



Porto Alegre, 3 de junho de 2019.

Orientação Técnica IGAM nº 22.789/2019.

I. Esta Orientação Técnica é solicitada pela Câmara Municipal de Guaíba, a pedido da Comissão de Justiça e Redação, e tem, como objetivo, o exame da constitucionalidade do Projeto de Lei nº 17, de 2019, de autoria do Poder Executivo, que propõe alterações à Lei nº 1.759, de 2003, que dispõe sobre a política municipal de proteção aos direitos da criança e do adolescente, regulamenta a formação e atuação do conselho municipal dos direitos da criança e do adolescente, do conselho tutelar, dispondo, ainda, sobre o fundo municipal para a criança e o adolescente, bem como das emendas respectivamente propostas.

II. Preliminarmente, registra-se a qualidade da pesquisa e a excelência do trabalho apresentado pela Procuradoria da Câmara Municipal, quando da elaboração dos pareceres jurídicos que integram o processo legislativo que recepciona o Projeto de Lei nº 17 e suas respectivas emendas.

III. Quanto ao Projeto de Lei, em exame, a sua iniciativa, pelo Poder Executivo, cabe dentro da competência para propor projeto de lei, reservada pela Lei Orgânica Municipal, em simetria com a Constituição Federal, ao Prefeito.

Ao apresentar conteúdo que se relaciona com o funcionamento de órgão do Poder Executivo, no caso do Projeto de Lei, sob comento, esse órgão é o Conselho Tutelar, mesmo que seja para alterar lei, em vigor, o Prefeito encontra apoio na atribuição que lhe é designada pela combinação do inciso III com o inciso VI ambos do art. 52 da Lei Orgânica Municipal, onde é assinalada a sua competência para iniciar o processo legislativo sobre tema que se relaciona à organização e ao funcionamento da administração pública municipal.

Sobre a matéria proposta, observa-se, conforme relato que integra a exposição de motivos do Projeto de Lei nº 17, que as modificações que se pretende fazer junto à Lei nº 1.759, 2003, que dispõe sobre a política municipal de proteção aos direitos da criança e do adolescente, regulamenta a formação e atuação do conselho municipal dos direitos da criança e do adolescente, do conselho tutelar, dispondo, ainda, sobre o fundo municipal para a criança e o adolescente, foram proposta pelo Conselho Municipal da Criança e do Adolescente – COMDICA.

Em um plano mais específico, são alterações relacionadas à eleição de conselheiros





tutelares, que ocorrerá no ano em curso. As modificações indicadas no Projeto de Lei nº 17 foram propostas, pelo Poder Executivo, por deliberação unânime dos membros do COMDICA, visando ajustar pontos com base em vivências apuradas no último processo eleitoral de conselheiros tutelares. Não se identifica, assim, qualquer obstáculo para a análise dessas matérias pelo Parlamento de Guaíba.

Outro aspecto que se soma à viabilidade técnica do Projeto de Lei, em exame, é que seu conteúdo não colide com a legislação federal que trata do Estatuto da Criança e do Adolescente e com as leis que o alteraram.

IV. Quanto às emendas, observa-se que a que propõe modificação junto ao art. 35C, permitindo a recondução de conselheiro tutelar em novos processos de disputa, encontra abrigo técnico na Lei Federal nº 13.824, de 2019, que, nesse mesmo sentido, alterou a Lei do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Relativamente à segunda parte da emenda, acima comentada, que é a que mantém a redação da alínea “b” do inciso II do art. 35, para que permaneça a exigência de experiência mínima de dois anos de efetivo trabalho com criança e adolescente, observa-se que se trata de critério da alçada discricionária do legislador, com amparo na legislação federal e em resoluções do Conselho Nacional da Criança e do Adolescente. Não há, portanto, empecilho constitucional para a sua proposição.

Afirma-se, ainda, que, por não gerar despesa ao erário e por guardar pertinência temática com o Projeto de Lei nº 17, a emenda do Vereador Alex Medeiros é tecnicamente cabível nos termos dos arts. 190 e seguintes do Regimento Interno da Casa.

V. Sobre a emenda que propõe a inclusão de um artigo (42A), à Lei nº 1.759, de 2003, de autoria do vereador Juliano Ferreira, para que os conselheiros tutelares participem periodicamente de cursos de aperfeiçoamento, visando sua formação contínua, embora seu objeto seja constitucionalmente possível, a forma de sua proposição é destoante da possibilidade regimental utilizada para a sua apresentação.

Na teoria do processo legislativo o termo emenda é conceituado como a proposição feita por um parlamentar, junto a um projeto de autoria de outrem. Assim, a emenda parlamentar deve guardar pertinência temática com a matéria do projeto que a recebe, sem desconfigurar o objeto legislativo originário. Por conseguinte, só há emenda se houver projeto em tramitação, sendo-lhe acessória, por isso a sujeição de sua espécie à premissa jurídico de que o acessório deve seguir o principal.



O Regimento Interno da Câmara de Guaíba recebe a premissa teórica acima comentada em seu art. 190 onde aponta:

Art. 190. Emenda é a proposição acessória que visa modificar a principal e pode ser apresentada por vereador, nos termos deste Regimento.

§ 1º A emenda global é denominada substitutiva.

§ 2º A modificação proposta à emenda é denominada subemenda e obedecerá às normas aplicadas à emenda.

O art. 191 do Regimento complementa:

Art. 191. Não será admitida emenda que não seja rigorosamente pertinente ao projeto.

Parágrafo único. Cabe recurso ao Plenário da decisão do Presidente que indefere o recebimento de emenda.

No caso ora comentado, observa-se que a emenda proposta pelo Vereador Juliano Ferreira, que tem como finalidade acrescentar o art. 42A à Lei nº 1.759, desprende-se do Projeto de Lei nº 17, pois nele não há tratamento legislativo do tema. Na prática, a emenda não altera conteúdo proposto pelo Projeto de Lei, mas inclui conteúdo diretamente à Lei, em questão.

Nota-se que o Projeto de Lei nº 17 propõe alteração ao art. 35 da Lei nº 1.759, bem como o acréscimo, nessa Lei, do parágrafo único do art. 33 e dos arts. 35A, 35B, 35C, 50A, 50B, 50C, 50D, 50E, 50F, 50G, 50H e 50I. Nada consta sobre a inclusão do art. 42A no texto do Projeto.

Além disso, a Lei nº 1.759 já contém o art. 42A, com a seguinte redação:

“Art. 42A. O Município de Guaíba efetuará a retenção e o recolhimento dos encargos previdenciários dos Conselheiros Tutelares em percentual equivalente a onze por cento, descontados da verba de representação.” (Redação acrescida pela Lei nº 1913/2004)

Como se trata de matéria, cujo teor é tecnicamente admitido junto à Lei nº 1.759, a via legislativa adequada para a sua respectiva incorporação é a do projeto de lei, o que pode ser feito pelo vereador-autor da emenda, ou seja, transformá-la em projeto de lei para incluir o art. 42B (já que o art. 42A já consta na Lei) junto à Lei nº 1.759.

A iniciativa desse Projeto, que é o caminho constitucionalmente seguro para o Vereador Juliano levar adiante sua pretensão legislativa, é viável porque o o tema nele tratado (previsão de capacitação para conselheiro tutelar, buscando viabilizar seu aperfeiçoamento contínuo) não encontra



obstáculo diante da Tese nº 917, de repercussão geral, definida pelo STF, quando do julgamento do RE 898.911/RJ.

VI. Quanto à emenda proposta pelos vereadores João Colares e José Campeão Vargas, no ponto em que propõe alteração do art. 27, vale a mesma lógica jurídica de interpretação regimental explicada no item V desta Orientação Técnica, ou seja, a emenda parlamentar só pode tratar de tema disposto no Projeto de Lei que a recepiona. Nesse sentido, por não ter respaldo regimental, essa parte da emenda deve ser suprimida.

Por essa mesma razão, se há barreira regimental para alteração do art. 27, a emenda dos referidos vereadores pode prosseguir com relação às modificações que propõe ao Projeto de Lei nº 17, junto aos arts. 35, 50A, 50B, 50C e 50E. Nesses casos, a matéria está tratada no Projeto.

Quanto ao conteúdo, há conexão do que se propõe com os arts. 35, 50A, 50B, 50C e 50E, e não há geração de despesa ao erário. Nessa parte, portanto, a emenda, neste item comentada, habilita-se tecnicamente ao devido processo legislativo.

VII. Pelo exposto, conclui-se o presente estudo afirmando a constitucionalidade formal e material do Projeto de Lei nº 17, bem como das emendas presentemente examinadas, salvo, pelos motivos e fundamentos declinados, as partes de emendas que propõem a inclusão do art. 42A e a alteração ao art. 27 junto à Lei nº 1.759.

VIII. Por fim, alerta-se que, nos termos do inciso III do art. 158 do Regimento Interno, primeiro vota-se a parte do Projeto de Lei nº 17 que não é alvo de emendas, ressaltando-as. Após, as emendas são votadas. Se forem aprovadas, incorporam-se ao Projeto pelas vias dos arts. 168 e 169 do Regimento Interno. Se, por outro lado, forem rejeitadas, vota-se, então, os respectivos artigos do texto original do Projeto.

O IGAM permanece à disposição.



ANDRÉ LEANDRO BARBI DE SOUZA
Sócio-Diretor do IGAM
Advogado (OAB/RS nº 27.755)

