

Câmara Municipal de Dracena

Rua Princesa Isabel, 1635 <> Caixa Postal 215

CEP – 17900-000 <> Dracena - SP

Telefones/fax.: (0xx18) 3821-1800/3821-5923

e-mail: secretaria@camaradracena.sp.gov.br

site: <http://www.camaradracena.sp.gov.br>

PARECER JURÍDICO

ASSUNTO: PROJETO DE LEI 016/2026, que dispõe sobre inclusão do §4º-A, ao art. 9º, da Lei 5.022/2023, conforme especifica (referente ao Conselho Tutelar).

INTERESSADO: PODER EXECUTIVO

DA AUTONOMIA DA ASSESSORIA JURÍDICA DA CÂMARA MUNICIPAL

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 133 diz que “o advogado é indispensável à administração da Justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei”.

O Assessor Jurídico da Câmara Municipal, como advogado que é, está subordinado ao Estatuto da OAB (Lei nº 9.806/94), até porque o art. 1º, §1º diz que “exercem atividade de advocacia, sujeitando-se ao regime desta lei, além do regime próprio a que se subordinem, os integrantes da Advocacia-Geral da União, da Procuradoria da Fazenda Nacional, da Defensoria Pública e das Procuradorias e Consultorias Jurídicas dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas entidades de administração indireta e fundacional”.

O fato de ser servidor público não significa que o Assessor Jurídico esteja subordinado juridicamente a qualquer forma de manifestação interna ou externa, pois o advogado tem as suas próprias convicções (pautadas nas Leis e nos entendimentos da doutrina e da jurisprudência). Neste sentido, inclusive, são as súmulas nº 01, 02, 03 e 06 do Conselho Federal da OAB.

Fato é que as convicções da Assessoria Jurídica, tal qual o presente parecer, não vincula qualquer membro ou autoridade do Poder Legislativo, podendo ser exarada posição diversa da doravante exposta, sem qualquer problema de caráter pessoal para esta Assessora. Portanto, o presente parecer tem caráter meramente consultivo.



Câmara Municipal de Dracena

Rua Princesa Isabel, 1635 < Caixa Postal 215

CEP – 17900-000 < Dracena - SP

Telefones/fax.: (0xx18) 3821-1800/3821-5923

e-mail: secretaria@camaradracena.sp.gov.br

site: <http://www.camaradracena.sp.gov.br>

I. Relatório

Cuida-se do Projeto de Lei nº 016/2026, encaminhado pelo Poder Executivo, que pretende acrescentar o § 4º-A ao art. 9º da Lei Municipal nº 5.022, de 31 de março de 2023, com a seguinte redação:

§ 4º-A - Fica autorizada, por determinação da Secretária de Assistência e Desenvolvimento Social, a designação, atendida a escala, de mais de um Conselheiro Tutelar, em regime de plantão, sempre que justificadamente necessário e, excepcionalmente, para atendimento de determinação do Poder Judiciário.

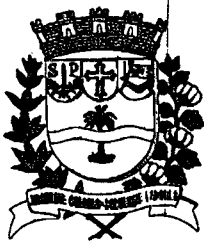
A justificativa do projeto informa que a legislação atual admite apenas um conselheiro em plantão, mas que, em situações excepcionais, tem havido necessidade de atuação simultânea de mais de um membro, especialmente em demandas relacionadas a determinações judiciais, a fim de não prejudicar o atendimento ordinário durante o período de plantão. É o relatório.

II. Fundamentação

1. Competência legislativa e iniciativa

O Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, nos termos do art. 131 do Estatuto da Criança e do Adolescente. O próprio ECA, em seu art. 134, remete à lei municipal a disciplina do local, dia e horário de funcionamento do Conselho Tutelar, inclusive quanto à remuneração de seus membros, o que evidencia a competência normativa do Município para regular seu funcionamento concreto.

No plano local, a Lei Municipal nº 5.022/2023 já disciplina a estrutura e o funcionamento do Conselho Tutelar de Dracena, prevendo sua vinculação orçamentária e administrativa ao Executivo, bem como a autonomia funcional do órgão e o regime de sobreaviso para atendimento noturno, finais de semana e feriados. Logo, a matéria objeto do PL insere-se no âmbito da organização local desse serviço público e, por ter sido proposta pelo próprio Chefe do Executivo, não apresenta vício formal de iniciativa.



Câmara Municipal de Dracena

Rua Princesa Isabel, 1635 < Caixa Postal 215

CEP – 17900-000 < Dracena - SP

Telefones/fax.: (0xx18) 3821-1800/3821-5923

e-mail: secretaria@camaradracena.sp.gov.br

site: <http://www.camaradracena.sp.gov.br>

2. Constitucionalidade material do objetivo do projeto

Sob o prisma material, o propósito do projeto é, em tese, compatível com a ordem jurídica. A Constituição Federal assegura à criança e ao adolescente proteção com absoluta prioridade, e a Constituição do Estado de São Paulo reproduz o mesmo vetor de tutela reforçada. A ampliação excepcional da escala de atendimento, quando necessária para garantir resposta adequada e contínua a situações urgentes, harmoniza-se com esse mandamento de proteção integral.

A Resolução CONANDA nº 231/2022 também caminha nessa direção ao estabelecer que o Conselho Tutelar deve assegurar atendimento ininterrupto à população, cabendo à legislação local definir o horário de funcionamento, a jornada de trabalho, os períodos de plantão ou sobreaviso e a forma de fiscalização. A norma ainda admite a divisão de tarefas entre conselheiros para diligências e outras atividades externas, sem prejuízo do caráter colegiado das decisões. Portanto, não há impedimento jurídico, em abstrato, para que a lei municipal preveja reforço excepcional da escala de sobreaviso.

3. Incompatibilidade parcial da redação proposta

Embora o objetivo do PL seja juridicamente defensável, a redação apresentada contém pontos que recomendam correção.

A Lei Municipal nº 5.022/2023 assegura expressamente ao Conselho Tutelar autonomia funcional para o exercício de suas atribuições, cabendo-lhe tomar decisões no âmbito de sua esfera de competência sem interferência de outros órgãos e autoridades. No mesmo sentido, a Resolução CONANDA nº 231/2022 dispõe que a autonomia do Conselho Tutelar deve ser efetivada para a adoção das providências legais, que o órgão exerce exclusivamente as atribuições previstas no ECA e que não podem ser criadas novas atribuições por ato do Judiciário, do Ministério Público, do Legislativo ou do Executivo. Também prevê que as decisões do Conselho são tomadas pelo colegiado e que as medidas emergenciais adotadas durante os plantões devem ser submetidas ao colegiado no primeiro dia útil subsequente.

Por isso, a expressão “por determinação da Secretária de Assistência e Desenvolvimento Social” não se mostra adequada. A Secretaria pode,



Câmara Municipal de Dracena

Rua Princesa Isabel, 1635 <> Caixa Postal 215

CEP – 17900-000 <> Dracena - SP

Telefones/fax.: (0xx18) 3821-1800/3821-5923

e-mail: secretaria@camaradracena.sp.gov.br

site: <http://www.camaradracena.sp.gov.br>

legitimamente, prestar apoio técnico e administrativo e apontar a necessidade operacional de reforço do atendimento; todavia, a designação funcional de mais de um conselheiro para atuação extraordinária não deve aparecer, em lei, como decorrência de determinação unilateral da Secretária, sob pena de transmitir indevida subordinação hierárquica na atividade-fim do Conselho Tutelar. Juridicamente, a solução mais segura é vincular a medida à escala, ao Regimento Interno e à decisão fundamentada do colegiado, preservando-se a autonomia institucional.

Também merece reparo a locução “para atendimento de determinação do Poder Judiciário”. A atuação do Conselho Tutelar pode, evidentemente, articular-se com o Poder Judiciário, inclusive em casos concretos urgentes; contudo, a Resolução CONANDA é expressa ao vedar a criação de novas atribuições por ato de outras autoridades e a afirmar o caráter desjudicializador da atuação do órgão. Assim, a redação proposta é excessivamente ampla e sugere subordinação funcional ao Judiciário, o que não se coaduna com o regime jurídico do Conselho Tutelar. O mais adequado é referir-se a atuação simultânea em caso concreto inserido nas atribuições legais do órgão, ainda que relacionado a demanda judicial.

4. Necessidade de compatibilização com a Lei Municipal nº 5.022/2023

Há, ainda, um problema de coerência sistêmica. A lei municipal vigente utiliza de forma reiterada a expressão “sobreaviso”, prevendo: carga horária com escalas idênticas entre os membros; atendimento noturno e em dias não úteis por sobreaviso; plantão noturno individual; escala especial nos finais de semana e feriados; definição regimental dos períodos; gratificação indenizatória vinculada às horas de plantão de sobreaviso; e registro de todas as atividades realizadas. O PL, porém, emprega genericamente “regime de plantão”. Para evitar antinomias interpretativas, a técnica legislativa recomenda a adoção da mesma terminologia já positivada na Lei nº 5.022/2023.

Além disso, a Resolução CONANDA nº 231/2022 e a própria lei municipal estabelecem que todos os membros do Conselho Tutelar devem submeter-se aos mesmos períodos de plantão ou sobreaviso, sendo vedado tratamento desigual. Assim, a hipótese excepcional de reforço da escala não pode converter-se em critério discricionário



Câmara Municipal de Dracena

Rua Princesa Isabel, 1635 ◇ Caixa Postal 215

CEP – 17900-000 ◇ Dracena - SP

Telefones/fax.: (0xx18) 3821-1800/3821-5923

e-mail: secretaria@camaradracena.sp.gov.br

site: <http://www.camaradracena.sp.gov.br>

peçoal ou permanente; deve ser impessoal, motivada e compatível com a isonomia entre os membros.

5. Repercussão orçamentária

A Lei Municipal nº 5.022/2023 prevê gratificação de sobreaviso de caráter indenizatório, calculada conforme as horas disponibilizadas em plantão de sobreaviso, até o limite de 140 horas mensais e com pagamento de até 30% sobre o salário-base. Embora o PL não altere diretamente os percentuais da gratificação, a ampliação da possibilidade de designação de mais de um conselheiro em sobreaviso pode, em tese, acarretar aumento de despesa. Nessa hipótese, por cautela jurídico-fiscal, recomenda-se que o processo legislativo seja instruído com manifestação contábil e estimativa de impacto, em consonância com os arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Trata-se, aqui, menos de um vício insanável do texto e mais de uma providência prudencial de instrução, especialmente para resguardar a higidez do processo legislativo e o controle externo.

III. Conclusão

Diante do exposto, opino pela viabilidade jurídica parcial do Projeto de Lei nº 016/2026, concluindo que:

1. o objeto da proposição é materialmente legítimo, por visar ao reforço excepcional do atendimento do Conselho Tutelar em hipóteses de necessidade concreta, em consonância com a proteção integral e a prioridade absoluta conferidas à criança e ao adolescente;
2. não há vício formal de competência ou de iniciativa, pois a matéria insere-se na disciplina legal municipal do funcionamento do Conselho Tutelar, nos termos do art. 134 do ECA, e a proposição é de autoria do Poder Executivo;
3. a redação proposta, contudo, deve ser ajustada, porque:
 - o a expressão “por determinação da Secretária” vulnera a autonomia funcional do Conselho Tutelar;



Câmara Municipal de Dracena

Rua Princesa Isabel, 1635 <> Caixa Postal 215

CEP – 17900-000 <> Dracena - SP

Telefones/fax.: (0xx18) 3821-1800/3821-5923

e-mail: secretaria@camaradracena.sp.gov.br

site: <http://www.camaradracena.sp.gov.br>

- o a referência a “determinação do Poder Judiciário” é excessivamente ampla e sugere subordinação incompatível com o regime jurídico do órgão;
- o a terminologia deve ser harmonizada com a Lei Municipal nº 5.022/2023, que adota o regime de sobreaviso; e
- o convém preservar, expressamente, a motivação, a excepcionalidade, a isonomia entre os membros e o caráter colegiado das decisões.

Assim, o parecer é favorável com ressalvas, recomendando-se a aprovação com emenda modificativa.

IV. Sugestão de emenda modificativa

Sugere-se a seguinte redação para o dispositivo:

§ 4º-A. Excepcionalmente, observada a escala e mediante decisão fundamentada do Colegiado do Conselho Tutelar, poderá ser designado mais de um Conselheiro Tutelar em regime de sobreaviso, quando a demanda do serviço assim o exigir, inclusive para atuação simultânea em caso concreto relacionado às atribuições legais do órgão, preservadas a autonomia funcional do Conselho Tutelar, a isonomia entre seus membros e o caráter colegiado de suas deliberações.

Nesses termos, s.m.j., é o parecer.

Dracena, 13 de março de 2026.

Natália P. Gesteiro da Palma

Assessora Jurídica da Câmara Municipal de Dracena

OAB/SP 162.890