



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

PROCESSO Nº 5176890-53.2024.8.21.7000 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE ARARICÁ

REQUERIDA: CÂMARA DE VEREADORES DE ARARICÁ

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

RELATOR: ARMINIO JOSÉ ABREU LIMA DA ROSA

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.** Lei nº 1.740/2024 do Município de Araricá que altera regulamentação do Conselho Tutelar. Presença de vício de inconstitucionalidade de ordem formal, por afronta aos artigos 8º, 10, 60, inciso II, alíneas “b” e “d”, e 82, incisos III e VII, todos da Constituição Estadual. Vício de iniciativa. Ingerência indevida do Poder Legislativo no âmbito de competência do Poder Executivo. **PARECER PELA PROCEDÊNCIA DA PRESENTE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **Prefeito Municipal de Araricá**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico da **Lei nº 1.740/2024**, que *altera parcialmente dispositivo da Lei Municipal nº 896, de 25/08/2010 e acrescenta parágrafo à lei, a qual consolida a legislação que dispõe sobre a Política Municipal de Proteção aos Direitos da Criança e do Adolescente, cria o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Conselho Tutelar, o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências*, ambas do Município de Araricá.

Narrou o proponente que o Poder Legislativo Municipal, ao legislar sobre o Conselho Tutelar local, invadiu matéria de competência exclusiva do Poder Executivo Municipal, incorrendo a Lei atacada, portanto, em inconstitucionalidade de ordem formal, por afronta aos artigos 10, 82, inciso III, e 60, inciso II, alínea *b*, todos da Constituição Estadual (Petição inicial e documentos que a instruem constam no Evento 1).

O pedido liminar foi deferido (Evento 5).

A Câmara Municipal de Vereadores de Araricá, devidamente notificada, manifestou-se no sentido da adequação do diploma normativo questionado em relação ao ordenamento constitucional, sob o argumento de que o Prefeito poderia ter vetado a Lei dentro do prazo que lhe compete o artigo 47 da Lei Orgânica Municipal. Destacou, ainda, que os atos públicos devem ser pautados pelos princípios da legalidade e da economicidade formal,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

ressaltando que embora o Conselho Tutelar esteja sob o direcionamento do Executivo Municipal, o órgão e seus integrantes são de competência municipal. Por fim, aduziu que, ao proibir a recondução, a Lei Municipal violaria *a Lei Federal, na medida em que restringe direitos e garantias aos membros do Conselho Tutelar, tendo em vista o artigo 17 da referida lei ser contrário à Lei Federal 13.824/2019, à qual alterou o artigo 132 da Lei 8069/1990, Estatuto da Criança e do Adolescente, não tendo limitação na lei federal quanto à quantidade de reconduções, diferentemente da lei municipal* (Evento 20).

O Procurador-Geral do Estado pugnou pela manutenção da norma jurídica atacada, face à presunção de constitucionalidade derivada da independência e harmonia entre os poderes estatais (Evento 21).

Vieram os autos com vista ao Ministério Público.

É breve relatório.

2. O texto legal objeto da presente ação direta encontra-se assim redigido:

LEI MUNICIPAL Nº 1.740, DE 17/06/2024

ALTERA PARCIALMENTE DISPOSITIVO DA LEI MUNICIPAL Nº 896, DE 25/08/2010 E ACRESCENTA PARÁGRAFO À LEI, A QUAL CONSOLIDA A LEGISLAÇÃO QUE DISPÕE SOBRE A POLÍTICA MUNICIPAL DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, CRIA O CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, O CONSELHO TUTELAR, O FUNDO



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Art. 1º Revoga-se o inciso III do § 1º do artigo 19 da Lei Municipal nº 896, de 25/08/2010:

"Art. 19. (...)

(...)

§ 1º (...)

(...)

~~*III - exercer mandato público eletivo ou candidatar-se ao mesmo;"*~~

Art. 2º Acrescenta-se o inciso V ao § 1º do artigo 19 da Lei Municipal nº 896, de 25/08/2010, com a seguinte redação:

"Art. 19. (...)

(...)

§ 1º (...)

(...)

V - exercer mandato público eletivo;"

Art. 3º Será acrescido ao artigo 19 da Lei Municipal nº 896, de 25/08/2010, o § 5º com a seguinte redação:

"Art. 19. (...)

(...)

§ 5º Os membros do Conselho Tutelar que queiram candidatar-se a mandato público eletivo deverão pedir o afastamento de suas funções no prazo de 90 (noventa) dias antes do pleito eleitoral sem percepção de vencimentos."

Art. 4º Revoga-se o inciso V do artigo 19 da Lei Municipal nº 896, de 25/08/2010:

"Art. 19. (...)

(...)

~~*V - instrução mínima de Ensino Fundamental;"*~~

Art. 5º É acrescido o inciso IX ao artigo 19 da Lei Municipal nº 896, de 25/08/2010:

"Art. 19. (...)

(...)

IX - Ensino Médio Completo;"



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

Art. 6º Revoga-se o artigo 17, disposto no Capítulo IV - Do Conselho Tutelar, Seção I - Da Criação e Natureza, da Lei Municipal nº 896, de 25/08/2010:

~~*"Art. 17. O Conselho Tutelar do Município é órgão autônomo, não jurisdicional, composto por 05 (cinco) membros, escolhidos pela comunidade local, para um mandato de 04 (quatro) anos, permitida (01) uma recondução, mediante novo processo de escolha. (NR) (redação estabelecida pelo art. 1º da Lei Municipal nº 1.301, de 11.06.2015) (Revogado)"*~~

Art. 7º Acrescenta-se à Lei Municipal nº 896, de 25/08/2010 no Capítulo IV - Do Conselho Tutelar, Seção I - Da Criação e Natureza, o artigo 17-A com a seguinte redação:

"Art. 17-A. O Conselho Tutelar do Município é órgão autônomo, não jurisdicional, composto por 05 (cinco) membros, escolhidos pela comunidade local, para um mandato de 04 (quatro) anos, permitida recondução por novos processos de escolha. (NR)"

Art. 8º Acrescenta-se à Lei Municipal nº 896, de 25/08/2010 no Capítulo IV - Do Conselho Tutelar, Seção I - Da Criação e Natureza, o artigo 17-B com a seguinte redação:

"Art. 17-B. Os membros do Conselho Tutelar do Município exercem função pública e são equiparados aos Servidores Públicos Municipais. (NR)"

Art. 9º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

3. Merece procedência a presente ação direta de inconstitucionalidade.

O cerne da defesa da constitucionalidade da Lei Municipal nº 1.740/2024 desenvolvida pela Câmara de Vereadores de Araricá encontra-se amparada, em suma, na premissa de que o Conselho Tutelar é dotado de autonomia, e, portanto, os Conselheiros Tutelares não são hierarquicamente subordinados ao



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

quadro de servidores do Poder Executivo, o que poderia afastar afronta aos parâmetros constitucionais de regência.

Contudo, não prospera sua pretensão.

Muito embora o artigo 131 da Lei Federal nº 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente) disponha que o Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, dita autonomia, na melhor exegese, deve ser compreendida como independência dos Conselheiros Tutelares para o exercício de suas atribuições institucionais, o que não afasta a circunstância de serem agentes públicos em sentido lato, mesmo que em caráter transitório, logo, sujeitos aos direitos e obrigações daí advindas.

Como tal, o Conselho Tutelar é instituição de direito público de âmbito municipal, desprovido de personalidade jurídica e dotado de estabilidade e independência funcional, mas vinculado ao Poder Executivo Municipal.

Sobre o assunto, pertinente trazer à baila a doutrina abalizada de Edson Sêda¹:

O Conselho Tutelar não é definido pelo Estatuto como uma pessoa jurídica. Não tem portanto a autonomia das pessoas jurídicas, como muitos pensam. Nem é uma pessoa. É parte de uma pessoa. Exerce uma função no município, ao lado de outros órgãos que exercem suas próprias funções. O Estatuto, aprovado por lei federal, diz que esse órgão, depois de criado, passa a integrar definitivamente a estrutura do organismo municipal. O mandato de seus conselheiros é eventual (dura só três anos, renováveis por mais três). Já o Conselho permanece, no município, como serviço público essencial à garantia dos direitos de crianças e adolescentes eventualmente ameaçados ou violados em seus direitos.

¹ SÊDA, Edson. *A a Z do Conselho Tutelar*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Adês, 1999. Páginas 10-11.
SUBJUR Nº 762/2024



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

(...)Como se sabe, o Estado brasileiro é integrado por três Poderes: O Legislativo (que faz leis); o Executivo que cumpre ou, em nível administrativo, faz cumprir as leis; e o Judiciário, que julga a conduta de pessoas, com base nas leis. Não fazendo lei, nem julgando condutas, o Conselho Tutelar exerce pois funções de caráter administrativo, dependendo da órbita do Poder Executivo a quem fica vinculado para os efeitos administrativos da sua existência como órgão que executa funções públicas.

Para ilustrar, cumpre transcrever jurisprudência do Tribunal Pleno:

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

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

Neste cenário, por mais louváveis que possam ter sido as intenções dos Senhores Vereadores da Câmara Municipal de Araricá, a Lei impugnada efetivamente padece de vício de ordem formal, uma vez que, ao promulgar ato normativo dispondo sobre 1) o afastamento de Conselheiros Tutelares durante o período eleitoral (desincompatibilização sem percepção de vencimento); 2) a possibilidade de recondução; 3) a modificação do requisito de escolaridade e, ainda, 4) a equiparação dos seus membros aos Servidores Públicos Municipais; o Poder Legislativo Municipal editou norma que envolve matéria estranha à sua iniciativa legislativa, reservada ao Chefe do Poder Executivo, nos termos dos artigos 60, inciso II, alíneas “b”² e “d”, e 82, incisos III e VII, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 8º, *caput*, todos da Constituição Estadual, *in verbis*:

² Os Conselheiros Tutelares são considerados agentes públicos honoríficos, que exercem função pública relevante, sendo, assim, por integrarem a Administração Pública, mesmo que transitoriamente, enquanto mantida tal condição, servidores públicos na acepção ampla. Esse é o entendimento firmado nesta Casa, conforme consta do parecer que está disponível em: <https://www.mprs.mp.br/infancia/doutrina/id207.htm>.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

Art. 8º. O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, rege-se por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na CF/88 e nesta Constituição.

Art. 60. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

(...)

II – disponham sobre:

(...)

b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, e reforma ou transferência de militares para a inatividade.

(...)

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.

Art. 82. Compete ao Governador, privativamente:

(...)

III – iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

(...)

VII – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual.

Cuida-se, assim, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, não podendo, a Câmara de Vereadores, deflagrar projeto dispondo sobre essa matéria, sob pena de, por usurpação, eivar de inconstitucionalidade o texto legal decorrente.

Esse é o entendimento de Hely Lopes Meirelles³:

A iniciativa reservada ou privativa assegura o privilégio do projeto ao seu titular, possibilita-lhe a retirada a qualquer momento antes da votação e limita qualitativa e quantitativamente o poder de emenda, para que não se desfigure nem se amplie o projeto original; só o autor pode oferecer modificações substanciais, através de mensagem

³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 676.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

aditiva. No mais, sujeita-se a tramitação regimental em situação idêntica a dos outros projetos, advertindo-se, porém, que a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto.

Desse modo, resta evidente a inconstitucionalidade da norma impugnada por vício de iniciativa - *inconstitucionalidade formal* -, uma vez que, como já mencionado, afronta o disposto nos artigos 8º, 60, inciso II, alíneas “b” e “d”, e 82, incisos III e VII, da Constituição Estadual.

Por consequência disso, a norma objurgada também positiva flagrante desrespeito ao princípio da harmonia e independência entre os poderes, consagrado no artigo 10 da Constituição Estadual⁴.

É consabido que, ao legislador municipal, inexistente liberdade absoluta ou plenitude legislativa, face às limitações impostas pelo ordenamento constitucional. A iniciativa para o processo legislativo – transposta, no caso em exame, ao Prefeito Municipal – é condição de validade do próprio processo legislativo, do que resulta, uma vez não observada, a ocorrência de inconstitucionalidade formal.

Em demandas envolvendo situação semelhante - Lei de iniciativa do Poder Legislativo dispondo sobre matérias envolvendo o Conselho Tutelar local -, o Órgão Especial dessa Corte de Justiça reconheceu o vício de iniciativa legislativa:

⁴ Art. 10 – São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CANGUÇU. LEI MUNICIPAL Nº 4.303/2015. CONSELHEIROS TUTELARES. CANDIDATOS À REELEIÇÃO. VÍCIO FORMAL. Lei Municipal que trata do afastamento, sem remuneração, dos Conselheiros tutelares que pretendem concorrer à reeleição. O Conselho Tutelar é órgão do Poder Executivo Municipal, conforme se extrai da interpretação dos dispositivos que dele tratam no Estatuto da Criança e do Adolescente. A Constituição Federal consagrou o princípio da separação dos Poderes, isto é, Executivo, Legislativo e Judiciário gozam de independência recíproca e de autonomia entre si, sendo vedadas quaisquer formas de hierarquia, de submissão ou mesmo de simples ingerência de um sobre os outros - o postulado constitucional determina e autoriza apenas que cada Poder cuide da sua esfera de competência constitucional pré-determinada e não se imiscua no que é competência dos outros. A organização do Executivo deve ser realizada mediante lei de iniciativa do Chefe do Poder. Essa hermenêutica é aplicável, pelo princípio do paralelismo, aos Municípios. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70068414788, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ivan Leomar Bruxel, Julgado em: 07-05-2018).

Por conseguinte, em que pese a intenção da Câmara de Vereadores em buscar simetria entre a redação do artigo 132, da Lei Federal nº 8.069/1990 (com a redação dada pela Lei nº 13.824, de 2019) e a redação do artigo 17, da Lei Municipal nº 896/2010, é incumbência privativa do Chefe do Poder Executivo local dispor sobre a organização e o funcionamento do Conselho Tutelar na esfera municipal.

Por fim, vale destacar que os vícios já haviam sido apontados no próprio Parecer nº 016/2024 da Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Câmara Municipal de Araricá,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

que por unanimidade, era *desfavorável* à aprovação (Evento 1, INIC1, página 42).

Nesse contexto, resta manifesta a inconstitucionalidade formal da lei municipal impugnada, impondo-se a procedência do pedido.

4. Pelo exposto, manifesta-se o **MINISTÉRIO PÚBLICO** pela procedência da presente ação direta de inconstitucionalidade, pelos fundamentos anteriormente delineados.

Porto Alegre, 20 de agosto de 2024.

JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,
Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos⁵.

PC

⁵ Artigo 17, inciso VI, da Lei n.º 7.669/1982 e Portaria n.º 291/2023/GABPGJ
SUBJUR Nº 762/2024