



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER LEGISLATIVO DE JÓIA
“Terra das Nascentes”

PARECER JURÍDICO
004/2024

Câmara de Vereadores de
PROCOLO Nº: 304
Recebido em: 01.05.2024
Horário: 18h55min
S r i o r / J

Matéria: Projeto de Lei nº 4.782/2024

Ementa: PODER EXECUTIVO.
REGULAMENTAÇÃO. ORGANIZAÇÃO.
FUNCIONAMENTO. ATUAÇÃO. CONSELHO
TUTELAR. REVOGAÇÃO LEIS Nº 2.715/2011, Nº
2.731/2011, Nº 3.293/2015, Nº 3.763/2019 E Nº
4.263/2024.

Trata-se de pedido encaminhado pela Comissão de Constituição, Justiça, Redação Final e Desenvolvimento Social à Procuradora Jurídica desta Casa Legislativa, para que seja emitido parecer técnico-jurídico acerca do Projeto de Lei nº 4.782/2024, que possui a seguinte ementa: “Regulamenta a organização, funcionamento e atuação do Conselho Tutelar e Revoga as Leis nº 2.715/2011, 2.731/2011, 3.293/2015, 3.763/2019 e 4.263/2024”, de autoria do Poder Executivo.

A exposição de motivos consta em anexo à minuta de lei.

É o brevíssimo relato, passa-se a fundamentar.

Inicialmente, a Constituição Federal de 1988 é clara ao atribuir aos Municípios competência para suplementar a legislação federal e estadual no que couber; bem como legítima, a previsão constante na Lei nº 8.069/90- Estatuto da Criança e Adolescente-ECA- de que caberá à Lei Municipal dispor sobre criação e funcionamento do Conselho Tutelar:

Constituição Federal

Art. 30. Compete aos Municípios:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Estatuto da Criança e Adolescente- Lei nº 8.069/1990

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:

- I - cobertura previdenciária;
- II - gozo de férias anuais remuneradas, acrescidas de 1/3 (um terço) do valor da remuneração mensal;
- III - licença-maternidade;
- IV - licença-paternidade;
- V - gratificação natalina.

Parágrafo único. Constará da lei orçamentária municipal e da do Distrito Federal previsão dos recursos necessários



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER LEGISLATIVO DE JÓIA
“*Terra das Nascentes*”

ao funcionamento do Conselho Tutelar e à remuneração e formação continuada dos conselheiros tutelares.

Art. 135. O exercício efetivo da função de conselheiro constituirá serviço público relevante e estabelecerá presunção de idoneidade moral.

No que se atine à iniciativa para a propositura de projetos de leis referente à temática, a Constituição Federal de 1988 prevê, nos artigos 61, § 1º, inciso II, alínea “b” e “e”:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

(...);

II – disponham sobre:

(...);

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

O art. 25, §1º, alínea “c”, da Lei Orgânica do Município de Jóia-RS, dispõe:

Art. 25 – A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara de Vereadores, ao Prefeito Municipal e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

§ 1º - São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre:

c) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgão da Administração Municipal. (Grifo inserido)

Dessa forma, no tocante à iniciativa para deflagrar o processo legislativo, está corretamente exercida, pois pertence ao Poder Executivo a competência privativa para iniciá-lo.

Em relação à matéria objeto do projeto de lei em análise, verifica-se que tem como objetivo conforme exposição de motivos:

(...)a regulamentação a organização, bem como funcionamento e atuação do Conselho Tutelar com maior efetividade dos serviços a serem realizados, devido a legislação vigente estar desatualizada. (...)revogam-se as Leis que tratam sobre o Conselho Tutelar nos nº 2.715/2011, 2.731/2011, 3.293/2015, 3.763/2019 e





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER LEGISLATIVO DE JÓIA
“*Terra das Nascentes*”

4.263/2024, gerando após aprovação uma única lei que traz todo o funcionamento do Conselho Tutelar do Município de Jóia.(...)”.

Cabe explicar, a essencialidade e relevância do Conselho Tutelar. O serviço público prestado pelo Conselheiro Tutelar, decorre diretamente do art. 227 da Constituição Federal, assim como da doutrina da proteção integral, melhor interesse e prioridade absoluta na defesa dos direitos da criança e do adolescente. A proteção integral deve sua semente inicial consagrada na Declaração de Genebra, de 26 de março de 1924, que determinava “a necessidade de proporcionar à criança uma proteção especial”, sendo também acolhida pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada pela Assembleia Geral da ONU, em 1948.

A doutrina da proteção integral configura um novo parâmetro ou paradigma, em relação ao qual o intérprete e aplicador do Direito não podem, em momento algum, esquecer. Essa doutrina, segundo Mary Beloff e Emílio García Méndez (in Infancia, ley y democracia, p. 78):

(...)cumpre uma função hermenêutica dentro dos limites do próprio direito da infante-adolescência, ao mesmo tempo em que permite interpretar, sistematicamente, suas disposições, reconhecendo o caráter integral dos direitos da infância (...).Ele obriga diversas autoridades, inclusive instituições privadas, a avaliar os interesses superiores da criança como uma consideração primordial para o exercício de suas atribuições.

Quanto à matéria, **observa-se incorreta** no art. 1º do projeto de lei analisado a vinculação administrativa e financeira do Conselho Tutelar ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (COMDICA). Sobre a vinculação administrativa e orçamentária do Conselho Tutelar ao Poder Executivo, preferencialmente ao Gabinete do Prefeito, conforme art. 4º, § 3º, da Resolução nº 231, de 2022, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (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.

O Poder Executivo e seus órgãos deverão prestar todo o apoio técnico, administrativo e financeiro necessário ao funcionamento do Conselho Tutelar, portanto, a vinculação deverá ser preferencialmente ao Gabinete do Prefeito.

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 doutrina conceitua como “agentes honoríficos”:





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER LEGISLATIVO DE JÓIA
“*Terra das Nascentes*”

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.

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:

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

§ 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.

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 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal):

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.

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%:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER LEGISLATIVO DE JÓIA
“Terra das Nascentes”

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)

Dessa forma, desde que presentes os 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.

Sobre o processo administrativo disciplinar, sindicâncias 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 judicial e se aplicam as mesmas garantias constitucionais acima citadas aos procedimentos administrativos disciplinares, sob pena de nulidade.

Constata-se, ainda, a necessidade de que sejam revistas algumas disposições no texto redacional da proposição analisada:

O art. 15, §5º da proposição em análise traz a informação “...a que se refere o *caput* deste artigo”. Ocorre, que o §3º é o dispositivo de que trata do prazo da posse e não o *caput*. Assim, recomenda-se que seja ajustado.

Quanto ao parágrafo único do art.19 da proposição, observa-se que o texto redacional não menciona recurso. Assim, recomenda-se que seja esclarecido no texto redacional para maior segurança jurídica.

Já o texto redacional do *caput* do art.60 da proposição menciona:

“Art. 60 Aplica-se a advertência nas hipóteses previstas do § 1º ao § 5º do artigo 58 desta Lei.”

Ocorre, que o art.58 traz o §1º, §2º e §3º, não havendo previsão de §5º. Além de que, na leitura da Lei Municipal nº 2.715/2011, (a qual traz a disposição de revogação)

Rua Dr Edmar Kruehl 258 - JÓIA - RS. - CNPJ Nº. 01.656.027/0001-08
Fones (55) 3318-1255-1010-1000–E-mail:camara@camarajoia.rs.gov.br - CEP 98180-000



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER LEGISLATIVO DE JÓIA

“Terra das Nascentes”

observa-se que se refere às faltas graves, que na proposição analisada estão inseridas no art.56 e não no art.58. Recomenda-se, assim, o devido ajuste.

O mesmo recomenda-se no §8º, do art.61, o qual traz o texto redacional: §8º- na hipótese prevista nos §6º,7º e 8º do **art.58** desta lei. Observando a redação do art.58, esse não se refere às faltas graves, além de dispor apenas de três parágrafos, conforme explicado acima.

Observa-se, ainda, a necessidade de renumeração dos parágrafos do art.6º da proposição, haja vista não haver previsão do §4º. Recomenda-se, que seja ajustado.

Conclui-se, portanto, que a proposição analisada foi deflagrada pelo agente competente, o Prefeito Municipal. Entretanto, no que respeita ao conteúdo normativo, recomenda-se à Comissão Solicitante, que possibilite ao Poder Executivo os ajustes ao Projeto de Lei nº 4.782/2024, conforme o retromencionado.

É a fundamentação, passa-se a opinar.

PELO EXPOSTO, **opina-se** favoravelmente ao Projeto de Lei nº 4.782, de 2024, desde que atendidas as recomendações mencionadas, conforme os fundamentos supracitados, cabendo aos Edis a análise do mérito.

É o parecer.

Ivânia Regina Cadór
Procuradora Jurídica
OAB/RS 60.943
Mat. 86.8/1

JÓIA (RS), 06 de maio de 2024.

IVANIA REGINA CADOR

Procuradora Jurídica do Poder Legislativo de Jóia/RS
OAB/RS nº 60.943 Matrícula nº 86.8/1