

Procuradoria-Geral do Município

Rede de Apoio Jurídico - PGM

PGM - INFORMAÇÃO RAJ-PGM Nº 1988 / 2024

PROCESSO SEI Nº	: 24.0.000057820-3
INFORMAÇÃO Nº	: 1988/2024
INTERESSADO	: SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL
ASSUNTO	: CONSELHEIROS TUTELARES. ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA. CONVOCAÇÃO DE SUPLENTE. ART. 111 DA LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 628/2009. ART. 1º DO DECRETO MUNICIPAL Nº 22.663/2024.

À RAJ-PGM:

1 - RELATÓRIO

Trata-se de consulta acerca da convocação excepcional de conselheiros tutelares suplentes, sem que ocorram prejuízos financeiros ou funcionais aos respectivos titulares, e acerca da possibilidade de se estimar um período para tal substituição, tendo em vista as inundações que afetaram as suas residências e/ou seus locais de trabalho.

É a breve síntese. Passo à análise.

2 - FUNDAMENTAÇÃO

Preliminarmente, deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que instruem o presente expediente e os nela expressamente referidos. Destarte, à luz do ordenamento legal, incumbe a esta Procuradoria prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na conveniência e na oportunidade dos atos praticados no âmbito do órgão consulente, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

Ademais, não integra o fluxo consultivo a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas na manifestação jurídica. Neste sentido, aduz o enunciado nº 5 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União (4ª edição revista, ampliada e atualizada - 2016):

Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas.

Assim, incumbe ao órgão ou entidade demandante verificar o cumprimento das condicionantes estabelecidas nas análises anteriores desta Procuradoria, se houver, ou responsabilizar-se pelo não acolhimento das recomendações, não consistindo esta manifestação em chancela da regularidade das

condutas alheias ou anteriores ao caso aqui analisado.

Por fim, cabe frisar que a manifestação da Procuradoria, por seu caráter opinativo, não vincula o gestor público, a quem cabe, no legítimo exercício de sua competência administrativa e com base no conhecimento das especificidades de sua área, sopesar as vantagens e desvantagens que circundam suas decisões, sobretudo em relação a eventuais questionamentos pelos Órgãos de Controle, incumbindo-lhe a responsabilidade por eventual conduta que opte pelo não atendimento das orientações jurídicas.

Feita essa breve consideração, passamos ao exame casuístico da questão trazida à análise jurídica.

O Conselho Tutelar é, nos termos do art. 131 da Lei nº 8.069/1990, órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente. A natureza de órgão *permanente* importa, por exemplo, que funcione "*diariamente, inclusive domingos e feriados, 24 (vinte e quatro) horas por dia*", podendo, para esse fim, ser estabelecido regime de plantão, pela Coordenação dos Conselhos Tutelares, nos termos do art. 46 da Lei Complementar Municipal nº 628/2009.

Por outro ângulo, a composição numérica dos Conselhos Tutelares é extraída do art. 132 da Lei nº 8.069/1990 e do art. 42 da Lei Complementar Municipal nº 628/2009, que assim apregoam:

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.

(...)

Art. 42. O Município de Porto Alegre contará com 10 (dez) conselhos tutelares, **cada um composto por 5 (cinco) conselheiros tutelares**, com mandato de 4 (quatro) anos, permitida 1 (uma) recondução.

O "*número de cinco membros por Conselho Tutelar*" é, na esteira do [Guia de Atuação do Ministério Público na Fiscalização do Processo de Escolha do Conselho Tutelar \(2023\)](#), "*taxativo, não se admitindo previsões em contrário*", sendo inadmissível o seu funcionamento com número inferior, ressalvados atrasos, folgas, licenças e dispensas legais, à luz dos seguintes [comentários](#) publicados pelo Ministério Público do Rio Grande do Sul:

Cinco Membros. As ações e as decisões devem ser do Conselho, fruto do coletivo e não do individual, pelo que se chamam de ações e decisões colegiadas. A população quando escolhe, escolhe um conselho e não um conselheiro, embora seja possível o voto singular. A idéia é do trabalho de grupo, da conjunção de ações, do interrelacionamento das habilidades e potencialidades dos membros, da construção conjunta. As atribuições previstas no ECA são do Conselho Tutelar e não do conselheiro tutelar, por isso é inadmissível que um Conselho Tutelar funcione com menos de cinco conselheiros (não estou falando de todos estarem o tempo todo juntos, nem de eventual atraso, falta, folga, licença, e dispensas legais).

A Promotoria de Justiça da Infância e da Juventude, é preciso rememorar, no contexto do distanciamento social imposto pela pandemia do coronavírus, expediu recomendação a este Município, com o propósito de ser mantido o atendimento ao público e o desempenho das atividades dos Conselhos Tutelares, determinando expressamente a adoção de medidas para que uma das unidades deixasse de ser atendida por apenas dois Conselheiros, cujo arquivamento do inquérito civil sobreveio somente após a retomada das atividades de maneira regular (28646221).

À época, foi considerado que a convocação de suplentes apenas depois de 15 (quinze) dias de afastamento do titular, por licença, conforme estabelece o art. 111, inciso II, da Lei Complementar Municipal nº 628/2009, "*implica em **ofensa aos princípios da proteção integral e da prioridade absoluta previstos na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente, na medida em que o mesmo diploma legal não estabelece a quem caberá assumir as pastas e atividades do Conselheiro Tutelar afastado***", período durante o qual não cessariam "*as situações de urgência, como maus tratos graves a criança e adolescente, abuso sexual intrafamiliar, e abandono, saúde, etc., mas, ao contrário, estas situações tenderão a se agravar, em virtude do isolamento social imposto, e a convivência diária das famílias em ambientes internos, sem mencionar as dificuldades de atendimento da rede de saúde as crianças e adolescentes, os quais têm prioridade de atendimento, em função do vírus, com a inviabilização do sistema de saúde pública, que se avizinha*".

Diante disso, recomendou, no que releva ao presente deslinde, que:

a) Seja autorizada, por decreto municipal, a **imediata convocação de Conselheiros Tutelares suplentes**, inclusive de uma Microrregião para outra Microrregião, **para substituir os que estejam afastados dos Conselhos Tutelares em casos de licença**, nas respectivas Microrregiões, a fim de evitar qualquer prejuízo ou, até mesmo, a cessação do atendimento ao público e o desempenho das atividades do órgão;

b) **Seja desconsiderada a limitação temporal prevista no artigo 111, inciso II, da Lei Complementar Municipal nº 628/2009**, em razão de não estabelecer quem assumirá a pasta do Conselheiro Tutelar temporariamente ausente, o que causa ofensa aos princípios constitucionais da proteção integral e da prioridade absoluta da defesa dos direitos da criança e do adolescente e pode, inclusive, ocasionar o fechamento de uma ou mais Microrregiões do Conselho Tutelar de Porto Alegre na presente pandemia, ou em outras circunstâncias;

c) Seja, no mesmo decreto municipal, **autorizada a imediata convocação de Conselheiros Tutelares**, inclusive de uma Microrregião para outra Microrregião, **para substituir temporariamente, os que estejam afastados dos Conselhos Tutelares em casos de licença, em qualquer das hipóteses previstas no artigo 111 da Lei Complementar Municipal n.º 628/2009**, nas respectivas Microrregiões, *até que ultimadas as medidas administrativas de que tratam os itens "a" e "b"*, que deverão ser imediatas;

d) Seja, no mesmo decreto municipal, estabelecida uma forma para que os **Conselheiros Tutelares em substituição temporária** de que trata o item "c", **sejam compensados pelas horas a mais trabalhadas em substituição ao colega temporariamente afastado**, seja por banco de horas, seja pelo pagamento de horas extras;

e) Sejam **tomadas, imediatamente**, com base no disposto na presente recomendação, as **medidas para evitar que a Microrregião 06 do Conselho Tutelar siga sendo atendida por apenas dois Conselheiros Tutelares**;

Além disso, o cenário extraordinário atual, conquanto não seja de todo equivalente ao período de distanciamento social pela pandemia do coronavírus, igualmente está maculado por um estado de calamidade pública de elevada extremidade, resultado de alagamentos e inundações decorrentes de chuvas intensas que assolaram o solo gaúcho e que provocaram o desalojamento de milhares de famílias nesta capital e também de outras cidades, e ainda ter sido marcado por muitas mortes e perdas materiais, cuja declaração se materializou no [Decreto Municipal nº 22.647, de 2 de maio de 2024](#).

Entre as várias medidas urgentes adotadas, ademais, foi instituído o teletrabalho e suspenso o registro da efetividade dos servidores e empregados da Administração Pública do município de Porto Alegre até dia 20 de maio de 2024, à luz do [Decreto Municipal nº 22.663, de 7 de maio de 2024](#), do qual não se infere qualquer prejuízo remuneratório aos afastados, nos seguintes termos:

Art. 1º Os **servidores** da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Município de Porto Alegre que residem em locais atingidos por inundação, que tenha sido obrigado a evacuar de sua residência ou que esteja alocado em abrigos organizados pelo Poder Público ou pela sociedade civil, **ficam dispensados de suas atividades até dia 20 de maio de 2024**.

Art. 2º O demais servidores, exceto aqueles que desempenhem atividades essenciais, estão autorizados a exercer suas atividades em modalidade de teletrabalho, no período referido no art. 1º deste Decreto, desde que autorizados pelos titulares das secretarias, autarquias, empresas e fundação, que poderão flexibilizar o regramento previsto no Decreto nº 21.143, de 31 de agosto de 2021, conforme o caso.

Art. 3º Os agentes públicos municipais e de outras esferas governamentais, em exercício nos órgãos das Administrações Direta, Autárquica e Fundacional do Município, que não desempenhem atividades essenciais, estão autorizados a desempenhar suas atividades em modalidade de teletrabalho, no período referido no art. 1º deste Decreto.

Art. 4º Casos fortuitos ou de força maior deverão ser avaliados e deliberados pelos titulares das pastas municipais.

Art. 5º Ficam suspensos os prazos de ajuste da efetividade, e os prazos para concessões e registros de licenças e afastamentos.

Art. 6º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação, retroagindo efeitos a contar do dia 6 de maio de 2024.

E os cargos de conselheiro tutelar são considerados cargos em comissão (ou servidores comissionados) que se regem pela Lei Complementar Municipal nº 133/1985, conforme se extrai da dicção dos arts. 108 e 109 da Lei Complementar Municipal nº 628, de 17 de agosto de 2009. Portanto, não se vislumbra óbice a que se lhes apliquem, no que compatível, as regras de dispensa de atividades funcionais oriundas do supracitado Decreto Municipal nº 22.663/2024, as quais constituem, a nosso sentir, um direito de afastamento ou ausência ao serviço que, em sua essência, não se distancia por completo das licenças funcionais, consoante lição doutrinária:

"110. os direitos e vantagens que implicam ausência ao serviço são os seguintes: a) férias; b) licenças; e c) afastamentos. Entre licenças e afastamentos não há diferença, senão a de nomes. (...) 116. (c) Os afastamentos, tal como as licenças, são direitos de ausência ao serviço, cabíveis por variadas razões" (MELLO, C. A. B. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 286/289).

Nesse ínterim, afigura-nos consentânea com a teleologia do inciso II do art. 111 da Lei Complementar Municipal nº 628/2009 a convocação de suplentes por força do afastamento calcado no Decreto Municipal nº 22.663/2024, ainda que, a rigor, o período concessivo some exatamente 15 (quinze) dias - de 6 a 20 de maio de 2024 - (e não o exceda, ao menos, no atual momento), o que se conclui com base nos princípios constitucionais da proteção integral e da prioridade absoluta, além dos princípios regentes da atividade administrativa, como a finalidade, a proporcionalidade e o interesse público, insculpidos no art. 2º da Lei Complementar Municipal nº 992/2023.

Por fim, a convocação dos suplentes deverá observar o procedimento estabelecido no art. 111 da Lei Complementar Municipal nº 628/2009:

Art. 111. Os suplentes serão convocados nos seguintes casos:

(...)

II - quando as licenças a que fizerem jus os titulares excederem a 15 (quinze) dias;

(...)

§ 1º Reassumindo o titular, encerra-se a convocação do suplente.

§ 2º O suplente de Conselheiro Tutelar perceberá a remuneração e os direitos decorrentes do exercício do cargo quando substituir o titular.

§ 3º A convocação do suplente obedecerá à ordem resultante da eleição do respectivo Conselho Tutelar.

§ 4º Não havendo Conselheiro suplente disponível na Microrregião do Conselho Tutelar, será convocado suplente de zona distinta, observando-se, preferencialmente, como critério de escolha, a proximidade geográfica em relação ao Conselho Tutelar de que trata a vacância.

§ 5º Demais critérios orientadores da condição prevista no § 4º deste artigo serão regulamentados por decreto, de modo a garantir a previsibilidade do ato administrativo de convocação.

§ 6º Fica o Conselheiro suplente obrigado a manter seus dados cadastrais atualizados junto à unidade de apoio coordenadora, sob pena de tacitamente não ter aceito a convocação quando não respondida formalmente em até 48 (quarenta e oito) horas úteis do ato convocatório.

§ 7º O ato convocatório será realizado por via eletrônica, tais como e-mail, aplicativos de mensagem instantânea ou por meios similares.

Assim, o período de convocação não deverá superar o prazo final até quando autorizada a dispensa do titular de suas atividades e, no que se refere à forma, há de observar o fluxo atinente à comunicação pela via eletrônica, respeitando-se o prazo de resposta de 48 (quarenta e oito) horas úteis, sem prejuízo dos critérios orientadores para convocação dos conselheiros suplentes de zona distinta em caso de não haver Conselheiro Tutelar suplente disponível na Microrregião do Conselho Tutelar, se aplicáveis, em conformidade com o disposto no [Decreto Municipal nº 22.194, de 11 de setembro de 2023](#).

3 - CONCLUSÃO

PELO EXPOSTO, em atenção aos questionamentos aportados da Unidade de Apoio aos Conselhos Tutelares, conclui-se que:

a) as regras do Decreto Municipal nº 22.663/2024 aplicam-se, no que compatível, aos conselheiros tutelares, os quais ficam dispensados de suas atividades a contar do dia 6 de maio até o dia 20 de maio de 2024, desde que residam em locais atingidos por inundação, que tenham sido obrigados a evacuar de sua residência ou que estejam alocados em abrigos organizados pelo Poder Público ou pela sociedade civil, não se inferindo qualquer prejuízo remuneratório aos afastados;

b) os conselheiros tutelares suplentes devem ser convocados a assumir interinamente, enquanto perdurar o afastamento do titular, com base no art. 111, inciso II, da Lei Complementar Municipal nº 628/2009 e à luz dos princípios constitucionais da proteção integral e da prioridade absoluta, bem como dos princípios regentes da atividade administrativa, como a finalidade, a proporcionalidade e o interesse público;

c) a convocação dos conselheiros tutelares suplentes deverá observar o procedimento estabelecido no art. 111 da Lei Complementar Municipal nº 628/2009, em especial quanto ao fluxo atinente à comunicação pela via eletrônica, respeitando-se o prazo de resposta de 48 (quarenta e oito) horas úteis, sem prejuízo dos critérios orientadores para convocação dos conselheiros suplentes de zona distinta em caso de não haver Conselheiro Tutelar suplente disponível na Microrregião do Conselho Tutelar, se aplicáveis, conforme prevê o Decreto Municipal nº 22.194/2023.

É o entendimento que submetemos à consideração superior.

GUSTAVO LOPES SILVA

Procurador Municipal

Matr. 1521926 - OAB/RS 120.493

Documento elaborado nos termos da IN 0042022- PGM



Documento assinado eletronicamente por **Gustavo Lopes Silva, Procurador(a) Municipal**, em 10/05/2024, às 18:52, conforme o art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006, e o Decreto Municipal 18.916/2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.procempa.com.br/autenticidade/seipmpa> informando o código verificador **28646191** e o código CRC **E95FCE0C**.