



PARECER Nº 065/DIV/2014

Referência: SSP 00040862/2013
Origem: Diretoria de Segurança Cidadã
Interessado: Ten Cel PM Luiz Ricardo Duarte
Assunto: Solicitação de Parecer acerca da situação jurídica dos CONSEGs.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. SITUAÇÃO JURÍDICA DOS CONSELHOS COMUNITÁRIOS DE SEGURANÇA – CONSEGS. ENTIDADE COM CARÁTER DE DIREITO PÚBLICO SEM PERSONALIDADE JURÍDICA QUE ATUA EM COLABORAÇÃO COM O ESTADO. NORMATIZAÇÃO PARA CRIAÇÃO E FUNCIONAMENTO ADVINDA DO ESTADO. IMPOSSIBILIDADE DE ENQUADRAMENTO COMO ASSOCIAÇÕES. DESNECESSIDADE DE EDIÇÃO DE PORTARIA PELO SECRETÁRIO DE SEGURANÇA PÚBLICA PARA CRIAÇÃO DOS CONSEGS. IMPOSSIBILIDADE DE O SECRETÁRIO DE SEGURANÇA PÚBLICA NOMEAR A DIRETORIA DOS CONSEGS. VINCULAÇÃO FORMAL À ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA SOMENTE DA COMISSÃO COORDENADORA DOS ASSUNTOS DOS CONSELHOS COMUNITÁRIOS DE SEGURANÇA.

Senhor Secretário de Estado da Segurança Pública,

Aportou nesta Consultoria Jurídica o presente processo, no qual há solicitação de Parecer acerca da situação jurídica dos CONSEGS.

Segundo consta na Comunicação Interna nº 221/2013 do Diretor de Segurança Cidadã os questionamentos realizados são necessários visando dar condições de a Comissão Coordenadora dos Assuntos dos CONSEGS poder "orientar os integrantes e articular o trabalho dos CONSEGS estando devidamente embasada em manifestação oficial do Estado de Santa Catarina".

É o sucinto relatório. Passa-se à análise.

Sabe-se que ao Estado cabe a organização do funcionamento dos órgãos de Segurança Pública, bem como a adoção de medidas objetivando a garantia de eficiência de suas atividades.

PROT. GABS/SSP: 1687

DATA: 23/06/14

Dam



O Estado, então, visando melhorar o padrão de segurança no território catarinense desenvolve a filosofia de Polícia Comunitária, tendo como premissa a participação dos chamados Conselhos Comunitários de Segurança.

A criação de Conselhos remonta ao ideal de participação democrática insculpido em vários dispositivos da atual Constituição da República e legislação infraconstitucional, como audiências públicas, cooperação de entidades representativas, orçamento participativo, etc.

Neste diapasão, os Conselhos funcionam como organizações capazes de **estreitar a relação** que deve **existir entre o governo e a sociedade civil**, a partir de uma **efetiva participação popular** em conjunto com a **Administração Pública** visando à **solução** ou ao **menos a minimização dos problemas** reinantes na sociedade.

Mais especificamente, pode-se afirmar que os Conselhos são:

Espaços de co-gestão entre o Estado e a sociedade que vem se contrapor a uma tradição autoritária e excludente que caracterizava os espaços de decisão política no Brasil [...] **São formas inovadoras de gestão pública que permitem o exercício da cidadania ativa, incorporando-se as forças vivas de uma comunidade à gestão de seus problemas e à implantação de políticas públicas que possam solucioná-las.**¹

Quanto à natureza jurídica dos Conselhos da comunidade, verifica-se que é discussão que remonta bom tempo.

Luciano Ferraz entende que os Conselhos "afigram-se instrumentos de desconcentração e participação, integrantes do aparato estatal, sem personalidade jurídica, ou seja são órgãos públicos, criados por lei, com estrutura sui generis, haja vista sua composição híbrida (representantes do governo e da sociedade)"².

Os Conselhos se configuram em Conselhos Gestores de Políticas Públicas, Conselhos Gestores de Programas Governamentais e Conselhos Temáticos.³

Em Santa Catarina, as regras para constituição, organização e funcionamento dos CONSEG's foram estabelecidas com normatização advinda do Estado, notadamente mediante a edição do Decreto nº 2.136, de 12 de março de

¹ TEIXEIRA, Ana Claudia (Org). **Conselhos Gestores de políticas públicas**. São Paulo: Pólis. p. 8

² FERRAS, Luciano. **REVISTA BRASILEIRA DE DIREITO PÚBLICO – RBDP**. Ano 1. N.7, out./dez. 2004. Belo Horizonte: Forum, 2003. Trimestral.

³ *Ibid.* p. 101-102.



2001, Resolução SSP n° 001/2001, de 06 de julho de 2001, que aprovou o Regulamento dos Conselhos Comunitários de Segurança – CONSEGS.

Nesta ótica, pode-se, então, afirmar que os Conselhos Comunitários de Segurança representam instrumentos de **desconcentração e participação, criados mediante a edição de regras oriundas do Estado, tendo caráter de direito público, sem personalidade jurídica** e com **estrutura sui generis**, ante ao fato de haver uma **composição híbrida**, ou seja, com **representantes do Estado e da sociedade civil** desenvolvendo atividades do interesse do Estado.

Inclusive, neste viés de os CONSEGS não possuem personalidade jurídica ressalta-se que no Estado de São Paulo foi editado o Novo Regulamento dos Conselhos Comunitários de Segurança - aprovado e instituído pela Resolução SSP n°181 de 19/11/2013 – prevendo essa caracterização:

Artigo 11 – Os CONSEGS e os NALs não possuirão personalidade jurídica.

Definida a situação jurídica dos CONSEGS passa-se às respostas especificamente formuladas na consulta.

Os questionamentos formulados pelo Presidente da Comissão Coordenadora dos Assuntos dos CONSEGS se prendem à necessidade de obter manifestação oficial do Estado de Santa Catarina para possibilitar orientação aos integrantes dos CONSEGS, bem como possibilitar a articulação dos trabalhos executados por esses.

Os primeiros questionamentos são:

Neste segundo caso, compreendendo o CONSEG como entidade de direito privado, pode-se entender que este deveria ajustar-se ao preconizado pelo Código Civil, que regula a constituição e funcionamento das "associações civis"?

Neste caso, sendo o CONSEG constituído enquanto "associação" e regulado pelo Código Civil, não mais teriam efeitos sobre ele o Regulamento dos CONSEGS, o qual não mais se aplicaria?

A resposta aos dois questionamentos perpassa pela caracterização dos CONSEGS.

No caso em questão verifica-se que os CONSEGS não constituem entidades de direito privado. Isto pelo fato de que a sua constituição e funcionamento são realizados segundo normatização estatal.



Ademais o Código Civil, nos seu artigo 44 elenca quais são as pessoas jurídicas de direito privado, sendo que nenhuma delas se relaciona à caracterização dos Conselhos de Segurança:

Art. 44. São pessoas jurídicas de direito privado:
I - as associações;
II - as sociedades;
III - as fundações;
IV - as organizações religiosas;
V - os partidos políticos.
VI - as empresas individuais de responsabilidade limitada.

Especificamente quanto à adequação dos CONSEGs às associações verifica-se sua incongruência.

A sua caracterização difere do que prevê tanto a Constituição Federal quanto o vigente Código Civil.

A Constituição Federal estabelece no artigo 5º, XVII e XVIII:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XVII - é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar;

XVIII - a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento;

Fica evidenciado, que o legislador constituinte estabeleceu a **liberdade de associação**, inclusive que a sua **criação independe de autorização estatal** e o seu **funcionamento livre de interferência estatal**.

Caso os **CONSEGs** fossem considerados “associações” estaria **havendo incontestemente afronta aos dispositivos constitucionais** referenciados, haja vista que a atual constituição e funcionamento dos CONSEGs se dá por ato do Secretário de Estado da Segurança Pública, conforme estabelece especificamente o Decreto nº 2.136/2001:

Art. 1º - Fica o **Secretário de Estado da Segurança Pública**, ouvido o Conselho Superior de Segurança Pública, **autorizado a promover a criação de Conselhos Comunitários de Segurança**, com o objetivo de colaborar no equacionamento e solução de problemas relacionados com a segurança da população.

[...]

Art. 3º - A **constituição e o funcionamento dos Conselhos Comunitários de Segurança**, serão regulamentados por resolução do Secretário de



Estado da Segurança Pública, ouvido o Conselho Superior de Segurança Pública.

As associações são entidades de direito privado, dotadas de personalidade jurídica e caracterizadas pelo agrupamento de pessoas para a realização e consecução de objetivos e ideais comuns, que não tenham necessariamente finalidade lucrativa.

É o que se conclui mediante a análise de dispositivos contidos no Código Civil acerca da normatização das associações:

Art. 45. **Começa a existência legal das pessoas jurídicas de direito privado com a inscrição do ato constitutivo no respectivo registro**, precedida, quando necessário, de autorização ou aprovação do Poder Executivo, averbando-se no registro todas as alterações por que passar o ato constitutivo.

[...]

Art. 53. Constituem-se as associações pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos.

Parágrafo único. Não há, entre os associados, direitos e obrigações recíprocos.

[...]

Art. 54. Sob pena de nulidade, o **estatuto das associações conterá**:

I - a denominação, os fins e a sede da associação;

II - os requisitos para a admissão, demissão e exclusão dos associados;

III - os direitos e deveres dos associados;

IV - as fontes de recursos para sua manutenção;

V - o modo de constituição e de funcionamento dos órgãos deliberativos;

VI - as condições para a alteração das disposições estatutárias e para a dissolução.

VII - a forma de gestão administrativa e de aprovação das respectivas contas.

Por sua vez, se verifica que o Regulamento dos CONSEGS prevê normatização diversa à prevista no Código Civil.

Neste aspecto, destaca-se:

Artigo 6º - [...]

§ 1º - **Os CONSEGS serão considerados criados a partir da expedição de Carta Constitutiva pelo Coordenador da Comissão Coordenadora dos Conselhos Comunitários de Segurança, da Secretaria de Estado da Segurança Pública.**

Artigo 7º - Cada CONSEG deverá aprovar o seu **Regimento Interno com base neste Regulamento.**

[...]

Artigo 36 - **São direitos do membro efetivo:**

[...]



Artigo 37 - São direitos dos membros visitantes:

[...]

Artigo 38 - São direitos dos membros participantes:

[...]

Desta forma, verifica-se a incompatibilidade na configuração dos CONSEGs às pessoas jurídicas de direito privado, notadamente a de associações, motivo pelo qual continua vigente o Regulamento dos CONSEGs, surtindo efeitos sobre os mesmos.

O próximo questionamento foi:

No primeiro caso, entendendo o CONSEG como uma entidade de direito público (o que vem sendo feito até então), a criação de cada Conselho não deveria ser feita por meio de Portaria do Secretário e publicação em Diário oficial?

Da análise da situação jurídica dos CONSEGs, conforme anteriormente referenciado entende-se, então, que a sua natureza é pública.

Contudo verifica-se a desnecessidade de edição de Portaria para a criação de cada Conselho.

Doutrinariamente verifica-se o posicionamento de Hely Lopes Meirelles que ao expressar o entendimento de Portaria referencia:

Portarias são atos administrativos internos pelos quais os chefes de órgãos, repartições ou serviços **expedem determinações gerais ou especiais a seus subordinados**, ou **designam servidores para funções e cargos secundários**. Por portaria também se iniciam sindicâncias e processos administrativos. Em tais casos a portaria tem função assemelhada à da denúncia do processo penal.

As *portarias*, como os demais atos administrativos internos, **não atingem nem obrigam aos particulares**, pela manifesta razão de que **os cidadãos não estão sujeitos ao poder hierárquico da Administração Pública**. Nesse sentido vem decidindo o STF.⁴

Por sua vez, o Regulamento dos Conselhos Comunitários faz expressa menção no sentido de que a **criação dos CONSEGs se dará a partir da expedição da Carta Constitutiva:**

Artigo 6º - [...]

§ 1º - **Os CONSEGs serão considerados criados a partir da expedição de Carta Constitutiva** pelo Coordenador da Comissão Coordenadora dos

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 38ª Ed. atualizada até a Emenda Constitucional 68. São Paulo: Malheiros. 2012. p. 193



ESTADO DE SANTA CATARINA
SECRETARIA DE ESTADO DA SEGURANÇA PÚBLICA
GABINETE DO SECRETÁRIO
CONSULTORIA JURÍDICA

Fls. 108

Conselhos Comunitários de Segurança, da Secretaria de Estado da Segurança Pública.

Desta forma, constata-se a desnecessidade de edição de Portaria para a criação de cada Conselho Comunitário de Segurança.

Na sequência foi questionado:

As diretorias dos CONSEGs deveriam ser nomeadas pelo Secretário de Segurança Pública, apesar do caráter voluntário de sua participação?

Quanto aos **integrantes dos CONSEGs**, segundo se verifica no Decreto nº 2.136/2001, não há previsão de o Secretário de Segurança Pública nomeá-los.

O referido decreto estabelece que os integrantes da Comissão Coordenadora dos Assuntos dos Conselhos Comunitários de Segurança são designados pelo Secretário de Estado da Administração, pelo Delegado-Geral da Polícia Civil e pelo Comandante-Geral da Polícia Militar:

Art. 4º - Funcionará junto ao Gabinete do Secretário de Estado da Segurança Pública uma Comissão para Coordenar os trabalhos referentes aos assuntos dos Conselhos Comunitários de Segurança.

Parágrafo único - A Comissão de que trata este artigo, será composta por um integrante da administração direta ou indireta do Estado, **designado pelo Secretário de Estado da Administração**, e por um Delegado da Polícia Civil e um Oficial da Polícia Militar, indicados, respectivamente, pelo **Delegado-Geral da Polícia Civil** e pelo **Comandante-Geral da Polícia Militar**.

De igual forma, estabelece a possibilidade de dissolução dos CONSEGs sem a interferência do Secretário de Segurança Pública:

Artigo 9º - O CONSEG poderá ser dissolvido por votação de maioria de 2/3 de seus membros efetivos presentes, em reunião convocada pelo presidente e membros natos, com pelo menos dez dias de antecedência, especialmente para tratar dessa pauta.

O próprio regulamento prevê também as condições para se passar à condição de membro efetivo, que ocorre sem a interveniência do Secretário de Segurança Pública:

Artigo 28 - As condições para ser membro efetivo são:
[...]

§ 3º - O participante do CONSEG tornar-se-á membro efetivo no momento em que sua ficha de inscrição for aprovada pela Diretoria e prestar o compromisso previsto no artigo 35.



Especificamente acerca da **diretoria** (cerne do questionamento) verifica-se que a sua estrutura se dá nos moldes do artigo 15 do Regulamento:

Artigo 15 - A diretoria do CONSEG deverá contar com a seguinte estrutura mínima:
I - Presidente
II - Vice-Presidente
III - 1º Secretário
IV - 2º Secretário
V - Diretor Social e de Assuntos Comunitários.

Destaca-se que a **composição da diretoria não se dá mediante nomeação do Secretário de Segurança Pública**, mas sim mediante eleição.

Neste aspecto, verificam-se as regras contidas no referido Regulamento:

Artigo 39 - As eleições se realizam bianualmente, no mês de março, sob a **presidência e responsabilidade solidária de uma Comissão Eleitoral, composta por três membros efetivos do CONSEG**, podendo dar-se:

I - Por **aclamação**, caso haja apenas **uma chapa inscrita para disputar o pleito**.

II - Por **maioria simples de votos dos membros efetivos presentes**, quando houver mais de uma chapa inscrita para disputar o pleito.

§ 1º - A **votação** se destina a **eleger chapa completa, integrada por concorrentes à nova Diretoria**, cuja inscrição deverá ser formalizada em **Requerimento** a ser entregue mediante recibo à **Comissão Eleitoral**, até o encerramento da reunião ordinária do mês de março.

[...]

§ 3º - Conhecidas as chapas concorrentes, **qualquer membro efetivo do CONSEG poderá requerer à Comissão Eleitoral**, em até dois dias úteis, a **impugnação de candidato inscrito ao cargo de diretoria**.

[...]

§ 5º - Poderão **concorrer** aos cargos de **Presidente e Vice-Presidente os membros efetivos**, em situação regular no respectivo CONSEG, que hajam participado de, pelo menos, metade das reuniões ordinárias no período anual anterior às eleições.

[...]

§ 8º - O **voto será pessoal, individual e secreto**, não podendo ser exercido por procuração, sendo as cédulas previamente rubricadas pela Comissão Eleitoral e por fiscais, nos termos do parágrafo seguinte.

[...]

§ 13 - Nas **eleições para Diretoria**, os **membros policiais não exercerão seu direito de voto**, mantendo-se na absoluta imparcialidade de fiscais do processo.

§ 14 - Em caso de **empate de votos válidos, terá precedência:**

I - A chapa cujo candidato a presidente computar maior número de presenças em reuniões ordinárias nos 12 meses anteriores ao pleito.

II - A chapa cujo candidato a presidente for membro efetivo do respectivo CONSEG há mais longo tempo.

§ 15 - **Os membros efetivos que ocupem cargo de Diretoria**, referidos no artigo 15, III, IV e V e no artigo 16 **serão demissíveis a pedido** ou por procedimento previsto na Seção XII, e seus substitutos serão nomeados por quem estiver no exercício da Presidência do CONSEG.



§ 16 - Em caso de **vacância do Presidente, assumirá o Vice-Presidente.**
§ 17 - Em caso de **vacância do Vice-Presidente, o cargo ficará vago até a próxima eleição**, sendo que o 1º Secretário responderá pelas tarefas inerentes ao cargo, sem contudo ser empossado como Vice.
§ 18 - Em caso de **vacância dos dois cargos, Presidente e Vice-Presidente, será convocada reunião extraordinária para nova eleição, sob supervisão dos membros natos.**
[...]
Artigo 40 - A apuração dos votos e **proclamação dos resultados pela Comissão Eleitoral** será consignada na **ata de eleição.**

Inclusive, o regulamento faculta direito de voto para eleição da diretoria aos membros efetivos, sendo que estes passam à essa condição - membros efetivos - sem a interveniência do Secretário de Segurança Pública, conforme anteriormente mencionado:

Artigo 36 - São direitos do membro efetivo:
I - **Votar e ser votado para os cargos de Diretoria** e exonerar-se, a pedido, de cargo que nela exerça.

Oportuno ressaltar que na **competência do presidente do CONSEG** está a faculdade de **demitir os membros da Diretoria**, com exceção feita ao vice-presidente:

Artigo 21 - Compete ao Presidente:
[...]
VI - **Nomear e demitir os membros que comporão a Diretoria**, exceto o Vice-Presidente, observado o previsto no artigo 39, § 15.

De igual forma, estabelece o regulamento dos CONSEGS a forma de **perda de mandato**, sem a interveniência do Secretário de Segurança Pública:

Artigo 51 - O não cumprimento dos deveres dispostos nesta Seção, sem prejuízo de outras medidas administrativas ou judiciais, implicará em:
I - Advertência, reservada ou pública.
II - Suspensão de até 60 dias.
III - Exclusão do CONSEG.
Parágrafo Único - A imposição da sanção disciplinar prevista no inciso III, ao Presidente ou Vice-Presidente do CONSEG, seus Diretores, membros da Comissão de Ética e Disciplina, por infração ao disposto nesta Seção, **implicará pena acessória de perda do mandato do punido.**

Assim, ante a normatização contida no Regulamento dos CONSEGS se verifica que **não cabe ao Secretário de Segurança Pública a nomeação da diretoria dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública.**

O derradeiro questionamento é:

Os CONSEGS deveriam permanecer formalmente vinculados à estrutura organizacional da SSP?



Analisando-se o Decreto nº 2.136/2001, verifica-se a previsão de ficar atrelada à estrutura da Secretaria de Estado da Segurança Pública tão-somente a Comissão Coordenadora dos Assuntos dos CONSEGs:

Art. 4º - Funcionará junto ao Gabinete do Secretário de Estado da Segurança Pública uma Comissão para Coordenar os trabalhos referentes aos assuntos dos Conselhos Comunitários de Segurança.

Parágrafo único - A Comissão de que trata este artigo, será composta por um integrante da administração direta ou indireta do Estado, designado pelo Secretário de Estado da Administração, e por um Delegado da Polícia Civil e um Oficial da Polícia Militar, indicados, respectivamente, pelo Delegado-Geral da Polícia Civil e pelo Comandante-Geral da Polícia Militar.

Destaca-se que a intenção de implementação dos Conselhos é de haver uma desconcentração da atividade administrativa, minimizando-se, inclusive, o aparato estatal, sendo que a referida Comissão será responsável, dentre outras atividades, coordenação, acompanhamento e avaliação das atividades referentes aos CONSEGs, conforme expressamente estabelece o Decreto nº 2.136/2001, *in verbis*:

Art. 5º - À Comissão Coordenadora dos Assuntos dos Conselhos Comunitários de Segurança compete:

I - assessorar o Conselho Superior de Segurança Pública em matéria relativa aos CONSEGs.

II - **participar do processo de coordenação, acompanhamento e avaliação das atividades referentes aos CONSEGs.**

Parágrafo único - As competências do Coordenador para Assuntos dos Conselhos Comunitários de Segurança poderão ser complementadas por resolução do Presidente do Conselho Superior de Segurança Pública.

Assim, por força do que estabelece o Decreto nº 2.136/2001 **fica vinculada formalmente à estrutura organizacional da Secretaria de Segurança Pública** somente a **Comissão Coordenadora dos Assuntos dos Conselhos Comunitários de Segurança** e não, necessariamente todos os CONSEGs existentes.

É o parecer. À superior consideração.

Florianópolis/SC, 21 de maio de 2014.


Edgard Pinto Júnior
OAB/SC nº 8.345
Consultor Jurídico – SSP




Referência: SSP 00040862/2013
Origem: Diretoria de Segurança Cidadã
Interessado: Ten Cel PM Luiz Ricardo Duarte
Assunto: Solicitação de Parecer acerca da situação jurídica dos CONSEGs.

DESPACHO

Acolho o **Parecer nº 065/DIV/2014** emitido pela Consultoria Jurídica desta Pasta.

Encaminhe-se ao Presidente da Comissão Coordenadora dos Assuntos dos CONSEGs para conhecimento.

Florianópolis/SC, 23 de maio de 2014.


César Augusto Grubba
Secretário de Estado da Segurança Pública