



Porto Alegre, 24 de setembro de 2019.

Orientação Técnica IGAM nº 43.828/2019

I. O Poder Legislativo do Município de Guaíba, por meio da servidora Thamires Kruger Alves Junqueira, solicita análise e orientações acerca do Substitutivo ao Projeto de Lei nº 85, de 2019, de autoria do próprio Legislativo, que tem como ementa: “Altera o art. 27, da Lei Municipal nº 1.759, de 19 de maio de 2003, que Dispõe sobre a política municipal de proteção aos direitos da criança e do adolescente, regulamenta a formação a formação e atuação do conselho municipal dos direitos da criança e do adolescente, do conselho tutelar, dispendo, ainda, sobre o fundo municipal para a criança e o adolescente e dá outras providências”.

II. Preliminarmente, esta matéria encontra-se inserida nas competências legislativas conferidas aos Municípios, conforme dispõem a Constituição Federal¹ e a Lei Orgânica Municipal² quanto à autonomia deste ente federativo para dispor sobre matérias de interesse local e para suplementar no que couber a legislação federal.

Considerando que a proposição versa sobre alteração de uma política e serviços executados por órgãos da estrutura administrativa municipal, depreende-se ilegítima a iniciativa do Executivo, pois considerando que o Conselho Tutelar é um órgão que integra a estrutura administrativa do Poder Executivo, somente o Prefeito pode tomar a iniciativa para alterar a lei neste ponto, consoante se depreende da Lei Orgânica do Município:

Art. 52 - Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

VI - dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Municipal, na forma da Lei;

(...)

X - planejar e promover a execução dos serviços públicos municipais;

As atribuições e competências do Conselho Tutelar, tais como horário de

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

² Art. 6º - Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem estar de sua população, cabendo-lhe privativamente dentre outras, as seguintes atribuições:

I - legislar sobre assunto de interesse local;

II - suplementar as legislações Federal e Estadual no que couber;





funcionamento, plantões, coordenação do Conselho, vencimentos, índice de reajuste de remuneração e regime disciplinar dos conselheiros tutelares, entre outros aspectos, em que pese o mérito de uma proposição como esta no âmbito do Legislativo Municipal, esclareça-se que na competência constitucionalmente delegada aos Municípios para dispor sobre a matéria em análise, o exercício de tal autonomia se dá mediante os limites da independência e harmonia entre os Poderes, consoante o postulado consagrado na Constituição Federal e reproduzido no ordenamento jurídico dos demais entes federativos³, pois parte-se do princípio de que a independência não pressupõe ingerência nos assuntos internos de um Poder pelo outro.

Neste sentido, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul já se pronunciou a respeito, em situações semelhantes à ora analisada:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE CERRITO. LEI QUE REGULAMENTA CONSELHO TUTELAR. VINCULAÇÃO AO PODER EXECUTIVO. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO CHEFE DO EXECUTIVO. VÍCIO FORMAL. ARTIGOS 8.º, CAPUT, 10, 60, II, "B" E "D", E 82, III E VII, CE. - A condição de autonomia e independência do Conselho Tutelar especificada no Estatuto da Criança e do Adolescente significa que ele é um órgão não comprometido com quem quer que seja, especialmente, de ordem política, devendo estar apto a cumprir com independência sua função. Não significa que não está atrelado a quaisquer dos Poderes do Estado. O Conselho Tutelar, por certo, não é uma Pessoa Jurídica de Direito Público, tem criação prevista na Constituição Federal e **regulamentação em lei local, cuja competência de atuação, portanto, segue os limites do Município. Não tem competência confundida com os demais órgãos da administração e, por certo, **não pode estar atrelado ao Poder Legislativo** ou mesmo ao Poder Judiciário, pois o Conselho Tutelar é próprio para executar as funções estabelecidas na Lei Federal nº 8.069/90 e lei subsidiária municipal que completa sua competência. **Desta forma, não restam dúvidas de que ele se vincula ao Poder Executivo da esfera administrativa municipal. - Cabendo ao Poder Executivo Municipal sua organização e estrutura, a ele cabe também a iniciativa dos projetos de lei a respeito do tema,** nos termos do que estabelece o art. 60, II, "b" e "d", e art. 82, III e VII, ambos da Constituição Estadual. - Verificada afronta direta aos artigos citados, bem como aos Princípios relativos à Independência e Separação dos Poderes, tal como discorrem os artigos 8.º, caput, e 10, todos da CE/89, **afigura-se inconstitucional, por vício formal, decorrente da usurpação de competência privativa do Chefe do Executivo Municipal, a lei de iniciativa de Vereador que regulamenta a função exercida pelos membros do Conselho Tutelar. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA****

³ Constituição Federal:

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Constituição do Estado do Rio Grande do Sul:

Art. 10 - São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.

Lei Orgânica do Município de Guaíba:

Art. 2º - São poderes do Município, independentes e harmônicos, o Legislativo e o Executivo.

Parágrafo Único – É vedada a delegação de atribuições entre poderes. (grifou-se)





PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70071252803, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Gelson Rolim Stocker, Julgado em 20/02/2017) (grifou-se)

Dessa forma, com relação ao Conselho Tutelar, depreende-se ilegítima a iniciativa do Legislativo, cabendo a este Poder apenas verificar a conformação da legislação local de iniciativa do Executivo às normas federais relacionadas à matéria.

III. Sob o ponto de vista material, a presente alteração à lei local que dispõe sobre a política municipal de proteção aos direitos da criança e do adolescente decorre do alinhamento à legislação pátria pertinente à matéria, no caso o art. 132 da Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, com a recente redação dada pela Lei Federal nº 13.824, de 9 de maio de 2019:

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 recondução por novos processos de escolha.** (grifou-se)

Assim, a recondução que somente era permitida 1 (uma) vez, passou a ser permitida para mais vezes, mediante novas eleições para conselheiros tutelares no Município.

IV. Diante do exposto, conclui-se pela inviabilidade jurídica do Substitutivo ao Projeto de Lei nº 85, de 2019, pela via da iniciativa parlamentar, em razão da matéria ser reservada à competência do Poder Executivo, contrariando, assim, o princípio da independência e harmonia entre os Poderes Municipais, as disposições das Constituições Federal e Estadual, a Lei Orgânica do Município, além da orientação jurisprudencial.

O IGAM permanece à disposição.

Roger Araújo Machado
OAB/RS 93.173B
Consultor do IGAM

