os órgãos de segurança pública devem estar dotados de áreas de informações qualificadas e que interajam entre si. Tal fato deve ser ressaltado, pois o que se vislumbra é uma briga de egos, o que não deveria ocorrer na prática, em face de poder haver uma supremacia de determinado órgão sobre outro.

Neste diapasão, seja na esfera federal ou na esfera Estadual ou Distrital a falta de recursos financeiros aplicada na gestão de segurança pública é um dos maiores entraves, pois se não há recursos para que se possam manter as pericias, laboratórios, compra de equipamento e manutenção de uma rede de dados interligados, o que se esperar da eficiência de seus órgãos?

5.1.5 Revisão dos convênios que a União é a concedente

Os convênios da forma que são disponibilizados pela União deveriam levar em consideração os aspectos regionais de cada ente federativo, pois existem Estados que possuem uma geografia bem diversificada e com preponderância de serras; morros; influência de maresia e de índices de umidade muito alto.

Esses fatores fazem com que qualquer veículo ou mesmo dependendo do item a ser adquirido ou recebido possua sua depreciação em prazo superior aos que os convênios exigem para incorporação definitiva, prazo esse que são de 5 (cinco) anos que a União estabelece.

Outro fator é o próprio desgaste natural do bem pelo seu uso de forma diuturna pelas instituições, ressaltando novamente que não há no mercado automotivo brasileiro veículo com especificações e adaptações apropriadas para veículo de segurança pública ou mesmo legislação que exija das montadoras veículo exclusivo para emprego policial.

Os convênios firmados através da União não deveriam transpassar o prazo máximo de 3 (três) anos, para a prestação de contas final e incorporação à carga da instituição de forma definitiva.

Esses ajustes devem estar atrelados a uma política de estado que procure estar alinhada a um planejamento estratégico de no mínimo 10 (dez) anos com revisões no mínimo quadrimestrais.

Outro fator a ser observado que esses convênios deverão estar atrelados a metas, que infelizmente não se ver tais medidas que corroborariam em muito a redução dos índices de criminalidade.

Outra medida que deveria ser cobrada era a redução da evasão escolar no nível médio, pois sabemos que os problemas de saúde pública e segurança pública estão diretamente ligados ao nível de escolaridade da população.

Tal medida deveria ser um critério para repasse do FSP, pois se deve exigir não só metas de redução dos índices de segurança pública a níveis

aceitáveis, mas da mesma forma estabelecer metas de redução da evasão escolar no nível médio da educação pública, em caso de não cumprimento redução dos níveis de repasse do FSP.

5.2 Proposta macro/regional

Uma das grandes falhas que verifico junto a SENASP é a ausência de propostas macro/regionais, as tratativas realizadas resultarem em propostas de ajustes que não levam em consideração os problemas que surgem em regiões que refletem problemas que envolvam dois os mais Estados.

As migrações da prática de algumas tipicidades criminais refletem em muito a necessidade de políticas públicas que reflitam o bem-estar que a sociedade exija.

5.2.1 Necessidade de coordenação conjunta

Um dos maiores problemas quando se procura coadunar esforços que envolvam mais de um ente federativo é quem tomará ou delineará as medidas que serão adotadas em conjunto.

Não é mister que ações que envolvam mais de um ente tendem ao fracasso, pois em muitos dos casos colocassem a frente das tratativas e trabalhos realizados problemas conjunturais que envolvem fatores internos das instituições envolvidas.

Fica latente assim que fatores como salariais são um dos maiores entraves que se verifica e, em muitos dos casos a intolerância de autoridades que estejam envolvidas nas colocações.

Para que tais medidas venham a se efetivar deve-se analisar o perfil dos membros que irão compor o grupo de trabalho, pois o bom-senso e o

conhecimento técnico de cada membro são primordiais para a eficiência das medidas que serão adotadas.

5.2.2 Análise dos índices e de sua volatilidade

A análise dos índices criminais deve ser realizada de forma criteriosa. Não se admite mais empirismo quando se passa a avaliar os resultados provenientes dos registros de ocorrência.

O Estado deve estar preparado para a volatilidade que esses índices podem demonstrar, para tanto deve estar munido de equipes técnicas vocacionadas na análise criminal.

Os índices podem esconder fatores que por falta de conhecimento técnico não podem ser constatados senão por alguém com capacidade técnica para analisá-lo de forma profícua.

Outro fator é a necessidade de análise em conjunto quando envolvam crimes que possam ou estão migrando de um Estado para outro. Tal medida pode ser verificada quando analisamos o número de laboratórios de produção de *crack* que foram destruídos no DF fazendo com que migrassem para o entorno da Capital.

Tais fatores quando analisados de forma local demonstram a redução dos números de laboratórios destruídos no DF, mas da mesma forma o número de prisões por tráfico de drogas não reduziu, então de onde veem essas drogas?

Somente quando se analisa o número de apreensões de entorpecentes e laboratórios destruídos no entorno que se pode constatar que os traficantes estão utilizando em grande parte os municípios goianos para guardar as remessas de drogas e para sua confecção.

Fica assim, latente que existem questões que somente após uma análise conjunta dos órgãos de segurança pública é que se podem adotar medidas conjuntas evitando a migração de ilícitos criminais para os Estados limítrofes.

5.2.3 Empregos dos meios necessários

As cúpulas da segurança pública deverão ter todos os meios necessários para o pronto emprego, seja de forma proativa ou pontual, mas que esses meios devam ser empregados de forma conjunta.

Não basta o DF realizar operações em suas divisas se os demais Estados circunvizinhos não adotarem tais medidas de forma conjunta. A conjuração de esforços é que permitirá que a ação traga efeito positivo, de forma que os índices de criminalidade reduzam de forma equânime.

5.2.4 Compartilhamento de resultado

Os resultados sempre deverão ser demonstrados através de análise criminal, evidenciando-se os aspectos positivos e negativos de cada operação, para que se possa através dos dados obtidos traçarem novas estratégias e novas perspectivas para futuras operações.

Este ponto é suscetível, pois é raro que uma instituição venha a compartilhar seus erros com outra, para tanto este tópico deverá ser trabalhado de forma muito sutil para evitar que o corporativismo e os egos suplantam as necessidades maiores que é o bem-estar coletivo.

5.3 Proposta regional e local

As políticas regionais e locais deverão ater-se aos crimes de menor potencial ofensivo com saturação maciça de policiamento ostensivo, com as Corporações passando a lavrar os Termos Circunstanciado - TC, conforme alguns Estados realizam, como Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

Tal medida não só é salutar, pois os policiais militares em sua grande maioria se deparam com esses crimes e lavrariam o TC e retornariam e imediato ao

patrulhamento, sendo informadas as partes envolvidas dia, hora e local que seria realizada o julgamento.

Essa medida não só reduziria o número de ocorrências em apuração nas circunscricionais, permitindo assim que os esforços de seus efetivos passem para os crimes contra a pessoa e contra o patrimônio.

Neste caso em específico sei que é uma medida controversa, mas nada impedi que policiais militares venham a realizar o círculo completo de uma ocorrência de menor potencial ofensivo procurando aperfeiçoar os meios.

Outro fator a ser analisado é que com dados compilados dos crimes de maior potencial ofensivo, principalmente contra a pessoa e contra o patrimônio devem ser bem tabulados e meticulosamente analisados, para que possa vislumbrar os pontos vermelhos (maior índice de incidência criminal) para que se sature com efetivo necessário para pronto atendimento para coibir as flutuações que se venham a ser observadas nas áreas de policiamento.

Estabelecimento de metas de redução de índices de criminalidade atreladas a eficiência do policiamento, com isto procurando atender as metas que forem estabelecidas de forma macro.

6 CONCLUSÃO

O tema convênios é controverso, mesmo sendo adotada a partir da Constituição de 1934, com a possibilidade de acordo entre a União e Estados, essa modalidade de contrato administrativo, passou a ser um recurso crucial para a descentralização voluntária do orçamento.

O convênio é um contrato administrativo e como tal rege-se da mesma forma das mesmas prerrogativas de um contrato, inclusive do que se preceitua sua formalização, conforme a Lei Nº 8.666/93.

Desta forma um dos fatores primordiais que diferencia o contrato administrativo do convênio é a sua consensualidade que diferentemente do contrato que prevalece o poder de império da Administração Pública.

A gestão de convênios passou por um período difícil seja por falta de conhecimento como geri-lo ou por má gestão, que levaram a adoção de rotineiras edições de legislação que abarcasse tal retórica.

Na esfera Distrital que a SUTES retorne a autorização a rede bancária da Corporação, através dos Executores de Convênios e do Ordenador de Despesa, terem o devido acesso aos extratos de contas correntes; aplicação financeira e dos extratos de conta poupança dos ajustes pertencentes à PMDF, corroborando com a eficiência desejada para o cumprimento dos prazos das prestações de contas de cada avença.

Faz-se necessário assim, a necessidade da mudança da forma que são dispostos os convênios na esfera federal, utilizando-se das características regionais de cada ente federativo e da devida consensualidade na consecução das cláusulas contratuais.

Para tanto, a efetivação do Fundo de Segurança Pública – FSP e adoção de uma política de Estado dará a eficiência necessária que a sociedade tanto almeja.

Não basta somente a obtenção de recursos financeiros, mas também estabelecer metas e procedimentos que venham a ser desenvolvidos através de um Pacto Federativo, com o desenvolvimento de programas de ordem nacional a regional.

7 BIBLIOGRAFIA

- 1 - ARAÚJO, Edmir Netto de. *Do negócio jurídico administrativo*. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 1992.
- 2 - ARAÚJO, Florivaldo Dutra de; MAGALHÃES, Gustavo Alexandre. *Convênios e consórcios como espécies contratuais e a Lei no 11.107/2005*. Fórum de Contratação e Gestão Pública — FCGP, Belo Horizonte, set. 2009, ano 8, n. 93.
- 3 - ÁVILA, Humberto. *Segurança jurídica: entre Permanência, mudança e realização no direito tributário*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.
- 4 - _____. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 14. ed. São Paulo: Forense, 2013.
- 5 - BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- 6.- _____. *Interesse público primário e secundário - convênio entre União e Estado: dever de indenização*. Parecer, 26 de setembro de 1983. Revista de Direito Público. São Paulo, nº 75, ano XVIII, p. 56, jul./set. 1985.
- 7 - BARCELLOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais*. 3. ed. rev., atual. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2011.
- 8 - BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico*. 10. ed. Trad. Maria Celeste Cordeiro Leite dos Santos. Brasília: UNB, 1997.
- 9 - BOYER, Robert; SAILLARD, Yves: *Théorie de La régulation, l'état des savoirs*. Paris: La Découverte, 1995.
- 10 - BRASIL. Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil: promulgada em 16 de julho de 1934. Endereço: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 20 maio 2014.
- 11 - BRASIL. Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil: promulgada em 18 de setembro de 1946. Endereço: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao46.htm>. Acesso em: 20 maio 2014.
- 12 - BRASIL. Constituição (1967). Constituição da República Federativa do Brasil: outorgada em 24 de janeiro de 1967. Endereço: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 20 maio 2014.
- 13 - BRASIL. Constituição (1969). Constituição da República Federativa do Brasil: outorgada em 17 de outubro de 1969. Endereço:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_antecedente1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 20 maio 2014.

14 - BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Endereço: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 20 maio 2014.

15 - BRASIL. Decreto Nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, 18 jul. 2007. Endereço: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6017.htm>. Acesso em: 10 maio 2014.

16 - BRASIL. Decreto Nº 6.170, de 25 de julho de 2007. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, 14 set. 2007. Endereço: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm>. Acesso em: 10 maio 2014.

17 - BRASIL. Decreto Lei Nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 27 fev. 1967. Endereço: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm>. Acesso em: 10 maio 2014.

18 - BRASIL. Instrução Normativa STN Nº 01, de 15 de janeiro de 1997. Disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 31 jan. 1997. Endereço: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2064414.PDF>>. Acesso em: 10 maio 2014.

19 - BRASIL. Lei Nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Endereço: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 20 maio 2014.

20 - BRASIL. Lei Nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 28 nov. 2011. Endereço: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 20 maio 2014.

21 - BRASIL. Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 23 dez. 1996. Endereço: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm>. Acesso em: 20 maio 2014.

22 - BRASIL. Lei Nº 9.503, de 23 de setembro de 1997. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 24 set. 1997. Endereço:

<http://www.denatran.gov.br/publicacoes/download/ctb_e_legislacao_complementar.pdf>. Acesso em: 20 maio 2014.

23 - BRASIL. Lei Nº 10.633, de 27 de dezembro de 2002. Institui o fundo constitucional do Distrito Federal – FCDF, para atender o disposto no inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 30 dez. 2002. Endereço: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10633.htm>. Acesso em: 20 maio 2014.

24 - BRASIL. Lei Nº 12.086, de 6 de novembro de 2009. Dispõe sobre os militares da Polícia Militar do Distrito Federal e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal; altera as Leis nºs 6.450, de 14 de outubro de 1977, 7.289, de 18 de dezembro de 1984, 7.479, de 2 de junho de 1986, 8.255, de 20 de novembro de 1991, e 10.486, de 4 de julho de 2002; revoga as Leis nºs 6.302, de 15 de dezembro de 1975, 6.645, de 14 de maio de 1979, 7.491, de 13 de junho de 1986, 7.687, de 13 de dezembro de 1988, 7.851, de 23 de outubro de 1989, 8.204, de 8 de julho de 1991, 8.258, de 6 de dezembro de 1991, 9.054, de 29 de maio de 1995, e 9.237, de 22 de dezembro de 1995; revoga dispositivos das Leis nºs 7.457, de 9 de abril de 1986, 9.713, de 25 de novembro de 1998, e 11.134, de 15 de julho de 2005; e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 9 nov. 2002. Endereço: <

<https://www.cbm.df.gov.br/component/edocman/?view=document&id=169>>. Acesso em: 20 maio 2014.

25 - BRASIL. Lei Complementar Nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 5 mai. 2000. Endereço: <

<http://www12.senado.gov.br/transparencia/leg/pdf/Lei%20Complementar%20no%20101%20de%202000%20-%20Lei%20de%20Responsabilidade%20Fiscal.pdf/view>>. Acesso em: 20 maio 2014.

26 - BRASIL. Lei Complementar Nº 141, de 13 de janeiro de 2012. Regulamenta o parágrafo 3º do art. 198, da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente, pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo, revoga dispositivos das Leis n.º(s) 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências. Endereço: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/LCP/Lcp141.htm>. Acesso em: 20 maio 2014.

27 - BRASIL. Portaria Interministerial CGU/MF/MP Nº 507, de 24 de novembro de 2011. Regula os convênios, os contratos de repasse e os termos de cooperação celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal com órgãos

ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, que envolvam a transferência de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 28 nov. 2011. Seção 1. . Endereço: <<http://www.procuradoria.ufrj.br/legislacao-1/legislacao-sobre-licitacoescontratosconvenios/portaria-interministerial-cgu-mf-mp-507-2011>>. Acesso em: 10 maio 2014.

28 – BRASIL. Tribunal de Contas da União. Tomada de Contas Especial. Acórdão nº 428/1996 – Primeira Câmara (AC-0428-44/96-1). Relator: Ministro Homero Santos. Sessão 3 dez 1996. DOU 18 dez 1996, p. 27486. Disponível : <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 20 maio 2014.

29 - BRASIL. Tribunal de Contas da União. Tomada de Contas Especial. Acórdão nº 1.975/2008 – Segunda Câmara (AL033-23/08-2). Relator: Ministro André Luís de Carvalho. Sessão 8 jul 2008. DOU 10 jul 2008. Disponível : <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 20 maio 2014.

30 – BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relatório de auditoria. Acórdão nº 2.672/2012 – Plenário (AC-2672-39/12-P). Colegiado GRUPO I / CLASSE I / Plenário. Sessão 3 nov 2012. Disponível: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 20 maio 2014.

31 - BRASIL. Tribunal de Contas da União. Tomada de Contas Especial. Decisão nº 395/1999 – Plenário (DC-0395-28/99-P). Colegiado Grupo II - CLASSE IV - Plenário. Sessão 30 jun 1999. Disponível : <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 20 maio 2014.

32 - CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2013.

33 - CRETELLA JÚNIOR, José. *Curso de direito romano*. Rio de Janeiro: Forense, 1994.

34 – DISTRITO FEDERAL. Decreto Nº 31.793, de 11 de junho de 2010. Regulamenta a aplicação do inciso II, do artigo 48, da Lei nº 6.450, de 14 de outubro de 1977, que dispõe sobre a Organização Básica da Polícia Militar do Distrito Federal. *Diário Oficial do Distrito Federal*, Brasília, 14 jun. 2010. Endereço: <http://www.sinj.df.gov.br/SINJ/Arquivo.ashx?id_norma_consolidado=63207>. Acesso em: 20 maio 2014.

35 - DISTRITO FEDERAL. Decreto Nº 32.598, de 15 de dezembro de 2010. Aprova as Normas de Planejamento, Orçamento, Finanças, Patrimônio e Contabilidade do Distrito Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial do Distrito Federal*, Brasília, 16 dez. 2010. Endereço: <

<http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=32598&txtAno=2010&txtTipo=6&txtParte=.>>. Acesso em: 20 maio 2014.

36 – DISTRITO FEDERAL. Polícia Militar do Distrito Federal. Portaria n. 766 de 27 de fevereiro de 2012. Dispõe sobre a instituição de critérios para indicação da condição de descarga/alienação das viaturas da PMDF e dá outras providências. Boletim do Comando Geral, Brasília, 2 mar. 2012. Atos do Comandante Geral, p. 1-5.

37 - DURÃO, Pedro. *Convênio & consórcios administrativos: gestão, teoria e prática*. Curitiba: Juruá, 2008.

38 - FALLA, Fernando Garrido Falla. *Tratado de derecho administrativo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985. v. 1.

39 - FORSTHOFF, Ernst. *Tratado de derecho administrativo*. Traducción de Legaz Lacamba, Garrido Falla e Gómez de Ortega y Junge. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1958.

40 - HANS, Kelsen. *Teoria pura do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1994.

41 - JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. São Paulo: Dialética, 2005.

42 - _____. *Curso de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

43 - MAGALHÃES, Gustavo Alexandre. *Convênios administrativos: Aspectos polêmicos e análise crítica de seu regime jurídico*. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 331.

44 - MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Os consórcios públicos*. Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, n. 3, jul./ago./set. 2005. Disponível em: <www.direitodoestado.com.br/rede/edicao/03/>. Acesso em: 21 mai. 2014.

45 - MATIAS-PEREIRA, José. *Finanças públicas: foco na política fiscal, no planejamento e orçamento público*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

46 - MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

47 – _____. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2010.

48 - MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros editores, 1995.

49 - MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1976.

50 - RIBEIRO, Jorge Miranda; PIRES, Maria Mota. *Convênios da União: temas polêmicos, doutrina, jurisprudência do TCU e Poder Judiciário, recomendações*. Brasília: Brasília Jurídica, 2005.

51 - SILVA, De Plácido. *Vocabulário jurídico*. Atualização de Nagib Slaibi Filho e Gláucia Carvalho. Rio de Janeiro: Forense, 2008. p. 382.

52 - TODERO, Domingos Roberto. *Dos convênios da administração pública*. Dissertação (mestrado) — Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006. Disponível em: <http://tede.pucrs.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=516>.

53 - VALIM, Rafael. *O princípio da segurança jurídica do direito administrativo brasileiro*. 3 ed. São Paulo: Malheiros editores, 2010.