

## **P A R E C E R**

Nº 1024/2024<sup>1</sup>

- PG – Processo Legislativo. Projeto de lei. Iniciativa do Executivo local. Altera lei que consolida a legislação que dispõe sobre as diretrizes da Política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente. Visa conceder o benefício de auxílio-alimentação a conselheiros Tutelares. Análise de validade. Ano eleitoral. LRF. Considerações.

### **CONSULTA:**

A Câmara consulente, envia para análise o projeto de lei de iniciativa do Executivo que altera lei que consolida a legislação que dispõe sobre as diretrizes da Política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, visando conceder o benefício de auxílio alimentação aos conselheiros Tutelares Titulares em efetivo exercício.

### **RESPOSTA:**

Inicialmente, temos que os Conselheiros Tutelares são agentes honoríficos desempenhando função pública de relevante interesse público. Vejamos as lições de Hely Lopes Meirelles:

"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

<sup>1</sup>PARECER SOLICITADO POR EUCLIDES DE QUADROS, ANALISTA PARLAMENTAR - CÂMARA MUNICIPAL (FOZ DO IGUAÇU-PR)

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 funcionários públicos, mas momentaneamente exercem uma função pública e, enquanto a desempenham, sujeitam-se à hierarquia e disciplina do órgão a que estão servindo, podendo receber um pro labore...". (In Direito Administrativo Brasileiro, São Paulo: Malheiros Editores, 1993, p. 75)."

Tecidas estas considerações, relativamente às vantagens a que os Conselheiros Tutelares fazem jus, o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, em seu art. 134 (com alteração renovada pela Lei nº 12.696/2012) dispõe da seguinte forma:

"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 ao funcionamento do Conselho Tutelar e à remuneração e formação

continuada dos conselheiros tutelares."

Porém, é entendimento assente na jurisprudência pátria que o Município possui autonomia para fixar, por lei, vantagens outras, deveres e obrigações aos seus Conselheiros além das previstas no art. 134 do ECA. Aliás, este já era o entendimento mesmo antes da edição da Lei nº 12.696, de 25 de julho de 2012:

"APELAÇÃO CÍVEL - CONSELHEIROS TUTELARES ELEITOS NA FORMA DO ART. 132 DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE - REMUNERAÇÃO ESTABELECIDADA POR LEI MUNICIPAL - DIREITO AO DÉCIMO TERCEIRO SALÁRIO PREVISÃO LEGAL. Os conselheiros tutelares são eleitos pela comunidade para mandato de três anos. Embora sejam agentes públicos, não são, em tese, servidores, mas particulares em colaboração com a administração. A remuneração conquanto seja facultativa (art. 134, ECA), no caso em análise, é estabelecida por lei municipal, a qual dispõe que, além dos vencimentos mensais, os conselheiros tutelares terão direito, também, ao décimo terceiro salário e férias". (TJSC - Órgão Especial. AC nº. 2005.038931-0. Julg. em 30/03/2006. Rel. Des. VOLNEI CARLIN).

Desta sorte, além dos direitos e vantagem previstos no art. 132 do ECA, os Conselheiros Tutelares fazem jus aqueles que a lei local expressamente lhes conferir, desde que com previsão orçamentária para tanto.

Dentro deste contexto, frisamos que a legislação proíbe que no período de 180 dias antes das eleições até o dia da posse dos candidatos eleitos haja aumento real de remuneração para os servidores. Também veda a readaptação de vantagens nos três meses que antecedem o pleito até a posse dos eleitos.

As normas eleitorais buscam resguardar a igualdade da disputa entre candidatos. Não existem, em tese, matérias que não possam ser aprovadas pelo Legislativo em ano eleitoral. Algumas, porém, podem

influenciar diretamente as eleições. Por isso, a lei ou sua interpretação pelos tribunais não protege os que buscam violar os seus preceitos ou utilizar as decisões a favor de condutas contrárias à legalidade ou à moralidade.

O art. 73 da Lei 9.504/1997 dispõe da seguinte forma:

"Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

(...)

V - nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, ex officio, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados:

Nesse cenário, assevera Lopez Zilio (2023, pp. 779 e 782):

Trata-se de norma que objetiva impedir a utilização indevida do quadro de pessoal da Administração Pública com interferência na igualdade de oportunidade entre os candidatos. Busca-se evitar que interesses políticos prevaleçam em detrimento do bom andamento da Administração Pública, acarretando atos de perseguições ou favorecimentos indevidos no período vedado. (...)

(...)

A regra proibitiva também alcança a vedação à supressão ou readaptação de vantagens. Diógenes Gasparini (2002, p. 205-206) classifica as vantagens pecuniárias em adicionais (por tempo de serviço e de função), gratificações (de serviço - v.g. risco

de vida, serviços extraordinários - e pessoais - v.g. de salário-família, salário-educação) e indenizações (ajudas de custo, diárias e transporte). Por conseguinte, ficam proibidas, no prazo vedado, a eliminação ou readaptação de todas essas vantagens - seja na espécie de adicionais, gratificações ou indenizações.

Assim, à luz da legislação eleitoral e do Calendário Eleitoral (Resolução TSE nº 23.738/2024), a instituição de vale alimentação aos Conselheiros Tutelares deve se dar antes de 6 de julho de 2024 (três meses antes do pleito).

Em cotejo, existindo aumento de despesa com pessoal, há de se considerar as vedações do art. 21 da LRF:

"Art. 21. É nulo de pleno direito:

(...)

IV - a **aprovação, a edição ou a sanção**, por Chefe do Poder Executivo, por Presidente e demais membros da Mesa ou órgão decisório equivalente do Poder Legislativo, por Presidente de Tribunal do Poder Judiciário e pelo Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados, de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição de ato, por esses agentes, para nomeação de aprovados em concurso público, quando: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

a) **resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo**; ou (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

(...)

§ 1º As restrições de que tratam os incisos II, III e IV:

(Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

I - devem ser aplicadas inclusive durante o período de recondução ou reeleição para o cargo de titular do Poder ou órgão autônomo; e (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

II - aplicam-se somente aos titulares ocupantes de cargo eletivo dos Poderes referidos no art. 20. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020). (Grifos nossos).

Logo, a propositura em tela, caso implique aumento de despesa com pessoal, deverá ter sua aprovação, edição e sanção antes do dia 04/07/2024, com base no art. 21 , IV, "a", da LRF.

Desto modo, no caso presente, a concessão de auxílio-alimentação aos conselheiros tutelares titulares, desde que atendidas todas as premissas ora estabelecidas, ao que tudo indica, poderá ser realizado, no entanto, pode o Prefeito responder eventual ação de investigação eleitoral por abuso de poder se desta fizer uso eleitoreiro.

Isto posto, concluímos objetivamente a presente consulta na forma das razões exaradas.

É o parecer, s.m.j.

Marcella Meireles de Andrade  
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Priscila Oquioni Souto  
Consultora Jurídica

Rio de Janeiro, 10 de abril de 2024.