

Porto Alegre, 3 de julho de 2025.

Orientação Técnica IGAM nº 14.195/2025.

I. O Poder Legislativo do Município de Aceguá solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 42, de 2025, de autoria do Poder Executivo, que tem como ementa:

“Dispõe sobre a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente em Aceguá e dá outras providências”.

II. Preliminarmente, esta matéria encontra-se inserida nas competências legislativas conferidas aos Municípios, conforme dispõe a Constituição Federal¹ e a Lei Orgânica Municipal² quanto à autonomia deste ente federativo para dispor sobre assuntos de interesse local e para suplementar no que couber a legislação federal.

Considerando que a proposição versa sobre a instituição de uma unidade de atendimento e serviços a serem executados por órgãos da estrutura administrativa municipal, depreende-se legítima a iniciativa do Executivo, também conforme a Lei Orgânica do Município³.

Feitos esses esclarecimentos preliminares, sob o ponto de vista material, o Conselho Tutelar é fundamental para a execução da política municipal de proteção aos direitos da criança e do adolescente no Município. Trata-se de órgão da Administração Pública local, com caráter permanente, autônomo e não jurisdicional, criado por lei do Executivo.

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

² Art. 8º.- Compete ao Município, no âmbito de sua autonomia, prover tudo quanto diga respeito ao interesse e ao bemestar de sua população, cabendo-lhe privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

I - organizar-se administrativamente, com observância da Legislação Federal e Estadual;

II - expedir Leis, Decretos, Resoluções, Regulamentos e Portarias e atos relacionados aos assuntos de seu peculiar interesse;

³ Art. 47 Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

VIII - dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Municipal, na forma da Lei;

(...)

XII - planejar e promover a execução dos serviços públicos municipais; (grifou-se)

Objetivamente, a legislação de regência da matéria está contida na Lei Federal nº 8.069, de 1990, que institui o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), com as alterações da Lei Federal nº 12.696, de 2012, bem como na Resolução nº 170, de 10 de dezembro de 2014, com as alterações da Resolução nº 231, de 28 de dezembro de 2022, ambas do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA).

Sobre a vinculação administrativa e orçamentária do Conselho Tutelar ao Gabinete do Prefeito ou à Secretaria Municipal da Saúde e Assistência Social (art. 5º do PL em análise), constata-se observância do art. 4º, § 3º, da Resolução nº 231, de 2022, do CONANDA, que alterou a Resolução nº 170, de 2014, e assim dispõe:

Art. 4º A Lei Orçamentária Municipal ou do Distrito Federal deverá estabelecer, preferencialmente, dotação específica para implantação, manutenção, funcionamento dos Conselhos Tutelares, bem como para o processo de escolha dos conselheiros tutelares, custeio com remuneração, formação continuada e execução de suas atividades.

(...)

§ 3º A gestão orçamentária e administrativa do Conselho Tutelar ficará, preferencialmente, a cargo do Gabinete do Prefeito ou ao Governador, no caso do Distrito Federal. (grifou-se)

Por oportuno, algumas considerações importantes que merecem atenção no âmbito desta matéria. Reitera-se que, de acordo com o art. 5º da Lei Federal nº 8.742, de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS), vigora o chamado “comando único” das ações socioassistenciais, no âmbito da competência de cada ente federativo:

Art. 5º A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo; (grifouse)

Sendo assim, mesmo que seja aprovado neste momento o Projeto de Lei, reitera-se que, assim que possível, o Município deve alterar sua organização administrativa futuramente ou assim que puder, a fim de deixar a assistência social em um órgão exclusivo para esta finalidade, separado do órgão municipal de saúde.

Neste sentido, o então Ministério do Desenvolvimento Social (MDS)⁴ tem

⁴ Transformação do então Ministério do Desenvolvimento Social em Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, conforme redação do art. 17, inciso IX, da Lei Federal nº 14.600, de 19 de junho de 2023, que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios.

propugnado pelo cumprimento da legislação, o que significa, na prática, especialmente no nível municipal, cuja estrutura administrativa geralmente é menos complexa, que sejam separadas as ações e serviços de assistência social com outros (por exemplo: saúde, trabalho e habitação) quando coexistirem no mesmo órgão, como é o caso deste Município (Secretaria Municipal de Saúde e Assistência Social).

Observa-se também correta no art. 11 a previsão quanto ao número de 5 (cinco) membros titulares, bem como sobre o mandato de 4 (quatro) anos no inciso I do art. 13, consoante dispõe o art. 132 do ECA. A possibilidade de recondução (art. 7º e art. 13, inciso I) passou a existir de acordo com a redação dada pela Lei Federal nº 13.824, de 2019:

Art. 132. Em cada Município e em cada Região Administrativa do Distrito Federal haverá, **no mínimo, 1 (um) Conselho Tutelar** como órgão integrante da administração pública local, **composto de 5 (cinco) membros**, escolhidos pela população local para **mandato de 4 (quatro) anos, permitida recondução por novos processos de escolha.** (grifou-se)

Explica-se que, antes do advento da Lei Federal nº 13.824, de 2019, a recondução somente era permitida 1 (uma) vez, passando a ser possível para mais vezes, mediante novos processos de escolha. A recondução abrange tanto a situação do conselheiro que toma posse logo após a eleição como aquele que fica na condição de suplente e durante o prazo acaba por assumir em definitivo o lugar de um conselheiro que se retirou da função. Isto se explica porque, afinal, o suplente participou do mesmo processo de escolha e durante a suplência pode ter passado à condição de titular.

Nesse contexto, com as alterações da Lei Federal nº 12.696, de 2012, o ECA passou a dispor o seguinte no seu art. 139, e o inciso I do art. 5º da Resolução nº 231, de 2022, respectivamente:

Art. 139. O processo para a escolha dos membros do Conselho Tutelar será estabelecido em lei municipal e realizado sob a responsabilidade do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, e a fiscalização do Ministério Público. (Redação dada pela Lei nº 8.242, de 12.10.1991)

§ 1º O processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar ocorrerá em data unificada em todo o território nacional a cada 4 (quatro) anos, no primeiro domingo do mês de outubro do ano subsequente ao da eleição presidencial. (Incluído pela Lei nº 12.696, de 2012)

§ 2º A posse dos conselheiros tutelares ocorrerá no dia 10 de janeiro do ano subsequente ao processo de escolha. (Incluído pela Lei nº 12.696, de 2012) (grifamos)

Art. 5º O processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar deverá,

preferencialmente, observar as seguintes diretrizes:

I - **Processo de escolha mediante sufrágio universal e direto, pelo voto uninominal facultativo e secreto dos eleitores do respectivo município ou do Distrito Federal, realizado em data unificada em todo território nacional, a cada quatro anos, no primeiro domingo do mês de outubro do ano subsequente ao da eleição presidencial, sendo estabelecido em lei municipal ou do Distrito Federal, sob a responsabilidade do Conselho Municipal ou do Distrito Federal dos Direitos da Criança e do Adolescente, que deve buscar o apoio da Justiça Eleitoral;** (grifamos)

Constatam-se no texto do Projeto de Lei nº 42/2025 as modificações promovidas na Resolução nº 170, de 2014, pela Resolução nº 231, de 2022, ambas do CONANDA, sobre as atribuições do Conselho Tutelar e sobre o processo de escolha dos membros em data unificada em todo o território nacional:

Art. 7º **Caberá ao Conselho Municipal ou do Distrito Federal dos Direitos da Criança e do Adolescente, com a antecedência de no mínimo 06 (seis) meses, publicar o edital do processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar,** observadas as disposições contidas na Lei nº 8.069, de 1990, e na legislação local referente ao Conselho Tutelar. (grifamos)

§ 1º O edital do processo de escolha deverá prever, entre outras disposições:

a) o calendário com as datas e os prazos para registro de candidaturas, impugnações, recursos e outras fases do certame, de forma que o processo de escolha se inicie com no mínimo 6 (seis) meses antes do dia estabelecido para o certame;

Porém, não se constata com exatidão a alteração que se destina a incluir a possibilidade de eleição indireta de conselheiros tutelares no processo suplementar no caso da inexistência de suplentes para assumir as vagas nos dois últimos anos do mandato, conforme prevê o § 3º do art. 16 da Resolução nº 231, de 2022:

Art. 16. Ocorrendo vacância ou afastamento de quaisquer dos membros titulares do Conselho Tutelar, o Poder Executivo Municipal ou do Distrito Federal convocará imediatamente o suplente para o preenchimento da vaga. (...)

§ 3º **Caso haja necessidade de processo de escolha suplementar nos dois últimos anos de mandato, poderá o Conselho Municipal ou Distrital dos Direitos da Criança e do Adolescente, havendo previsão específica na lei municipal, realizá-lo de forma indireta,** tendo os Conselheiros de Direitos como colégio eleitoral, facultada a redução de prazos e observadas as demais disposições referentes ao processo de escolha. (grifou-se)

Nesse processo de escolha suplementar e que pode ser de forma indireta, os conselheiros tutelares eleitos somente exercerão as funções pelo período restante do mandato original. Porém, como se infere do § 3º do art. 16 da Resolução nº 231/2022, acima transcrito, não se trata de uma obrigação, pois tal escolha suplementar ocorre apenas se constar na lei municipal.

Sobre os impedimentos para exercer a função de conselheiro tutelar estão dispostos no art. 140 do ECA, sem prejuízo de outros que também se mostrem pertinentes, conforme as alterações como o art. 15 da Resolução nº 231/2022, do CONANDA, respectivamente:

Art. 140. São impedidos de servir no mesmo Conselho marido e mulher, ascendentes e descendentes, sogro e genro ou nora, irmãos, cunhados, durante o cunhadio, tio e sobrinho, padrasto ou madrasta e enteado. Parágrafo único. Estende-se o impedimento do conselheiro, na forma deste artigo, em relação à autoridade judiciária e ao representante do Ministério Público com atuação na Justiça da Infância e da Juventude, em exercício na comarca, foro regional ou distrital.

Art. 15. São impedidos de servir no mesmo Conselho Tutelar os cônjuges, companheiros, mesmo que em união homoafetiva, ou parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive.

Como se trata de impedimentos para servir no mesmo Conselho Tutelar, tais condições não impedem a inscrição à candidatura como conselheiro tutelar, pois, além da possibilidade de lotação em outro Conselho (nos Municípios que têm mais de um) a situação determinante do impedimento pode cessar no momento da posse e exercício.

Com relação ao processo de eleição e requisitos para candidatar-se a conselheiro tutelar, estes devem repetir na legislação local o que dispõem os art. 133 e 139 do ECA:

Art. 133. Para a candidatura a membro do Conselho Tutelar, serão exigidos os seguintes requisitos:

I - reconhecida idoneidade moral;

II - idade superior a vinte e um anos; III - residir no município.

(...)

Art. 139. **O processo para a escolha dos membros do Conselho Tutelar será estabelecido em lei municipal** e realizado sob a responsabilidade do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, **e a fiscalização do Ministério Público.** (Redação dada pela Lei nº 8.242, de 12.10.1991) (grifou-se)

Para o fim de orientação aos Municípios, o detalhamento desses requisitos e a criação de outras exigências constam do art. 12 da Resolução nº 170/2014 do CONANDA, com as alterações da Resolução nº 231/2022:

Art. 12. Para a candidatura a membro do Conselho Tutelar serão exigidos os critérios do art. 133 da Lei nº 8.069, de 1990, além de outros requisitos expressos na legislação local específica.

§ 1º Os requisitos adicionais devem ser compatíveis com as atribuições do Conselho Tutelar, observada a Lei nº 8.069, de 1990 e a legislação municipal ou do Distrito Federal.

§ 2º Entre os requisitos adicionais para candidatura a membro do Conselho Tutelar a serem exigidos pela legislação local, devem ser consideradas:

I - a experiência na promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente;

II - comprovação de, no mínimo, conclusão de ensino médio.

§ 3º Havendo previsão na legislação local é admissível aplicação de prova de conhecimento sobre o direito da criança e do adolescente, de caráter eliminatório, a ser formulada por uma comissão examinadora designada pelo Conselho Municipal ou do Distrito Federal dos Direitos da Criança e do Adolescente, assegurado prazo para interposição de recurso junto à comissão especial eleitoral, a partir da data da publicação dos resultados no Diário Oficial do Município, do Distrito Federal ou meio equivalente. (grifou-se)

É importante observar que os cidadãos poderão votar em apenas 1 (um) candidato constante da relação da urna ou cédula, pois o inciso I do art. 5º a Resolução nº 231, de 2022, do CONANDA, dispõe que o voto é uninominal.

Demais regras sobre o processo de escolha dos conselheiros tutelares, inclusive as condutas vedadas aos candidatos, devem seguir a legislação de regência da matéria. Pode-se aplicar apenas como diretriz interpretativa, no que couber, a Lei Federal nº 9.504, de 1997, que dispõe regras sobre as eleições.

Basicamente, explica-se que as condutas vedadas em ano eleitoral são aquelas que podem afetar a igualdade entre os candidatos e interferir no resultado da eleição, tais como: comparecimento a inaugurações nos 3 (três) meses anteriores ao pleito; doação ou oferta, promessa ou entrega de bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive brindes de pequeno valor; propaganda por meio de anúncios luminosos, faixas, cartazes ou inscrições em qualquer local público; e distribuição de camisetas ou outro tipo de divulgação em vestuário, entre outros exemplos.

Observa-se corretamente ao longo do texto do Projeto de Lei a presença do Ministério Público no processo de escolha dos conselheiros tutelares.

Demais regras sobre o processo de eleição dos conselheiros tutelares, inclusive as condutas vedadas aos candidatos, devem seguir a legislação de regência da matéria: o ECA (com as alterações da Lei Federal nº 12.696, de 2012) e a Resolução nº 170, de 2014, do CONANDA, e suas alterações, conforme a Resolução nº 231, de 2022.

O ECA não chega propriamente a detalhar o funcionamento e o regime de trabalho no Conselho Tutelar nos Municípios, limitando-se a atribuir no seu art. 134 à legislação local a definição quanto ao funcionamento:

Art. 134. Lei municipal ou distrital disporá sobre o **local, dia e horário de funcionamento do Conselho Tutelar**, inclusive quanto à remuneração dos respectivos membros, aos quais é assegurado o direito a: (Redação dada pela Lei 12.696, de 2012) (grifou-se)

Assim, trata-se de dominância da competência do Município para dispor sobre a matéria de regular o funcionamento do Conselho Tutelar, inclusive quanto ao horário de trabalho dos conselheiros, atentando-se apenas para o fato de que exercer essa função pública significa ser conselheiro tutelar em atividade 24 horas por dia, sete dias por semana e que o Conselho Tutelar é um órgão colegiado, isto é, para funcionar adequadamente, deve atuar com sua composição plena e conjunta. Por oportuno, a Resolução nº 170, de 2014, do CONANDA, com as alterações da Resolução nº 231, de 2022, que assim dispõe:

Art. 19. O Conselho Tutelar estará aberto ao público nos **moldes estabelecidos pela Lei Municipal** ou do Distrito Federal que o criou, **garantido o atendimento ininterrupto à população**.

Parágrafo único. **Cabe à legislação local definir** a forma de fiscalização do cumprimento do **horário de funcionamento do Conselho Tutelar e da jornada de trabalho de seus membros**. (grifou-se)

Dessa forma, a priori, o Conselho Tutelar não deve funcionar por turnos ou com revezamentos entre os seus membros. A carga horária estabelecida em cada lei municipal, a exemplo de 4h ou 8h diárias e 40h ou 44h semanais, refere-se ao expediente do conselheiro no horário de atendimento ao público em que a sede do Conselho Tutelar fica aberta ao atendimento da comunidade.

Mesmo assim, tais regras não impedem a organização de escalas de plantões entre os conselheiros, no sentido de um “sobrevisto”, de modo que um conselheiro possa ser rapidamente acionado se necessário. Quando o ECA alude a “horário de funcionamento” do Conselho Tutelar, significa que todos os seus membros deverão estar presentes e prontos para atuar.

Enfim, uma atuação mais presente e proativa dos membros do Conselho Tutelar certamente só se reverterá em benefício para a imagem deste órgão e para as crianças e adolescentes do Município.

Reitera-se que ser conselheiro tutelar pressupõe dedicação exclusiva, o que se justifica porque as únicas situações em que se permite a acumulação de cargos públicos são as descritas no art. 37, inciso XVI, da Constituição Federal e, conforme o inciso XVII do mesmo dispositivo constitucional, a vedação compreende também as funções públicas⁵.

De qualquer forma, mesmo que fosse possível a acumulação com atividades privadas ou outros cargos públicos, a norma exige, ainda, a compatibilidade de horários, o que, certamente, é incompatível com o exercício da função de conselheiro tutelar. De igual maneira, entende-se que a vedação abrange qualquer pessoa que exerce função pública, inclusive transitoriamente ou sob vínculo contratual, a rigor da definição de agente público que consta no inciso V do art. 6º da Lei Federal nº 14.133, de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos)⁶.

Sobre os direitos assegurados aos conselheiros tutelares, a lei municipal deve dispor na forma prescrita pelo art. 134 do ECA:

Art. 134. Lei municipal ou distrital disporá sobre o local, dia e horário de funcionamento do Conselho Tutelar, inclusive quanto à remuneração dos respectivos membros, aos quais é assegurado o direito a: (Redação dada pela Lei nº 12.696, de 2012)

I - cobertura previdenciária; (Incluído pela Lei nº 12.696, de 2012)

II - gozo de férias anuais remuneradas, acrescidas de 1/3 (um terço) do valor da remuneração mensal; (Incluído pela Lei nº 12.696, de 2012)

III – licença-maternidade; (Incluído pela Lei nº 12.696, de 2012)

IV – licença-paternidade; (Incluído pela Lei nº 12.696, de 2012)

V - gratificação natalina. (Incluído pela Lei nº 12.696, de 2012)

⁵ Art. 37. [...]

(...)

XVI - **é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto**, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

a) **a de dois cargos de professor**; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

b) **a de um cargo de professor com outro técnico ou científico**; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

c) **a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas**; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 34, de 2001)

XVII - **a proibição de acumular estende-se a empregos e funções** e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (grifou-se)

⁶ Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

V - agente público: indivíduo que, em virtude de eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, exerce mandato, cargo, emprego ou função em pessoa jurídica integrante da Administração Pública;

Destaca-se que todos esses direitos devem contar com cobertura previdenciária. O exercício da atividade de Conselheiro Tutelar não gera vínculo estatutário com o Poder Executivo do Município, portanto, não se aplica o regime jurídico concernente ao servidor público municipal. Portanto, o Conselheiro Tutelar será segurado do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, devendo o Município efetuar os recolhimentos devidos ao INSS, o que lhe caracteriza como contribuinte individual e lhe assegura o direito a benefícios previdenciários, como o auxílio doença.

Outros direitos também poderão ser concedidos aos conselheiros tutelares, a exemplo de alimentação, transporte e dos direitos descritos nos §§ 1º e 13 do art. 12 do projeto de lei, desde que instituídos por lei específica do Poder Executivo, observadas as disponibilidades financeiras do Município, estudos de impacto orçamentário e a autorização legislativa.

Por oportuno, ressalta-se que, mesmo com as alterações promovidas nos arts. 132, 134, 135 e 139 do ECA pela Lei Federal nº 12.696, de 2012, inclusive com a concessão de diversos direitos sociais aos conselheiros tutelares, os eleitos para esta função não passaram a ser considerados servidores públicos. Continuam a ser o que a doutrina⁷ conceitua como “agentes honoríficos”:

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. **Os agentes honoríficos não são servidores públicos, mas momentaneamente exercem uma função pública** e, enquanto a desempenham, sujeitam-se à hierarquia e disciplina do órgão a que estão servindo, **podendo perceber um pro labore e contar o período de trabalho como de serviço público.** (grifou-se)

Portanto, a definição da remuneração dos conselheiros tutelares deverá necessariamente ser objeto do devido planejamento nas peças da legislação orçamentária do Município. Por sua vez, o art. 39 da Resolução nº 170/2014, do CONANDA, alterada pela Resolução nº 231/2022 dispõe o seguinte:

⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 30a ed., São Paulo, Malheiros, 2005, p. 80.

Art. 39. A função de Conselheiro Tutelar será remunerada, de acordo com o disposto em legislação local. (grifamos)

§ 1º A remuneração deve ser proporcional à relevância e complexidade da atividade desenvolvida, e sua revisão far-se-á na forma estabelecida pela legislação local.

Lembrando apenas o consenso de que ninguém pode receber menos de um salário mínimo, que advém da garantia constitucional assegurada a todos os trabalhadores, conforme art. 7º, inciso IV, da Constituição Federal:

Art. 7º [...]

(...)

IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim; (grifou-se)

O salário mínimo deve ser reajustado todos os anos por lei pelo Presidente da República. Entretanto, embora o salário mínimo venha sendo revisado anualmente para reajuste, a Constituição Federal não estabelece esta periodicidade e, devido a questões de conjuntura econômica do país, eventualmente poderá não ser reajustado. Ou, ainda que revisado, o reajuste pode apenas repor perdas inflacionárias, não correspondendo a ganho real efetivo ou restauração do poder de compra.

Portanto, o salário mínimo não pode ser utilizado para vincular remuneração nem indexar remuneração ou reajuste de agentes públicos que exercem função em decorrência de eleição como os conselheiros tutelares.

Com frequência, observa-se que a fixação da remuneração dos exercentes da função de conselheiro tutelar é vinculada por lei a partir do Padrão Básico de Referência Salarial dos demais servidores públicos municipais, mas se conclui correta a indicação expressa do valor da remuneração. A única consequência é que será preciso alterar a lei toda vez que esse valor também for alterado.

A partir da definição do valor da remuneração dos conselheiros tutelares, reitera-se que qualquer remuneração maior, reajuste ou concessão de vantagens e direitos demandarão, previamente à promulgação da lei que o concede, o devido estudo de impacto no orçamento do Município, como determina o art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF):

Art. 17 Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente

derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do artigo 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, **o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do artigo 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.** (grifou-se)

De qualquer forma, quando da efetiva concessão do aumento da remuneração, vantagens, etc., deverão ser obrigatoriamente observadas as restrições impostas pela Emenda Constitucional nº 109, que alterou o art. 167 entre outros dispositivos da CF, a qual veda à Administração Pública da União, Estados e Municípios a conceder qualquer tipo de subvenção caso a relação entre as suas despesas e receitas correntes ultrapasse o limite de 95%:

Art. 167-A. Apurado que, no período de 12 (doze) meses, a relação entre despesas correntes e receitas correntes supera 95% (noventa e cinco por cento), no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, é facultado aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas e à Defensoria Pública do ente, enquanto permanecer a situação, aplicar o mecanismo de ajuste fiscal de vedação da:

I - concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e de militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021) (grifou-se)

Dessa forma, desde que presentes requisitos de admissibilidade com relação à competência legiferante do Município, a espécie legislativa e a iniciativa da proposição, será necessária a comprovação que a medida esteja prevista nas peças orçamentárias e o atendimento a LRF (art. 14), bem como, a indicação da fonte de recursos, bem como atendimento dos limites previstos no art. 167-A da Constituição Federal, quando for o momento da efetiva concessão de aumento de remuneração ou de outros direitos aos conselheiros tutelares.

Orienta-se que o valor remuneratório a ser definido como remuneração dos conselheiros tutelares deverá estar conforme o padrão básico de vencimento dos servidores do Município, mas sem deixar de observar também que ninguém pode receber menos que

um salário mínimo (ainda que este não possa ser usado como vinculação) e as regras de responsabilidade fiscal que demandam a elaboração de estudos de impacto orçamentário e financeiro que a definição de um valor à luz dos parâmetros constitucionais causará ao Município.

Dessa forma, mesmo que não corresponda exatamente à orientação acima, quanto ao padrão básico de vencimento dos servidores do Município, mas desde que previamente planejada orçamentariamente, mostra-se correta a definição de um valor tanto de forma expressa no texto do projeto de lei, como na “legislação local”.

A criação da Corregedoria do Conselho Tutelar, o que seria recomendável. Entre as atribuições da Corregedoria estão, por exemplo, o cumprimento do horário e regime de trabalho dos Conselheiros Tutelares; a forma de plantão, de modo que compatibilize o atendimento à população 24 (vinte e quatro) horas por dia; fiscalizar a efetividade dos Conselheiros Tutelares; instaurar e proceder sindicância para apurar a eventual falta grave cometida por um Conselheiro Tutelar no desempenho de suas funções, emitir parecer conclusivo nas sindicâncias instauradas e notificar o Conselheiro Tutelar indiciado de sua decisão, entre outras correlatas.

Apenas a título de ilustração, a seguinte ementa da jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul evidencia a importância das Corregedorias dos Conselhos Tutelares nestes procedimentos:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AFASTAMENTO DE CONSELHEIRO TUTELAR DAS RESPECTIVAS FUNÇÕES. DECISÃO JUDICIAL QUE SUSPENDEU O PAGAMENTO DA REMUNERAÇÃO E DETERMINOU A ABSTENÇÃO RELATIVAMENTE A TECER COMENTÁRIOS SOBRE O PLEITO. Assiste ao Agravante o direito de permanecer percebendo sua remuneração, primeiro por não ter havido pedido do Ministério Público nesse sentido, segundo, porque a legislação municipal (Lei Municipal nº 2.709/02) indica que somente a Corregedoria do Conselho Tutelar estaria autorizada a suspender a remuneração de Conselheiro, em caso de penalidade administrativa, terceiro, porque há previsão expressa na legislação municipal convocação de suplente em caso de afastamento temporário do Conselheiro Tutelar, e quarto, porque a mesma legislação municipal veda ao Conselheiro Tutelar o exercício de qualquer atividade econômico-financeira. Grave risco de dano irreparável ao Agravante. Verba alimentar. Pedido de extensão da proibição de tecer comentários relativamente aos demais Conselheiros Tutelares que não se pode apreciar, sob pena de supressão do Primeiro Grau de jurisdição. AGRAVO PARCIALMENTE PROVIDO. (Agravado de Instrumento Nº 70006421556, Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Matilde Chabar Maia, Julgado em 04/09/2003) (grifou-se)

Enfim, a Corregedoria do Conselho Tutelar existe para apurar faltas cometidas

e coibir abusos de autoridade por parte dos conselheiros enquanto exercentes de uma função pública que são.

Neste caso, o direito disciplinar, isso resulta da necessidade de fiscalização dos atos dos conselheiros tutelares. Sobre o processo administrativo disciplinar e a possibilidade de aplicação de penalidades aos conselheiros tutelares, essas medidas devem ser precedidas do devido processo administrativo, com as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, pois são direitos indisponíveis em qualquer procedimento administrativo ou judicial⁸ e se aplicam as mesmas garantias constitucionais acima citadas aos procedimentos de sindicâncias e processos administrativos disciplinares, sob pena de nulidade.

Enfim, estas são as orientações para a instituição e funcionamento dos Conselhos Tutelares que os Municípios devem observar. Infere-se, portanto, a importância deste órgão de execução da política de proteção aos direitos da criança e do adolescente no âmbito local, bem como do processo de escolha, para que aquela política pública seja permanente e efetiva.

III. Ante o exposto, em conclusão, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a formação da convicção dos membros desta Câmara e, ainda, assegurada a soberania do Plenário, opina-se pela viabilidade para o Projeto de Lei nº 42, de 2025, seguir os demais trâmites do processo legislativo nesta Casa.

O IGAM permanece à disposição.



Roger Araújo Machado
Advogado, OAB/RS 93.173B
Consultor Jurídico do IGAM

⁸ Art. 5º [...] (...)

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;