
NOTA TÉCNICA N° 004/2019

OBJETO: DEDICAÇÃO EXCLUSIVA NO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO DE CONSELHEIRO TUTELAR

Encaminha-se a presente nota técnica, ante a necessidade de se estabelecer uma orientação geral para consulta formulada pelos representantes da Câmara dos Vereadores, diante das discussões advindas do Projeto de Lei n° 8.162/2019.

O Estatuto da Criança e do Adolescente conceitua o Conselho Tutelar como órgão permanente, autônomo e não jurisdicional. Essa previsão encontra-se no art. 131 do referido Estatuto. Sob esse enfoque é que encontramos como suporte teórico do ECA a doutrina da proteção integral, cuja tese fundamental assevera incumbir à lei assegurar às crianças e adolescentes a satisfação de suas necessidades básicas¹.

Esse entendimento se justifica devido o Conselho Tutelar ser um órgão de garantia e defesa de direitos, por isso se justificando a necessidade de exigir da função dedicação exclusiva, o fato do órgão funcionar vinte e quatro (24) horas por dia, com escalas de revezamento entre seus membros se for o caso, justamente para se alcançar os princípios basilares previstos na CF/88 e no ECA, como os princípios da Proteção Integral e a Prioridade Absoluta². A própria natureza das atribuições dos Conselheiros impõe dedicação e disponibilidade integral de horário para o exercício das funções.

Os Conselhos Tutelares absorveram parte das atribuições que eram desempenhadas pelo Juizado de Menores e a parte das atribuições que deveriam ser desempenhadas pelos Municípios (ex. observância da matrícula e freqüência às escolas), além de assumirem institucionalmente a responsabilidade por verificar toda e qualquer violação de direitos. Visível está o envolvimento dos Conselheiros em período integral no desempenho de suas funções, em razão da especificidade das atividades, não podendo os mesmos, exercerem qualquer outro tipo de trabalho.

¹ Ato Infracional, Medidas Sócio-Educativas e o papel do Sistema de Justiça na Disciplina Escolar, in O Direito é aprender, Ministério da Educação, Brasília, 1999, p. 59.

² Digiácomo M. 2017, p. 253

Hely Lopes Meirelles discorre que “A proibição de acumulação de cargos, empregos e funções, tanto na Administração direta como na Indireta, visa a impedir que um mesmo cidadão passe a ocupar vários lugares ou a exercer várias funções, sem que as possa desempenhar proficientemente, embora percebendo integralmente os respectivos vencimentos. As origens dessa vedação vêm de longe, ou seja do Decreto da Regência, de 18.06.1822, de lavra de José Bonifácio, cuja justificativa tem ainda plena atualidade quando esclarece que por ele “se proíbe que seja reunido em uma só pessoa mais de um ofício ou emprego, e vença mais de um ordenado, resultando manifesto dano e prejuízo à Administração Pública e às partes interessadas, por não poder de modo ordinário um tal empregado público ou funcionário cumprir as funções e as incumbências de que duplicadamente encarregado, muito principalmente sendo incompatíveis esses ofícios e empregos; e, acontecendo, ao mesmo tempo, que alguns desses empregados e funcionários públicos, ocupando os ditos empregos e ofícios, recebem ordenados por aqueles mesmo que não exercitam, ou por serem incompatíveis, ou por concorrer o seu expediente nas mesmas horas em que se acham ocupados em outras repartições³. ”

O Ministério Público de Pernambuco em consonância com esse entendimento expediu a Nota Técnica Nº 002/2018 (que segue em anexo) através do Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça da Infância e da Juventude (CAOPIJ). Segundo a Resolução Nº 170 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), o Conselho Tutelar estará aberto ao público nos moldes estabelecidos pela Lei Municipal que o criou, sem prejuízo do atendimento ininterrupto à população. O documento diz ainda que a função de membro do Conselho Tutelar exige dedicação exclusiva, vedado o exercício concomitante de qualquer outra atividade pública ou privada.

A nota ressalta também que a função de conselheiro tutelar compreende não só o horário de funcionamento do órgão, mas suas atividades em regime de plantão, nos feriados e finais de semana, sendo vedado nesses períodos o exercício concomitante de qualquer outra atividade pública ou privada⁴.

³ Direito Administrativo Brasileiro, Malheiros Editores, 15^a edição, p. 375.

⁴ <http://mppe.mp.br/mppe/comunicacao/noticias/9179-nota-sobre-obrigatoriedade-de-dedicacao-exclusiva-dos-membros-do-conselho-tutelar>

Através da Lei nº 8.242/1991, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente como principal órgão do sistema de garantia de direitos. Por meio da gestão compartilhada, governo e sociedade civil definem, no âmbito do Conselho, as diretrizes para a Política Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes.

De acordo com o Decreto nº 9.579/2018 - que dispõe sobre o CONANDA, o Fundo Nacional dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes e os programas federais das crianças e dos adolescentes - em seus artigos 76 e 77 aduz:

Art. 76. O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - Conanda, órgão colegiado de caráter deliberativo, integrante da estrutura básica do Ministério dos Direitos Humanos, tem por finalidade elaborar normas gerais para a formulação e implementação da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, observadas as linhas de ação e as diretrizes estabelecidas na Lei nº 8.069, de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, além de acompanhar e avaliar a sua execução.

Art. 77. Ao Conanda compete:

I - elaborar normas gerais da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, além de controlar e fiscalizar as ações de execução em todos os níveis;

O CONANDA dispõe sobre normas de abrangência nacional, sendo pacífico o entendimento, de acordo com o art. 38 da Resolução nº 170/2014, que a função de Conselheiro é de dedicação exclusiva:

Art. 38. A função de membro do Conselho Tutelar exige dedicação exclusiva, vedado o exercício concomitante de qualquer outra atividade pública ou privada.

Também a jurisprudência reforça essa vedação:

MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. CUMULAÇÃO DE CARGOS. CARGO DE MERENDEIRA E DE CONSELHEIRA TUTELAR (CARGO ELETIVO). **VEDAÇÃO EXPRESSA À ACUMULAÇÃO REMUNERADA DE CARGOS PÚBLICOS**. PRECEDENTES. DESNECESSIDADE DE OUTRO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO. ART. 182 DA LC N. 10.098/94. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. DENEGARAM A SEGURANÇA. UNÂNIME. (Mandado de Segurança Nº 70051733111, Segundo Grupo de Câmaras Cíveis, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Agathe Elsa Schmidt da Silva, Julgado em 12/04/2013)

APELAÇÃO CÍVEL. SERVIDOR PÚBLICO. MUNICÍPIO DE TRIUNFO. AÇÃO ORDINÁRIA. CUMULAÇÃO DE CARGOS. **CARGO DE PROFESSOR E DE CONSELHEIRO TUTELAR (CARGO ELETIVO). IMPOSSIBILIDADE. O RECEBIMENTO DE PROVENTOS ORIUNDOS DE UM CARGO PÚBLICO MUNICIPAL (PROFESSOR), MAIS VENCIMENTOS RELATIVOS À ATIVIDADE DE CARGO ELETIVO (CONSELHEIRO TUTELAR)**, NÃO SE ENQUADRA NAS EXCEÇÕES PREVISTAS NO ART.37, XVI, ALÍNEA `A`, `B` E `C`, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. A LEI MUNICIPAL DE TRIUNFO § LEI Nº 1.536/2000 -, NO ART. 41, DISPÕE QUE O EXERCÍCIO DA ATIVIDADE DE CONSELHEIRO TUTELAR É DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA, ESTANDO, ASSIM, EM CONSONÂNCIA COM O DISPOSTO NA CARTA MAGNA. ALEGAÇÃO DE COAÇÃO NÃO COMPROVADA A AMPARAR O PLEITO DO AUTOR. INTELIGÊNCIA DO ART.333, INCISO I, DO CPC. APELAÇÃO

DESPROVIDA. (APELAÇÃO CÍVEL Nº 70018272070, TERCEIRA CÂMARA CÍVEL, TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RS, RELATOR: ROGERIO GESTA LEAL, JULGADO EM 15/02/2007)

PROCESSO T.C. Nº 0602070-7

DECISÃO T.C. Nº 1594/06

Decidiu o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, à unanimidade, em sessão ordinária realizada no dia 29 de novembro de 2006, responder ao conselente nos seguintes termos:

“a) - Visto que a natureza da função de conselheiro tutelar exige dedicação exclusiva, não é permitido ao servidor público exercer cumulativamente sua função na administração pública e as atividades inerentes à função para a qual foi eleito no Conselho Tutelar, cabendo à legislação municipal, conforme dispõe a Lei 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente), estabelecer os critérios para sua remuneração. A Lei Municipal nº 1.414/2001, em seu artigo 52, caput, dispõe que o servidor público municipal eleito para exercer a função de conselheiro tutelar deve optar pela remuneração de seu cargo ou a do Conselho Tutelar. Portanto, é possível a opção por uma das duas remunerações, nos termos da legislação local”

No que pertine ao entendimento alusivo a natureza técnica/científica da função de Conselheiro Tutelar, vislumbram-se os seguintes entendimentos:

"Cargo científico é o conjunto de atribuições cuja execução tem por finalidade investigação coordenada e sistematizada de fatos, predominantemente de especulação, visando a ampliar o conhecimento humano. Cargo técnico é o conjunto de atribuições

cuja execução reclama conhecimento específico de uma área do saber." (RMS 7.550/PB, 6.^a Turma, Rel. Min. LUIZ VICENTE CERNICCHIARO, DJ de 02/03/1998., mencionado no RMS 28644 / AP, 5^a Turma, Rel. Min. LAURITA VAZ, DJ de 19/12/2011).

Considera-se, para fins de acumulação, cargo técnico ou científico como aquele que requer conhecimento técnico específico na área de atuação do profissional, com habilitação legal específica, de grau universitário ou profissionalizante de segundo grau." (MARINELA, p. 654).

"2. De acordo com a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, cargo técnico é aquele que **requer conhecimento específico na área de atuação do profissional, com habilitação específica de grau universitário ou profissionalizante de 2º grau.**

3. É possível verificar que o cargo ocupado pelo recorrente, "Técnico em Políticas Culturais", exige apenas nível médio (fl. 50, e-STJ), não se enquadrando, portanto, na definição acima."(RMS 42.392/AC, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 10/02/2015, DJe 19/03/2015)

"1. É vedada a acumulação do cargo de professor com o de **agente de polícia civil** do Estado da Bahia, que não se caracteriza como cargo técnico (art. 37, XVI, "b", da Constituição Federal), assim definido como aquele que **requer conhecimento específico na área de atuação do profissional, com habilitação específica de grau universitário ou profissionalizante de 2º grau.**"(RMS 23.131/BA, Rel. Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, SEXTA TURMA, julgado em 18/11/2008, DJe 09/12/2008)

MANDADO DE SEGURANÇA. CARGO DE PROFESSOR E TÍTULO DE CONSELHEIRO TUTELAR. ACUMULAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. A atividade exercida perante o Conselho Tutelar de Menores NÃO REQUER CONHECIMENTO TÉCNICO ESPECÍFICO de modo a enquadrá-lo na exceção da letra 'b' do art. 37, XVI, da CF. Inacumulável, pois, a remuneração do exercício da atividade aludida com o cargo de

professor. Apelo conhecido e não provido."(Apelação Cível em MS, TJGO, DJ n. 12578, de 18.06.1997, p. 12, Acórdão de 20.05.1997. Relator: Des. Antônio Nery da Silva);

Assim, considerando doutrina e jurisprudência, podemos adotar a seguinte definição: "*Cargos de natureza técnica são aqueles que tem como requisito a exigência de diploma de nível superior para ingresso na carreira, ou, de curso técnico em nível médio, utilizando-se como critério os requisitos para o cargo e não situações concretas no qual conhecimento técnico esteja sendo utilizado*"

Portanto, o Conselho Tutelar não é um órgão técnico e toma decisões que demandam avaliações e informações técnicas para serem tomadas, inclusive sob pena de graves prejuízos às crianças/ adolescentes/ famílias atendidas (e toda sorte de problemas que podem impactar negativamente toda "rede de proteção" à criança e ao adolescente local). Necessitam de assessoria técnica devida, da forma e nas condições que forem definidas a partir de reuniões intersetoriais conjuntas, conforme previsto no citado art. 70-A, inciso VI, do ECA.

Ipsò facto, conforme se depreende do acima destacado e no consignado em legislação nacional, verifica-se a **IMPOSSIBILIDADE** de acumulação de cargos pelos Conselheiros Tutelares, devendo atuar em regime de exclusividade, bem como a função não possui caráter técnico/científico.