



Porto Alegre, 8 de dezembro de 2022.

Orientação Técnica IGAM nº 26.292/2022

I. O Poder Legislativo do Município de Crissiumal solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 180, de 2022, proveniente do Poder Executivo, que tem como ementa: “ALTERA O PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 4º; ALÍNEA “B”, “C”, “E”, “F”, INCISO XIV DO ART. 12; § 1º E § 2º DO ART. 37; PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 38; ARTIGOS 39, 40, 41, 42, 43 E 44; SUPRIME O INCISO I E ALTERA O INCISO II DO ART. 51; ALTERA O INCISO VI DO ART. 60 E O PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 100 E SUPRIME O ART. 104 DA LEI MUNICIPAL Nº 3.296/2015, QUE DISPÕE SOBRE A POLÍTICA MUNICIPAL DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, CRIA O CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, O FUNDO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, O SISTEMA MUNICIPAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO E O CONSELHO TUTELAR”.

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 desse ente federativo para dispor sobre assuntos de interesse local.

Da mesma forma, embora a rigor, os Conselhos não sejam órgãos municipais no sentido estrito da palavra, à semelhança como são secretarias e autarquias, são instâncias de assessoramento do Executivo, portanto, integram a organização e o funcionamento dos serviços públicos locais, depreendendo-se legítima a iniciativa do Poder Executivo, também nos termos da Lei Orgânica do Município³.

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. 9º Ao Município compete prever a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:

- I - Legislar sobre assuntos de interesse municipal; Suplementar Legislação Federal e Estadual, no que couber; (grifamos)

³ Art. 37 - **A iniciativa das Leis Complementares e Ordinárias cabe a qualquer Vereador ou Comissão da Câmara de Vereadores, ao Prefeito Municipal** e aos cidadãos na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica, Artigo 36, podendo ser aprovadas, rejeitadas ou revogadas conforme o caso.

(...)

§ 2º São de iniciativa do Prefeito, com aprovação da Câmara, as Leis que disponham sobre:

(...)

c - **Estruturação e atribuições dos Secretários e Órgãos da Administração Municipal.** (grifou-se)

(...)

Art. 54 - **Compete, privativamente ao Prefeito Municipal:**

(...)

VIII - **Dispor sobre a organização e funcionamento da Organização Municipal;** (grifou-se)



Feitos esses esclarecimentos preliminares, sob o ponto de vista material constata-se que as alterações se referem à Política Municipal de Proteção aos Direitos da Criança e do Adolescente, especificamente quanto ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (COMDICA) e o Conselho Tutelar, conforme disposto na Lei nº 3.296, de 23 de abril de 2015. Sendo assim, passa-se a analisar cada uma das alterações propostas.

A alteração ao parágrafo único do art. 4º da Lei nº 3.296, de 2015, é referente à vinculação administrativa e orçamentária do Conselho Tutelar ao Poder Executivo, conforme 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)

Sobre as alterações ao art. 12, inciso XIV, alíneas “b”, “c”, “e” e “f”, da Lei nº 3.296, de 2015, as atribuições de cada conselho municipal dependerão das políticas públicas a que se referem e das peculiaridades do Município. Porém, em linhas gerais, 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.

As alterações ao art. 37 da Lei nº 3.296, de 2015, dizem respeito à elaboração e alteração do Regimento Interno do Conselho Tutelar, com a participação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (COMDICA), pelo que se infere corretamente estas disposições.

As alterações ao parágrafo único do art. 38 e ao art. 39 da Lei nº 3.296, de 2015, dizem respeito ao apoio técnico que o Município deve prestar ao Conselho Tutelar e ao funcionamento deste Conselho. O Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990) não chega 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, 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.

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 os direitos das crianças e adolescentes do Município.

Acerca das alterações a partir do art. 40 e seguintes da Lei nº 3.296, de 2015, as disposições sobre o processo de eleição e requisitos para candidatar-se a conselheiro tutelar 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)

Portanto, ser eleitor (inciso IV do art. 41 do projeto de lei) não está entre os requisitos adicionais para candidatar-se a conselheiro tutelar. Porém, a rigor, não se identifica problema na instituição deste requisito porque esta condição de gozo dos direitos políticos se presume em toda pessoa a partir dos dezoito anos.

Constam corretamente no § 2º do art. 44 do texto minutado 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.

Sobre as alterações aos arts. 51, 60 e 100 da Lei nº 3.296, de 2015, referem-se ao direito disciplinar, as penalidades e o processo administrativo, pois isso resulta da necessidade de fiscalização dos atos dos conselheiros tutelares.

Além da viabilidade das alterações, sobre o processo administrativo disciplinar e a possibilidade de aplicação de penalidades aos conselheiros tutelares, comente-se apenas que 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 judicial⁴.

⁴ Constituição Federal:

Art. 5º [...]

(...)

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e



Aplicam-se as mesmas garantias constitucionais acima citadas aos procedimentos de sindicâncias e processos administrativos disciplinares, sob pena de nulidade.

Por fim, a revogação do art. 104 e seu parágrafo único, da Lei nº 3.296, de 2015, se mostra pertinente porque não mais aplica a regra então vigente sobre a data do mandato dos conselheiros tutelares.

A revogação de uma lei inteira ou de apenas dispositivos de uma lei é uma medida tecnicamente possível, consoante orienta o art. 2º da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, antiga Lei de Introdução ao Código Civil – LICC):

Art. 2º Não se destinando à vigência temporária, **a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.** (Vide Lei nº 3.991, de 1961) (Vide Lei nº 5.144, de 1966)
§ 1º **A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare,** quando seja com ela incompatível **ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.** (grifou-se)

Esclareça-se apenas que a simples revogação não faz desaparecer automaticamente os atos que tenham sido praticados sob a égide da lei enquanto esteve em vigência. A depender de cada caso, determinados atos poderão se tornar nulos, mas outros poderão permanecer intocados.

III. Diante de todo o exposto, em conclusão, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a convicção dos membros desta Câmara, e assegurada a soberania do Plenário, opina-se pela viabilidade do Projeto de Lei nº 180, de 2022, para então seguir os demais trâmites do processo legislativo nesta Casa de Leis.

O IGAM permanece à disposição.

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