



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

PARECER AJL/CMT Nº 095/2024.

Teresina (PI), 19 de agosto de 2024.

Assunto: Projeto de Lei nº 105/2024

Autor: Capitão Roberval Queiroz

Ementa: "Dispõe sobre Inclusão de novo Artigo na Lei 3.208 de 2003. e dá outras providências."

I – RELATÓRIO

O ilustre Vereador *Capitão Roberval Queiroz* apresentou Projeto de Lei que possui a seguinte ementa: "*Dispõe sobre Inclusão de novo Artigo na Lei 3.208 de 2003. e dá outras providências*".

A justificativa escrita encontra-se em anexo.

Por provocação do Departamento Legislativo, seguindo sistemática do processo legislativo municipal, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

É, em síntese, o relatório.

II – DO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA E A POSSIBILIDADE DE MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT estabelece o seguinte:

Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário receberão parecer técnico-jurídico da Assessoria Jurídica Legislativa da Câmara Municipal de Teresina, devidamente assinado por Assessor Jurídico detentor de cargo de provimento efetivo.

[...]

§ 2º O parecer emitido pela Assessoria Jurídica Legislativa consistirá em orientação sobre os aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo





ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

ser aceito ou rejeitado pelas comissões. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicada no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016)

§ 3º Caso a Comissão não acate o parecer técnico-jurídico, emitirá novo parecer, devidamente fundamentado, o qual prevalecerá.

Assim, a norma referida estabelece expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado.

Contudo, impende salientar que a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, trata-se de orientação meramente opinativa. Portanto, **a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante**, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelas Comissões Legislativas especializadas e pelos demais membros dessa Casa.

Dessa forma, a opinião técnica desta Assessoria Jurídica **não substitui a manifestação das Comissões especializadas** e, por conseguinte, não atenta contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores, uma vez que somente os parlamentares, na condição de representantes eleitos do povo, podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.

III – EXAME DE ADMISSIBILIDADE

Inicialmente, observa-se que o projeto está devidamente subscrito por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, em conformidade com o disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Observa-se, ainda, que o autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

Quanto aos demais aspectos concernentes à redação legislativa, cumpre informar a **competência da divisão de redação legislativa**, conforme artigo 32 da Resolução Normativa nº 111/2018:





ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

*Art. 32. À Divisão de Redação Legislativa (DRL) compete **analisar as proposições legislativas prontas para deliberação pelo Plenário da Câmara Municipal, no tocante à técnica legislativa**; supervisionar a elaboração das minutas de redação final, de redação para o segundo turno e de redação do vencido das proposições aprovadas pelo Plenário a ser submetida à Mesa, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal; supervisionar a revisão dos textos finais das proposições aprovadas terminativamente pelas Comissões, procedendo às adequações necessárias em observância aos preceitos de técnica legislativa; supervisionar a elaboração dos quadros comparativos das proposições em tramitação na Câmara Municipal, em cotejo com os textos da legislação vigente, das emendas apresentadas, da redação final aprovada e dos vetos; disponibilizar na internet, para acesso público, as redações finais, redações para o segundo turno e redações do vencido aprovadas pelo Plenário, os textos finais revisados das proposições aprovadas terminativamente pelas Comissões e os quadros comparativos das proposições em tramitação na Câmara Municipal; e executar atividades correlatas, com o auxílio das suas subunidades subordinadas.*

IV – ANÁLISE SOB OS PRISMAS LEGAL E CONSTITUCIONAL

Conforme o disposto no artigo 131, do Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei nº 8.069/1990, o Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta Lei.

A autonomia é uma das características essenciais do órgão e isso significa que a vinculação do Conselho Tutelar à estrutura orgânica do Poder Executivo Municipal é meramente administrativa, não implicando subordinação.

Inclusive esse vínculo administrativo é uma exigência da Resolução nº 170/2014, oriunda do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), que em seu art. 3º e art. 4º, § 3º, orienta que a gestão orçamentária e administrativa do Conselho Tutelar fique, preferencialmente, a cargo do Gabinete do Prefeito Municipal:

Art. 3º. Em cada município e no Distrito Federal haverá, no mínimo, um





ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Conselho Tutelar como órgão integrante da administração pública local, em cumprimento ao disposto no art. 152 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Art.4º. A **Lei Orçamentária Municipal** ou do Distrito Federal deverá estabelecer, preferencialmente, dotação específica para implantação, manutenção, funcionamento dos Conselhos Tutelares, bem como para o processo de escolha dos conselheiros tutelares, **custeio com remuneração**, formação continuada e execução de suas atividades.

(...)

§3º A gestão orçamentária e administrativa do Conselho Tutelar ficará, preferencialmente, a cargo do Gabinete do Prefeito ou ao Governador, no caso do Distrito Federal.

As decisões finalísticas do Conselho Tutelar, por outro lado, pertencem apenas ao seu colegiado, não podendo sofrer a interferência de outros órgãos, seja do Executivo, do Legislativo, do Ministério Público ou do Judiciário.

Inclusive essas decisões finais somente podem ser revistas judicialmente e a pedido de quem tenha legítimo interesse, na forma do art. 137 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

O Conselho Tutelar é um espaço, no âmbito municipal, que acolhe e protege os direitos das crianças e adolescentes, fiscalizando e tomando providências para impedir a ocorrência de situações de risco pessoal e social de crianças e adolescentes.

Trata-se de ente cujas atribuições estão submetidas a legislação municipal. É um órgão público autônomo, entretanto desprovido de personalidade jurídica.

Os serviços prestados pelo conselheiro tutelar são de natureza pública, porque provém de órgão público de âmbito municipal. Nunca é demais asseverar que o serviço público se destina a servir o público, e não ao servidor. O Egrégio Tribunal de Justiça de Santa Catarina já se posicionou quanto a natureza jurídica do Conselheiro Tutelar:





ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

O Conselheiro Tutelar é agente honorífico e não mantém vínculo empregatício ou estatutário com a Administração Pública. Não recebe, pois, o mesmo tratamento jurídico dispensado aos servidores públicos e é regido por lei específica, que inclusive fixa a sua remuneração, nos termos do que prescreve o art. 134 do ECA. (Apelação Cível n. 0001617-80.2011.8.24.0061 Rel. VILSON FONTANA, j. 21/01/2019). [grifo nosso]

E, também:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE COBRANÇA C/C INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. I. Os conselheiros tutelares não são servidores públicos em sentido estrito, mas, sim, particulares em colaboração com a Administração, não possuindo, via de consequência, qualquer vínculo empregatício "celetista ou estatutário" com a Administração Pública. (...) APELAÇÃO CONHECIDA E DESPROVIDA. SENTENÇA MANTIDA. " (TJGO, APELAÇÃO 0480462-98.2014.8.09.0085, Rel. JAIRO FERREIRA JÚNIOR, 6ª Câmara Cível, julgado em 18/06/2019, DJe de 18/06/2019). [grifo nosso]

A propósito, cita-se a lição de HELY LOPES MEIRELLES: [...] os agentes honoríficos não são servidores públicos, mas momentaneamente exercem uma função pública e, enquanto a desempenham, sujeitam-se à hierarquia e disciplina do órgão a que estão servindo, podendo perceber um pro labore e contar o período de trabalho como de serviço público [...] Tal serviço não gera vínculo empregatício, nem obrigações de natureza trabalhista, previdenciária ou afim entre prestador e tomador. [grifo nosso]

Quanto ao mérito do projeto, a matéria de iniciativa parlamentar padece de vício de ordem formal, uma vez que, ao alterar as regras do processo de eleição dos Conselheiros





ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Tutelares, o nobre vereador tratou de matéria estranha à sua iniciativa legislativa, já que cuida de matéria reservada ao Chefe do Poder Executivo.

Cuida-se, assim, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, não podendo a Câmara de Vereadores deflagrar projetos que visem dispor sobre essa matéria, sob pena de inconstitucionalidade do texto legal decorrente.

Esse é o entendimento de Hely Lopes Meirelles[MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 676.]:

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 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.

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, nos termos do já realçado.

Esse é o entendimento da Corte Gaúcha:





ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDAS EFETUADAS PELO PODER LEGISLATIVO CONCEDENDO PLANO DE SAÚDE E MAJORAÇÃO DA REMUNERAÇÃO DOS CONSELHEIROS TUTELARES EM MATÉRIA DE COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO PODER EXECUTIVO. GERAÇÃO DE DESPESAS SEM PRÉVIA PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. Há inconstitucionalidade formal e material nas emendas efetuadas pelo Poder Legislativo municipal, concedendo plano de saúde e majorando a remuneração dos conselheiros tutelares, por vício de iniciativa, interferindo na autonomia, independência e harmonia dos poderes, gerando despesas sem prévia dotação orçamentária. **AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70028733848, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Eduardo Zietlow Duro, Julgado em 08/06/2009).

ADIN. ESTEIO. CONSELHO TUTELAR. LEI MUNICIPAL Nº 3234 DE 1º DE OUTUBRO DE 2001, QUE ALTEROU A LEI Nº 2682/97. OS CONSELHOS MUNICIPAIS SÃO ÓRGÃOS DE COOPERAÇÃO GOVERNAMENTAL, SENDO DA INICIATIVA DO EXECUTIVO AS NORMAS QUE REGULAM SEU FUNCIONAMENTO. CÂMARA MUNICIPAL QUE, ATRAVÉS DE EMENDA, ALTEROU PARCIALMENTE O PROJETO ORIGINÁRIO. VÍCIO FORMAL. OFENSA AOS ARTS. 8º E 60, II, "A" E "D", DA CARTA ESTADUAL. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. PRECEDENTES DO TRIBUNAL. PROCEDÊNCIA DA ADIN. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70003547395, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vasco Della Giustina, Julgado em 17/06/2002).





ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Portanto, o projeto de lei em análise encontra-se em desconformidade com o exigido pelo ordenamento jurídico em vigor.

V - CONCLUSÃO

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa **opina** pela **IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação da matéria proposta.

É o parecer, salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Casa Legislativa.


VALQUIRIA GOMES DA SILVA
Assessora Jurídica Legislativa
Mat. 06854-3 CMT

