

PROCESSO Nº : 15.305-2/2012
INTERESSADO : PREFEITURA MUNICIPAL DE SINOP
ASSUNTO : CONSULTA
RELATOR : CONSELHEIRO DOMINGOS NETO
PARECER Nº : 059/2012

Excelentíssimo Senhor Conselheiro:

Trata-se de consulta formulada pelo Sr. Aumeri Bampi, Prefeito Municipal de Sinop (em exercício), às fls. 02 e 03 -TCE, indagando sobre o registro contábil orçamentário das despesas inerentes à remuneração, direitos sociais e diárias devidas aos conselheiros tutelares, nos seguintes termos:

“(...)

- a) Os Conselheiros Tutelares deverão compor a folha de pagamento do Município?*
- b) Em caso afirmativo, deverão ser cadastrados como cargos eletivos?*
- c) As despesas com folha de pagamento destes profissionais deverão ser classificadas como gastos com pessoal, grupo de natureza de despesa 31 (sic) (Pessoal e encargos sociais)?*
- d) As diárias concedidas aos mesmos deverão ser classificadas no elementos de despesa 33.90.14 (sic) (Diárias – civil)?”*

Não foram juntados documentos complementares aos autos.

É o relatório.

1. REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE

Os pressupostos de admissibilidade da presente consulta, exigidos pelo art. 232 da Resolução 14/2007 (Regimento Interno do TCE/MT), foram preenchidos em sua totalidade, pois a consulta foi formulada em tese, por autoridade legítima, com a apresentação objetiva dos quesitos e versa sobre matéria de competência deste Tribunal.

Passa-se à análise, em tese, da consulta formulada.

2. DO MÉRITO

2.1. Da natureza do cargo de conselheiro tutelar e seu cômputo na folha de pagamento do município.

Inicialmente, antes de adentrar às questões que envolvem a classificação contábil orçamentária das despesas inerentes aos conselheiros tutelares, é pertinente salientar que para os questionamentos constantes das alíneas “a” e “b”, apresentados anteriormente, este Tribunal de Contas já dispõe de prejulgado que sana as indagações propostas, conforme se infere da Resolução de Consulta nº 62/2011, *litteris*:

RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 62/2011.

Ementa: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO. CONSULTA. PESSOAL. CONSELHO. CONSELHO TUTELAR. MEMBROS. CONCESSÃO DE REMUNERAÇÃO E DIREITOS TRABALHISTAS. POSSIBILIDADE. OBSERVÂNCIA À REGULAMENTAÇÃO MUNICIPAL E ÀS NORMAS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. CONSELHO TUTELAR. NATUREZA. ÓRGÃO MUNICIPAL AUTÔNOMO. DESPESAS DE IMPLANTAÇÃO, MANUTENÇÃO E FUNCIONAMENTO. CUSTEIO À CONTA DO ORÇAMENTO MUNICIPAL. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DOS CONSELHOS TUTELARES. COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA AO CONSELHEIRO PRESIDENTE DO CONSELHO TUTELAR. POSSIBILIDADE MEDIANTE LEI. NOVA REDAÇÃO DO ACÓRDÃO 1.810/2006. REVOGAÇÃO DO ACÓRDÃO 219/2005. **a) Embora a figura do Conselheiro Tutelar tenha natureza atípica e híbrida dentro dos conceitos tradicionais de agentes administrativos, 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, e como detentor de mandato eletivo, por força do artigo 39, § 4º da CF/88, tem direito à remuneração fixada sob a forma de subsídio, a qual, por força constitucional, não pode ser inferior à um salário mínimo (arts. 7º, IV, e 39, § 3º, CF/88).** **b) Os Membros dos Conselhos Tutelares não tem vínculo trabalhista com poder público, 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 e sejam observadas as normas pertinentes da Lei de Responsabilidade Fiscal. c) Os Conselhos Tutelares são órgãos autônomos vinculados à estrutura organizacional dos Municípios, e, assim, submetem-se administrativa, orçamentaria e financeiramente ao Poder Público Municipal, aplicando-se-lhes o parágrafo único, do artigo 5º, do Decreto-Lei 2.416/1940, que disciplina a codificação das normas financeiras para os Estados e Municípios, segundo o qual “os órgãos autônomos elaborarão seus orçamentos da receita e despesa, obedecendo ao padrão previamente estabelecido e aprovado pela autoridade competente”. (...)

O prejulgado evidenciado acima não deixa dúvidas quanto ao entendimento de que o conselheiro tutelar é um agente público que se vincula à Administração municipal mediante a investidura em um cargo eletivo. E, para desenvolver seu *mister*, faz jus a uma remuneração fixa e a direitos sociais, como férias e décimo terceiro salário.

Resta evidente, ainda, que os conselheiros tutelares são membros do Conselho Tutelar, que por sua vez, é órgão autônomo vinculado à estrutura organizacional do Poder Executivo Municipal, que deverá mantê-lo e provê-lo mediante a destinação de dotações orçamentárias próprias.

Neste contexto, é oportuno salientar que por meio da Lei Federal nº 12.969/2012, que alterou a Lei nº 8.069/90 – Estatuto da Criança e Adolescente (ECA), os ditames da Resolução de Consulta nº 62/2011 foram corroborados pela União, conforme as novas redações dadas aos arts. 132, 134 e 135 do Estatuto:

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 1 (uma) recondução, mediante novo processo de escolha.

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.

Desta forma, é incontroverso que o conselheiro tutelar é um agente público municipal que presta serviços públicos relevantes à sociedade, mediante o exercício de um cargo eletivo, e que, como qualquer outro “servidor público” faz jus a uma remuneração e a outros direitos sociais.

Assim, por serem agentes públicos remunerados pelo Poder Executivo Municipal para a realização de serviços públicos, os conselheiros tutelares devem sim constar da folha de pagamento do município, tendo em vista que esta é a Fazenda que os remunera. Porém, nos registros, não devem ser identificados como servidores efetivos, mas sim como mandatários eletivos.

Feitas estas considerações passa-se à análise dos questionamentos sobre a classificação contábil orçamentária das despesas com remunerações, encargos sociais e diárias devidas aos conselheiros tutelares, conforme os subitens que se seguem.

2.2. Classificação contábil orçamentária das remunerações e encargos sociais devidos aos conselheiros tutelares.

Conforme explanado no item precedente, é inconteste que os conselheiros tutelares podem fazer jus a uma remuneração fixa e a direitos sociais incorridos no período de exercício de seu mandato eletivo, nos termos do art. 134 do ECA, atualizado pela Lei Federal nº 12.696/2012.

Desta forma, é verdadeiro afirmar, também, que as despesas inerentes ao exercício do cargo eletivo dos conselheiros tutelares é despesa com pessoal do município instituidor e mantenedor do Conselho Tutelar, incorrida pela retribuição à execução de um serviço público relevante à sociedade.

Assim, tais despesas devem integrar as despesas com pessoal do município instituidor do Conselho Tutelar, tendo em vista que a remuneração e os respectivos encargos sociais inerentes ao exercício funcional dos conselheiros tutelares enquadram-se 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**.

Desta forma, por amoldarem-se no 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 e 20, da LRF.

Corroborando o entendimento acima defendido é oportuno transcrever o posicionamento assente em relevantes Tribunais de Contas pátrios, conforme prejudgados colacionados abaixo:

Consulta nº 837.566, de 14/09/2011, Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

PREFEITURA MUNICIPAL - CONSELHO TUTELAR - 1) REMUNERAÇÃO DOS MEMBROS - POSSIBILIDADE DESDE QUE FIXADA EM LEI - RECEBIMENTO POR FOLHA DE PAGAMENTO - VEDADO PAGAMENTO COMO AUTÔNOMO (RPA) - 2) DESPESA COMPUTADA NOS GASTOS COM PESSOAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ART. 18 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL). 1) O pagamento do membro do Conselho Tutelar de Município, se fixado, não deve ser efetuado por meio de Recibo de Pagamento de Autônomo (RPA), porque o Conselheiro Tutelar não é prestador de serviço autônomo, eis que o

serviço prestado é permanente, embora o mandato exercido pelo membro do Conselho seja temporário. Ademais, o Município deve estabelecer, em lei municipal, a remuneração dos membros dos Conselhos Tutelares, bem como quando tais estipêndios serão efetivados e pagos, observadas as diretrizes do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). Uma vez assegurado por lei municipal o pagamento aos membros do Conselho Tutelar, os Conselheiros em efetivo exercício de suas funções devem receber sua remuneração por folha de pagamento, garantindo-se a esses agentes o recolhimento dos encargos incidentes durante o período de mandato. 2) As despesas do Conselheiro Tutelar são computadas nos gastos com pessoal da Administração Pública, de que trata o art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que, conforme a Portaria Ministerial n. 163/2001, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão / Secretaria do Tesouro Nacional, a classificação do elemento da despesa correspondente integra a categoria econômica Despesas Correntes, Código 1, no grupo de natureza de despesa 1, Pessoal e Encargos Sociais, modalidade Aplicações Diretas, código 90, alocada no elemento de despesa 11 - Vencimentos e Vantagens fixas - Pessoal Civil - 3.1.90.11.

Decisão de Consulta nº 2243/2010, Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

(...)

e) 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, uma 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.

Neste diapasão, é importante evidenciar que as atividades desenvolvidas pelos conselheiros tutelares são de natureza permanente, embora providas por mandatários eleitos e transitórios, e que, tais conselheiros são considerados agentes públicos que exercem suas funções no meio social, zelando pela saúde física e psíquica de crianças e adolescentes em situação de risco. Assim, apesar de não serem considerados servidores públicos, *stricto sensu*, os conselheiros tutelares prestam um serviço público social típico de natureza permanente, o que lhes atribui um *status* de agente público civil.

Ademais, é oportuno salientar que, diferentemente dos demais conselhos municipais (saúde e educação, por exemplo), o Conselho Tutelar, não obstante sua autonomia funcional, é órgão da Administração municipal, sendo subordinado administrativa, orçamentária e financeiramente ao Poder Executivo Municipal, tendo os seus membros (conselheiros) que respeitar as regras de funcionamento impostas pela legislação municipal, nos termos do art. 134 do ECA, havendo assim, certa subordinação administrativa entre o Poder Público e o conselheiro tutelar.

Outrossim, o próprio caráter remuneratório das retribuições (subsídios, salários, pró-labore, etc.) dispensadas aos conselheiros tutelares já seriam suficientes para que tais parcelas possam ser classificadas como despesas com pessoal pelo Poder Executivo Municipal.

Desta forma, observa-se que para a classificação contábil orçamentária das despesa com pessoal (remunerações e encargos sociais), inerentes ao exercício do cargo de conselheiro tutelar, devem ser verificados os ditames da Portaria Interministerial SOF/SNT nº 163/2001, sendo que segundo este ato normativo e a argumentação acima exposta, a classificação mais fiel à natureza do gasto público em tela deve obedecer a seguinte codificação:

Categoria econômica	:	3 - Despesa corrente
Grupo de despesa	:	1 - Pessoal e Encargos Sociais
Modalidade de aplicação:	:	90 - Aplicação Direta
Elemento de despesa	:	11 - Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil
Desdobramento	:	YY - Detalhamento do elemento de despesa (facultativo)

Perfazendo, portanto, a estrutura de natureza de despesas de codificação nº 3.1.90.11.YY.

2.3. Classificação contábil orçamentária das diárias devidas aos conselheiros tutelares.

No que pertine especificamente à possibilidade de concessão de diárias a conselheiros tutelares é necessário aduzir que este Tribunal já possui prejulgado que normatiza a matéria, conforme Resolução de Consulta nº 46/2010, cuja ementa diz:

Resolução de Consulta nº 46/2010. (DOE 10/06/2010). Despesa. Diária. Conselheiros tutelares. Concessão mediante lei.

É legal a concessão de diárias a conselheiros tutelares para a realização de serviços públicos relevantes, mediante lei e regulamento de cada ente que estabeleçam os procedimentos a serem adotados para solicitação, autorização, concessão, prestação de contas e definição de valores.

Quanto à classificação contábil orçamentária destas diárias, tendo em vista toda a argumentação apresentada nos itens anteriores, defendendo: a) a participação dos conselheiros tutelares na folha de pagamento do ente instituidor e mantenedor do Conselho Tutelar; e, b) a classificação das despesas com remunerações e encargos sociais afetas à retribuição dispendida aos conselheiros como despesa com pessoal do Poder Executivo Municipal e observando-se os ditames dos arts. 18, 19 e 20, da LRF, outra não poderia ser senão a seguinte:

Categoria econômica	:	3 - Despesa corrente
Grupo de despesa	:	3 – Outras Despesas Correntes
Modalidade de aplicação:	:	90 - Aplicação Direta
Elemento de despesa	:	14 – Diárias - Civil
Desdobramento	:	YY - Detalhamento do elemento de despesa (facultativo)

Perfazendo, portanto, a estrutura de natureza de despesas de codificação nº 3.3.90.14.YY.

Neste rastro, observa-se que a mencionada classificação é idêntica à utilizada

para os outros servidores públicos municipais, titulares de cargos, empregos ou funções.

3. CONCLUSÃO

Pelo exposto e considerando que:

a) os conselheiros tutelares exercem cargos públicos de natureza eletivo, nos termos da Resolução de Consulta nº 62/2011-TCE/MT;

b) o cargo de conselheiro tutelar vincula-se a atividades permanentes de ação social relevantes à sociedade, embora o ocupante do cargo tenha mandato certo e transitório;

c) os conselheiros tutelares devem participar da folha de pagamento dos municípios instituidores e mantenedores dos Conselhos Tutelares;

d) as despesas com as remunerações e encargos sociais inerentes ao cargo de conselheiro tutelar devem integrar a despesa total com pessoal do respectivo ente instituidor do Conselho Tutelar, incidindo, neste caso, o regramento estampado nos arts. 18, 19 e 20, da LRF;

e) as despesas com as remunerações e encargos sociais inerentes ao cargo de conselheiro tutelar devem ser classificadas orçamentariamente na natureza de despesa nº 3.1.90.11, e que, a concessão de diárias a conselheiros tutelares deve ter a classificação orçamentária na codificação nº 3.3.90.14; e,

Considerando, ainda, que não existe prejulgado neste Tribunal que responde integralmente as indagações propostas na presente consulta, ao julgar este processo e concordando o Egrégio Tribunal Pleno com o entendimento delineado neste parecer, sugere-se a seguinte ementa (art. 234, § 1º, da Resolução nº 14/2007):

Resolução de Consulta nº __/2012. 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-TCE/MT, 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.

Cuiabá-MT, 05 de setembro de 2012.

Edicarlos Lima Silva

Consultor Adjunto à Consultoria Técnica

Bruno Anselmo Bandeira

Secretário-Chefe da Consultoria Técnica