



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS
GABINETE DA 3ª RELATORIA
CONSELHEIRO SUBSTITUTO ORLANDO ALVES DA SILVA

9. VOTO

DA ADMISSIBILIDADE DA CONSULTA

9.1. As consultas dirigidas a este Tribunal de Contas são regulamentadas pelo art. 1º, XIX, § 5º da Lei Estadual nº 1.284/2001 combinado com os arts. 150 a 155 do Regimento Interno.

9.2. Assim, em que pese o entendimento diverso do Ministério Público de Contas, que entende que a consulta não conseguiu ser abstrata ao ponto de não se identificar o caso concreto de pano de fundo, a meu juízo a consulta formulada pode ser conhecida, porquanto preenche integralmente os requisitos de admissibilidade.

9.3. A pergunta foi formulada em tese, admitindo, resposta em tese, nos termos do art. 150, § 3º, do Regimento Interno, na medida em que o questionamento versa sobre dúvida na interpretação e aplicação de dispositivos legais sobre o gasto com os Conselheiros Tutelares serem consideradas ou despesas com pessoal do Poder Executivo Municipal.

9.4. Desta forma, entendo que o Tribunal Pleno deve conhecer da presente consulta, oferecendo, contudo, uma resposta em tese ao consulente.

MÉRITO

9.5. O Prefeito de Arraias, senhor Antônio Wagner Barbosa Gentil, apresentou o seguinte questionamento:

O gasto com os conselheiros tutelares (remuneração e demais encargos), dada a sua natureza jurídica de agente honorífico, integram o índice de pessoal do executivo municipal estabelecido no art. 20, III, “B”, da LRF?

9.6. Dentre as manifestações técnicas apresentadas sobre a matéria submetida a consulta, vejo que o parecer do Corpo Especial de Auditores tratou o assunto de maneira clara e abrangente, de modo que o utilizo como fonte primária para a construção de meu voto.

9.7. Inicialmente, trago a essa discussão conceitos e considerações acerca da natureza jurídica da função de Conselheiro Tutelar, a fim de que seja possível identificar quais as regras são aplicadas a tais agentes, isto é, qual o regime jurídico a que estão submetidos, e via de consequência verificar se os gastos com a remuneração e demais encargos integram ou não o limite de gasto com pessoal.

9.8. A Carta Constitucional em seu Capítulo VII dispõe sobre a família, a criança, o adolescente, o jovem e o idoso, sendo que em seu artigo 227, *caput*, vinculou a legislação ordinária à concepção da proteção integral, ao afirmar que crianças e adolescentes têm direitos que podem ser exercitados em face da família, da sociedade e do Estado.

9.9. Para tanto foi promulgada a Lei nº 8.069/90 - Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que instituiu o Conselho Tutelar como um órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente.

9.10. O legislador estatutário, entretanto, não deu vasta disciplina a esse órgão, reservando-lhe os artigos 131 a 139 do texto do Estatuto da Criança e do Adolescente (alterado pela Lei Federal nº 12.696/2012), deixando a cargo da legislação municipal as regras de seu funcionamento, senão vejamos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS
GABINETE DA 3ª RELATORIA
CONSELHEIRO SUBSTITUTO ORLANDO ALVES DA SILVA

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.

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

9.11. Sendo que no artigo 136¹ estabelece as atribuições do Conselho Tutelar, com base na leitura destas atribuições é que se pretende interpretar as características das funções dos Conselheiros Tutelares.

9.12. As principais atribuições dos Conselheiros Tutelares de atender e aplicar medidas relacionadas ao atendimento de crianças ou adolescentes e de suas famílias, com o que o exercício da função assume características de natureza essencialmente técnica e de execução, e não apenas deliberações acerca de políticas públicas que envolvam crianças e adolescentes, estando neste ponto uma das principais diferenças entre os Conselhos Tutelares e as atribuições de seus membros com os demais conselhos previstos em matéria constitucional (Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, Conselhos de Saúde, de Educação, dentre outros). A própria natureza das atribuições dos Conselheiros impõe dedicação e disponibilidade integral de horário para o exercício das funções.

¹ Art. 136. São atribuições do Conselho Tutelar:

I - atender as crianças e adolescentes nas hipóteses previstas nos arts. 98 e 105, aplicando as medidas previstas no art. 101, I a VII;

II - atender e aconselhar os pais ou responsável, aplicando as medidas previstas no art. 129, I a VII;

III - promover a execução de suas decisões, podendo para tanto:

a) requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança;

b) representar junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações.

IV - encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou adolescente;

V - encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência;

VI - providenciar a medida estabelecida pela autoridade judiciária, dentre as previstas no art. 101, de I a VI, para o adolescente autor de ato infracional;

VII - expedir notificações;

VIII - requisitar certidões de nascimento e de óbito de criança ou adolescente quando necessário;

IX - assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente;

X - representar, em nome da pessoa e da família, contra a violação dos direitos previstos no art. 220, § 3º, inciso II, da Constituição Federal;

XI - representar ao Ministério Público para efeito das ações de perda ou suspensão do poder familiar, após esgotadas as possibilidades de manutenção da criança ou do adolescente junto à família natural. (Redação dada pela Lei nº 12.010, de 2009)

XII - promover e incentivar, na comunidade e nos grupos profissionais, ações de divulgação e treinamento para o reconhecimento de sintomas de maus-tratos em crianças e adolescentes. (Incluído pela Lei nº 13.046, de 2014)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS
GABINETE DA 3ª RELATORIA
CONSELHEIRO SUBSTITUTO ORLANDO ALVES DA SILVA

9.13. Em resumo, temos que a figura do conselheiro tutelar tem natureza atípica e híbrida dentro dos conceitos tradicionais de agentes administrativos, visto que os Conselheiros Tutelares ocupam cargo de mandato eletivo e prestam serviços que constituem e se enquadram pacificamente na noção legal e doutrinária de serviço público, visto que exercem função pública considerada, por expressa disposição legal, serviço público relevante, assim o fazendo, transitoriamente, sem qualquer vínculo empregatício ou estatutário com o Município, contudo tais agentes poderão perceber remuneração e outros direitos sociais compatíveis com a natureza jurídica de sua função pública, como por exemplo 13º e férias, desde que haja previsão em Lei Municipal.

9.14. Resta evidente, ainda, que os conselheiros tutelares são membros do Conselho Tutelar, que por sua vez, é um órgão permanente, autônomo, não jurisdicional encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, vinculado à estrutura organizacional do Poder Executivo Municipal, que deverá mantê-lo e provê-lo mediante a destinação de dotações orçamentárias próprias.

9.15. Assim, por serem agentes públicos remunerados pelo Poder Executivo Municipal para a realização de serviços públicos e constar da folha de pagamento do respectivo ente, temos que as despesas inerentes ao exercício do cargo eletivo dos conselheiros tutelares é despesa com pessoal do município instituidor e mantenedor do Conselho Tutelar, visto que a remuneração e os respectivos encargos sociais inerentes ao exercício funcional dos conselheiros tutelares enquadram-se perfeitamente no conceito estampado no art. 18 da Lei Complementar 101/2000 – LRF, *in verbis*:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

9.16. Desta forma, por se amoldarem ao conceito de despesas com pessoal do art. 18 da LRF, os gastos com pessoal e respectivos encargos sociais inerentes às remunerações dos conselheiros tutelares devem ser computados como despesa com pessoal do Poder Executivo Municipal, devendo ser consideradas, inclusive, para a aferição dos limites estabelecidos nos arts. 19, III e 20, III, “b” da Lei Complementar nº 101/2000.

9.17. Neste sentido, é o entendimento atualmente predominante em relevantes Tribunais de Contas pátrios, a exemplo dos prejudgados colacionados a seguir:

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS – Consulta nº 837.566, de 14/09/2011, Relator: Conselheiro Wanderley Ávila.

EMENTA: CONSULTA — PREFEITURA MUNICIPAL — CONSELHO TUTELAR — I. REMUNERAÇÃO DOS MEMBROS — POSSIBILIDADE — PREVISÃO EM LEI MUNICIPAL — VEDAÇÃO AO PAGAMENTO POR RPA — II. DESPESAS COM PESSOAL — LIMITES — LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL — APLICABILIDADE. 1. Lei municipal poderá estabelecer remuneração a membros de conselho tutelar, que não deverá ser por meio de Recibo de Pagamento de Autônomo (RPA),



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS
GABINETE DA 3ª RELATORIA
CONSELHEIRO SUBSTITUTO ORLANDO ALVES DA SILVA

considerando-se a natureza permanente do serviço prestado. 2. Lei que estabelecer a remuneração de membros de conselho tutelar garantirá a esses agentes, em efetivo exercício, o recolhimento dos encargos incidentes durante o período de mandato. **3. Serão computadas como “gastos com pessoal” (art. 18, LRF) as despesas com os membros do conselho tutelar.** (g.n.)

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO –
RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 21/2012 –TP - Processo de Consulta nº
15.305-2/2012, Relator Conselheiro Domingos Neto.

EMENTA: PREFEITURA MUNICIPAL DE SINOP. CONSULTA. DESPESA. PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS. DIÁRIAS. CONSELHEIROS TUTELARES. CLASSIFICAÇÃO CONTÁBIL ORÇAMENTÁRIA. a) Os conselheiros tutelares ocupam cargos eletivos de âmbito municipal, nos termos da Resolução de Consulta nº 62/2011 deste Tribunal, de forma que a remuneração retribuída pelo exercício destes cargos deve integrar a folha de pagamento do ente instituidor e mantenedor do respectivo Conselho Tutelar. **b) As despesas com as remunerações e respectivos encargos sociais inerentes à retribuição pelo exercício do cargo de conselheiro tutelar são consideradas despesas com pessoal do Poder Executivo municipal, incidindo os ditames dos arts. 18, 19 e 20, da LRF.** A classificação contábil orçamentária destas despesas deve obedecer a codificação de nº 3.1.90.11. c) A classificação contábil orçamentária das diárias concedidas aos conselheiros tutelares deve obedecer a codificação de nº 3.3.90.14. (g.n.)

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO - Decisão
T.C. nº 2418/10 - Processo T.C. Nº 1002669-1, Relatora: Conselheira Teresa Duere.

Decidiu o Tribunal de Contas do Estado, à unanimidade, em sessão ordinária realizada no dia 17 de novembro de 2010, considerando os termos da Proposta de Voto nº 094 GAU7/2010, fls. 05 a 13, conhecer da presente consulta e, no mérito, responder ao Consulente nos seguintes termos:

a) A lei municipal poderá garantir ao Conselheiro Tutelar todos os direitos sociais que sejam compatíveis com a natureza da função. Citem-se como exemplos a garantia de salário mínimo fixado em lei, nacionalmente unificado, ou 13º salário com base na remuneração integral, ou gozo de férias anuais remuneradas com, pelo menos, 1/3 (um terço) a mais do que o salário normal, entre outros direitos sociais que, repita-se, sejam compatíveis com a função de Conselheiro Tutelar;

b) A criação do regime jurídico especial que regulará o vínculo profissional entre o membro do Conselho Tutelar e o Município compete ao próprio Município, através de lei aprovada pela Casa Legislativa local. Nem a Constituição Federal nem o Estatuto da Criança e do Adolescente ECA (Lei nº 8.069/90) estipulam a obrigatoriedade de pagamento de remuneração ao Conselheiro Tutelar, cabendo ao Município estipular ou não remuneração, sempre através de lei aprovada pela Câmara de Vereadores. Caso a opção legislativa seja pelo pagamento de remuneração, a função de Conselheiro Tutelar exigirá dedicação exclusiva, não havendo possibilidade de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS
GABINETE DA 3ª RELATORIA
CONSELHEIRO SUBSTITUTO ORLANDO ALVES DA SILVA

acumulação, remunerada ou não, com qualquer outro cargo, emprego ou função pública, nos termos do artigo 4º da Resolução nº 75/01, do CONANDA Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente;

c) Por força dos artigos 153, inciso III, e 195, da Constituição Federal, e demais normas infraconstitucionais aplicáveis à matéria, o pagamento de remuneração aos Membros dos Conselhos Tutelares constitui fato gerador do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza, bem como de contribuições devidas à previdência social. A contribuição previdenciária deve incidir sobre a remuneração paga aos membros do Conselho Tutelar, devida ao Regime Geral de Previdência Social, vez que o artigo 9º, § 15, inciso XV, do Decreto nº 3.048/99 (Regulamento da Previdência Social), com redação dada pelo Decreto nº 4.032/01, enquadra-os na categoria dos segurados obrigatórios do Regime, na condição de contribuinte individual, quando receberem remuneração pelo exercício da função (ver Instrução Normativa Nº 45 INSS/PRES, de 6 de agosto DE 2010);

d) O valor da remuneração paga ao membro do Conselho Tutelar deve ser considerado para fins de cálculo dos limites de despesa com pessoal, fixados pela Lei de Responsabilidade Fiscal, vez que a definição dada pelo artigo 18, “caput”, da lei é amplíssima, incluindo expressamente os gastos do Município relativos a funções públicas, pagas com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo Município a entidades de previdência social.

e) Os Conselhos Tutelares, como órgãos integrantes da Administração Pública Municipal, deverão ter suas despesas processadas segundo as mesmas regras aplicáveis às despesas públicas em geral, sendo possível a centralização da ordenação das despesas pelo Chefe do Poder Executivo, ou mesmo ocorrer delegação de competência ao Secretário Municipal responsável pela pasta da Assistência Social, ou outra autoridade competente para tal. Importa ressaltar que, no caso das despesas com a remuneração dos Conselheiros, fica afastada a possibilidade de pagamento por meio de suprimentos individuais, haja vista que gastos dessa natureza correspondem a despesas ordinárias. (g.n.)

9.18. Aliás, esse é um tema já regulamentado neste Tribunal de Contas, visto que o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público obrigatório para os jurisdicionados municipais, aprovado nos termos da Portaria nº 741/2016², considera que a remuneração paga ao membro do Conselho Tutelar compõe a *conta contábil* dos vencimentos e vantagens fixas (pessoal civil), o inclui essa despesa no cálculo do limite de despesa com pessoal.

9.19. Em conclusão, acompanhando as manifestações das Unidades Técnicas e do Corpo Especial de Auditores, entendo que o posicionamento deste Tribunal deva ser mantido, já que está acordo com o entendimento predominante manifestado por outras Corte de Contas do País, de que os membros do Conselho Tutelar desempenham função pública, mesmo sem gerarem vínculo empregatício ou estatutário, em sentido *latu senso*, e que nesta condição as despesas com a remuneração e demais encargos sociais decorrentes dos serviços prestados

² Publicada no Boletim Oficial nº 1746, de 30/11/2016, págs. 2/3.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS
GABINETE DA 3ª RELATORIA
CONSELHEIRO SUBSTITUTO ORLANDO ALVES DA SILVA

devem ser incluídas nas despesas com pessoal do Ente mantenedor, para compor o cálculo do limite de gasto com pessoal do Poder Executivo Municipal.

10. Por todo exposto, **VOTO** no sentido de que este Tribunal adote as seguintes providências:

10.1 **conheça** da presente Consulta formulada pelo senhor Antônio Wagner Barbosa Gentil, Prefeito de Arraias, em conformidade com o art. 150, incisos I a V, e § 3º do Regimento Interno deste Tribunal, por se tratar de matéria de competência desta Corte de Contas.

10.2 **responda** ao consulente nos seguintes termos:

As despesas com as remunerações e respectivos encargos sociais inerentes à retribuição pelo exercício do cargo de conselheiro tutelar são consideradas despesas com pessoal do Poder Executivo Municipal, ente instituidor e mantenedor, devendo, portanto, serem computadas para cálculo dos limites previstos nos artigos 19, III e 20, III, “b” da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/2000.

10.3 determine que a Secretaria do Plenário dê ciência ao Consulente deste Resolução, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam;

10.4 determine a publicação desta Decisão no Boletim Oficial deste Sodalício, para que surtam os efeitos legais necessários;

10.5 determine que a Secretaria do Plenário intime o Procurador de Contas que atou no feito;

10.6 encaminhe os autos à Diretoria Geral de Controle Externo para as anotações necessárias.

10.7 após a adoção das medidas necessárias, sejam os presentes autos remetidos à Coordenadoria de Protocolo Geral para as providências de mister.

GABINETE DA TERCEIRA RELATORIA, em Palmas, Capital do Estado, aos ____ dias do mês de _____ de 2018.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ORLANDO ALVES DA SILVA
Relator – Convocação nº 113/2018



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

A(s) assinatura(s) abaixo garante(m) a autenticidade/validade deste documento.

ORLANDO ALVES DA SILVA

Cargo: CONSELHEIRO SUBSTITUTO - Matrícula: 234362

Código de Autenticação: b02bd5318b8b0b01ab7714c1ce473ade - 17/10/2018 14:50:20