



Porto Alegre, 20 de maio de 2020.

Orientação Técnica IGAM nº 25.203/2020

I. O Poder Legislativo do Município de Carazinho solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 19, de 2020, oriundo do Poder Executivo, que tem como ementa: “Dispõe sobre a política municipal de proteção aos direitos da criança e do adolescente reorganizada e revoga a Lei Municipal nº 7.889/2014 e suas alterações”.

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

Considerando que a proposição versa sobre instituição de uma política 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.

Sob o ponto de vista material, a instituição de uma política municipal de proteção dos direitos da criança e do adolescente representa o alinhamento à legislação pátria pertinente à matéria, a exemplo das diretrizes da política de atendimento ao público formado pelas crianças e adolescentes à luz da Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA:

Art. 88. São diretrizes da política de atendimento:

I - **municipalização do atendimento**;

II - **criação de conselhos municipais**, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais;
(...)

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. 7º - A competência legislativa e administrativa do Município, estabelecida nas Constituições Federal e Estadual, será exercida na forma disciplinada nas leis e regulamentos municipais.

³ Art. 53 – Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

VI - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, na forma da lei;

(...)

X – planejar e promover a execução dos serviços públicos municipais;



IV - manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente; (grifou-se)

Sobre o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Carazinho– COMDICACAR (arts. 5º a 27 do projeto de lei em análise), embora, a rigor, os Conselhos não sejam órgãos municipais no sentido estrito da palavra, à semelhança como são as secretarias e autarquias, são instâncias de assessoramento do Executivo, como expressão do princípio da participação política para deliberação sobre determinadas temas e políticas públicas de relevância local.

Os Conselhos são uma das expressões do princípio da participação política, instâncias sem personalidade jurídica própria, porém, compostos por agentes de vários setores da sociedade, para assessoramento ao Executivo e deliberação e fiscalização das políticas públicas e que atuam mediante apoio técnico e financeiro do órgão a que se vinculam. De se salientar, outrossim, que em nível municipal, a condução das políticas públicas pelos respectivos Conselhos, chega ao nível mais próximo dos cidadãos.

Em linhas gerais, as atribuições de cada conselho municipal dependerão das políticas públicas a que se referem e das peculiaridades do Município. Porém, como regra, todo conselho municipal tem como atribuições: assessorar na execução da política pública; deliberar sobre qualquer matéria referente à política pública de que trata; propor ao Executivo a celebração de convênios, parcerias, acordos, contratos e quaisquer outros ajustes objetivando o desempenho de suas atribuições; opinar, deliberar e fiscalizar sobre a aplicação dos recursos do Fundo Municipal (executor); elaborar e encaminhar ao Executivo proposta orçamentária referente às políticas públicas; propor ao Executivo a realização de estudos e pesquisas; estimular a participação da sociedade nas políticas públicas; elaborar e alterar o Regimento Interno do Conselho; expedir normas no âmbito de sua competência.

Quanto à composição dos conselhos municipais, quando tal não decorrer de regra disposta na legislação federal, deve-se observar como diretriz geral o princípio da paridade, isto é, que ao mesmo número de representantes do Poder Executivo deve corresponder o de representantes da sociedade civil, o que somente é possível quando o número total de membros é par. Quando o número total de membros for ímpar ou devido a outras peculiaridades locais por opção do Município for impossível obter a exatidão paritária, a ligeira maioria deve ser de representantes da sociedade civil, afinal o Conselho representa a sociedade.

Dessa forma, quanto à composição do COMDICACAR na forma proposta pelo art. 10 do projeto de lei em análise, constata-se que está observada a regra da paridade, pois o Poder Executivo do Município está com 10 (dez) representantes (citados nas alíneas “a” a “g” do inciso I) e a sociedade civil também está com igual número de membros, conforme citados nas alíneas “a” a “c” do inciso II.

Porém, em relação ao que consta no § 2º do art. 10, advirta-se que instituições como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e conselhos profissionais de classe que são autarquias federais, esclareça-se que os Municípios não têm competência para dispor sobre a presença de representantes de outros entes federativos em estruturas colegiadas como conselhos, gabinetes de gestão, entre outras afetas ao interesse eminentemente local do Município. Como exemplos, cita-se



Conselho Regional de Enfermagem⁴, o Conselho Regional de Odontologia⁵, o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Rio Grande do Sul (CREA)⁶, Conselho Regional de Administração, que todos são autarquias pertencentes à Administração Pública Federal⁵. Neste sentido, inclusive, existem precedentes jurisprudenciais do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJRS), a exemplo das ementas a seguir transcritas:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE RODEIO BONITO. LEI N.º 2.608/06. **CRIAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. PREVISÃO DE INTEGRANTES DE ÓRGÃOS PÚBLICOS DA ESFERA ESTADUAL.** Lei municipal prevendo a participação de integrantes do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Ordem dos Advogados do Brasil e de órgãos públicos estaduais na composição do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Previsão de obrigações de representação de órgãos alheios ao peculiar interesse municipal, sobre cuja atividade é defeso à norma citadina dispor. Violação aos arts. 8º e 13 da Constituição Estadual, e art. 30, I e II, da Constituição Federal. Agressão à independência dos poderes. **Inconstitucionalidade. JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70043548452, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Rafael dos Santos Júnior, Julgado em 10/10/2011) (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N.º 3.306/09 DO MUNICÍPIO DE CANGUÇU. **CRIAÇÃO DO GABINETE DE GESTÃO INTEGRADA MUNICIPAL DA SEGURANÇA PÚBLICA. PLENO E SUA COMPOSIÇÃO. PREVISÃO DE INTEGRANTES DO PODER JUDICIÁRIO, MINISTÉRIO PÚBLICO, ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL, DA POLÍCIA FEDERAL, DA POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL, DA BRIGADA MILITAR E DA POLÍCIA CIVIL. ARTIGO 4.º, INCISOS III, IV, V, VI, VII, XI E XII. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. PRECEDENTES DO ÓRGÃO ESPECIAL. Inegável a inconstitucionalidade formal e material de dispositivo de lei**

⁴ Lei Federal nº 5.905, de 12 de julho de 1973: dispõe sobre a criação dos Conselhos Federal e Regionais de Enfermagem e dá outras providências

Art 1º São criados o Conselho Federal de Enfermagem (COFEN) e os Conselhos Regionais de Enfermagem (COREN), **constituindo em seu conjunto uma autarquia, vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social.** (grifou-se)

⁵ Lei Federal nº 4.324, de 14 de abril de 1964: institui o Conselho Federal e os Conselhos Regionais de Odontologia, e dá outras providências

Art. 2º **O Conselho Federal e os Conselhos Regionais de Odontologia ora instituídos constituem em seu conjunto uma autarquia**, sendo cada um deles dotado de personalidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa e financeira, e têm por finalidade a supervisão da ética profissional em toda a República, cabendo-lhes zelar e trabalhar pelo perfeito desempenho ético da odontologia e pelo prestígio e bom conceito da profissão e dos que a exercem legalmente. (grifou-se)

⁶ Lei Federal nº 5.194, de 24 de dezembro de 1966: Regula o exercício das profissões de Engenheiro, Arquiteto e Engenheiro-Agrônomo, e dá outras providências:

Art. 80. **Os Conselhos Federal e Regionais de Engenharia, Arquitetura e Agronomia, autarquias dotadas de personalidade jurídica de direito público, constituem serviço público federal**, gozando os seus bens, rendas e serviços de imunidade tributária total (art. 31, inciso V, alínea a da Constituição Federal) e franquia postal e telegráfica. (grifou-se)

⁵ Lei Federal nº 4.769, de 9 de setembro de 1965: Dispõe sobre o exercício da profissão de Técnico de Administração, e dá outras providências.

Art 6º São criados o Conselho Federal de Técnicos de Administração (C.F.T.A.) e os Conselhos Regionais de Técnicos de Administração (C. R. T. A.), constituindo em seu conjunto uma **autarquia dotada de personalidade jurídica de direito público, com autonomia técnica, administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social.** (grifou-se)



municipal que prevê a participação de integrantes do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Ordem dos Advogados do Brasil e de órgãos públicos pertencentes a outros entes federados na composição de órgão da administração municipal - Pleno do Gabinete de Gestão Integrada Municipal de Segurança Pública, em clara violação a diversos preceitos das Constituições Estadual e Federal. **AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70035635184, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em 26/07/2010, publicação DJ 10/08/2010) (grifou-se)

Prever a presença de integrantes de órgãos estaduais em conselho municipal é pretender submeter o interesse do Estado ao interesse do Município. Portanto, neste ponto se observa que a composição do COMDICAL precisa ser revista.

Outrossim, faz-se apenas uma observação quanto ao seguinte: no objetivo de estabelecer composição paritária entre organizações governamentais e entidades da sociedade civil, o número total par de membros (vinte) pode dificultar a tomada de decisões em caso de empate, mas tal situação pode ser dirimida, desde que expressamente prevista, no Regimento Interno a ser elaborado pelo próprio Conselho.

Sobre o Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo – SIMASE (arts. 59 a 62 do projeto de lei em análise), esta matéria é referente ao alinhamento da legislação municipal à legislação pertinente, a saber a Lei Federal nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012, que Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) e regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional.

Neste sentido, com relação aos Municípios, referida Lei Federal nº 12.594, de 2012, assim dispõe:

Art. 1º Esta Lei institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) e regulamenta a execução das medidas destinadas a adolescente que pratique ato infracional.

§ 1º Entende-se por Sinase o conjunto ordenado de princípios, regras e critérios que envolvem a execução de medidas socioeducativas, **incluindo-se nele, por adesão, os sistemas estaduais, distrital e municipais**, bem como todos os planos, políticas e programas específicos de atendimento a adolescente em conflito com a lei.

(...)

Art. 2º **O Sinase será coordenado pela União e integrado pelos sistemas estaduais, distrital e municipais** responsáveis pela implementação dos seus respectivos programas de atendimento a adolescente ao qual seja aplicada medida socioeducativa, com liberdade de organização e funcionamento, respeitados os termos desta Lei. (grifou-se)

(...)

Art. 5º **Compete aos Municípios:**

I - **formular, instituir, coordenar e manter o Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo**, respeitadas as diretrizes fixadas pela União e pelo respectivo Estado;

II - **elaborar o Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo**, em conformidade com o Plano Nacional e respectivo Plano Estadual;



(...)

Art. 8º Os **Planos de Atendimento Socioeducativo** deverão, obrigatoriamente, prever ações articuladas nas áreas de educação, saúde, assistência social, cultura, capacitação para o trabalho e esporte, para os adolescentes atendidos, em conformidade com os princípios elencados na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente).

Parágrafo único. **Os Poderes Legislativos federal, estaduais, distrital e municipais, por meio de suas comissões temáticas pertinentes, acompanharão a execução dos Planos de Atendimento Socioeducativo dos respectivos entes federados.** (grifou-se)

Por oportuno, observa-se o destaque dado pela referida Lei Federal nº 12.594, de 2012, ao Poder Legislativo, que, no mister de exercer suas atribuições fiscalizatórias, destaca que a Câmara Municipal deve acompanhar a execução do Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo, a fim de verificar se o Poder Executivo o está cumprindo, conforme dispõe expressamente no parágrafo único do art. 8º acima transcrito.

Em relação ao Conselho Tutelar (arts. 63 a 108 do projeto de lei em análise), observa-se pertinência com a Lei Federal nº 12.696, de 25 de julho de 2012, que trata da nova normativa sobre este órgão permanente e autônomo da política de atendimento à criança e ao adolescente, nos arts. 132, 134, 135 e 139 do ECA.

Sobre a vinculação administrativa e orçamentária do Conselho Tutelar à Secretaria Municipal do Desenvolvimento Social (art. 63, parágrafo único, do PL em exame), esta deve se basear no art. 4º, § 3º, da Resolução nº 170, de 10 de dezembro de 2014, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), que dispõe:

Art. 4º A Lei Orçamentária Municipal ou Distrital deverá, preferencialmente, estabelecer dotação específica para implantação, manutenção e funcionamento dos Conselhos Tutelares e custeio de suas atividades.

(...)

§ 3º **O Conselho Tutelar deverá, de preferência, ser vinculado administrativamente ao órgão da administração municipal ou, na inexistência deste, ao Gabinete do Prefeito** ou ao Governador, caso seja do Distrito Federal. (grifou-se)

Observa-se correta no art. 96 a previsão quanto ao número de 5 (cinco) membros tutelares, bem como sobre o mandato de 4 (quatro) anos no art. 98 do PL, consoante dispõe o art. 132 do ECA, e a possibilidade de reconduções, de acordo com a recente redação dada pela Lei Federal nº 13.824, de 9 de maio 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)

Por oportuno, observa-se que o Projeto de Lei em análise não chega a mencionar



sobre a possibilidade de várias reconduções (no plural), mas menciona apenas “permitida recondução” (no singular) no art. 98 e parágrafo único. Antes da Lei Federal nº 13.824, de 2019, somente era permitida 1 (uma) vez, mas que agora passou a ser permitida para mais vezes, mediante novas eleições para conselheiros tutelares no Município. Por esta razão, ficaria mais adequado citar “reconduções” e “novos processos de escolha” (no plural) no art. 98 do PL.

De qualquer forma, 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.

Com relação ao processo de eleição e requisitos para candidatar-se a conselheiro tutelar (art. 88 do PL em análise), estes devem repetir 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:

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.** (grifou-se)

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.



Constam corretamente no art. 100 do texto do projeto de lei em análise os impedimentos para a função de conselheiro tutelar, conforme o disposto no art. 140 do ECA:

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.

O ECA não detalha 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, assim dispõe:

Art. 19. O Conselho Tutelar estará aberto ao público nos moldes **estabelecidos pela Lei Municipal** ou do Distrito Federal **que o criou, sem prejuízo do 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 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, como se observa no art. 20 do projeto de lei em exame.

Mesmo assim, tais regras não impedem a organização de escalas de plantões entre os conselheiros, no sentido de um “sobreaviso”, 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.

Ser conselheiro tutelar trata-se de dedicação exclusiva (vide art. 74, inciso VII; art. 78, § 1º; e art. 88, § 6º, do PL em análise), 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 públicas:

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)

Portanto, 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.

Da mesma forma, entende-se que a vedação abrange qualquer pessoa que exerce função pública, inclusive transitoriamente ou sob vínculo contratual, a rigor da definição do art. 84 da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos):

Art. 84. Considera-se servidor público, para os fins desta Lei, aquele que exerce, mesmo que transitoriamente ou sem remuneração, cargo, função ou emprego público.

Sobre os direitos assegurados aos conselheiros tutelares, constata-se corretamente a previsão no art. 105 do projeto de lei em estudo 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)

Destaca-se que todos esses direitos devem contar com cobertura previdenciária. Outros direitos também poderão ser concedidos aos conselheiros tutelares, a exemplo de alimentação e transporte, 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)

Sobre a Corregedoria do Conselho Tutelar e o direito disciplinar (arts. 109 a 161 do projeto de lei em análise), isso resulta da necessidade de fiscalização dos atos dos conselheiros tutelares.

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.

A título de ilustração, a seguinte ementa da jurisprudência do TJRS evidencia a importância das Corregedorias dos Conselhos Tutelares nestes procedimentos:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AFASTAMENTO DE

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



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.

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 (vide art. 8º, inciso XVII; art. 117; art. 124, *caput*; e art. 132 do PL em análise), pois são direitos indisponíveis em qualquer procedimento administrativo ou judicial⁸.

Aplicam-se as mesmas garantias constitucionais acima citadas aos procedimentos de sindicâncias e processos administrativos disciplinares, como consta no art. 58 do projeto de lei em exame, sob pena de nulidade.

III. Diante do exposto, conclui-se que o Projeto de Lei nº 19, de 2020, possui viabilidade em sua maior parte, entretanto, sua viabilidade completa para tramitação nesta Casa Legislativa passa pelos seguintes ajustes:

➤ A correção do § 2º do art. 10, a fim de retirar que representantes da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e de conselhos profissionais de classe que são autarquias federais, possam fazer parte do COMDICACAR, pois são instituições que estão fora da competência do Município;

⁸ Constituição Federal:

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;



➤ A substituição das palavras “recondução” e “novo processo de escolha” (que estão no singular) no art. 98, *caput*, por “reconduções” e “novos processos de escolha” (no plural), a fim de alinhar a legislação do Município à redação dada ao ECA pela Lei Federal nº 13.824, de 9 de maio de 2019.

Neste sentido, para evitar que ocorra eventual rejeição do referido projeto de lei, o que dificultaria nova apreciação nesta sessão legislativa, orienta-se que o Presidente da Câmara officie ao Prefeito para que retire o PL e encaminhe Mensagem Retificativa, a fim de que sejam apreciadas as observações pontuais acima descritas e então o Legislativo tenha condições de deliberá-lo e, sendo a decisão do Plenário, aprová-lo.

O IGAM permanece à disposição.

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

Brunno Bossle
OAB/RS 92.802
Supervisor Jurídico do IGAM