



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE

PROCESSO: 201800016025436
INTERESSADO: GERÊNCIA DE SECRETARIA-GERAL
ASSUNTO: CONSULTA

DESPACHO Nº 350/2019 - GAB

EMENTA: CONSEG'S. POLÍCIA COMUNITÁRIA. ENTIDADES COM NATUREZA JURÍDICA PRIVADA. LEGITIMIDADE DA PORTARIA Nº 1824/2014-SSP. "CONVÊNIO" COM ENTE MUNICIPAL. IMPOSSIBILIDADE DE USO DAS VERBAS TRANSFERIDAS PELO MUNICÍPIO AO CONSEG PARA PAGAMENTO DE AJUDA DE CUSTO INDENIZATÓRIA AC-4. POSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO DE EMPREGADO PÚBLICO PELO CONSEG PARA ATIVIDADE-MEIO.

1. Autos em que a **Gerência dos Conselhos Comunitários de Segurança (CONSEG's)** apresenta questionamentos a respeito da legitimidade do Termo de Convênio celebrado entre o Município de Chapadão do Céu/GO e o CONSEG local (5151393).
2. Correta a Procuradoria Administrativa, no **Parecer PA nº 646/2019** (5802412), **nos seus itens 5 a 10**, que **aprovo**, com esclarecimentos que justificam a existência de entidades como os referidos Conselhos, bem como sua atuação coordenada com o Poder Público no aprimoramento da prestação do serviço de segurança pública. Na linha do que exposto na peça opinativa, trata-se de conselhos de direito, cujo atual modelo de democracia valoriza e encarece. Evidenciam-se como instrumentos de participação ativa da cidadania na formação da política pública, inserindo-se nos debates que impulsionam a deliberação dos decisores políticos eleitos em temas de interesse público.
3. Como formadas, no essencial, por membros da própria comunidade, essas Organizações civis distinguem, com mais agudez, as demandas locais e, com isso, contribuem na troca de ideias e proposições com órgão, ou ente público. Há, então, verdadeira influência popular na programação das ações públicas, as quais seguem direcionadas ao mais pleno atendimento das carências e prioridades destacadas pela própria comunidade.

4. Nessa perspectiva, condizente com o regime democrático pátrio, os CONSEG's bem traduzem tal canal entre o Poder Público e a sociedade em assuntos referentes à segurança pública local⁴.

5. Com o relatado intuito embasador da gênese dos CONSEG's, sua forma de organização, certamente, não poderia consoar com o formato de uma unidade pública propriamente dita, pois, como explanado, têm por objetivo superar a excessiva centralização estatal político-administrativa e operacional em questões de segurança pública, e aí assegurar a desvinculada participação dos cidadãos. Fossem entes públicos típicos, suas ações necessariamente deveriam se sujeitar às reservas do direito público, sendo que isso implicaria em reveses ao narrado desiderato que os origina.

6. Todavia, a clara conexão entre os objetivos, interesses e atividades desses Conselhos com os do poder estatal, sobretudo nessa área da segurança pública, em que bastante preponderante o interesse público, exprime a razão da edição de normas infralegais pela Administração como referenciais à Organização de tais entidades civis.

7. Retomo, aqui, a orientação desta Procuradoria-Geral no **Despacho "AG" nº 001994/2014**, à qual o presente articulado revela-se afinado. Na ocasião, examinava-se justamente minuta de Portaria para regulamentação dos CONSEG's. Seguem trechos da orientação, que aqui incorporo:

"7. (...) a razão da existência dos conselhos de direito explica algumas de suas propriedades singulares, como sua estruturação e organização numa linha normativa que não pode ser equivalente às que ordinariamente regem as relações da Administração Pública. Outro destaque característico, é que, para assegurar a participação popular que é da essência desses conselhos, seus membros não são servidores públicos, e podem ingressar ou deixar a entidade corporativa livremente.

8. Exato, todavia, que, pela convergência entre os interesses desses conselhos com os do Poder Público, este pode reputar conveniente normatizar a criação dessas espécies de corporações, determinando alguns elementos orientadores de suas estruturas. Será, então, a dimensão do interesse do Estado na institucionalização de determinado conselho de direito que precisará a sua configuração.

9. No Estado de Goiás, com o Decreto estadual nº 6.249/2005 ficou evidente o propósito do Poder Público em instituir Conselhos Comunitários de Segurança com funções consultiva e articulatória. Já o Decreto estadual nº 7.238/2011 aponta uma Gerência dos Conselhos Comunitários de Segurança e Direitos Humanos como unidade integrante da organização da Secretaria da Segurança Pública.

10. Os atos normativos acima referidos nada indicaram sobre a natureza jurídica dos Conselhos de Segurança, circunscrevendo-se o Decreto nº 6.249/2005 a designar algumas propriedades básicas de sua organização e funcionamento, inexistindo qualquer menção ou tratamento jurídico acerca desses Conselhos Comunitários no Decreto nº 7.238/2011 (este cuida apenas de uma Gerência dessas instituições).

11. Das razões até então apresentadas, chega-se, então, que os Conselhos Comunitários de Segurança deste estado, embora com finalidades que se conectam aos interesses do Poder Público, com criação estimulada pelo Estado e funcionamento por este orientado, não foram inseridos propriamente na

organização da Administração Pública estadual. O Estado de Goiás incentiva a implantação desses Conselhos por autoridade pública (o Secretário da Segurança Pública), à qual foi conferida atribuição para dispor sobre a estruturação e a atuação de tais entes corporativos (artigos 1º e 4º do Decreto nº 6.249/2005, respectivamente); entretanto, o Estado não optou por vincular os conselhos ao seu arcabouço administrativo. Por conseguinte, não há signos que revelem uma natureza estatal ou de personalidade jurídica de direito público dos Conselhos Comunitários neste âmbito estadual.

(...)

13. Reitero, primeiramente, o já consignado no Despacho “AG” nº 00302/2013 destes autos, em que esclarecido que o Decreto nº 6.249/2005 não foi exaustivo na descrição do funcionamento e da organização dos Conselhos Comunitários de Segurança, trazendo apenas suas propriedades básicas e mínimas, e permitindo, explicitamente, que o detalhamento desses tópicos se dê por ato regulamentar do Secretário da Segurança Pública, tal como se propõe na minuta deste feito.” (destaquei)

8. Logo, a conciliação entre o interesse público maior de garantir a ordem e a segurança públicas, com a filosofia da polícia comunitária de forte contributo ao aperfeiçoamento da política e das ações de segurança pública, legitima a iniciativa do então Secretário autor da Portaria nº 1824/2014-SSP (5456923), e do seu conteúdo que dispõe quanto ao formato para a instituição e a operacionalização adequadas à dita vertente de participação popular. A estruturação dos CONSEG’s paralela ao Poder Público, e com condições de, por si, contraírem direitos e obrigações, como fez a Portaria nº 1824/2014-SSP, é coerente com o reconhecimento estatal de tais Conselhos (pelo Decreto Estadual nº 6.249/2005) como meios de melhor alcançar a segurança da comunidade. Por conseguinte, esses atos infralegais não rivalizam, e coexistem sendo um complementar ao outro. E a autonomia, corolário da personalidade jurídica de direito privado dos CONSEG’s, é elemento importante para que a participação popular, em matéria de segurança pública local, se faça mais concreta. **Portanto, afasto os itens IV, V, VII (passagem inicial) e XIV (trecho final) do Despacho nº 414/2019 PA (6218429), da Chefia da Procuradoria Administrativa.**

9. Persisto, então, na análise específica das questões apresentadas pelo órgão consulente.

10. Sobre o pagamento de Ajuda de Custo Indenizatória (AC-4) a policiais, com recursos do CONSEG oriundos de repasse pelo Município de Chapadão do Céu, conforme ajuste de parceria com tal entidade civil municipal (5457190), exatos foram os correspondentes arrazoados no **Parecer PA nº 646/2019** e no **Despacho nº 414/2019 PA**, ambos da Procuradoria Administrativa, os quais adoto. A AC-4, como parcela remuneratória fixada na Lei Estadual nº 15.949/2006, devida a servidores da Secretaria de Estado da Segurança Pública, não pode ser realizada diretamente com recursos de entidade de direito privado que, sequer, para esse fim, celebrou qualquer termo de parceria com o Estado de Goiás. Mais concebível (e factível), consideradas as peculiaridades deste caso, seria a entabulação de Convênio, entre o Município de Chapadão do Céu e este ente federado estadual, para o pagamento de AC-4. Mas, não tendo sido esta a realidade, o “Convênio” que instrui os autos - sem qualquer participação do Estado de Goiás - não é instrumento legítimo para que os recursos ali destinados ao parceiro privado sejam direcionados à satisfação de tal parcela remuneratória. O uso de verbas privadas para fins de remunerar policiais estaduais pelo desempenho das atividades próprias do seu cargo público estadual, sem que, para isso, observados os caminhos legais que, em hipóteses estritas, viabilizam essa conjectura (exceção prevista no artigo 45, inciso II, da Lei nº 13.019/2014), sinalizam improbidade administrativa pelo gestor público estadual que é tolerante com esse panorama. Portanto, recomendo a imediata cessação dos

procedimentos que, a pretexto de quitar a AC-4, tem, segundo narrado no **Despacho nº 01/2019 CONS. COMUN. SEGUR** (5424946), culminado no “*pagamento de serviço extraordinário, depositado diretamente na conta do servidor público*” pelo CONSEG do Município de Chapadão do Céu, com o restabelecimento do estado de legalidade das coisas, ou seja, o Estado de Goiás sendo responsável pelo pagamento da AC-4, ou ainda o Município de Chapadão do Céu, mediante Convênio com o primeiro.

11. Sem embargo das ilações do item anterior, mas focando nas obrigações assumidas pelo parceiro privado no Convênio nº 004/2018, segundo suas cláusulas primeira e segunda, II, alínea “a”, devo mencionar, excogitando, hipótese em que o CONSEG realize contratação direta de cidadão que é servidor público estadual quando, fora do desempenho das atividades de seu cargo, em períodos de descanso, folga, pode incumbir-se, eventualmente, de serviços de segurança, sem caráter público, para atender objetivos privados daquela Organização civil de segurança local. Nessas condições, é possível que recursos formalmente trespassados por ente municipal ao CONSEG se prestem, via Convênio, à contraprestação financeira do indivíduo contratado. Assim, então, devem ser compreendidos o **item 22 do Parecer PA nº 646/2019** e o **item XI do Despacho nº 414/2019 PA**.

12. Por fim, para a derradeira indagação colocada no **Memorando nº 55/2018 SEI CONS. COMUN. SEGUR** (5151393), **aprovo, com aditamentos, as diretrizes dos itens XII, XIII e XIV (parte inicial) do Despacho nº 414/2019 PA**. A par dos colaboradores (art. 8º, II, da Portaria nº 1.824/2014-SSP) - os quais participam junto aos demais membros dos CONSEG´s, numa atuação focada na atividade-fim dessas entidades, mas meramente sugestiva e auxiliar, sem poder de voto ou decisivo -, tais Organizações civis demandam de outras pessoas a prestação de serviços desconectados da finalidade principal para a qual o CONSEG foi instituído. Seriam, então, essas últimas as denominadas atividades-meio, ou seja, serviços acessórios para o funcionamento operacional das entidades privadas, como atividades de limpeza, alimentação, manutenção de equipamentos, secretariado, administração de recursos humanos, dentre outras. Para essas hipóteses, a exigência de voluntariedade, com a graciousidade na prestação do serviço, não é adequada, ao risco de desestimular a formação dos CONSEG´s. Aliás, os arts. 30 e 37, I, da Portaria nº 1.824/2014-SSP ditam o caráter voluntário da atuação dos membros dos CONSEG´s pelo desempenho de suas funções, o que não deve levar a inferir como aí alcançados todo e qualquer prestador de serviço da entidade; estes, encarregados de atividades-meio, não são *membros* da Organização privada na acepção da Portaria nº 1.824/2014-SSP.

13. Advirto, porém, ainda na temática do item anterior, que os referidos funcionários administrativos, que podem ser contratados como empregados pela entidade privada, não podem ser aproveitados em atividades pelas quais o Poder Público é juridicamente responsável. Se, então, no caso específico destes autos, fortuitamente, o Estado de Goiás se beneficiar com o serviço de algum particular contratado pelo CONSEG do Município de Chapadão do Céu, como sugere a cláusula segunda, II, “a”, do Convênio nº 004/2018 (“*...logística ao Posto Rodoviário Estadual de Chapadão do Céu-GO com ... funcionária*”), pode aflorar a responsabilidade subsidiária do ente estadual pelas obrigações decursivas da aludida relação de emprego. Válidas, assim, as ponderações dos **itens 27 e 28 do Parecer PA nº 646/2019**, os quais **adoto** e, em consequência, faço **aprovação somente parcial do item XIV do Despacho nº 414/2019 PA** (trecho inicial).

14. De todo o exposto, **deixo de aprovar os itens 23 a 26, e 29, “b”, do Parecer PA nº 646/2019** (5802412), bem como **os itens IV, V, VII (passagem inicial) e XIV (trecho final) do Despacho nº 414/2019 PA** (6218429). Quanto ao mais, ficam **aprovados com os acréscimos** aqui apresentados. Enfatizo o **item 29, “c” e “d”, do Parecer PA nº 646/2019**.

15. Matéria orientada, devolvam-se os autos à **Secretaria de Estado da Segurança Pública, via Advocacia Setorial**. Antes, porém, dê-se ciência do teor desta orientação aos Procuradores do Estado lotados na **Procuradoria Administrativa** e ao representante do **Centro de Estudos Jurídicos**, este último para o fim declinado no art. 6º, §2º, da Portaria nº 127/2018 GAB, desta Procuradoria-Geral.

Juliana Pereira Diniz Prudente

Procuradora-Geral do Estado

1

“O policiamento comunitário é uma filosofia e uma estratégia organizacional que proporciona uma nova parceria entre a população e a polícia. Basei-a-se na premissa de que tanto a polícia quanto a comunidade devem trabalhar juntas para identificar, priorizar e resolver problemas contemporâneos, tais como: crime, drogas, medo do crime, desordens físicas e morais, e em geral a decadência do bairro, com o objetivo de melhorar a qualidade geral da vida na área” (TROJANOWICZ e BUCQUEROUX, 1999, Policiamento Comunitário: como começar. Tradução Mina Seinfeld de Carakushansky. São Paulo: Polícia Militar do Estado de São Paulo)

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE**, **Procurador (a)-Geral do Estado**, em 28/04/2019, às 10:52, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador **6352660** e o código CRC **003A587A**.

ASSESSORIA DE GABINETE
PRAÇA DR. PEDRO LUDOVICO TEIXEIRA 03 - Bairro SETOR CENTRAL - CEP 74003-010
- GOIÂNIA - GO - S/C



Referência:
Processo nº 201800016025436

SEI 6352660