

CONSEG: REMUNERAÇÃO DE SEUS MEMBROS

André Albuquerque Cavalcanti de Paiva Magalhães

18 de fevereiro de 2002

Analisa a legislação referente aos Conselhos Comunitários de Segurança, explicitando o caráter voluntário do trabalho de seus membros e concluindo pela impossibilidade de apresentação de qualquer tipo de proposição legislativa.

O Decreto Estadual nº 23.455, de 10 de maio de 1985, dispõe sobre os Conselhos Comunitários de Segurança – CONSEGs. Nesse ato normativo de apenas quatro artigos, já se percebe o caráter voluntário dos conselhos, de participação popular espontânea, visando um bem comum a todos: a segurança pública.

O referido decreto delega ao Secretário de Segurança Pública a criação dos CONSEGs, cuja constituição, bem como funcionamento, deveriam ser, como de fato foram, regulamentados por resolução.

Em nenhum momento há referência a remuneração, como não poderia deixar de ser, em se tratando de trabalho voluntário, reforçando-se a idéia com a delegação ao Secretário de Estado, o qual não poderia, de qualquer forma, determinar a existência de remuneração sem previsão normativa. De fato, nos termos do artigo 24, § 2º, da Constituição do Estado – por analogia, pois aqui não se trata de cargo, emprego ou função pública –, tendo em vista a subordinação dos conselhos a uma secretaria do Poder Executivo, indiscutivelmente tratar-se-ia de matéria de competência exclusiva do Governador do Estado, o que de uma só vez afasta a possibilidade de ser tratada por ato de Secretário de Estado ou de ser objeto de projeto de lei de iniciativa do Poder Legislativo.

A natureza do CONSEG, de participação dos cidadãos na busca de soluções para os problemas comunitários de segurança, repele a idéia de remuneração. O CONSEG é baseado no princípio da realização democrática, do exercício pleno da cidadania e da participação direta do povo nas decisões do Poder Público (cf. artigo 1º “caput”, inc. II e parágrafo único, da Constituição Federal). O Regulamento dos Conselhos Comunitários de Segurança, em seu artigo 4º, que trata de suas finalidades, esclarece bem essa característica, cabendo transcrever alguns de seus incisos:

"Artigo 4º - Os CONSEGs terão como finalidade:

I – constituir-se no canal privilegiado pelo qual a Secretaria da Segurança Pública auscultará a sociedade, contribuindo para que a Polícia Estadual opere em função do cidadão e da comunidade;

(...)

IV – articular a comunidade visando a solução de problemas ambientais e sociais, que tragam implicações policiais;

V – desenvolver o espírito cívico e comunitário na área do respectivo CONSEG;

(...)

VII – programar eventos comunitários que fortaleçam os vínculos da comunidade com sua polícia e o valor da integração de esforços na prevenção de infrações e acidentes”.

Nota-se, claramente, que remunerar as pessoas que, voluntariamente, sem intuito de lucro, promoção pessoal ou enriquecimento, se dispõem a colaborar, movidos que são pelo espírito altruísta, de doação, de melhorar a comunidade, de banir o crime e a desordem, enfim, de cooperação com o Estado, entendido como Poder Público, no desenvolvimento de atividade privativa deste – manter a ordem pública, com o uso da prevenção e repressão penal, vedada aos particulares fazer justiça com as próprias mãos –, por meio de sugestões, debates, colocação de problemas e busca de soluções, entre outros, configura desvirtuamento total do instituto.

Acrescente-se que o supramencionado regulamento veda expressamente, em diversos artigos e sob as mais variadas formas, o recebimento de qualquer remuneração por parte dos participantes do Conselho:

“Artigo 19 – (...)

(...)

§ 2º - Os cargos exercidos no CONSEG não serão remunerados”.

“Artigo 30 – As condições para ser membro efetivo são:

I – ser voluntário;”

“Artigo 36 – A participação como membro efetivo de CONSEG é um serviço relevante que a pessoa presta a sua comunidade”.

“Artigo 37 – A entrega do cartão de identificação aos membros efetivos ocorrerá em reunião solene, após o identificado prestar o seguinte compromisso:

‘Incorporando-me voluntariamente ao Conselho Comunitário de Segurança de (nome do CONSEG) prometo, pela minha honra, trabalhar pelo progresso, harmonia e segurança em minha comunidade. Recusarei qualquer vantagem ou privilégio pessoal em razão da liderança que ora exerço e cumprirei fielmente a legislação que regula este Conselho. Assim procedendo, contribuirei para o aperfeiçoamento dos serviços prestados pela Polícia à sociedade e serei merecedor do respeito de minha família, de minha comunidade e de meus concidadãos”.

"Artigo 49 – Nenhum CONSEG poderá solicitar fundos ou qualquer outro tipo de contribuição financeira ou material a outro CONSEG ou à Pasta" (grifou-se).

Aquele que contribui com um CONSEG age voluntariamente, ou seja, espontaneamente, por vontade própria. Veja-se que a inserção de remuneração pode, inclusive, tirar o caráter voluntário, tornando tal atividade mais semelhante a um serviço ou trabalho assalariado formalizado por via contratual. Sim, porque aquele que antes era movido tão-somente pelo espírito de cidadania poderá começar a ser motivado pela pecúnia. E se a motivação de um ou de outro não se alterarem, outros, que nunca se interessaram por defender os interesses da comunidade, poderão, de repente, logo se entusiasmar...

Não é por outro motivo que o Regulamento é expresso: trata-se de atividade voluntária. A respeito da prestação de serviço voluntário convém a leitura da Lei Estadual nº 10.335, de 30 de junho de 1999, que dispõe:

§ 2º - Os serviços voluntários a que se refere este "Artigo 1º - São considerados serviços voluntários aqueles não remunerados, prestados por pessoas físicas a entidades públicas de qualquer natureza e a organizações não governamentais, sem fins lucrativos, cujos objetivos sejam cívicos, culturais, educacionais, recreativos, científicos ou de assistência social.

§ 1º - O serviço voluntário não gera vínculo empregatício e nenhuma obrigação de natureza trabalhista, previdenciária ou afim.

artigo serão reconhecidos como de relevância pelo Poder Público da localidade onde são realizados" (grifou-se).

Por fim, cumpre registrar que tal atividade de particulares, corroborando com funções típicas de Estado, já é, há muito, classificada pelos juristas dedicados ao direito administrativo. Para alguns (cf. Maria Sylvia Zanella Di Pietro, *Direito Administrativo*, 13ª ed., Ed. Atlas, São Paulo, 2001, pp. 422/427 e Celso Antonio Bandeira de Mello, *Curso de Direito Administrativo*, 10ª ed., Ed. Malheiros, São Paulo, 1998, pp. 149 e ss.) trata-se de "particulares em colaboração com o Poder Público", uma espécie de agentes públicos, ao lado dos agentes políticos e servidores públicos. Segundo estes:

"Nesta categoria entram as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado, sem vínculo empregatício, com ou sem remuneração. Podem fazê-lo sob títulos diversos, que compreendem:

1. delegação do Poder Público, (...)

2. mediante requisição, nomeação ou designação para o exercício de funções públicas relevantes; é o que se dá com os jurados, os convocados

para prestação de serviço militar ou eleitoral, os comissários de menores, os integrantes de comissões, grupos de trabalho etc.; também não têm vínculo empregatício e, em geral, não recebem remuneração;

3. como gestores de negócio (...)" (DI PIETRO, ob. cit., pp. 426/427 – grifos no original).

Hely Lopes Meirelles, por sua vez, restringe essa conceituação, denominando-os como "agentes honoríficos":

"São cidadãos convocados, designados ou nomeados para prestar, transitoriamente, determinados serviços ao Estado, em razão de sua condição cívica, de sua honorabilidade ou de sua notória capacidade profissional, mas sem qualquer vínculo empregatício ou estatutário e, normalmente, sem remuneração. Tais serviços constituem o chamado múnus público, ou serviços públicos relevantes, de que são exemplos a função de jurado, de mesário eleitoral, de comissário de menores, de presidente ou membro de comissão de estudo ou de julgamento e outros dessa natureza.

(...) sua vinculação com o Estado é sempre transitória e a título de colaboração cívica, sem caráter empregatício" (Direito Administrativo Brasileiro, 24ª ed., Ed. Malheiros, São Paulo, 1999, pp. 74/75 – grifos no original).

Tem-se, desta forma, a título de conclusão: a) o trabalho desenvolvido por particulares junto aos CONSEGs não admite, por sua natureza, a existência de remuneração de seus colaboradores; b) o atividade desenvolvida é voluntária; c) por expressa determinação legal, trabalho voluntário não é remunerado e não gera vínculo empregatício; d) o decreto que autorizou a criação dos CONSEGs não se refere a remuneração; e) o Regulamento dos CONSEGs veda expressamente a possibilidade de remuneração; f) o tipo de trabalho desenvolvido nos CONSEGs é classificado doutrinariamente, pelos juristas, como não remunerado; g) ainda que, contra todos os argumentos, e diante do que foi exposto, de forma ilegal, se desejasse a inserção de remuneração, isso só seria possível mediante lei específica de iniciativa do Governador do Estado; h) a estipulação de remuneração para os trabalhos prestados junto aos CONSEGs deturpa a motivação e a finalidade dessa instituição.

Destarte, o parecer é pela impossibilidade de apresentação de projeto de lei sobre o assunto tratado, e diante das peculiaridades da matéria, não se recomenda a edição de qualquer outra proposição tendente a instituir remuneração àqueles que participem dos CONSEGs.

* Elaborado por solicitação do Deputado Pedro Mori.