



Porto Alegre, 2 de setembro de 2025.

**Informação nº 2.051/2025**

Interessado: Município de [...] /RS – Poder Executivo.  
Consulente: [...].  
Destinatário: Prefeito Municipal.  
Consultores: Débora Fin e Armando Moutinho Perin.  
Ementa: Lei Federal nº 13.019/2014. Parceria entre o Município e o Conselho Comunitário Pró Segurança Pública (CONSEPRO). Custeio de auxílio alimentação e auxílio moradia aos policiais civis e militares. Art. 167, inciso X, da Constituição da República, que veda o custeio de despesas com pessoal de outros entes federados. Considerações com base no Parecer Coletivo nº 3/2019 e no Parecer Coletivo nº 1/2024, ambos do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS).

Por meio da consulta escrita, registrada sob nº 52.268/2025, é solicitada análise da seguinte questão:

[...].

Passamos a considerar.

1. Trata-se de Projeto de Lei de autoria do Poder Executivo que autoriza a formalização de convênio entre o Município e o Conselho Comunitário Pró Segurança Pública (CONSEPRO) visando a concessão de auxílio permanência a policiais militares, sendo questionado, em síntese, acerca da viabilidade de realização de tal custeio frente ao disposto no Parecer Coletivo nº 3/2019 do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS).



2. Partindo-se do pressuposto de que o Conselho Comunitário Pró Segurança Pública (CONSEPRO) local está constituído na forma de entidade privada, sem fins lucrativos, cabe salientar, logo de início, que em nossa avaliação o convênio não é o instrumento jurídico adequado para ser formalizado.

Isto porque tal instituto é passível de ser celebrado entre entes públicos ou entre a administração pública e entidades privadas que atuem de forma complementar ao Sistema Único de Saúde - SUS (conforme exceção trazida pelo art. 84<sup>1</sup> da Lei Federal nº 13.019/2014), visando a realização de um objetivo comum e de interesse público, mediante a união de esforços para consecução de ações estabelecidas de forma prévia no ajuste firmado; a perfectibilização do mencionado instrumento deve se dar respeitando os requisitos mínimos previstos no art. 184<sup>2</sup> da Lei Federal nº 14.133/2021.

---

<sup>1</sup> Art. 84. Não se aplica às parcerias regidas por esta Lei o disposto na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Parágrafo único. São regidos pelo art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, convênios:

I - entre entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas;

II - decorrentes da aplicação do disposto no inciso IV do art. 3º.

<sup>2</sup> Art. 184. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber e na ausência de norma específica, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública, na forma estabelecida em regulamento do Poder Executivo federal.

§ 1º (VETADO).

§ 2º Quando, verificada qualquer das hipóteses da alínea d do inciso II do caput do art. 124 desta Lei, o valor global inicialmente pactuado demonstrar-se insuficiente para a execução do objeto, poderão ser:

I - utilizados saldos de recursos ou rendimentos de aplicação financeira;

II - aportados novos recursos pelo concedente;

III - reduzidas as metas e as etapas, desde que isso não comprometa a fruição ou a funcionalidade do objeto pactuado.

§ 3º São permitidos ajustes nos instrumentos celebrados com recursos de transferências voluntárias, para promover alterações em seu objeto, desde que:

I - isso não importe transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro;

II - seja apresentada justificativa objetiva pelo conveniente; e

III - quando se tratar de obra, seja mantido o que foi pactuado quanto a suas características.

§ 4º Os saldos remanescentes e os rendimentos financeiros auferidos na forma do § 1º deste artigo serão obrigatoriamente computados a crédito do convênio e aplicados no objeto de sua finalidade e na ampliação de meta, quando possível, sem prejuízo da funcionalidade do objeto pactuado, devendo constar de demonstrativo específico que integrará as prestações de contas do ajuste.



Caso o CONSEPRO se trate, de fato, de uma entidade privada sem fins lucrativos, passível de enquadramento como organização da sociedade civil (OSC), nos termos do art. 2º, inciso I, alínea 'a'<sup>3</sup>, da Lei Federal nº 13.019/2014, eventual relação de mútua colaboração entre ele e a Administração deverá ser formalizada com base na Lei de Parcerias.

Para tanto, os objetivos pactuados deverão estar necessariamente voltados a implementação, qualificação ou ampliação de uma ou mais políticas públicas, visando a consecução de interesses públicos e recíprocos, mediante a execução de atividades ou de projetos, previamente estabelecidos em planos de trabalho, inseridos em termos de colaboração ou em termos de fomento.

3. Na situação concreta, contudo, cabe salientar que ainda que a intenção seja a formalização de uma parceria e todos os pressupostos da Lei Federal nº 13.019/2014 sejam cumpridos, a relação jurídica pretendida será temerária, podendo representar afronta ao art. 167, inciso X, da Constituição da República (CR), que assim dispõe:

Art. 167. São vedados:

[...]

X - a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

---

<sup>3</sup> Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - organização da sociedade civil:

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva;



Ainda que a literalidade da norma disponha que a vedação se dará quando o órgão repassador for a União e os Estados, em nossa avaliação a regra se estende aos Municípios e ao Distrito Federal, por força do art. 25, §1º, III<sup>4</sup>, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

Ou seja, em linhas gerais, o Município não poderá realizar a transferência voluntária de recursos para o pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista de outros entes federados.

4. O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) se manifestou inicialmente acerca da temática através do Parecer Coletivo nº 3/2019, em que fora analisada a viabilidade de custeio, pelo ente municipal, de determinadas despesas relacionadas à segurança pública, tendo decidido, entre outras questões, que:

[...] o **Município, via CONSEPRO, pode custear locações de moradias para Policiais Cíveis 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; (Grifo nosso).

---

<sup>4</sup> Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

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

[...]

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



O TCE-RS dispôs, em síntese, ser viável a locação de imóveis para fins de moradia de policiais civis e militares, desde que tal despesa seja necessária para a execução de uma atividade ou de um projeto a ser executado nos termos da Lei de Parcerias. Tal entendimento, contudo, não deve ser interpretado de forma isolada, sendo indispensável sua análise de forma conjunta com o art. 167, inciso X, da CR.

Assim sendo, não se deve confundir a viabilidade de custeio da referida locação com a concessão do auxílio permanência aos policiais civis e militares, benesse cuja característica é a entrega dos montantes aos servidores estaduais, para ingresso em suas próprias contas bancárias.

Este entendimento pode ser corroborado pelo Parecer Coletivo nº 1/2024, que, ao analisar de forma específica a viabilidade ou não de repasse de recursos de forma direta pelos municípios aos agentes públicos estaduais que atuam na área de segurança - polícia civil ou brigada militar - visando o custeio de auxílio moradia e auxílio alimentação, concluiu que:

Desse modo, aproveitando toda a fundamentação do Parecer CT Coletivo nº 3/2019, importa concluir **pela ilegalidade do pagamento direto de auxílio moradia e auxílio alimentação pelo Poder Executivo Municipal a servidor estadual**, em razão da impossibilidade de ser estabelecido vínculo jurídico do agente de segurança estadual com a administração pública municipal. (Grifo nosso).

Ou seja, embora possível o custeio de aluguel de imóveis para fins de moradia em âmbito de parceria, desde que respeitados os pressupostos da Lei Federal nº 13.019/2014, não é aceitável que o Município realize o pagamento das verbas relativas ao auxílio moradia e auxílio alimentação de forma direta aos policiais.

5. Cabe referir que o Parecer Coletivo nº 1/2024 traz uma alternativa para que o Município contribua com as despesas relacionadas aos



auxílios alimentação e moradia dos policiais civis e militares; para tanto, o ente deverá formalizar um convênio com o estado do Rio Grande do Sul, por intermédio da Secretaria de Segurança Pública (SSP), para colaborar com os serviços de segurança pública, alocando recursos próprios na cobertura de despesas de responsabilidade do órgão estadual.

Para que isso ocorra, a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) estabelece, em seu art. 62<sup>5</sup>, as exigências a serem satisfeitas no caso concreto, que incluem a autorização na lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e na lei orçamentária anual (LOA), bem como a formalização de convênio, acordo, ajuste ou congêneres.

Nesse sentido é o já mencionado Parecer Coletivo nº 1/2024 do TCE:

Por outro lado, é preciso considerar o teor do **art. 62 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (LCF 101/2000)**, segundo o qual os municípios só contribuirão para o pagamento de outros entes da Federação se houver:

I - autorização na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual;

II - convênio, acordo, ajuste ou congêneres, conforme sua legislação.

Assim, **para uma operação como a questionada ser legalmente possível, faz-se necessário autorização na lei de diretrizes orçamentárias, na lei orçamentária anual e convênio entre o município e o Estado do Rio Grande do Sul.**

Mas **essa possibilidade só se justifica em casos especiais** em que há dificuldade de fixar agentes da segurança pública em determinados locais. É preciso identificar esses municípios. Fazer uma espécie de mapeamento. E mais importante ainda: os municípios com problemas na fixação de agentes de segurança precisam manifestar interesse na colaboração com o Estado, ou

---

<sup>5</sup> Art. 62. Os Municípios só contribuirão para o custeio de despesas de competência de outros entes da Federação se houver:

I - autorização na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual;

II - convênio, acordo, ajuste ou congêneres, conforme sua legislação.



seja, faz-se necessário, primordialmente, o interesse público municipal. (Grifo nosso).

Ressalta-se, ainda, que o referido parecer do TCE-RS traz a necessidade de que eventual auxílio possua caráter transitório:

Aqui, é relevante destacar o **caráter transitório das despesas de pessoal** indicadas nessa lei. Assim, por exemplo, desde que atendidas as condições antes referidas, poderia ser concedida uma espécie de “auxílio financeiro” para que o servidor recém nomeado, em virtude de concurso público, se instale no município, uma vez que a ajuda de custo prevista na Lei Complementar nº 10.098/1994 e na Lei nº 10.990/1997 só se aplica em caso de transferência de servidor por necessidade pública. (Grifo nosso).

Em síntese, portanto, o Parecer Coletivo nº 1/2024 do TCE traz como imprescindível para a formalização acima mencionada entre Estado e Município o cumprimento dos seguintes requisitos:

Por outro lado, é possível o repasse de recursos do Município ao Estado para contribuir com o financiamento da alimentação e da moradia a servidores vinculados à segurança pública, desde que haja:

- a) dificuldades na fixação de agentes de segurança pública em determinado(s) município(s);
- b) interesse do(s) município(s);
- c) interesse do Estado do RGS;
- d) lei municipal autorizadora desse repasse,
- e) lei estadual instituindo o benefício, de natureza indenizatória, com critérios objetivos de escolha dos agentes de segurança beneficiados;
- f) convênio entre o município interessado e o executivo estadual, via Secretaria de Segurança Pública;
- g) previsão na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual no âmbito dos dois entes envolvidos;



h) atendimento das demais regras do art. 184 da Lei Federal nº 14.133/2021, no que couber, com especial destaque ao Plano de Trabalho e à Prestação de Contas;

i) atendimento das disposições da Lei nº 15.104, de 11 de janeiro de 2018, que criou o Fundo Comunitário PRÓ-SEGURANÇA, se essa lei vier a ser utilizada como fundamento do indigitado Convênio, circunstância em que a despesa só poderá ter caráter transitório.

6. Em síntese, portanto, entende-se temerária a edição de Lei local autorizando a formalização de parceria com o CONSEPRO para o repasse, por intermédio deste, de valores aos policiais militares.

Isso porque a partir do momento em que o TCE aduz que a única forma do Município auxiliar com o custeio de auxílio moradia e auxílio alimentação aos policiais civis e militares será através de convênio com o estado, subentende-se que está vedada tanto a entrega dos montantes de forma direta pela Município aos referidos servidores estaduais quanto a entrega desses valores por intermédio do CONSEPRO.

Uma alternativa viável, destaca-se, é a formalização de parceria, nos termos da Lei Federal nº 13.019/2014, que possua dentre suas despesas indispensáveis para a consecução do objeto pactuado o pagamento de aluguel de imóveis visando a moradia dos policiais, nos termos do Parecer Coletivo nº 3/2019, desde que tal despesa seja imprescindível para a execução do projeto ou da atividade que se pretende formalizar.

Nesta hipótese se orienta cautela, uma vez que embora se disponha acerca da viabilidade de custeio de locação de espaços para fins de moradia, há uma linha tênue entre esta despesa e a configuração do ato como sendo custeio de despesa de pessoal de outro ente federado, podendo, a depender do caso concreto, apresentar eventual afronta ao art. 167, inciso X, da CR.

Outra alternativa possível para que o ente municipal contribua com as despesas será através da formalização de convênio com o Estado do Rio Grande do Sul, com base no art. 184 da Lei Federal nº 14.133/2021, respeitando,



**Pause & Perin - Advogados Associados**

Somar experiências para dividir conhecimentos

OAB/RS 7.512

ainda, o art. 62 da Lei Complementar Federal nº 101/2000, que poderá prever, dentre as despesas necessárias para o cumprimento do objetivo pactuado, a contribuição com o financiamento da alimentação e da moradia aos policiais civis e militares, desde que em caráter transitório.

Nesta última hipótese também se recomenda cuidado, uma vez que um dos pressupostos para que o ato seja viável é a constatação de que há dificuldades na fixação de agentes de segurança pública no Município, condicionante bastante subjetiva.

São as considerações.

Documento assinado eletronicamente

**Débora Fin**

**OAB/RS nº 109.906**

Documento assinado eletronicamente

**Armando Moutinho Perin**

**OAB/RS nº 41.960**



Este é um documento eletrônico assinado digitalmente conforme o art. 1º, § 2º, inciso II, da Lei Federal nº 11.419/2006, de 19/12/2006. Para conferência do conteúdo, acesse, o endereço [www.pauseperin.adv.br/verificador.php](http://www.pauseperin.adv.br/verificador.php) ou via QR Code e digite o número verificador:

