



Processo nº 09721-02.00/18-1

## Parecer CT Coletivo nº 3/2019

Conselho Comunitário Pró-Segurança Pública – CONSEPRO. Custeio por municípios de locações de moradias para Policiais Civis e Militares, além de consertos de viaturas, telefone e internet do destacamento. Aplicabilidade da Lei nº 13.019/2014.

O Exmo. Sr. Carlos De Nardi, Prefeito Municipal de Antônio Prado, em exercício, após relatar articulação do Conselho Comunitário Pró-Segurança Pública – CONSEPRO, entidade de natureza privada, com sede no Município no intuito de melhorar as condições do policiamento Civil e Militar do Município, indaga se o Município pode custear **locações de moradias** para Policiais Civis e Militares, além de **consertos de viaturas, telefone e internet** do destacamento, bem como se é aplicável a Lei nº 13.019/2014 ou outra para essa ação.

### 1) Preliminar

*Ab initio*, registra-se possuir o Prefeito Municipal, em exercício, legitimidade para formular consultas, porém, a presente consulta não está acompanhada de parecer do órgão de assessoria técnica ou jurídica da autoridade Consulente ou de justificativa plausível para a não apresentação dessa peça consoante exige o § 1º do art. 108 do Regimento Interno desta Corte.

Ressalta-se que, de acordo com o disposto no § 2º do artigo 108 do Regimento Interno desta Corte, “a resposta à consulta não constitui prejulgamento de fato ou caso concreto” e que não pode este Tribunal substituir-se ao administrador municipal na identificação da melhor solução, “à vista das circunstâncias próprias do caso concreto e



na avaliação das implicações de cada uma das soluções preconizadas”, entendimento consubstanciado no Parecer 46/91 da Auditoria<sup>1</sup>.

Isso posto, passa-se ao mérito.

## 2) Natureza jurídica do CONSEPROS

A necessidade de colaboração mútua entre órgãos públicos e sociedade civil vem sendo difundida ao longo dos anos. Mas, atualmente, essa parceria passou a ser imprescindível na medida em que o poder público praticamente perdeu sua capacidade de investimento até mesmo em áreas essenciais como educação, saúde e segurança.

Em vista disso, esta Corte, que já se pronunciou sobre acordos envolvendo os CONSEPROs, é agora instada a manifestar-se também sobre o enfoque da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que, dentre outras providências, estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação.

De plano, alerta-se que os Conselhos Pró-Segurança Pública – CONSEPROs não possuem natureza jurídica homogênea. Tanto podem funcionar como pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos e, portanto, não integrantes da administração pública, como podem ser órgão da administração pública municipal.

Porém, tem-se observado que a grande maioria dos CONSEPROs são Organizações da Sociedade Civil (OSCs), constituídas por voluntários, representantes de entidades comunitárias e empresariais da localidade com o objetivo de colaborar com os órgãos Públicos de Segurança como a Policia Civil, Brigada Militar, Corpo de Bombeiros, Instituto Geral de Perícias e Conselho Tutelar.

A participação dos cidadãos na busca de soluções para a segurança pública está prevista na CRFB/88, no seu art. 144, ao estabelecer não só o dever do Estado na prestação de serviços de segurança pública, mas também o direito e a responsabilidade

<sup>1</sup> Aprovado pelo Tribunal Pleno, em 26-06-91.

Tribunal de Contas	
Fl. 26	Rubrica



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
CONSULTORIA TÉCNICA**



de todos os cidadãos brasileiros na “preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”. Esse artigo também prevê a edição de lei disciplinando “a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades”.

Por sua vez, a Constituição de nosso Estado, no seu art. 126, reconhece a possibilidade de instituição e atuação da sociedade via entidades como o CONSEPRO ao prever a participação da sociedade “através dos Conselhos de Defesa e Segurança da Comunidade no encaminhamento e solução dos problemas atinentes à segurança pública, na forma da lei”.

### **3) Relação do CONSEPRO com o Executivo Municipal**

Objetivando ampliar o conhecimento sobre a atuação dos CONSEPROs (Conselhos Comunitários Pró-Segurança Pública), entendeu-se oportuno realizar um levantamento sobre suas relações com os órgãos sob a jurisdição deste Tribunal de Contas na esfera municipal.

As informações foram obtidas a partir das remessas de dados encaminhadas pelos órgãos sujeitos à Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964<sup>2</sup>, por meio do Sistema de Informações para a Auditoria e Prestação de Contas (SIAPC), dados esses disponibilizados, também, no Portal Institucional do TCE-RS ([www.tce.rs.gov.br](http://www.tce.rs.gov.br)) para consulta pública.

Os resultados a seguir apresentados estão baseados na busca de credores, indicados nos arquivos de empenho, que contenham, em sua nomenclatura, o termo “CONSEPRO”. Consequentemente, é possível que tais resultados não sejam exaustivos.

Importante destacar, ainda, que os credores alcançados pela pesquisa correspondem a entidades externas à administração pública municipal, ou seja, não

---

<sup>2</sup> Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.



integram o órgão transferidor do recurso, e que sua natureza jurídica não foi objeto deste estudo.

**Dotação Autorizada, Despesa Empenhada, Liquidada e Paga  
Municípios do RS x CONSEPROs  
Exercícios de 2017 e 2018\***

<b>Exercício</b>	<b>Municípios</b>	<b>Dotação Autorizada</b>	<b>Var. (%)</b>	<b>Empenho</b>	<b>Var. (%)</b>	<b>Liquidiação</b>	<b>Var. (%)</b>	<b>Pagamento</b>	<b>Var. (%)</b>	<b>Em R\$**</b>
										2017
<b>2017</b>	73	10.617.174,50		4.275.675,20		4.240.675,20		4.154.052,18		
<b>2018</b>	57	8.469.025,49	79,77	3.373.191,24	78,89	2.742.156,45	64,66	2.624.166,66	63,17	

(\*) Dados até o 5º bimestre de 2018.

(\*\*) Valores nominais.

Fonte: Banco de dados SIAPC (bia\_despesa.qvw).

Critérios da Seleção: credor contém "CONSEPRO"; sem Restos a Pagar; ano remessa/ano empenho: 2017 e 2018, última remessa recebida no exercício.

Como se observa, a despesa realizada pelos Municípios com os CONSEPROs, considerando dez meses de execução orçamentária em **2018**, já representavam 78,89% da despesa empenhada em **2017**.

Em **2017**, setenta e três jurisdicionados haviam previsto, em seus orçamentos, dotações para realização de despesas junto ao CONSEPRO. Ao final desse exercício, a despesa empenhada superou a cifra de R\$ 4,2 milhões nesse exercício.

Em **2018**, cinquenta e sete órgãos, sendo cinquenta e seis Prefeituras Municipais e um Consórcio Público<sup>3</sup>, previram, em seus orçamentos, dotações na ordem de R\$ 8,5 milhões, para realização de despesas com os respectivos CONSEPROs.

No exame da execução orçamentária, constatou-se que as despesas empenhadas com o CONSEPRO alcançaram R\$ 3,4 milhões, nos dez primeiros meses de **2018**.

Nesse período, as Prefeituras Municipais de Três Coroas, Igrejinha, Campo Bom e Ivoti foram os órgãos que aplicaram valores acima de R\$ 300 mil no

---

<sup>3</sup> Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento. Sustentável da Serra Gaúcha – CISGA.

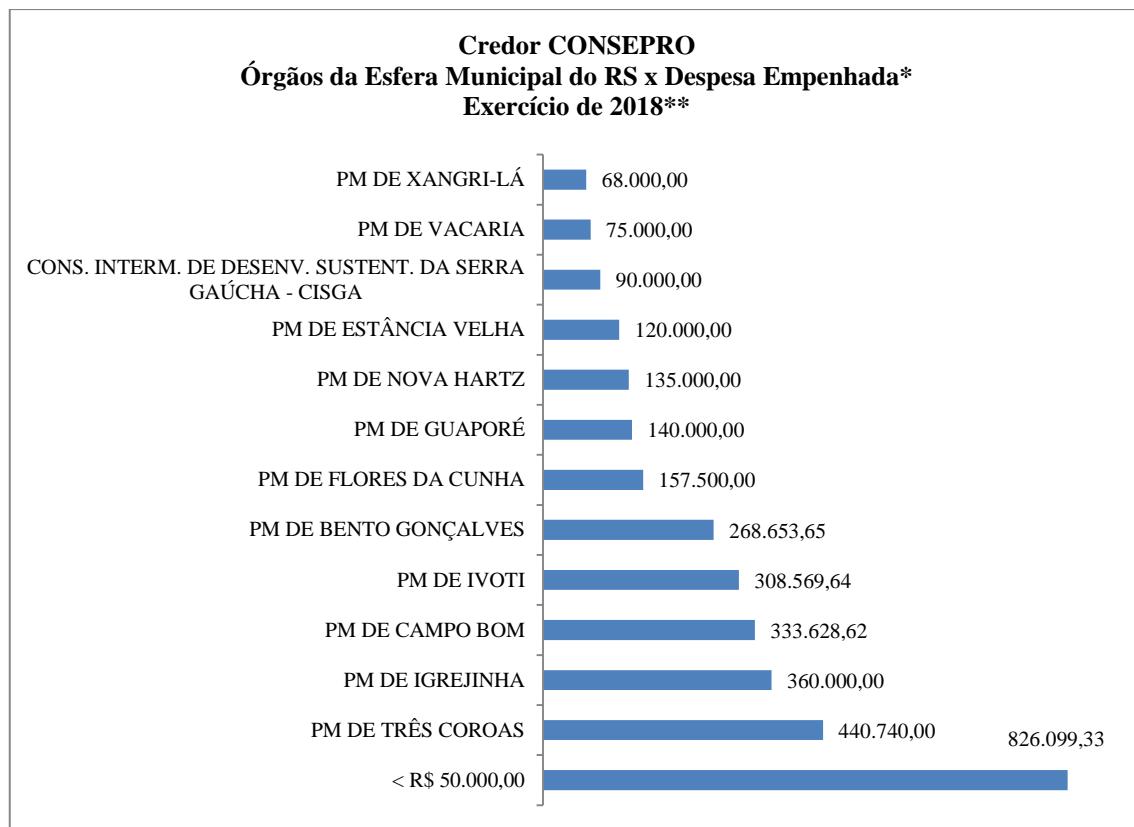
Tribunal de Contas	
Fl. 28	Rubrica



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
CONSULTORIA TÉCNICA**



CONSEPRO, enquanto outros 44 órgãos tiveram gastos inferiores a R\$ 50 mil, os quais, somados, chegam a cerca de R\$ 826 mil.



(\*) Valores nominais.

(\*\*) Dados até o 5º bimestre de 2018.

**Fonte:** Banco de dados SIAPC (bia\_despesa.qvw).

**Critérios da Seleção:** credor contém "CONSEPRO"; sem Restos a Pagar; ano remessa/ano empenho: 2018, última remessa recebida no exercício.

Quanto aos meios para concretizar essas transações, foram encontradas formas distintas, tanto na formalização dos acordos quanto na execução orçamentária. O levantamento apresentado a seguir, baseado nos dados de 2018 (parcial), demonstra a **falta de homogeneidade no tratamento dos repasses de recursos públicos municipais aos CONSEPROs.**



a) Quanto à **Função e Subfunção** utilizada para o empenho da despesa:

**Credor CONSEPRO**  
**Função e Sufunção x Dotação Autorizada e Despesa Empenhada**  
**Esfera Municipal - Exercício de 2018\***

Função	Subfunção	Dotação Autorizada	Despesa Empenhada	Em R\$**
<b>Administração</b>	Administração Geral	<b>4.699.453,46</b>	<b>985.210,00</b>	
	Assistência ao Portador de Deficiência	4.590.003,46	972.060,00	
	Policíamento	105.550,00	9.250,00	
		3.900,00	3.900,00	
<b>Assistência Social</b>		<b>77.000,00</b>	<b>16.341,77</b>	
	Assistência à Criança e ao Adolescente	77.000,00	16.341,77	
<b>Cultura</b>		<b>44.100,00</b>	<b>3.040,00</b>	
	Difusão Cultural	44.100,00	3.040,00	
<b>Encargos Especiais</b>		<b>1.080.000,00</b>	<b>114.842,72</b>	
	Outros Encargos Especiais	1.080.000,00	114.842,72	
<b>Segurança Pública</b>		<b>2.330.494,43</b>	<b>2.015.779,15</b>	
	Administração Geral	10.000,00	2.800,00	
	Defesa Civil	78.000,00	35.500,00	
	Defesa da Ordem Jurídica	90.000,00	90.000,00	
	Defesa Terrestre	23.500,00	21.500,00	
	Informação e Inteligência	10.000,00	8.000,00	
	Policíamento	2.118.994,43	1.857.979,15	
<b>Transporte</b>		<b>237.977,60</b>	<b>237.977,60</b>	
	Infra-Estrutura Urbana	218.910,93	218.910,93	
	Transporte Rodoviário	19.066,67	19.066,67	
<b>Total Geral</b>		<b>8.469.025,49</b>	<b>3.373.191,24</b>	

(\*) Dados até o 5º bimestre de 2018.

(\*\*) Valores nominais.

Fonte: Banco de dados SIAPC (bia\_despesa.qwv).

**Critérios da Seleção:** credor contém "CONSEPRO"; sem Restos a Pagar; ano remessa/ano empenho:2018, última remessa recebida no exercício.

Inicialmente, importante referir que a atual classificação funcional foi estabelecida pela Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do então Ministério do Orçamento e Gestão (MOG), e é composta de um rol de funções e subfunções prefixadas, que servem como agregadoras dos gastos públicos por área de ação governamental nas três esferas de governo.

O artigo 1º da citada Portaria traz as seguintes definições:



Art. 1º [...]

§ 1º Como **função**, deve entender-se o **maior nível de agregação das diversas áreas da despesa** que competem ao setor público.

[...]

§ 3º A **subfunção** representa uma **partição da função**, visando **agregar determinado subconjunto de despesa** do setor público.

§ 4º As **subfunções** poderão ser **combinadas com funções diferentes** daquela a que estejam vinculadas, na forma do Anexo a esta Portaria. (grifou-se)

Ainda, do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, p. 71, extrai-se o entendimento de que **a segregação das dotações orçamentárias em funções e subfunções têm o objetivo de indicar “em que área” de ação governamental a despesa será realizada.**

Nessa linha, sem entrar no mérito da classificação funcional demonstrada na tabela acima, registra-se que, como regra geral, as dotações orçamentárias destinadas às transferências de recursos aos CONSEPROs devem contemplar a **Função 06 – Segurança Pública**, a qual pode ser combinada com as diversas subfunções em vigor, de forma a **evidenciar corretamente em que área está sendo realizada a despesa** e, assim, atender às mencionadas Lei nº 4.320, de 1964, e Portaria MOG nº 42, de 1999, bem como ao princípio da transparência das contas públicas.

b) Quanto à classificação da **despesa orçamentária por natureza**:

**Credor CONSEPRO**  
**Classificação da Despesa por Natureza x Despesa Empenhada**  
**Esfera Municipal - Exercício de 2018\***

Tabela 1

Natureza da Despesa <sup>1</sup>	Elemento de Despesa	Despesa Empenhada*	Em R\$**
3.3.50.41	Contribuições	220.227,36	
3.3.50.43	Subvenções Sociais	738.514,00	
3.3.90.39	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	66.440,00	
3.3.90.41	Contribuições	2.224.149,88	
4.4.50.42	Auxílios	123.860,00	
<b>Total Geral</b>			<b>3.373.191,24</b>

**Obs. 1:** O código de natureza da despesa está assim representado: c.g.mm.ee.dd, onde: "c" representa a categoria econômica; "g" o grupo de natureza da despesa; "mm", a modalidade de aplicação e "ee", o elemento de despesa. Os desdobramentos da despesa ("dd") são irrelevantes para o estudo em tela.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
CONSULTORIA TÉCNICA**

Tribunal de Contas	
Fl. 31	Rubrica



Tabela 2  
R\$\*\*

Modalidades de Aplicação <sup>2</sup>		Em
	Despesa Empenhada*	
<b>50</b>	Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos	1.082.601,36
<b>90</b>	Aplicações Diretas	2.290.589,88
<b>Total Geral</b>		<b>3.373.191,24</b>

**Obs. 2:** A estrutura das modalidades de aplicação consta no Anexo II – Natureza da Despesa, I – Da Estrutura, “C”, da Portaria nº 163, de 2001.

(\*) Dados até o 5º bimestre de 2018.

(\*\*) Valores nominais.

**Fonte:** Banco de dados SIAPC (bia\_despesa.qvw).

**Critérios da Seleção:** credor contém "CONSEPRO"; sem Restos a Pagar; ano remessa/ano empenho:2018, última remessa recebida no exercício.

Os artigos 12 e 13 da Lei nº 4.320, de 1964, tratam da classificação da despesa orçamentária por categoria econômica e elementos. Em seu artigo 8º, a Lei estabelece que os itens da discriminação da despesa orçamentária, mencionados em seu artigo 13, serão identificados por números de código decimal, nos termos constantes em seu Anexo IV, atualmente regrado no Anexo II da Portaria Interministerial nº 163, de 04 de maio de 2001<sup>4</sup>, segundo a qual a classificação da despesa orçamentária por natureza será assim composta:

Art. 3º A classificação da despesa, segundo a sua natureza, compõe-se de:

I - categoria econômica;

II - grupo de natureza da despesa;

III - elemento de despesa;

§ 1º A natureza da despesa será complementada pela informação gerencial denominada “**modalidade de aplicação**”, a qual tem por finalidade indicar se os recursos são aplicados diretamente por órgãos ou entidades no âmbito da mesma esfera de Governo ou por outro ente da Federação e suas respectivas entidades, e objetiva, precipuamente, possibilitar a eliminação da dupla contagem dos recursos transferidos ou descentralizados.

§ 2º Entende-se por grupos de **natureza de despesa** a agregação de elementos de despesa que apresentam as mesmas características quanto ao objeto de gasto.

§ 3º O **elemento de despesa** tem por finalidade identificar os objetos de gasto, tais como vencimentos e vantagens fixas, juros, diárias, material de

<sup>4</sup> Portaria Interministerial nº 163 de 04 de maio de 2001. Versão atualizada disponível em <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/legislacao>>. Acesso em 7-12-2018. 18h.



consumo, serviços de terceiros prestados sob qualquer forma, subvenções sociais, obras e instalações, equipamentos e material permanente, auxílios, amortização e outros de que a administração pública se serve para a consecução de seus fins.

§ 4º As classificações da despesa por categoria econômica, por grupo de natureza, por modalidade de aplicação e por elemento de despesa, e respectivos conceitos e/ou especificações, constam do Anexo II desta Portaria.

§ 5º É facultado o desdobramento suplementar dos elementos de despesa para atendimento das necessidades de escrituração contábil e controle da execução orçamentária.

Dessa forma, ter-se-á um código estruturado que agrupa a categoria econômica, o grupo, a modalidade de aplicação e o elemento de despesa, por convenção, denominado de “Código de Natureza de Despesa”.

A tabela acima apresentada indica a “natureza da despesa” utilizada na gravação dos empenhos em favor dos CONSEPROs. De sua análise, pode-se concluir que 96,33% do total das despesas empenhadas correspondem a “Despesas Correntes” e 3,67% foi destinado a “Despesas de Capital” (categorias econômicas 3 e 4, respectivamente). Ainda que, coerentemente, os mesmos percentuais foram aplicados nos grupos 3 – Outras Despesas Correntes (96,33%) e 4 – Investimentos (3,67%)<sup>5</sup>.

Contudo, destacou-se a “modalidade de aplicação” utilizada para a efetivação desses gastos, em virtude da necessidade de melhor orientar sobre a utilização dessa classificação.

Como já referido, o objetivo da classificação por “modalidade de aplicação” é indicar se os recursos **serão aplicados diretamente** pela unidade detentora do crédito, por outro ente da federação ou **mediante transferência para entidades públicas ou privadas**, além de permitir, também, a eliminação de dupla contagem no orçamento.

<sup>5</sup> Portaria nº 163, de 2001, Anexo II – Natureza da Despesa, II – Dos Conceitos e Especificações, B – Grupo de Natureza da Despesa. [...] **3 - Outras Despesas Correntes:** despesas orçamentárias com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, além de outras despesas da categoria econômica "Despesas Correntes" não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa. **4 – Investimentos:** despesas orçamentárias com softwares e com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente.

Tribunal de Contas	
Fl. 33	Rubrica



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
CONSULTORIA TÉCNICA**



A partir do Anexo II da Portaria nº 163, de 2001, tópicos II – Dos Conceitos e Especificações e C – Modalidade de Aplicação, tem-se o conceito da codificação utilizada nas relações com os CONSEPROs em 2018:

- **código 50**, Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos, correspondem a despesas orçamentárias realizadas mediante transferência de recursos financeiros a **entidades sem fins lucrativos que não tenham vínculo com a administração pública**; e
- **código 90**, Aplicações Diretas, correspondem à **aplicação direta, pela unidade orçamentária, dos créditos a ela alocados** ou oriundos de descentralização de outras entidades integrantes ou não dos Orçamentos Fiscal ou da Seguridade Social, no âmbito da mesma esfera de governo.

Assim, é possível concluir que a utilização das modalidades de aplicação 90 - Aplicações Diretas **não se mostra adequada** quando se trata de despesas orçamentárias realizadas mediante a transferência de recursos financeiros amparados em acordos, tais como os que envolvem os CONSEPROs, especialmente, sob o enfoque da Lei nº 13.019, de 2014, que, dentre outras providências, estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação.

Logo, a modalidade de aplicação indicada para a entrega de recursos financeiros a terceiros, com vistas à execução de atividade de interesse público, em regime de mútua colaboração com organizações da sociedade civil como os CONSEPROs é a **50 – Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos**, correspondentes às despesas orçamentárias realizadas mediante transferência de recursos financeiros a entidades sem fins lucrativos que não integre a administração pública.

Essas modalidades de aplicação devem ser associadas a “**elementos de despesa**” que representem adequadamente os “gastos efetivos” que estão sendo realizados.



No levantamento realizado, constatou-se que, em 2018, os **elementos de despesa** utilizados na gravação dos empenhos a favor dos CONSEPROs foram: 39 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica; 41 - Contribuições; 42 – Auxílios e 43 - Subvenções Sociais.

Como se observa, não há uniformidade nas classificações dos recursos repassados, apesar da natureza similar das despesas envolvidas.

Assim, entende-se oportuno reiterar que a forma de **classificação das despesas se vincula ao objeto pactuado**, ou seja, de acordo com o serviço que será prestado. Tal classificação origina-se no orçamento e suas distinções visam à melhor evidenciação das transferências a terceiros.

No caso dos CONSEPROs classificáveis como Organizações da Sociedade Civil (OSCs), a **entrega de recursos financeiros deve estar associada à contraprestação direta em bens ou serviços**.

Dessa forma, segundo conceitos que integram a Portaria nº 163, de 2001, na movimentação desses recursos **não podem ser utilizados os seguintes elementos de despesa**:

**41 – Contribuições:** despesas orçamentárias às quais não correspondam contraprestação direta em bens e serviços e não sejam reembolsáveis pelo recebedor, inclusive as destinadas a atender a despesas de manutenção de outras entidades de direito público ou privado, observado o disposto na legislação vigente.

**42 – Auxílios:** despesas orçamentárias destinadas a atender a despesas de investimentos ou inversões financeiras de outras esferas de governo ou de entidades privadas sem fins lucrativos, observado, respectivamente, o disposto nos artigos 25 e 26 da Lei Complementar nº 101/2000;

#### **43 - Subvenções Sociais**

Despesas orçamentárias para cobertura de despesas de instituições privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa, de acordo com os artigos 16, parágrafo único, e 17 da Lei nº 4.320/1964, observado o disposto no art. 26 da LRF.

**45 - Subvenções Econômicas:** despesas orçamentárias com o pagamento de subvenções econômicas, a qualquer título, autorizadas em leis específicas, tais como: ajuda financeira a entidades privadas com fins lucrativos; concessão de bonificações a produtores, distribuidores e vendedores; cobertura, direta ou indireta, de parcela de encargos de empréstimos e



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
CONSULTORIA TÉCNICA**

Fl.	Rubrica
35	



financiamentos e dos custos de aquisição, de produção, de escoamento, de distribuição, de venda e de manutenção de bens, produtos e serviços em geral; e, ainda, outras operações com características semelhantes.

[...]

**81 - Distribuição Constitucional ou Legal de Receitas:** despesas orçamentárias decorrentes da transferência a órgãos e entidades públicos, inclusive de outras esferas de governo, ou a instituições privadas, de receitas tributárias, de contribuições e de outras receitas vinculadas, prevista na Constituição ou em leis específicas, cuja competência de arrecadação é do órgão transferidor.

Exemplificativamente, os elementos de despesa a serem utilizados devem ser representativos de “gastos específicos”, tais como<sup>6</sup>:

- 30 - Material de Consumo
- 31 - Premiações Culturais, Artísticas, Científicas, Desportivas e Outras
- 32 - Material, Bem ou Serviço para Distribuição Gratuita
- 33 - Passagens e Despesas com Locomoção
- 34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização
- 35 - Serviços de Consultoria
- 36 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física
- 37 - Locação de Mão-de-Obra
- 39 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica
- 51 - Obras e Instalações
- 52 - Equipamentos e Material Permanente

c) Quanto ao instrumento jurídico utilizado pelos municípios para selecionar a entidade beneficiada ou para com ela contratualizar com o CONSEPRO:

**Credor CONSEPRO  
Instrumento Jurídico x Despesa Empenhada  
Esfera Municipal - Exercícios de 2017 e 2018\***

Instrumento Jurídico	2017		2018		Em R\$**
	Empenhado	%	Empenhado	%	
Chamamento público	-	-	115.000,00	3,41%	
Não se aplica***	2.693.203,08	62,99%	2.131.474,15	63,19%	
Processo de Dispensa (exceto Pequeno valor)	50.207,14	1,17%	19.066,67	0,57%	
Processo de Dispensa por Pequeno Valor	1.476.781,02	34,54%	752.664,62	22,31%	
Processo de Inexigibilidade**	55.483,96	1,30%	354.985,80	10,52%	
<b>Total</b>	<b>4.275.675,20</b>	<b>100,00%</b>	<b>3.373.191,24</b>	<b>100,00%</b>	

(\*) Dados até o 5º bimestre de 2018.

(\*\*) Valores nominais.

(\*\*\*) Os dados constantes no sistema não fornecem elementos acerca do fundamento legal utilizado, se refere-se à Lei nº 8.666/93 ou à Lei nº 13.019/2014.

**Fonte:** Banco de dados SIAPC (bia\_despesa.qwv).

**Critérios da Seleção:** credor contém "CONSEPRO"; sem Restos a Pagar; ano remessa/ano empenho: 2017 e 2018, última remessa recebida no exercício.

<sup>6</sup> Vide Portaria nº 163, de 2001, Anexo II – Natureza da Despesa, I – Da Estrutura, D – Elementos de Despesa.



Como se pode depreender a partir das evidências apresentadas, dentre os empenhos pesquisados, apenas em 2018 foi indicada a realização de Chamamento Público para seleção de Organização da Sociedade Civil, representando apenas 3,41% dos recursos, enquanto os processos de inexigibilidade de seleção representaram 10,52% dos recursos até o 5º bimestre. **O tema, pela relevância, será tratado nos tópicos subsequentes.**

#### 4) Manifestações anteriores deste Tribunal

Em 1993, o Executivo Municipal de Boqueirão do Leão questionou sobre a legalidade de encaminhar à Câmara de Vereadores Projeto de Lei, a fim de repassar ao CONSEPRO verbas provenientes de multas por infração de trânsito.

Respondendo a esse questionamento, esta Consultoria na **Informação nº 809/93**, inicialmente registrou que “a segurança pública é dever do Estado, sendo que o Município, em prestando auxílio para que essa segurança se efetive, poderia estar deixando de priorizar determinadas obrigações que seriam de sua alçada”. E, mais adiante, transcreveu excerto do Parecer nº 51/92, no qual foi consignado que “escapa à competência do município a finalidade de dar suporte financeiro para o Estado e para a União prestarem os serviços que lhes são atribuídos constitucionalmente, seja na forma de cedência de servidores, seja na própria manutenção desses serviços”.

Entretanto, considerando que a atribuição primordial da administração é prestar serviços à coletividade nas três esferas de governo que podem agir isoladamente ou em mútua colaboração, esta Consultoria concluiu pela **possibilidade de cooperação mútua dos entes federados para a prestação de serviços de segurança no interesse dos municípios**, nos seguintes termos:

(...) poderia o Município conselente conveniar com a participação do CONSEPRO de Boqueirão do Leão, e desde que o mesmo esteja legalmente constituído (...) **se efetivamente a Administração vislumbrar a real necessidade de tal ajuste, observando-se, assim, o princípio da finalidade**

Tribunal de Contas	
Fl. 37	Rubrica



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
CONSULTORIA TÉCNICA**



**pública a que está vinculado o Administrador.**

É de se registrar que no convênio ficaria ajustada a participação dos envolvidos, sendo que a de ordem financeira deverá ter dotação orçamentária própria. “Inexistindo esta, deverá o Município abrir crédito especial para dar suporte legal à execução da despesa decorrente do convênio”.

Em sendo adotada a sugestão ora esposada, para a celebração do convênio deverá ser observado o disciplinamento posto no art. 116 da Lei nº 8.666, de 21-06-93, bem como o parágrafo 2º, do art. 82 da Constituição do Estado e art. 31, V da Lei Orgânica do Município.

Ressalta-se, por oportuno, e se efetivado o Convênio, que “tudo que os ‘convênios’ puderem obter de mais de uma pessoa ou que, se por eles oferecidos, interessar a mais de um dos administrados, há de ser, pelo menos em tese, mediante proposta escolhida em processo licitatório como a mais vantajosa”. (grifou-se)

Igual tratamento à matéria foi dado pela Drª Judith Martins Costa que, em seu **Parecer de nº 95/94**, recomendou a “celebração de convênio, ajuste que consubstancia, juntamente, instrumento de colaboração associativa entre entidades públicas, entre si ou entre estas e entidades particulares”.

Por sua vez, no ano de 2000, a Secretaria Estadual de Segurança Pública consultou este Tribunal objetivando identificar quais os **procedimentos para regularização de bens móveis e imóveis, além de combustível, doados ou postos à sua disposição mediante comodato para emprego na área de segurança pública**. Em resposta, esta Consultoria exarou a **Informação nº 040/2000**, na qual foi concluído:

- a) nos termos do disposto no inciso II do art. 66 do Código Civil, bem como no inciso IX do art. 7º da Constituição do Estado, pertencem à categoria de bens de uso especial do Estado os bens, móveis e imóveis, destinados à utilização na prestação de serviços públicos, e desde que todos sejam de propriedade do Poder Público Estadual. Assim, tais bens ficam afetados na medida em que lhes é atribuída destinação específica (itens 2 e 9);
- b) a existência de bens, móveis ou imóveis, utilizados pelo Estado, que se encontrem em situação de irregularidade, acarreta a impossibilidade de sua utilização para a prestação de qualquer serviço público, bem como não permite o emprego de recurso público para sua conservação ou movimentação (item 6);
- c) a sociedade, consoante possibilita a Carta Estadual, em seu art. 126, pode participar “dos Conselhos de Defesa e Segurança da Comunidade, no encaminhamento e solução dos problemas atinentes à segurança pública, na forma da lei” (item 4);
- d) ao Estado é permitido receber bens móveis e imóveis, mediante doação. No caso da exigência de encargos por parte do doador, caberá ao Estado avaliar se os mesmos amoldar-se-iam ao interesse público, ao princípio da razoabilidade, bem como aos demais princípios constitucionais e ditames legais (item 5 e subitem 5.3);

Tribunal de Contas	
Fl. 38	Rubrica



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
CONSULTORIA TÉCNICA**



- e) a doação de bens móveis dar-se-á mediante celebração de contrato e a relativa aos bens imóveis, mediante escritura pública, efetuando-se os registros devidos, respectivamente, no Serviço de Registro de Títulos e Documentos e Registro Civil das Pessoas Jurídicas e no Cartório de Registro de Imóveis competente. Em constituindo-se o doador em órgão integrante da administração direta, entidade autárquica ou fundacional, de qualquer esfera de governo, à exceção, por óbvio, do próprio Estado, caberá ao respectivo Poder Legislativo conceder a autorização pertinente e de forma prévia para a efetivação da doação, em função do disposto na alínea "b", inciso I, art. 17 da Lei Federal nº 8.666/93. (subitens 5.1 e 5.2);
- f) qualquer pessoa física ou jurídica poderá doar bens e material de consumo ao Estado. No caso de bens, caberá ao doador comprovar a propriedade legal dos mesmos, bem como, se pessoa jurídica, encontrar-se legalmente constituída (subitem 5.1);
- g) após a regular formalização da doação, mediante os respectivos representantes legais, caberia à Secretaria da Administração e dos Recursos Humanos efetuar o devido controle sobre os bens, mediante a efetivação dos registros analíticos respectivos, em função da atribuição à mesma cometida pela Lei Estadual nº 10.356/95, art. 8º, inciso XII, alínea "b", registros estes obrigatórios por força do que dispõe o art. 94 da Lei Federal nº 4.320/64. À mesma Secretaria competiria providenciar, quando exigível, o registro dos bens em nome do Estado. A Secretaria da Fazenda, em observância ao disposto na alínea "e", inciso II do art. 8º da mencionada Lei nº 10.356/95, deveria efetivar os registros contábeis devidos, incorporando contabilmente os bens ao patrimônio do Estado, em atendimento ao previsto no art. 95 da citada Lei Federal. Somente após tais providências, estariam os bens móveis em condições de serem lotados na Secretaria da Justiça e da Segurança, e os bens imóveis à mesma destinados, objetivando a utilização de todos nas atividades específicas daquela Pasta (item 7);
- h) os responsáveis pela utilização dos bens móveis deveriam estar perfeitamente identificados, mediante assinatura de termo de responsabilidade (art. 94 da Lei Federal nº 4.320/64) (item 7);
- i) na hipótese de a doação envolver dinheiro, após a assinatura do contrato de doação respectivo, os valores deveriam ser recolhidos diretamente pelo doador a uma instituição bancária oficial onde o Estado possuísse depositadas suas disponibilidades (Constituição Federal, § 3º do art. 164), cabendo à Secretaria da Justiça e da Segurança remeter cópia do instrumento e do respectivo recibo de depósito ou da guia de recolhimento à Secretaria da Fazenda, a fim de que os recursos, após a efetivação dos registros orçamentários e contábeis correspondentes, pudessem ser direcionados à aplicação consoante a destinação avençada entre as partes. Em sendo necessário, para o emprego de tais valores, caberia a abertura de crédito adicional, especial ou suplementar, nos termos do disposto na Lei Federal nº 4.320/64, artigos 40 a 43, sendo pertinente referirmos que o recurso a ser indicado para a abertura do citado crédito constituir-se-ia exatamente nos mencionados valores doados, o que estaria em total consonância com o entendimento desta Corte, consubstanciado na Informação nº 252/99 e no Parecer nº 41/99 da Auditoria, aprovados pelo Tribunal Pleno em Sessão de 12-01-2000 (item 8);
- j) com respaldo na doutrina e interpretando o disposto na Lei Estadual nº 3.303/57, alterada pela Lei nº 4.189/61, de forma mais consentânea com os princípios da economicidade e da razoabilidade, objetivando a simplificação de procedimentos, a fim de poder ser prestado um serviço mais ágil à sociedade, entendemos ser desnecessária a obtenção de autorização legislativa para a recepção, mediante doação, de bens imóveis (podendo



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
CONSULTORIA TÉCNICA**

Tribunal de Contas	
Fl. 39	Rubrica



constar como único encargo a reversão do bem ao seu doador na hipótese de o Poder Público desnaturar o uso do mesmo de uma finalidade pública) e móveis, materiais de consumo e dinheiro, sendo a mesma exigível apenas no caso dos imóveis cuja doação envolvesse outros encargos que fossem exigidos pelo doador (item 10);

k) inobstante o referido no item anterior, nenhum impedimento de ordem legal vislumbramos para que o Executivo Estadual venha a encaminhar projeto de lei à Assembléia Legislativa, solicitando autorização para receber qualquer bem, móvel ou imóvel, com ou sem encargo (item 10);

l) com relação aos bens que vierem a ser emprestados ao Estado mediante comodato, caberá à Administração Estadual verificar quais bens poderão ser objeto de utilização desta forma, firmando o contrato respectivo, por meio dos representantes legais de ambas as partes (item 11);

m) inobstante os bens objeto de comodato não serem incorporáveis ao patrimônio do Estado, eis que este apenas terá a posse e não a propriedade daqueles, competirá à Secretaria da Administração e dos Recursos Humanos o controle dos mesmos, nos moldes antes traçados referentemente à doação de bens, devendo, igualmente, em relação aos bens móveis, restarem perfeitamente identificados os responsáveis por sua utilização, mediante assinatura de termo de responsabilidade (item 11);

n) à Secretaria da Fazenda caberá efetuar o registro contábil de todos os contratos de comodato, por força do estabelecido no art. 87 já mencionada Lei nº 4.320/64. Estes registros, nos termos do previsto no § 5º do art. 105 da citada Lei, envolverão as contas de compensação (item 11);

o) relativamente aos combustíveis e a qualquer outro tipo de material de consumo, entendemos ser inaplicável o instituto do comodato. Portanto, os mesmos somente poderiam ser objeto de recebimento mediante doação (item 12);

p) quanto à totalidade dos materiais de consumo doados ao Estado, deverão ser mantidos os exatos controle físico e registros contábeis a que são submetidos os materiais comprados, sendo de responsabilidade da própria Secretaria da Justiça e da Segurança a execução do controle físico, cabendo à mesma efetuar uma avaliação do preço dos mesmos, prestando, em seguida, informação à Secretaria da Fazenda, para a efetivação dos registros contábeis pertinentes, segundo preceitua a Lei nº 4.320/64, art. 104 (item 13);

q) em objetivando eventual regularização da situação envolvendo os bens, móveis e imóveis, e materiais de consumo doados ou emprestados ao Estado, os quais se encontrem em utilização no âmbito da Secretaria da Justiça e da Segurança, caberia à mesma efetuar um levantamento, buscando identificar os doadores ou comodantes, encaminhando a documentação pertinente àqueles à Secretaria da Administração e dos Recursos Humanos ou, quando fosse o caso, diretamente à Secretaria da Fazenda, com o intuito de serem adotados todos os procedimentos anteriormente comentados (item 14);

r) visando à celebração de contrato ou de qualquer outro ajuste, deverão ser observadas as disposições da Lei Complementar Estadual nº11.299/98 (item 15);

s) precede a todos os procedimentos até aqui expostos, a averiguação da situação, por parte do Estado, de que todo e qualquer bem, seja ele móvel ou imóvel, a fim de ser passível de utilização pelo Poder Público, encontre-se em situação de total regularidade, livre e desembaraçado de qualquer ônus, não importando se o mesmo será objeto de doação, empréstimo, etc. (item 2). Por fim, devemos ressaltar que os procedimentos a serem adotados não se esgotam apenas naqueles por nós referidos, podendo a Administração Estadual adotar outros que entenda aplicáveis.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
CONSULTORIA TÉCNICA

Tribunal de Contas	
Fl. 40	Rubrica



Essa consulta também foi encaminhada para parecer da Douta Auditoria, sendo distribuída para o Auditor Substituto de Conselheiro Dr. Cesar Santolim que exarou o **Parecer nº 27/2000**, concluindo:

a) quanto às dúvidas de natureza administrativa e contábil (**item "a", supra, da consulta**):

As soluções oferecidas pela Informação nº 40/2000 mostram-se adequadas, especialmente quando enfatizam a necessidade de controle de bens, pelo órgão competente, sobre quaisquer ativos disponibilizados ao Estado, a qualquer título. Ainda que temporariamente sob detenção ou posse da Administração, o uso e a conservação destes bens submetem-se às regras próprias aplicáveis ao patrimônio público, que devem ser integralmente obedecidas.

Quanto aos meios encontrados para concretizar estas relações, entende-se que a lista é bem maior, não estando reduzida às hipóteses de doação (e doação modal) ou comodato. Note-se que, como bem registra mesmo a Consultoria Técnica, os CONSEPROs não possuem natureza jurídica homogênea, chegando mesmo, em alguns municípios, a constituirão órgãos da Administração. Assim, será viável, também, além das figuras contratuais típicas do Direito Privado (onde se poderia cogitar também do mútuo, para bens fungíveis, como o caso dos combustíveis), a adoção de modos próprios do Direito Administrativo (cessão e permissão de uso de bem público, por exemplo). Esta atividade de colaboração (eventualmente inter-governamental) vem sendo aceita por esta Corte, inclusive com viés inverso (recursos públicos destinados ao CONSEPRO), como se viu na recente decisão lançada no processo nº 5012-02.00/98-4 (decisão de 05-01-2000, publicada no D.O.E. de 31-01-2000).

O que parece ser essencial, até para permitir o posterior controle do qual recém se tratou, é que estas transferências de bens se façam no âmbito de um convênio, a ser celebrado entre o Estado e cada um destes entes (ou diretamente com os Municípios, quando os CONSEPROs integrarem sua estrutura), com adequada definição sobre as finalidades e os limites da relação. Poucas vezes a via conveniente revelou-se tão adequada quanto ao caso sob exame, vez que patentes os interesses comuns entre as partes envolvidas (na linha adotada pelo Parecer nº 95/94, da lavra da Auditora Substituta de Conselheiro, Dra. Judith Martins Costa).

Na sequência, o Ilustre Parecerista manifestou discordância acerca da possibilidade de utilização de bens doados com encargos. Veja-se:

b) quanto ao fato do *modelo de doações individualizadas, por município, e não contabilizadas, não permitir que o Estado promova a administração e prestação pública destes bens e serviços quanto a sua arrecadação e locação*.

Discorda-se da observação.

O fato de as transferências serem feitas com encargos ou vínculos de natureza restritiva, impedindo o uso fora das especificações do doador ou cedente, nem é ilegal, nem impede a devida contabilização, administração ou “prestação pública” (seja lá o que isso for) dos bens.

Seria desarrazgado que, estando o responsável pela atividade de colaboração



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
CONSULTORIA TÉCNICA

Tribunal de Contas	
Fl. 41	Rubrica



com o Poder Público atrelado aos interesses de uma determinada comunidade, não se estabeleçam, cogentemente, regras sobre a utilização destes bens em prol desta mesma comunidade. Pensar diferente é condenar o sistema ao fracasso, pois não irá o CONSEPRO de Novo Hamburgo adquirir veículos que serão usados na segurança pública de Bagé (apenas para figurar um exemplo).

Como se assinalou na Informação da Consultoria Técnica, desde que as limitações se mostrem adequadas aos princípios da razoabilidade, imparcialidade e eficiência, não existem motivos que tornem o modelo inviável.

c) quanto aos procedimentos adequados para a regularização e registro destes bens.

Adota-se integralmente o que foi dito pela Consultoria Técnica, de modo especial em relação ao item “q” (fls. 29), apontando quanto a imprescindibilidade de um levantamento sobre a situação hoje existente.<sup>7</sup>

O Ministério Público de Contas – MPC no **Parecer nº 2905/2012**, exarado no Processo de Contas nº 2123-02.00/10-1, reconheceu a possibilidade de colaboração entre estados e municípios em prol da segurança pública, mas concluiu pela impossibilidade de concessão de **auxílio-moradia**, devido ao seu caráter remuneratório. Veja-se:

(...) o auxílio moradia não pode ser incluído como despesa pública. Os valores repassados ao **CONSEPRO** devem possibilitar aos Órgãos de Segurança **condições materiais de atuação** como, por exemplo, para aquisição de armas, munição, material de expediente, construção de prédios, quartéis, etc.

Auxílio alimentação e moradia **não devem ser assim entendidos**, pois possuem **caráter remuneratório**, o que pode levar à absurda situação do Estado, responsável pelas forças de segurança, deliberadamente deixar de promover incrementos salariais para buscar impor aos Municípios a complementação destes a níveis aceitáveis para os profissionais da área.

Note-se a util e fundamental diferença entre um procedimento e outro: as condições materiais para o desempenho das atividades não integram o conjunto dos elementos que compõe a remuneração dos agentes da segurança, sendo acessórios (de maior ou menor importância) ao trabalho exercido. O pagamento de aluguéis e alimentação, ao revés, é vinculado ao servidor, civil ou militar, cuja remuneração deveria ser suficiente para prover estas necessidades, ou que deveriam ser atendidas pelo ente estatal a que estão vinculados.

Assim sendo, mesmo reconhecendo a possibilidade de colaboração entre estados e municípios em prol da segurança pública, através de concessão de auxílios financeiros aos CONSEPRO's, que por entender desprovida de caráter público as despesas efetuadas pelo Gestor no exercício, relatadas nos itens 10.1.1 e 10.1.2, opina o Ministério Público pela glosa dos valores despendidos, nos termos propostos pela Equipe de Auditoria.

<sup>7</sup> Parecer 27/2000, Cesar Santolim, aprovado pelo Tribunal Pleno em 31-05-2000.



Esse entendimento, entretanto, não foi acatado pelo Relator, Cons. Adroaldo Loureiro, como se pode depreender do excerto do seu voto:

As matérias abordadas nos **itens 10.1.1 (concessão de auxílio financeiro ao CONSEPRO, precisamente custeio de despesas com moradia do Delegado de Polícia de Tapejara) e 10.1.2 (concessão de auxílio financeiro ao CONSEPRO, atinente ao custeio de cesta básica ou moradia de servidores da Brigada Militar)** englobam despesas consideradas sem finalidade pública, mensuradas, respectivamente, em R\$ 6.000,00 e R\$ 23.400,00.

A Supervisão de Instrução de Contas Municipais (SICM) concluiu pelo afastamento dos débitos propostos, com escopo em decisões anteriores ocorridas neste Tribunal e que tiveram como alvo a mesma matéria (*entre outras: Recurso de Embargos nº. 09490-02.00/02-0, E.M. de São Borja, exercício de 1998; Recurso de Embargos nº. 9053-02.00/02-9, E.M. de Anta Gorda, exercício de 1998; e Recurso de Embargos nº. 8933-02.00/03-0, E.M. de Anta Gorda, exercício de 1999*), com fundamento na *exigência da cooperação entre as distintas esferas governamentais na consecução de objetivos de interesse comum (caso da segurança), bem como para viabilizar a efetiva presença de corporações militares no Município.*

Destarte, corroborado no conteúdo bem exposto das decisões anteriores, também infiro pelo afastamento dos débitos ora sugeridos, bem como pela supressão dos apontes.

Disso tudo, resultou a não imputação de débito pela decisão da Segunda Câmara, proferida em 28-02-2013, relativamente ao custeio de despesas com moradia do Delegado de Polícia e de servidores da Brigada Militar, além de cesta básica<sup>8</sup>.

Essa decisão está no mesmo sentido de muitas outras proferidas por este Tribunal aceitando a cooperação dos municípios com o Estado no custeio da segurança pública. Mas essa colaboração não deve se dar por mero repasse de recursos aos servidores da segurança pública. Nesse sentido importa destacar o Voto proferido no Processo de Contas de Gestão nº 0965-02.00/13-0, do Executivo Municipal de Riozinho, relativamente ao exercício de 2013:

O **item 4.1** – diz com aplicações dos recursos de forma diversa ao previsto nos termos do convênio firmado com o CONSEPRO.

A defesa afirma que os documentos elaborados para comprovar os pagamentos aos policiais de incentivo não deram lugar a comprovantes de gastos com aluguel, alimentação e manutenção, pois foram elaborados por abnegados da sociedade, sem a preocupação de uma elaboração formal e regular, espelhada no convênio firmado. Argumenta, ainda, que os recursos

<sup>8</sup> Essa decisão não foi alterada pela decisão do Recurso de Embargos nº 7394-02.00/13-4.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
CONSULTORIA TÉCNICA

Tribunal de Contas	
Fl. 43	Rubrica



recebidos a título de incentivo pelos policiais se destinaram ao custeio de aluguel e alimentação e que o fato de se empregar a designação *incentivo* que consta nos recibos não significa aplicação fora do permitido.

Ocorre que, os termos do convênio firmado são claros ao especificar que os **recursos repassados** deveriam se destinar, dentre outros fins, ao **custeio de despesas com aluguel e alimentação de policiais**.

Aliás, esta Corte de Contas tem entendido como legítimos os gastos efetuados pelos Municípios, a título de contribuição para CONSEPRO's, de forma a ajudar no custeio de despesas da área da segurança pública, ainda que seja de competência do Estado.

Assim, a documentação apresentada para fins de prestação de contas deveria ser munida de elementos que permitissem comprovar gastos com alimentos e moradia para os profissionais da segurança pública.

Entretanto, a sistemática adotada resumiu-se a entrega de recursos diretamente aos policiais mediante o fornecimento de recibo por estes a título de *incentivo*. Tais recibos não apresentam qualquer nível de detalhamento e não possibilitam comprovar que os valores repassados foram utilizados pelos policiais para custeio de aluguel e alimentação. Assim, não se denota possível comprovar que os dispêndios efetuados com os valores transferidos a título de “incentivo” foram empregados para satisfazer os termos ajustados no convênio em questão.

Relevante mencionar, nesse sentido, um acórdão do Tribunal de Justiça do Estado, que versou sobre lei do Município de Novo Hamburgo, que criou programa para construção de imóveis destinados aos integrantes da Polícia Civil, Brigada Militar e Corpo de Bombeiros. O TJ-RS<sup>9</sup>, além de considerar inconstitucional a norma local (por vício de iniciativa), também considerou a situação irregular sob a ótica das relações funcionais, salientando que o programa criado privilegiou um segmento de servidores em detrimento de outros.

Dessa forma, acolho as conclusões do Órgão Técnico e da Agente Ministerial, para imputar o débito no valor de R\$ 29.720,00.

Com base nesse voto, foi imputado o débito no valor de R\$ 29.720,00<sup>10</sup>.

Contudo, em sede de Recurso de Embargos, Processo nº 837-02.00/17-4, esse débito foi afastado pelo Relator Cons. Pedro Figueiredo, sendo acompanhado pelos demais integrantes da Sessão Plenária, por inexistir indícios de que os recursos repassados tenham sido utilizados para outras despesas, embora reconhecendo a deficiência na prestação de contas<sup>11</sup>. Desse voto, no que pertine, transcreve-se:

Resta, assim, o exame quanto à comprovação do auxílio repassado diretamente aos agentes policiais, em especial, quanto à formalização da prestação de Contas. Acerca dos documentos apresentados (recibos assinados pelos servidores beneficiados com o auxílio) tenho que, embora efetivamente não sejam esses os documentos os mais adequados, não se pode negar que o auxílio foi devidamente direcionado àqueles importantes servidores

<sup>9</sup> ADI nº 70023802846, julgada em 15-09-2008.

<sup>10</sup> Alínea “b” da decisão proferida em 10-11-2016.

<sup>11</sup> Julgado em 24-01-2018.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
CONSULTORIA TÉCNICA

Tribunal de Contas	
Fl. 44	Rubrica



estaduais, observando os termos gerais do Convênio. Embora não existam documentos fiscais comprovando a sua utilização no pagamento de aluguéis ou outras despesas de moradia, não há indícios de que os recursos repassados teriam sido utilizados para pagamento de outras despesas, senão as autorizadas no Convênio. Nem mesmo a utilização equivocada da expressão “incentivo” gravada na “relação de pagamentos” (fls. 114 a 147) modificada a natureza do auxílio, muito menos representa isso VANTAGEM PESSOAL indevida de recursos públicos ou de forma não adequada ou prevista no Termo de Convênio, razão pela qual **dou provimento ao apelo para afastar o débito imposto**. Entendo que a imperfeição observada pela auditoria na prestação de contas é passível de multa e alerta, sendo que essas cominações constam expressamente do voto ora embargado<sup>12</sup>.

Também é oportuno considerar manifestação do Relator no Processo de Contas nº 4845-02.00/09-9, Dr. César Santolim:

**Item 5.8** – Convênio 09/2009 firmado com o Conselho Comunitário Pró-Segurança Pública – CONSEPRO, com vistas à concessão de auxílio financeiro aos servidores civis e militares dos órgãos que compõem a segurança pública do Município.

Na área da segurança pública, há muito este Tribunal de Contas aceita a possibilidade da colaboração associativa entre Entidades Públicas ou entre estas e Entidades Particulares<sup>13</sup>, mediante a celebração de convênio.

Segundo o teor dos Pareceres TCE nº 95/1994 e 27/2000, a celebração de convênio diretamente com o Estado somente seria exigível se o CONSEPRO beneficiado com a ajuda financeira integrasse a estrutura da Administração Pública Estadual. Porém, se o CONSEPRO conveniado for uma entidade particular, então estaria adequada a firmação de convênio diretamente com o Município Auditado. Como a equipe de auditoria não traz elementos acerca da natureza jurídica do CONSEPRO de Canela, adequado afastar esse aspecto do aponte.

Quanto à inexistência de autorização na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual para que o Executivo Municipal pudesse contribuir para o custeio de despesas de competência de outro Ente da Federação (art. 62, inc. I, da Constituição Federal) não há manifestação do Gestor.

Segundo este Tribunal de Contas, em tese, são legítimos os gastos efetuados pelo Município a título de contribuição para CONSEPROs, de forma a ajudar no custeio de despesas da área da segurança pública, ainda que esta seja de competência do Estado, desde que, obviamente, atendidas as exigências do art. 62 da LRF.

Relativamente aos gastos a serem cobertos com a ajuda financeira ao CONSEPRO, aquisição de cartões de crédito pré-pagos, cabe referir que, ainda que o Convênio preveja o bloqueio dos cartões de crédito “*para uso exclusivo no Município*”, o que, de certa maneira, limita as possibilidades de desvio na execução do ajuste, o fato de que a grande maioria dos servidores consta como beneficiária dos cartões de crédito em todo o período do convênio e, ainda, que a ausência de despesas a título de alimentação ou estadia indica que os beneficiários podem ser residentes no Município, indica

<sup>12</sup> Esse posicionamento ocorreu no âmbito de um processo específico cujo contexto da administração municipal foi analisado, não devendo, portanto, servir de orientação deste Tribunal em casos de colaboração de municípios com a segurança pública via CONSEPRO.

<sup>13</sup> Pareceres TCE nº 51/1992 e 95/1994.

Tribunal de Contas	
Fl. 45	Rubrica



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
CONSULTORIA TÉCNICA**



o desvirtuamento do Convênio, cujo objetivo era custear as despesas “*do efetivo excedente nas datas em que for exigido um maior número de policiais.*” (grifou-se).

Portanto, a forma como o Convênio foi executado comprometeu o objetivo primordial ali estabelecido, de incentivar o deslocamento de policiais de outros municípios ou regiões para prestar serviços.

Verifica-se, por outro lado, que a prestação de contas não traz o detalhamento das despesas efetuadas com os cartões de crédito, o que prejudica a comprovação da adequação do gasto ao interesse público.

Ademais, o Convênio é deficiente quanto à discriminação das despesas passíveis de ser atendidas com os cartões, posto que admite a “*aquisição de mercadorias e serviços no comércio local*”, disposição muito ampla e genérica, que abre margem ao emprego dos recursos dissociado do interesse público.

Além de todas as deficiências apontadas no convênio, verifica-se ainda a existência de despesas bancárias não contempladas no Plano de Aplicação aprovado, o que gera a necessidade de **devolução** os cofres municipais da quantia de **R\$ 250,00<sup>14</sup>**.

De uma maneira geral, as decisões desta Corte com imposição de débito relativas a repasses ao CONSEPRO decorrem da utilização dos recursos em finalidade diversa da prevista na legislação autorizadora do repasse e/ou no Convênio ou então deficiência na prestação de contas. Como exemplo, destacam-se os seguintes Processos de Contas e seus respectivos Recursos de Embargos:

Processos de Contas	Recurso de Embargos
00981-02.00/11-6	7502-02.00/14-7
994-02.00/13-2	8867-02.00/15-1
8336-02.00/12-8	Sem interposição de recurso quanto a essa matéria.
4840-02.00/09-5	10080-02.00/12-4
01157-02.00/09-7	Sem interposição de recurso.

Assim, como se pode observar, a cooperação da administração municipal com a Segurança Pública e o recebimento de doações via CONSEPRO para a Segurança Pública não são assuntos novos neste Tribunal. E consoante demonstrado, há pronunciamentos expressos acerca da possibilidade de Municípios conveniarem com os CONSEPROs locais para colaborar com a segurança pública (Informação nº 809/93 e

<sup>14</sup> Primeira Câmara, em 13-12-2011. A imputação de débito foi afastada no Recurso de Embargos nº 3546-02.00/12-0, mas a inconformidade permaneceu hígida, a par de Recursos de Embargos de Declaração interpuestos (Processos nºs 484-02.00/16-4, 5221-02.00/16-5 e 10.287-02.00/15-4).



Parecer nº 95/1994); de o Poder Executivo Estadual receber bens (móvels, imóveis e de consumo) em doação, comodato ou empréstimo (Informação nº 40/2000 e Parecer nº 27/2000) dos CONSEPROs locais; e de custeio de despesas com moradia ou cestas básicas a servidores da segurança pública estadual por municípios via CONSEPRO (Processo de Contas nº 2123-02.00/10-1 e outros).

**Na presente Consulta, o custeio de despesas com conserto de viaturas, telefone, internet e locação de moradias amoldam-se aos pronunciamentos antes referidos, levando à conclusão de regularidade das despesas para essas finalidades em prol da Segurança Pública.**

Em razão disso, a novidade diz respeito à edição da Lei das Parcerias, **Lei nº 13.019, de 31-07-2014**, que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil (OSC), em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, e a **Lei nº 13.675, de 11-06-2018**, que, dentre outras providências, disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); e institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp).

## **5) Aplicabilidade da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014**

### **5.1 A importância da Lei nº 13.019/14**

A Lei das Parcerias veio para tornar mais seguras as relações entre as OSC e o Estado (em sentido amplo), com amparo em regras consolidadas e na transparência quanto às informações referentes aos recursos repassados, e com fortalecimento do controle das prestações de contas dessas parcerias pelo gestor, pelo controle interno e pelo Tribunal de Contas. Ao lado da Lei de Acesso à Informação (LAI) e da Lei Anticorrupção, pretende “um processo mais transparente e democrático de parcerias



com o Terceiro Setor, reduzindo a discricionariedade do gestor”<sup>15</sup>. Também é preocupação da Lei fortalecer a ampla participação social e a extensa divulgação das ações, como se vê, especialmente, pelo seu art. 14:

Art. 14. A administração pública divulgará, na forma de regulamento, nos meios públicos de comunicação por radiodifusão de sons e de sons e imagens, campanhas publicitárias e programações desenvolvidas por organizações da sociedade civil, no âmbito das parcerias previstas nesta Lei, mediante o emprego de recursos tecnológicos e de linguagem adequados à garantia de acessibilidade por pessoas com deficiência.

Os fundamentos da Lei das Parcerias, além da transparência na aplicação dos recursos e da ampla participação social, são explicitados no *caput* do art. 5º: a gestão pública democrática; o fortalecimento da sociedade civil; e os princípios da legalidade, da legitimidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia. Esses últimos decorrem do fato de que, apesar de a parceria firmar-se com um ente privado, não se afastam os princípios básicos que norteiam a Administração Pública, em virtude da utilização de recursos públicos e da execução de atividade de interesse público.

## 5.2 Os CONSEPROs de natureza pública

Para determinar qual lei – a de Licitações e Contratos, naquilo que couber (especialmente art. 116), ou a das Parcerias – se aplica nas relações entre Estado/municípios e os CONSEPROs, necessário se estabelecer qual é a **natureza** do Conselho que firmará o compromisso com o Estado ou com o município: se pública (integrante da Administração Pública estadual ou municipal) ou privada (OSC).

Quando o CONSEPRO integra a estrutura do executivo **estadual**<sup>16</sup>, as regras a observar, por óbvio, serão aquelas aplicáveis aos órgãos e conselhos estaduais, sem interveniência daquelas da Lei das Parcerias. De forma que não há maiores comentários a tecer, pois tais regras já são do conhecimento geral.

<sup>15</sup> NUNES, Valtuir Pereira. **O Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil - Lei nº 13.019/2014.** Disponível em: <<https://www.irbcontas.org.br/site/index.php/2014-11-07-12-36-15/publicacoes/item/686-artigo-o-novo-marco-regulatorio-das-organizacoes-da-sociedade-civil-por>>. Acesso em: 20 jun. 2018

<sup>16</sup> Embora não se tenha notícia de CONSEPRO estadual.



Na hipótese de o CONSEPRO fazer parte da estrutura dos executivos **municipais**, o **convênio** será o instituto adequado para a perfectibilização do compromisso pertinente, com ou sem transferência de recursos, uma vez que nos dois polos figuram entes da Administração Pública.

Segundo esclarecido no Parecer nº 27/2000, é essencial que

estas transferências de bens se façam no âmbito de um convênio, a ser celebrado entre o Estado e cada um destes entes (ou diretamente com os Municípios, quando os CONSEPROs integrarem sua estrutura), com adequada definição sobre as finalidades e os limites da relação. Poucas vezes a via convenial revelou-se tão adequada quanto ao caso sob exame, vez que patentes os interesses comuns entre as partes envolvidas (na linha adotada pelo Parecer nº 95/94, da lavra da Auditora Substituta de Conselheiro, Dra. Judith Martins Costa)<sup>17</sup>.

Assim, o repasse de recursos do município para o Estado submete-se ao disposto no art. 116 da Lei nº 8.666/93, naquilo que couber, e nas normas locais, quando existentes. Caso não haja normatização local, uma alternativa pode ser a adoção das normas estaduais por parte dos municípios, mediante a edição de decreto ou de lei, essa de iniciativa do Poder Executivo.

E ainda que os recursos sejam repassados mediante convênio, qualquer aquisição que se fizer em razão desse, mesmo que por intermédio do CONSEPRO, deve-se obedecer a Lei de Licitações e Contratos, pois os recursos repassados **são públicos**.

### 5.3 Os CONSEPROs de natureza privada

Conforme as alíneas “a” a “c” do inc. I do art. 2º da Lei das Parcerias, qualificam-se como OSC as **entidades privadas sem fins lucrativos**, as **sociedades cooperativas** previstas na Lei nº 9.867/99 e as **organizações religiosas** que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos.

Especialmente para as entidades privadas sem fins lucrativos, a identificação

<sup>17</sup> Parecer 27/2000, Cesar Santolim, aprovado pelo Tribunal Pleno em 31-05-2000.



que a Lei estabelece é a **inexistência de repartição de valores derivados de sua atividade aos associados**, ou seja, a OSC não pode distribuir o capital auferido com a captação dos recursos<sup>18</sup>, na mesma esteira do § 3º do art. 12 da Lei nº 9.532/97. E como o CONSEPRO não se enquadra nas definições da sociedade cooperativa ou organização religiosa, despiciendo tecer maiores considerações sobre o assunto.

Assim sendo, pelo enquadramento como OSC, as parcerias com CONSEPROs privados devem obedecer a Lei das Parcerias, sem exceções. E uma das primeiras etapas para definir a legalidade dos repasses na forma dessa Lei é confirmar a efetiva e regular constituição da OSC, nos termos dos art. 33 e 34, observando-se as diretrizes indicadas no já citado art. 5º.

E, nesse caso, deve-se atentar para não confundir **organizações da sociedade civil com Organizações Sociais (OS)** ou com **Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP)**, cujas relações com a Administração Pública se regem por normas próprias, a saber, as Leis Federais nºs 9.637/98 e 9.790/99, conforme exceção específica dos incs. III e VI do art. 3º da Lei nº 13.019/14.

Na Administração estadual, a Lei nº 13.019/14 foi regulada pelo Decreto Estadual nº 53.175/16<sup>19</sup>, o qual trata do regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública estadual e as OSC, tendo a CAGE editado a Instrução Normativa nº 05, de 27-12-16<sup>20</sup>, dispondo sobre essas parcerias. E, assim como para os convênios, existe um Guia de Procedimento de Parcerias<sup>21</sup>, que deve ser observado ao se firmar tais compromissos. Desse modo, sendo a parceria firmada entre o CONSEPRO e o Estado, essas normas também devem ser seguidas.

---

<sup>18</sup> Nunes, op. cit.

<sup>19</sup> Regulamenta o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública Estadual e as organizações da sociedade civil, previsto na Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014.

<sup>20</sup> Dispõe sobre as parcerias a serem celebradas no âmbito dos Poderes Executivo, inclusive Autarquias e Fundações, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e do Tribunal de Contas do Estado, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.legislacao.sefaz.rs.gov.br/Site/Document.aspx?inpKey=254645&inpCodDispositivo=&inpDsKeywords=>>>. Acesso em 14 nov. 2018.

<sup>21</sup> Disponível em: <<https://cage.fazenda.rs.gov.br/conteudo/8817/guia-de-procedimentos---parcerias>>. Acesso em: 19 nov. 2018.



## 5.4 A operacionalização e a execução das parcerias com CONSEPROs privados

No que diz com a operacionalização e execução da parceria, embora o art. 18 da Lei preveja um **Procedimento de Manifestação de Interesse Social** (PMIS), pelo qual as OSC “poderão apresentar propostas ao poder público para que este avalie a possibilidade de realização de um chamamento público objetivando a celebração de parceria”, no caso em tela não há necessidade desse Procedimento (*caput* do art. 21 da Lei das Parcerias), pois os CONSEPROs municipais foram criados justamente para colaborar com a segurança pública.

Mas a importância da **apresentação da proposta** à Administração é ressaltada por Santana et. al.<sup>22</sup>:

É a etapa ou o procedimento que permite uma espécie de elaboração colaborativa, serviente à futura celebração da parceria.

...

Permite-se fazer uma analogia deste instituto... com o modelo internacional da *Unsolicited Proposal*... onde o setor não governamental de certa forma identifica a demanda e colabora com a estruturação do projeto da futura parceria.

Essa **proposta** – mais sintética que o **Plano de Trabalho** – deve obedecer aos requisitos do art. 19: identificação do subscritor, indicação do interesse público envolvido e diagnóstico da realidade que se quer modificar, aprimorar ou desenvolver e, quando possível, indicação da viabilidade, dos custos, dos benefícios e dos prazos de execução da ação pretendida. Além disso, deve ser tornada pública pela Administração em seu sítio eletrônico, conforme prevê a primeira parte do *caput* do art. 20 da Lei das Parcerias, mesmo que não seja instaurado um PMIS. Esse, a teor do mesmo dispositivo, **poderá ser realizado** se a Administração entender conveniente e oportuno ouvir a sociedade sobre o tema, conforme regras locais, nos termos do parágrafo único do art. 20.

E como somente o CONSEPRO, em princípio, poderá executar a parceria, a

---

<sup>22</sup> Op. cit., p. 49.



apresentação da proposta não implicará, necessariamente, a deflagração de um **chamamento público**. Esse será **inexigível** nos termos do *caput* do art. 31 da Lei das Parcerias:

Art. 31. Será considerado inexigível o chamamento público na hipótese de inviabilidade de competição entre as organizações da sociedade civil, em razão da natureza singular do objeto da parceria ou se as metas somente puderem ser atingidas por uma entidade específica, especialmente quando:

No entanto, existindo outra OSC interessada no âmbito local, haverá a necessidade de chamamento público.

De salientar que a inexigibilidade do chamamento público **não afasta** a necessidade de observância das demais disposições da Lei nº 13.019/14 e das normas locais próprias de cada ente federado. Assim, de lembrar que nas parcerias firmadas entre Estado e CONSEPROS privados de serem observadas, ainda, as disposições dos arts. 7º e 8º da Lei Estadual nº 15.104/18 (Cria o Fundo Comunitário PRÓ-SEGURANÇA e dá outras providências), naquilo que couber.

Aceita a proposta, essa deverá ser detalhada no **Plano de Trabalho** exigido pelo art. 22 da Lei das Parcerias, o qual deverá ser anexado, como “parte integrante e indissociável”, de qualquer dos instrumentos de parceria, conforme reza o parágrafo único do art. 42. Esse Plano deve conter, no mínimo: descrição da realidade objeto da parceria, demonstrando o nexo entre a primeira e as atividades ou projetos e metas a serem atingidas; descrição de metas a serem atingidas e de atividades ou projetos a serem executados; previsão de receitas e de despesas a serem realizadas na execução das atividades ou dos projetos; forma de execução de atividades/projetos e de cumprimento das suas metas; e definição dos parâmetros a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas.

Em suma, o objetivo do Plano de Trabalho é que a **OSC** detalhe como “propõe executar as ações para alcançar o resultado pretendido”<sup>23</sup>, e não que a Administração defina como a OSC deve fazê-lo.

Uma situação que pode gerar dúvidas e que cabe referir é o caso de repasse pelo CONSEPRO privado de bem (móvel ou imóvel) ao Estado/município: esse bem

<sup>23</sup> Santana et. al., p. 53.



deve ser considerado recurso financeiro ou não? A definição é importante para definir qual o instrumento adequado a se utilizar na parceria: se Termo de Colaboração, Termo de Fomento ou Acordo de Cooperação.

A Procuradoria-Geral do Estado (PGE), já sob a égide da Lei das Parcerias, ao exarar o Parecer nº 17.418/18<sup>24</sup>, no qual é analisada a possibilidade de firmatura de ajuste entre o Estado do Rio Grande do Sul e o CONSEPRO de determinado município, a fim de que essa entidade privada procedesse à locação de imóvel com vistas à cessão gratuita ao Estado para instalação da Brigada Militar, concluiu no seguinte sentido:

Dessa forma, cuidando-se o CONSEPRO de uma “associação de fins não lucrativos e de interesse público de âmbito local”, conforme registrado à fl. 07, artigo 1º da Lei Municipal nº 14/2013, entende-se que a forma jurídica a ser utilizada para a cedência gratuita do imóvel a ser alugado por aquele, nos termos previstos na Lei nº 13.019/2014, deve necessariamente ser por meio de acordo de cooperação, que é definido, nos termos do art. 2º, VIII-A, do precitado diploma legislativo, como o *“instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros”*.

Como a cessão de bem imóvel **não representa** transferência de recursos financeiros propriamente dita, não há impedimento à classificação desse ato como **acordo de cooperação**, por não envolver transferência de recursos financeiros (inc. VIII-A do art. 2º da Lei nº 13.019/14). Essa é a posição da doutrina<sup>25</sup> e da Câmara Permanente de Convênios da Advocacia Geral da União<sup>26</sup>: os “recursos financeiros” referidos na Lei seriam estritamente **valores em dinheiro ou crédito**, não abarcando, portanto, **bens móveis ou imóveis**.

Nunes<sup>27</sup> faz um alerta acerca dessas situações, conforme a previsão do art. 29:

<sup>24</sup> Acolhido pelo Procurador-Geral Adjunto em 11-10-18.

<sup>25</sup> MENDES, Michelle Diniz. ACORDO DE COOPERAÇÃO. In: MENDES, Michelle Diniz. **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil**. De acordo Lei nº 13.019/2014, que instituiu o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), e o Decreto nº 8.726/2016. 1ª reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2017. P. 87 a 134. SANTANA, Jair Eduardo et al. **Lei das Parcerias**. Lei nº 13.019/2014. Comentários e Prática para Implantação. Belo Horizonte: Fórum, 2017. P. 33. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública**. Concessão. Permissão. Franquia. Terceirização. Parceria público-privada. 11ª ed. (rev. e atual.). Rio: Forense, 2017. P. 370.

<sup>26</sup> Parecer nº 15/2013/CÂMARAPERMANENTECONVÊNIOS/DEPCONSU/PFG/AGU. Disponível em: <[http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id\\_conteudo/238681/parecer\\_n\\_\\_15\\_2013\\_camarapermanent econvenios\\_depconsu\\_pgf\\_agu.pdf](http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/238681/parecer_n__15_2013_camarapermanent econvenios_depconsu_pgf_agu.pdf)>. Acesso em: 13 nov. 2018.

<sup>27</sup> Op. cit.



No entanto, ainda que sem transferência de recursos, se o objeto envolver a celebração de **comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial**, o chamamento público torna-se **obrigatório**, também nessa modalidade de parceria [acordo de cooperação]. (grifos no original)

Porém, entende-se que, **também nesse caso, é exigível** o chamamento público para firmatura de parceria com os CONSEPROs, *ex vi* o previsto no *caput* do art. 31, em razão da inviabilidade de competição ocasionada pela natureza singular da parceria ou pelo fato de as metas só poderem ser alcançadas pela entidade específica. Assim, mesmo ocorrendo a situação referida por Nunes, exigível o chamamento público, com fundamento em outro dispositivo da Lei das Parcerias que suplanta a exceção do art. 29.

E em sendo o CONSEPRO de natureza privada, afasta-se a aplicação da Lei nº 8.666/93 para as aquisições de bens e serviços realizadas pela OSC, independentemente de o repassador do recurso ser o Estado ou o município. O que não significa dizer que as aquisições e contratações promovidas pelas OSC, usando recursos – públicos – da parceria não devam ser realizadas “**de forma pública, objetiva e imensoal, com observância dos princípios do *caput* do art. 37 da CF, e nos termos do regulamento próprio a ser editado no âmbito de cada entidade**”<sup>28</sup>.

Nesse sentido, traz-se excerto da ementa da decisão à ADI nº 1923-DF<sup>29</sup>, que, embora tenha tratado de Organizações Sociais (que estão fora do âmbito da Lei das Parcerias), aplica-se às aquisições realizadas por OSC:

15. As organizações sociais, por integrarem o Terceiro Setor, não fazem parte do conceito constitucional de Administração Pública, razão pela qual **não se submetem, em suas contratações com terceiros, ao dever de licitar**, o que consistiria em quebra da lógica de flexibilidade do setor privado, finalidade por detrás de todo o marco regulatório instituído pela Lei. **Por receberem recursos públicos, bens públicos e servidores públicos, porém, seu regime jurídico tem de ser minimamente informado pela incidência do núcleo essencial dos princípios da Administração Pública (CF, art. 37, caput)**, dentre os quais se destaca o princípio da **impostoalidade**, de modo que suas contratações devem observar o disposto em regulamento próprio (Lei nº 9.637/98, art. 4º, VIII), fixando **regras objetivas e impostoais para o dispêndio de recursos públicos**. (grifou-se)

<sup>28</sup> Nunes, op. cit. Grifos no original.

<sup>29</sup> J. na Plenária de 14-04-15, rel. para o Acórdão Min. Luis Fux. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=308380793&ext=.pdf>>. Acesso em: 07 dez. 2018.

Tribunal de Contas	
Fl. 54	Rubrica



Portanto, mesmo desobrigados de seguir da Lei de Licitações e Contratos, os CONSEPROs não podem se afastar dos princípios constitucionais básicos da Administração Pública, na forma de regulamentação própria da entidade.

### 5.5 As exigências para a celebração e a formalização das parcerias com CONSEPROs privados

Também importante salientar-se as exigências do art. 35 da Lei das Parcerias para celebrar e formalizar os Termos de Colaboração ou de Fomento, além da realização do chamamento público (inc. I, **quando exigível**) e da aprovação do plano de trabalho (inc. IV): indicação de dotação orçamentária (quando houver repasse de recurso ao CONSEPRO, inc. II); demonstração de que os objetivos e finalidades institucionais e a capacidade técnica e operacional da OSC foram avaliados e são compatíveis com o objeto (inc. III); emissão de parecer de órgão técnico da Administração acerca do mérito da proposta de acordo com a parceria adotada, identidade e reciprocidade das partes, da viabilidade da execução, da verificação do cronograma de desembolso, descrição dos meios disponíveis para a fiscalização física e financeira, da designação do gestor da parceria e das comissões de monitoramento e avaliação (inc. V); e emissão de parecer jurídico acerca da possibilidade de celebração da parceria (inc. VI).

Caso o parecer técnico ou jurídico apresentem ressalvas quanto à possibilidade de celebrar a parceria, os aspectos ressalvados podem ser sanados, mediante justificativa, serem preservados ou excluídos, conforme o § 2º do art. 35.

Mesmo que não se aplique – em princípio – a obrigação de chamamento público para firmar parcerias com CONSEPROs privados, há a necessidade de que o cumprimento das exigências do art. 35 seja verificado pela **comissão de seleção** (inc. X do art. 2º da Lei), colegiado constituído por ato publicado em meio oficial de comunicação, com a participação de pelo menos um servidor ocupante de cargo efetivo ou emprego permanente do quadro do órgão que firma a parceria. Para nomear esse servidor/empregado – ou mais de um – a Administração deve atentar para a proibição do § 2º do art. 27 (pessoa que, nos últimos cinco anos, tenha mantido relação jurídica

Tribunal de Contas	
Fl. 55	Rubrica



com, ao menos, uma das entidades participantes do chamamento público), devendo ser designado substituto com qualificação equivalente (§ 3º).

A comissão de seleção pode ser designada, ainda, pelo conselho gestor, em caso de o projeto ser financiado com recursos de fundos específicos (§ 1º do art. 27 da Lei), ou seja, se a parceria envolver transferência de recurso da Administração para o CONSEPRO privado e esse recurso seja oriundo de fundo, o conselho desse fundo pode designar a comissão.

No caso dos CONSEPROs privados, portanto, se aplicarão as normativas<sup>30</sup> referentes ao Termo de Colaboração (inc. VII do art. 2º e art. 16 da Lei das Parcerias) ou de Fomento (inc. VIII do art. 2º e art. 17 da Lei das Parcerias) ou do Acordo de Cooperação (inc. VIII-A do art. 2º da Lei das Parcerias), mesmo quando os objetos dessas parcerias sejam transferidos do CONSEPRO para a Administração Pública.

### **5.5.1 Impossibilidade de concessão de Subvenções Sociais em favor das Organizações da Sociedade Civil com amparo na Lei das Parcerias**

Como referido no tópico anterior, entre as exigências do art. 35, da Lei das Parcerias, para a celebração e formalização dos Termos de Colaboração ou de Fomento, necessária a **indicação da dotação orçamentária** que irá suportar o repasse de recursos para a OSC. As orientações sobre a matéria já foram apresentadas no item 3 deste Parecer.

Uma questão, no entanto, merece análise mais acurada: a de **verificar se as disposições da Lei nº 13.019, de 2014, autorizam a concessão de subvenções sociais em favor das Organizações da Sociedade Civil**.

Para responder a questão, imprescindível melhor compreender os conceitos e a natureza jurídica das subvenções sociais.

---

<sup>30</sup> Em parcerias firmadas com o Estado, aplicar-se-ão as normas estaduais pertinentes. Em parcerias firmadas entre os municípios e os CONSEPROs, as normas a aplicar serão aquelas que o município adotar como suas (legislação produzida localmente ou as federais/estaduais, mediante adoção dessas por meio de lei local).



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
CONSULTORIA TÉCNICA

Tribunal de Contas	
Fl.	Rubrica
56	



Segundo o art. 12, § 3º, da Lei nº 4.320, de 1964, consideram-se subvenções:

§ 3º [...] as transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas, distinguindo-se como:

I - **subvenções sociais**, as que se destinem a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa;

II - **subvenções econômicas**, as que se destinem a empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril. (grifou-se)

A LC nº 101, de 04 de maio de 2000, por sua vez, assim dispõe no Capítulo VI – Da Destinação de Recursos Públicos para o Setor Privado, artigo 26:

Art. 26. A **destinação de recursos** para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas deverá ser **autorizada por lei específica**, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.

§ 1º O disposto no caput aplica-se a toda a administração indireta, inclusive fundações públicas e empresas estatais, exceto, no exercício de suas atribuições precípuas, as instituições financeiras e o Banco Central do Brasil.

Conjugando-se os dispositivos legais acima citados, tem-se a completa definição de “subvenção social”, como muito bem consta no Parecer da Advocacia-Geral da União (AGU) nº 00003/2016/CPCV/PGF/AGU<sup>31</sup>:

Assim, portanto, conjugando as disposições do art. 12, § 3º, da Lei nº 4.320/64 com o art. 26 da Lei Complementar nº 101/2000, teremos a definição legal de subvenção social como sendo **“a transferência de recursos para cobrir despesas de custeio de instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa, desde que essa transferência seja autorizada por lei específica, esteja prevista no orçamento e a instituição beneficiada atenda às condições estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.** (grifou-se)

Destacam-se, desse conceito, dois aspectos importantes:

- a exigência, a partir da LC nº 101, de 2000, de que a concessão de subvenção social seja previamente autorizada por lei específica; e

<sup>31</sup> Advocacia-Geral da União, Procuradoria-Geral Federal, Câmara Permanente de Convênios. NUP: 00407.007117/2016-17. Disponível em Disponível em <[http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id\\_conteudo/238681](http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/238681)>. Acesso em 15-10-2018.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
CONSULTORIA TÉCNICA

Tribunal de Contas	
Fl.	Rubrica
57	



- que as subvenções sociais destinam-se, **exclusivamente**, à cobertura das despesas de custeio das entidades beneficiadas.

A Advocacia-Geral da União (AGU), no já citado parecer, ainda ensina:

- É de se lembrar, por outro lado, que nos termos do art. 16 da Lei nº 4.320/64 e do art. 71 da Lei nº 13.242/2015 as subvenções sociais serão concedidas para prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, sempre que a suplementação de recursos de origem privada aplicados a esses objetivos revelar-se mais econômica, ou seja, o Estado, ao invés de prestar diretamente esses serviços, transfere recursos a uma entidade privada para que ela mantenha o atendimento à população. Nesse caso, os recursos repassados não estão vinculados a um plano de trabalho específico, sendo que a própria entidade beneficiada é que deve gerenciar a aplicação dos valores recebidos, logicamente, mantendo os serviços essenciais mencionados. Assim é que os recursos poderão ser aplicados às necessidades de custeio da própria entidade beneficiada.
- Já os recursos repassados às Organizações da Sociedade Civil por meio de termos de colaboração e de fomento podem ser aplicados a qualquer serviço ou atividade cujas finalidades sejam de interesse público e recíproco, porém, mesmo que envolvam despesas de custeio da entidade, devem estas ficar restritas aos gastos previstos no plano de trabalho. Aliás, nesse sentido, destaque-se que o art. 46, I, da Lei nº 13.019/2014 e o art. 42 do Decreto nº 8.726/2016 enumeraram uma série de despesas com remuneração da equipe de trabalho, que inclusive podem ser dos quadros da própria Organização da Sociedade Civil, e que podem ser pagas com recursos vinculados à parceria; porém, esse último dispositivo limitou esses gastos àqueles que estejam previstos no plano de trabalho e sejam proporcionais ao tempo efetivamente dedicado à parceria.
- Poder-se-ia objetar que o art. 30, VI, da Lei 13.019/2014 teria autorizado a concessão de subvenções sociais para custeio da Organização da Sociedade Civil ao dispor que a Administração Pública poderá dispensar a realização do chamamento público no caso de atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social, desde que executadas por organizações da sociedade civil previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política.
- Contudo, nesse caso o raciocínio permanece o mesmo, qual seja: o de que a Lei nº 13.019/2014 não constitui autorização específica requerida pelo art 26 da Lei Complementar nº 101/2000, uma vez que a única questão tratada no aludido art 30. VI. da Lei nº 13.019/2014 é a dispensa do chamamento público.
- Assim, temos que os instrumentos para repasse de recursos financeiros às Organizações da Sociedade Civil tratados na Lei nº 13.019/2014 (termo de colaboração e termo de fomento) referem-se, expressamente, aos repasses para consecução do plano de trabalho, de forma que os recursos repassados não poderão, de maneira alguma, ser utilizados para atendimento de despesas não previstas nesse documento.
- Já o art. 22 da Lei ao tratar dos requisitos do plano de trabalho não fez



qualquer referência às despesas para manutenção da própria entidade que não estejam relacionadas diretamente ao objeto da parceria. Observe que o inciso II do art. 22 exige que no plano de trabalho conste, expressamente, "a descrição de metas a serem atingidas e de atividades ou projetos a serem executados.".

• Ora, se os repasses pudessem ser utilizados para sanear as contas da entidade ou para manutenção dela (como ocorre com os recursos destinados na forma dos arts. 16 e 17 da Lei nº 4.320/1964, observado o disposto no art. 26 da Lei Complementar nº 101/2000), não haveria qualquer atividade ou projeto de interesse social a ser executado, o que inviabilizaria a própria existência da parceria.

• Assim, é de se concluir que a lei excluiu a possibilidade de celebração de parceria cujo objeto seja unicamente a manutenção das despesas de custeio da entidade sem qualquer relação com o conteúdo do ajuste. Portanto, se não é possível a destinação dos recursos para cobrir despesas de custeio não previstas no plano de trabalho previamente aprovado, por óbvio, não há que se falar em subvenções sociais, haiva vista que essa é sua própria razão de ser.

Do exposto pode-se concluir que a Lei nº 13.019, de 2014, **não autorizou a pactuação** de termos de colaboração e de fomento cujo **objeto seja exclusivamente cobrir despesas de custeio da Organização parceira** sem indicação da atividade ou projeto de interesse social a ser executado em regime de mútua colaboração, fato esse que **retira a natureza de subvenção social** de tal repasse e corrobora o entendimento expresso no item 3 deste Parecer, de que a entrega de recursos financeiros as OSCs deve estar associada à contraprestação direta de bens e serviços.

## 5.6 O controle, o acompanhamento e o monitoramento das parcerias e as responsabilidades

As parcerias com os CONSEPROs privados, em obediência à necessária transparência e controle quanto à aplicação dos recursos e à efetividade são acompanhadas, obrigatoriamente, além de pela Administração, pela **comissão de monitoramento e avaliação** (inc. XI do art. 2º da Lei das Parcerias), órgão colegiado destinado a monitorar e avaliar as parcerias celebradas, constituído e composto nos mesmos moldes previstos para a comissão de seleção. O monitoramento e a avaliação da parceria são obrigatórios, nos termos do art. 58 da Lei das Parcerias, e a Administração pode valer-se do apoio técnico de terceiros, delegar competências ou

Tribunal de Contas	
Fl. 59	Rubrica



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
CONSULTORIA TÉCNICA**



firmar parcerias com órgãos ou entidades próximas aos locais de aplicação dos recursos (§ 1º do art. 58), da mesma forma que para a pesquisa de satisfação que a Administração **pode** realizar nas parcerias que durarem mais de um ano (§§ 2º e 3º, id.).

E essa comissão, nos termos do art. 59 da Lei, se pronunciará sobre o relatório técnico de monitoramento e avaliação emitido pela Administração Pública que firma a parceria, o qual independe da obrigatoriedade da prestação de contas, que deverá conter, obrigatoriamente, os elementos elencados nos incisos do § 1º do art. 59. De lembrar, por importante, que o **dever** de prestar contas pela entidade parceira surge no momento da liberação da **primeira parcela** dos recursos financeiros, e não somente ao final da parceria.

Ainda em obediência à necessária transparência e controle, as parcerias devem ser geridas por um **gestor**, definido no inc. VI do art. 2º da Lei como o agente público **responsável pela gestão de parceria celebrada**, designado por ato publicado em meio oficial de comunicação, com poderes de controle e fiscalização, **devendo informar o superior hierárquico** da existência de fatos e irregularidades que comprometam ou possam comprometer a execução da parceria e das providências adotadas ou a adotar para saná-los<sup>32</sup>, além da responsabilidade de emitir **parecer técnico conclusivo sobre a análise da prestação de contas final** (arts. 61 e 67 da Lei nº 13.019/14), a qual obedece as regras da Lei (especialmente arts. 64 a 66 e 68) e os prazos e normas estabelecidos no instrumento de parceria e no plano de trabalho (art. 63).

Note-se, portanto, que o **gestor** da parceria não é o **administrador público**. Esse é, conforme o inc. V do art. 2º, o agente público **revestido de competência para**

<sup>32</sup> Especialmente no caso do art. 62:

Art. 62. Na hipótese de inexecução por culpa exclusiva da organização da sociedade civil, a administração pública poderá, exclusivamente para assegurar o atendimento de serviços essenciais à população, por ato próprio e independentemente de autorização judicial, a fim de realizar ou manter a execução das metas ou atividades pactuadas:

I - retomar os bens públicos em poder da organização da sociedade civil parceira, qualquer que tenha sido a modalidade ou título que concedeu direitos de uso de tais bens;

II - assumir a responsabilidade pela execução do restante do objeto previsto no plano de trabalho, no caso de paralisação, de modo a evitar sua descontinuidade, devendo ser considerado na prestação de contas o que foi executado pela organização da sociedade civil até o momento em que a administração assumiu essas responsabilidades.

Parágrafo único. As situações previstas no **caput** devem ser comunicadas pelo gestor ao administrador público.



assinar os termos de parceria com OSC, ainda que delegue essa competência a terceiros. A ele compete a **decisão final**, o julgamento, por assim dizer, sobre a prestação de contas: aprovação, aprovação com ressalvas ou rejeição. E é **quem responde** pela decisão sobre a aprovação da prestação de contas ou por omissão na análise de seu conteúdo, nos termos do § 1º do art. 72. Portanto, a **responsabilidade última e final** sobre a prestação de contas da parceria – e sobre a própria parceria – é do **administrador público que assinou o termo de parceria**, nos termos dos já citados dispositivos da Lei.

Frise-se, ainda, que a **rejeição das contas da parceria**, nos termos da parte final do inc. III do § 5º do art. 69 da Lei das Parcerias, determina a instauração **obrigatória** de tomada de contas especial, cuja norma de regência é a Resolução TCE nº 1.049/2015, além das porventura editadas pelo ente público (Estado ou município). Porém, essa tomada de contas especial pode ser instaurada **antes** do término da parceria, caso haja evidências de irregularidades na execução do objeto<sup>33</sup>.

## 5.7 A destinação dos recursos e os desvios de finalidade

Importante deixar claro que os recursos repassados devem ser aplicados nas atividades de **segurança pública em sentido estrito**, nos exatos termos daquilo que for explicitado nos planos de trabalho anexados ao Termo de Colaboração, Termo de Fomento ou Acordo de Cooperação ou definido em eventual lei autorizativa. Não se enquadram nessas atividades, por exemplo, as terceirizações da gestão de parquímetros e estacionamentos rotativos, que são atividades relacionadas à fiscalização de trânsito<sup>34</sup>, ou compra de materiais para atividades de Defesa Civil<sup>35</sup>.

E, conforme já tratado no item 3, retro, caracterizado o desvio de finalidade na utilização dos recursos repassados ou dos bens adquiridos, por aplicação em objeto diferente do pactuado ou definido em lei autorizativa, por utilização em atividade diversa da de segurança pública ou para pagamento de despesas incorridas

<sup>33</sup> Nunes, op. cit.

<sup>34</sup> Cf. decisões aos Procs. nºs 4434-02.00/07-5 (item 7.1) e 2629-02.00/99-0 (item 3.4.1).

<sup>35</sup> Cf. decisão ao Proc. nº 2245-02.00/03-6 (item 3.3 do Proc. nº 2049-02.00/99-5).



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
CONSULTORIA TÉCNICA**

Tribunal de Contas	
Fl. 61	Rubrica



anteriormente à firmatura da parceria, poderá haver glosa dos valores utilizados indevidamente, com determinação de seu retorno aos cofres públicos, além da multa pelo descumprimento das normas pertinentes.

A fim de destacar a importância da correta aplicação dos recursos, vale a pena registrar duas situações apreciadas pelo nosso Tribunal de Justiça Estadual.

Contra o Município de Nova Prata, o respectivo CONSEPRO ajuizou ação requerendo o repasse de recursos relativo a Convênio. O motivo do não repasse pelo Executivo foi a má-aplicação dos recursos públicos repassados ao CONSEPRO em anos anteriores. Essa ação foi julgada improcedente. Mas, ainda insatisfeita, o CONSEPRO interpôs Apelação que restou não provida, sendo proferido o seguinte Acórdão:

**APELAÇÃO CÍVEL. CONTRATO ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE COBRANÇA CONTRA O MUNICÍPIO. PRELIMINAR DE NÃO-CONHECIMENTO DO RECURSO. REJEIÇÃO. CONVÊNIO FIRMADO, NO ANO DE 2009, ENTRE O MUNICÍPIO DE NOVA PRATA E O CONSELHO COMUNITÁRIO PRÓ-SEGURANÇA PÚBLICA DE NOVA PRATA. AUSÊNCIA DE REPASSE DAS VERBAS PÚBLICAS. NÃO-COMPROVAÇÃO DE DESPESAS RELACIONADAS AO PLANO DE TRABALHO.**

I – O apelante apresentou os fundamentos pelos quais entende que a ação deve ser julgada procedente, atendendo ao preconizado pelo art. 514, inciso II, do CPC/1973. Portanto, merece apreciação o recurso interposto.

II - Tratando-se de convênio celebrado com ente público para repasse de verbas públicas, é necessário que sua destinação seja a efetiva **satisfação do interesse público**. No caso, ainda que estivesse vigente o Convênio e que o Município não adotou os procedimentos previstos na Lei de Licitações para rescindí-lo, não há como acolher o pedido inicial. **Os documentos constantes dos autos apontam para a má-aplicação de recursos públicos pelo CONSEPRO em anos anteriores e, relativamente ao ano de 2009, não há prova de que tenha efetuado despesas relacionadas ao plano de trabalho apresentado.** O ônus da prova constitutiva do direito cabia à parte autora, nos termos do art. 333, inciso I, do CPC/1973, ônus do qual não se desincumbiu.

**PRELIMINAR REJEITADA. APELO DESPROVIDO.**

No Município de São Leopoldo, em 22-06-1998, o então Prefeito Municipal assinou aditivo a Convênio com o CONSEPRO local transferindo a essa entidade “a administração, controle e terceirização do estacionamento pago” que contratou, com a anuência do Prefeito, duas empresas para administração dos parquímetros sem a realização de licitação. Contra esse ato, o Ministério Público ingressou com Ação Civil Pública cuja decisão não foi satisfatória ao proponente, levando a este a interpor

Tribunal de Contas	
Fl. 62	Rubrica



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
CONSULTORIA TÉCNICA**



Apelação que resultou no Acórdão nº 70045758265<sup>36</sup>. E no Voto do Relator assim constou:

(...)

Ora, a situação criada pelos réus foi, sim, muito grave, a começar pelo desvirtuamento do Convênio firmado entre o MUNICÍPIO DE SÃO LEOPOLDO e o CONSEPRO. Veja-se: a Lei Municipal nº 4.071/95 (fls. 38 a 40) autorizou o Poder Executivo Municipal a celebrar Convênio com o CONSEPRO (que é uma entidade privada – fls. 55 e 61), a fim de que este administrasse o estacionamento pago em via pública, mas ressalvou e mesmo determinou, no seu artigo 2º, de forma bastante clara, que a receita líquida arrecadada com o sistema de estacionamento pago seria destinada à segurança pública do Município.

O contrato firmado pelo CONSEPRO, afora a absurda ausência de licitação – criando-se, assim, uma verdadeira aberração jurídica, em que se configurou, na prática, uma permissão de exploração econômica de espaço público concedida de um ente privado para outro! –, ignorou por completo o objetivo econômico do Convênio autorizado: a reversão de toda a receita líquida obtida com a cobrança do estacionamento para a segurança pública do Município.

A propósito: o Convênio foi *autorizado* pela Lei Municipal nº 4.071/95, e não *determinado* por ela. Ou seja: se o CONSEPRO não tinha condições de administrar o estacionamento pago em via pública, nunca poderia ele ter repassado tal missão a empresas privadas, e muito menos contratar com elas o repasse de receitas ao Município de forma diversa da prevista na lei.

Convenhamos: o desvirtuamento do Convênio, a contratação de empresas privadas sem licitação e, ainda, a ilegal (sim, porque a lei impunha a destinação total das receitas obtidas em prol da segurança pública) renúncia de receita estão longe de autorizar que se chame isso de mera inabilidade administrativa, como entendeu a sentença.

O réu (...), na condição de então Prefeito Municipal, jamais poderia ter permitido e consentido com tão absurda situação, o que se aplica também ao réu (...), como Presidente do CONSEPRO.

Ambos, pois, assim agindo, cometem ato tipificado como improbidade administrativa, porque a sua conduta se enquadra nas hipóteses dos artigos 10, II e VIII, e 11, *caput*, da Lei nº 8.429/92:<sup>37</sup>

(...)

No âmbito deste Tribunal, foram examinados alguns processos em que houve a glosa, a multa ou ambas, quando os recursos foram usados em desvio de finalidade. Além dos já relacionados no item 4, citam-se:

<sup>36</sup> TJ-RS. Acórdão nº 70045758265. J. 26-09-2012. Apelação Cível em Ação Civil Pública. Primeira Câmara Cível. Relator Des. Irineu Mariani.

<sup>37</sup> Contra essa decisão foi interposto Recurso de Embargos de Processo nº 70051544930, o qual foi desacolhido por decisão unânime da Primeira Câmara Cível em 12-12-2012.



Processo de Contas	Recurso
1587-02.00/14-1	Embargos de Declaração não providos (Proc. nº 557-02.00/16-5)
3546-02.00/12-0	Embargos de Declaração não providos (Procs. nºs 5521-02.00/16-5, 10287-02.00/15-4, 484-02.00/16-4)
8331-02.00/12-4	Recurso de Embargos não provido (Proc. 1607-02.00/15-3), mas a matéria (item 2.2) não foi objeto do recurso <sup>38</sup> .
4029-02.00/07-4 <sup>39</sup>	Recurso de Embargos (Proc. nº 2134-02.00/08-4) provido parcialmente, mas a matéria (item 2.4) não foi objeto do recurso.
2552-02.00/05-0 <sup>40</sup>	Recurso de Embargos (Proc. nº 716-02.00/06-4) provido parcialmente, mas a matéria (item 2.5) foi mantida.

Frisa-se que esse **desvio de finalidade** pode ser uma das causas da **rejeição das contas da parceria**, nos termos, especialmente, da alínea “b” do inc. III do *caput* do art. 72 da Lei das Parcerias, o que imporá o ressarcimento ao erário por parte da entidade parceira, após exaurida a fase recursal e mantida a decisão. Contudo, a Administração pode autorizar, **a pedido da OSC**, que esse ressarcimento seja promovido por meio de **ações compensatórias de interesse público**, mediante apresentação de novo **plano de trabalho – e não de proposta** – conforme o objeto original da parceria e a área de atuação da OSC, cuja mensuração econômica será feita a partir do plano de trabalho **original**, desde que não tenha havido dolo ou fraude e não seja o caso de **restituição integral** dos recursos (§ 2º do art. 72).

Santana<sup>41</sup> chama a atenção para o seguinte fato: se a OSC se mantiver inerte em solicitar as ações compensatórias, “a Administração *deverá* exigir o Ajustamento de sua conduta às exigências legais”, sugerindo a criação, nas legislações locais, do **Termo de Ajustamento de Parceria** (TAP), que entendem possibilitar a solução de conflitos em âmbito administrativo, “desvinculando-se do caminho sancionatório convencional”. Entende-se que tal proposição está em linha com o previsto no art. 142 do RITCE, o qual pende de regulamentação, e que pode se constituir em instrumento de correção de impropriedades e satisfação do interesse público, nas parcerias, melhor do que as punições convencionais.

<sup>38</sup> Na decisão originária, o Relator afastou a proposição de débito pela exiguidade do valor, mantida a falha para multa.

<sup>39</sup> O Relator afastou a proposição de débito por não ficar esclarecida a quota de responsabilidade de cada gestor com relação ao valor a ser glosado, visto os responsáveis terem recolhido aos cofres municipais valor superior ao apontado, antes de prolatada a decisão.

<sup>40</sup> Na decisão originária, o Relator afastou a proposição de débito por não haver questionamento quanto à finalidade da despesa, somente impropriedade procedimentais (pagamento de despesas executadas antes da firmação do convênio), mantida a falha para multa.

<sup>41</sup> Santana et al., p. 97.

Tribunal de Contas	
Fl. 64	Rubrica



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
CONSULTORIA TÉCNICA**



E as impropriedades que derem causa às ressalvas ou rejeição das contas deverão, obrigatoriamente, ser registradas em plataforma eletrônica e consideradas quando da firmatura de novas parcerias entre a OSC e a Administração (§ 6º do art. 69).

Sinal-se, ainda, que os bens **adquiridos** na constância da parceria serão gravados com cláusula de inalienabilidade e formalização de promessa de transferência da propriedade à Administração Pública, no caso de extinção da OSC (§ 5º do art. 35 da Lei nº 13.019/14). Ainda, o instrumento de parceria deve, obrigatoriamente, estipular destino a ser dado aos bens remanescentes após a finalização da parceria (*caput* do art. 36), os quais poderão ser doados, a critério do administrador público, quando, após executado o objeto da parceria, não forem necessários para assegurar a continuidade desse, conforme dispuserem o termo e a legislação vigente (parágrafo único do art. 36).

## 6) O CONSEPRO de Antônio Prado

O CONSEPRO de Antônio Prado é **entidade civil de direito privado**, sem fins lucrativos, de âmbito local. Foi fundado em 18 de abril de 1980 e tem por finalidade “colaborar com a Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio Grande do Sul, fornecendo-lhe recursos para que seus órgãos, melhor aparelhados possam desenvolver, com maior eficiência e presteza, sua ação em defesa da ordem e segurança da comunidade local”<sup>42</sup>. Segundo seu estatuto, é entidade de apoio e acessória, “sendo-lhe vedado interferir a qualquer título, na qualidade da administração das repartições policiais”.

A captação de recursos para o CONSEPRO pode se dar por “contribuições espontâneas, donativos ou legados”, os quais reverterão em benefício de suas finalidades<sup>43</sup>.

É atribuição de sua diretoria, dentre outras, “deliberar conclusivamente sobre

---

<sup>42</sup> Art. 1º do Estatuto do Conselho Pró-Segurança Pública – CONSEPRO de Antônio Prado.

<sup>43</sup> Art. 6º do Estatuto do Conselho Pró-Segurança Pública – CONSEPRO de Antônio Prado.

Tribunal de Contas	
Fl. 65	Rubrica



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
CONSULTORIA TÉCNICA**



doações de bens em geral, ao Estado, para os órgãos policiais sediados no município”<sup>44</sup>, sendo que as doações de prédios novos ou de materiais permanentes, móveis, máquinas e outros aparelhos devem respeitar os padrões estabelecidos pela Secretaria de Segurança Pública cuja análise compete ao Secretário titular da pasta<sup>45</sup>.

Assim, fica bem evidente a função do CONSEPRO de Antônio Prado, desde sua fundação em 1980, de prover de forma auxiliar, a Secretaria Estadual de Segurança Pública com recursos para aprimorar as ações de segurança.

### **7) Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018**

A CRFB/88, no § 7º do seu art. 144, prevê que a “lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades”. E essa lei, atualmente, é a de nº 13.675, de 11 de junho de 2018 que:

(...) institui o **Sistema Único de Segurança Pública (Susp)** e cria a **Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS)** com a finalidade de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio de atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos de segurança pública e defesa social da União, do Distrito Federal e dos Municípios, em articulação com a sociedade<sup>46</sup>. (grifou-se)

Nos limites do objeto desta Consulta, ressalta-se que uma das diretrizes do PNSPDS é “a atuação integrada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em ações de segurança pública e políticas transversais para a preservação da vida, do meio ambiente e da dignidade da pessoa humana”<sup>47</sup>.

Dessa forma, conforme disciplinado nessa lei no seu art. 3º, aos municípios compete estabelecer suas respectivas políticas, observadas as diretrizes da política nacional.

<sup>44</sup> Inciso VII do art. 15 do Estatuto do Conselho Pró-Segurança Pública – CONSEPRO de Antônio Prado.

<sup>45</sup> Arts. 27 a 29 do Estatuto do Conselho Pró-Segurança Pública – CONSEPRO de Antônio Prado.

<sup>46</sup> Art. 1º da Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018.

<sup>47</sup> Inciso IV do art. 5º da Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
CONSULTORIA TÉCNICA

Tribunal de Contas	
Fl.	Rubrica
66	



Segundo o art. 9º dessa lei, são integrantes estratégicos do Sistema Único de Segurança Pública (Susp), dentre outros, os Municípios, por intermédio dos respectivos Poderes Executivos, e os **Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social** destes.

Esses Conselhos têm sua atividade regulada nos arts. 19 e 20 da Lei nº 13.675/2018. Veja-se:

Art. 19. A estrutura formal do Susp dar-se-á pela formação de Conselhos permanentes a serem criados na forma do art. 21 desta Lei.

Art. 20. Serão criados Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mediante proposta dos chefes dos Poderes Executivos, encaminhadas aos respectivos Poderes Legislativos.

§ 1º O Conselho Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, com atribuições, funcionamento e composição estabelecidos em regulamento, terá a participação de representantes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 2º Os Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social congregarão representantes com poder de decisão dentro de suas estruturas governamentais e terão natureza de colegiado, com competência consultiva, sugestiva e de acompanhamento social das atividades de segurança pública e defesa social, respeitadas as instâncias decisórias e as normas de organização da Administração Pública.

§ 3º Os Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social exercerão o acompanhamento das instituições referidas no § 2º do art. 9º desta Lei e poderão recomendar providências legais às autoridades competentes.

§ 4º O acompanhamento de que trata o § 3º deste artigo considerará, entre outros, os seguintes aspectos:

I - as condições de trabalho, a valorização e o respeito pela integridade física e moral dos seus integrantes;

II - o atingimento das metas previstas nesta Lei;

III - o resultado célere na apuração das denúncias em tramitação nas respectivas corregedorias;

IV - o grau de confiabilidade e aceitabilidade do órgão pela população por ele atendida.

§ 5º Caberá aos Conselhos propor diretrizes para as políticas públicas de segurança pública e defesa social, com vistas à prevenção e à repressão da violência e da criminalidade.

§ 6º A organização, o funcionamento e as demais competências dos Conselhos serão regulamentados por ato do Poder Executivo, nos limites estabelecidos por esta Lei.

§ 7º Os Conselhos Estaduais, Distrital e Municipais de Segurança Pública e Defesa Social, que contarão também com representantes da sociedade civil organizada e de representantes dos trabalhadores, poderão ser descentralizados ou congregados por região para melhor atuação e intercâmbio comunitário.



De acordo com o art. 21, os Conselhos serão compostos por:

- I - representantes de cada órgão ou entidade integrante do Susp;
- II - representante do Poder Judiciário;
- III - representante do Ministério Público;
- IV - representante da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB);
- V - representante da Defensoria Pública;
- VI - representantes de entidades e organizações da sociedade cuja finalidade esteja relacionada com políticas de segurança pública e defesa social;
- VII - representantes de entidades de profissionais de segurança pública.

Cabe destacar que esses Conselhos obrigatoriamente congregarão **representantes com poder de decisão** dentro de suas estruturas governamentais, nos termos do § 2º do art. 20, antes transcrito.

Tais representantes terão mandatos de 2 (dois) anos, sendo permitida apenas uma recondução ou reeleição. E, quanto aos representantes das entidades e organizações referidas nos incisos VI e VII, determina que eles “serão eleitos por meio de processo aberto a todas as entidades e organizações cuja finalidade seja relacionada com as políticas de segurança pública, conforme convocação pública e critérios objetivos previamente definidos pelos Conselhos”.

Também a participação e o controle social são muito valorizados nessa lei, aparecendo em vários dispositivos. Ao mesmo tempo é princípio, diretriz e objetivo, como se pode concluir da leitura do inciso VII do art. 4º; inciso IV do art. 5º; e inciso V do art. 6º, todos da Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018.

A fim de regular a Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, no âmbito da União, foi editado o Decreto nº 9.489, de 30 de agosto de 2018. Essa norma traz importantes regras acerca da integração das políticas relacionadas à segurança pública e defesa social, impondo, muitas delas, a realização de ações a todos os entes federados.

Em face de todo o exposto, pode-se concluir que **em um mesmo município podem coexistir um Conselho de Segurança como órgão do Executivo Municipal e outro Conselho como associação privada representando os interesses da sociedade civil.**



## 8) Conclusões

- a) o Município, via CONSEPRO, pode custear **locações de moradias** para Policiais Civis e Militares, além de **consertos de viaturas, telefone e internet** do destacamento, a fim de colaborar com a segurança pública, embora seja atribuição constitucional do Estado garantir o funcionamento da máquina pública em prol da segurança dos cidadãos, desde que observadas as regras da Lei nº 13.019/2014 para a celebração da parceria, podendo ser firmado um Termo de Colaboração, Termo de Fomento ou Acordo de Cooperação, conforme o caso;
- b) em princípio, é inexigível o chamamento público para a contratação de CONSEPRO de natureza privada, uma vez que essas entidades são criadas justamente para colaborar com a administração pública em ações relacionadas à segurança. Mas providência nesses moldes não afasta as demais exigências da Lei das Parcerias, como por exemplo: a apresentação de Plano de Trabalho; a prestação de contas; e a instituição de comissão de monitoramento e avaliação;
- c) entretanto, se houver mais de uma entidade de natureza privada no âmbito local criada com o mesmo objetivo de colaborar com a segurança pública, é preciso realizar chamamento público para a apresentação de propostas de parceria;
- d) é irregular a utilização do CONSEPRO para atividade diversa da finalidade de sua instituição, tais como a terceirização da gestão de parquímetros e estacionamentos rotativos que são atividades relacionadas à fiscalização de trânsito;
- e) também é ilegal a transferência de recursos municipais e estaduais ao CONSEPRO com o objetivo de se desobrigar da realização de licitação pública;



- f) em um mesmo município podem coexistir um Conselho de Segurança como órgão do Executivo Municipal e outro Conselho como associação privada representando os interesses da sociedade civil;
- g) se o CONSEPRO for de natureza pública, integrando a estrutura da administração municipal, e intentar o repasse de recursos financeiros ou bens para o Estado deverá firmar convênio nos termos do artigo 116 da Lei nº 8.666/93;
- h) como regra geral, as dotações orçamentárias destinadas às transferências de recursos aos CONSEPROs devem contemplar a **Função 06 – Segurança Pública**, a qual pode ser combinada com as diversas subfunções em vigor, de forma a **evidenciar corretamente em que área está sendo realizada a despesa** e, assim, atender às mencionadas Lei nº 4.320 e Portaria MOG nº 42, bem como ao princípio da transparência das contas públicas;
- i) a modalidade de aplicação indicada para a entrega de recursos financeiros a terceiros, com vistas à execução de atividade de interesse público, em regime de mútua colaboração com organizações da sociedade civil como os CONSEPROs é a **50– Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos**, correspondentes às despesas orçamentárias realizadas mediante transferência de recursos financeiros a entidades sem fins lucrativos que não tenham vínculo com a administração pública;
- j) a forma de classificação das despesas se vincula ao objeto pactuado, ou seja, de acordo com o serviço que será prestado. Tal classificação origina-se no orçamento e suas distinções visam à melhor evidenciação das transferências a terceiros. No caso dos CONSEPROs classificáveis como Organizações da Sociedade Civil (OSCs), a entrega de recursos financeiros deve estar associada à contraprestação direta em bens ou serviços, dessa forma, segundo conceitos que integram a Portaria nº 163, de 2001, na movimentação dos mesmos **não podem ser utilizados os elementos de despesa** 41 – Contribuições; 42 – Auxílios; 43 - Subvenções Sociais; 45 - Subvenções Econômicas e 81 - Distribuição Constitucional ou Legal de Receitas;

Tribunal de Contas	
Fl. 70	Rubrica



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
CONSULTORIA TÉCNICA



k) a Lei nº 13.019, de 2014, não autorizou a pactuação de termos de colaboração e de fomento cujo objeto seja exclusivamente cobrir despesas de custeio da Organização parceira sem indicação da atividade ou projeto de interesse social a ser executado em regime de mútua colaboração, fato esse que **retira a natureza de subvenção social de tal repasse** e corrobora o entendimento expresso no item 3 deste Parecer, de que a **entrega de recursos financeiros as Organizações da Sociedade Civil deve estar associada à contraprestação direta de bens e serviços.**

É o parecer.

Em 22 de janeiro de 2019.

Larissa Job de Vargas,  
Auditora Pública Externa.

Cristina Assmann,  
Auditora Pública Externa.

Ana Helena Scalco Corazza,  
Auditora Pública Externa.

Luciane Heldwein Pereira,  
Auditora Pública Externa.

César Augusto Hülsendeger,  
Auditor Público Externo.