



**Prefeitura de Goiânia**  
Gabinete do Prefeito

MENSAGEM Nº 65/2022

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Por força do disposto no § 2º do art. 94 da Lei Orgânica do Município de Goiânia, faço restituir a essa Casa de Leis, vetado integralmente, Autógrafo de Lei nº 152, de 23 de novembro de 2022, que "Altera dispositivos da Lei nº 8.483, de 29 de setembro de 2006", oriundo do Projeto de Lei nº 321/2022, em tramitação por meio do Processo Legislativo nº 004925.2022-43, de autoria do Vereador GCM Romário Policarpo.

**RAZÕES DO VETO**

A propositura em exame, de acordo com a justificativa apresentada pelo parlamentar autor da iniciativa, tem por escopo alterar o parágrafo único e o **caput** do art. 64 e o **caput** do art. 94 da Lei nº 8.483, de 29 de setembro de 2006, que "Dispõe sobre a Política de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente no Município, e dá outras providências", com a intenção de aumentar o limite máximo de tempo em que o Conselheiro Tutelar pode permanecer de licença não remunerada de 6 (seis) meses para 2 (dois) anos e modificar o processo eleitoral dos Conselheiros Tutelares, de modo que o eleitor, que antes votava em apenas 1 (um) candidato, passará a votar em até 5 (cinco) candidatos da sua Região Geográfica.

O parlamentar justifica, ainda, que o aumento da licença é importante para que o servidor possa cuidar da saúde, exercer atividade política, atividade junto a outros órgãos, assumir cargos de chefia, desempenhar mandato classista dentre outros motivos justificados.

A Procuradoria-Geral do Município, no Parecer Jurídico nº 1399/2022 (SEI nº 0773058), manifestou pelo veto integral do Autógrafo de Lei nº 152/2022, sob os seguintes argumentos:

.....

Conquanto o art. 131 do Estatuto da Criança e do Adolescente preveja que o Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, o art. 132 estabelece que, 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**.

A exegese que se extrai dos dispositivos acima mencionados segue no sentido de que a autonomia a que faz referência o art. 131 diz respeito, em verdade, à independência dos Conselheiros Tutelares no desempenho das suas funções (art. 137, ECA)<sup>1</sup>, o que não significa dizer que o Conselho Tutelar não esteja vinculado estruturalmente à Administração. Tal conclusão é facilmente extraída da Resolução nº 170 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA, que prevê:

.....

Nota-se que a Resolução do CONANDA é clara em classificar o Conselho Tutelar como órgão integrante da administração pública municipal, assim como dispõe o art. 132 do ECA. Ademais, prevê que o quadro de equipe administrativa permanente do órgão deve ser garantido pelo Poder Executivo, bem como que a sua gestão administrativa e orçamentária ficará, preferencialmente, a cargo do Gabinete do Prefeito.

.....  
Veja-se que, em consonância com a Resolução nº 170 do CONANDA, a Lei Municipal nº 8.483/2006 criou o Conselho Tutelar e estabeleceu a sua vinculação administrativa ao Gabinete do Prefeito.

Portanto, da análise da legislação acima mencionada, conclui-se que o Conselho Tutelar constitui órgão integrante da administração pública municipal, razão pela qual a matéria objeto do Autógrafo ora em análise precisaria ter tido origem em projeto de lei de autoria do Chefe do Poder Executivo.

.....  
Destaque-se que, em situação semelhante ao caso ora em análise, que cuidava justamente de licença não remunerada dos Conselheiros Tutelares, o E.TJRS entendeu pela inconstitucionalidade formal da lei municipal por vício de iniciativa, na medida em que a organização administrativa deve ser realizada mediante lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

.....  
Sendo assim, entende-se que o Autógrafo em análise adentrou em matéria reservada ao Chefe do Poder Executivo, incorrendo, portanto, em **inconstitucionalidade formal** por vício de iniciativa, nos termos do art. 61, §1º, II, da CF/88, art. 77, inciso V, da Constituição Estadual, e art. 89, incisos I, II e III, da Lei Orgânica Municipal.

.....  
Em sintonia com o órgão de representação judicial e extrajudicial do Município, a Secretaria Municipal de Administração, por meio do Parecer Jurídico 375 (SEI nº 0789029), apresentou as seguintes considerações acerca do tema:

.....  
No entanto, da análise da legislação acima mencionada, conclui-se que o Conselho Tutelar constitui órgão integrante da administração pública municipal, razão pela qual a matéria objeto do Autógrafo ora em análise precisaria ter tido origem em projeto de lei de autoria do Chefe do Poder Executivo.

Por sua vez, a Lei Complementar nº 335, de 01/01/2021, que dispõe sobre a organização administrativa do Poder Executivo Municipal, estabelece o modelo de gestão e dá outras providências, caracterizou a Secretaria Municipal de Administração-SEMAD, como um órgão estratégico, criada para atuar em conjunto com os demais órgãos de natureza estratégica nas atividades de: articulação política e modernização, coordenação geral, supervisão e controle do Poder Executivo Municipal para a provisão de recursos e elaboração e execução do planejamento dos meios operacionais e administrativos necessários à consecução das ações da Administração Municipal, além do acompanhamento e controle dos programas e projetos governamentais, bem como os órgãos de orientações jurídicas e normativas do direito, de defesa do consumidor, de gestão de previdência, regulação, aquisição, recursos humanos e patrimonial, de controle interno e de comunicação institucional ( art. 23, inciso I, e art. 24, inciso I, alínea "i").

Sob esse prisma, a citada Lei Complementar em seu art. 31, inciso II, atribuiu à SEMAD a competência para a execução relativa às atividades pertinentes à gestão de recursos humanos e elaboração da folha de pagamento, gestão de compras e suprimentos de bens e serviços, licitações, contratos, convênios, gestão patrimonial e atendimento ao usuário do serviço público municipal. Desta forma, restou estipulado, ainda, à Secretaria Municipal de Administração a gestão dos planos de cargos e salários dos servidores da Prefeitura Municipal (inciso XII, art. 40).

.....  
Ademais, o Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região no Rio Grande do Sul no recurso ordinário RO nº 96.017459-1 manifestou que o Conselheiro Tutelar:

Não é servidor, no sentido estrito, eis que não advém de concurso público, nem passou por estágio probatório. Logo, não faz jus a qualquer benesse específica de servidor regular, pois não há vínculo estatutário ou celetista. Nesse pormenor, já houve manifestação do Judiciário. O Conselho tutelar tem a característica de ser permanente porque desenvolve uma ação contínua e ininterrupta. A atuação dos conselheiros não deve sofrer solução de continuidade, sob qualquer pretexto. As ocorrências que envolvem os direitos das crianças e dos adolescentes não têm dia certo para se manifestar, e as soluções devem ser imediatas.

Dessa forma, conforme o entendimento acima exarado, o conselheiro tutelar é agente honorífico, portanto, não usufruem dos direitos e vantagens próprios aos servidores públicos municipais, só fazendo jus aos que lhes forem atribuídos pela legislação específica, bem como não podem acumular cargo/emprego/função pública, eis que a condição de conselheiro deve lhe ocupar toda sua carga horária.

Relativamente quanto ao aspecto formal do Autógrafo, esta Chefia de Advocacia Setorial, coaduna com o exposto pela douta Procuradoria-Geral do Município, que informa, mediante o Parecer Jurídico nº 1399/2022 (0773058), ser o referido autógrafo inconstitucional por vício de iniciativa, nos termos do art. 61, §1º, II, da CF/88, art. 77, inciso V, da Constituição Estadual, e art. 89, incisos I, II e III, da Lei Orgânica Municipal, bem como possui impedimento de ordem técnica.

Assim, ante ao vício de iniciativa apresentado pelo referido Autógrafo de Lei nº 152, de 23 de novembro de 2022, bem como em relação ao aspecto técnico acima traçado, vislumbra-se pelo não prosseguimento nos moldes apresentados no referido autógrafo.

.....

Desse modo, apesar de plausível, a propositura legislativa não merece prosperar por violar o princípio da separação e harmonia dos poderes, expresso no art. 2º da Constituição Federal e reproduzido na Constituição Estadual, indispensável a manutenção do pacto federativo.

É de se observar que a iniciativa para deflagração de processo legislativo sobre o tema não compete ao Poder Legislativo, uma vez que o Conselho Tutelar é órgão integrante da administração pública local, cuja organização e funcionamento compete ao Chefe do Poder Executivo, conforme depreende-se do art. 89 da Lei Orgânica do Município de Goiânia:

Art. 89 - Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa das leis que disponham sobre:

I - a organização administrativa e as matérias orçamentárias, nos termos do Art. 135.

II - os servidores públicos municipais, seu regime jurídico, a criação e o provimento de cargos, empregos e funções na administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo, a estabilidade e aposentadoria e a fixação e alteração de remuneração, salvo as exceções previstas na Constituição Federal e Estadual e nesta Lei Orgânica;

III - a criação, a estruturação e as atribuições dos órgãos públicos da administração municipal.

Consigna-se, por oportuno, que o [Guia Prático do Conselho Tutelar elaborado pelo Ministério Público do Estado de Goiás](#) (4ª Edição atualizada, ASCOM, 2018, p. 91), define o Conselho Tutelar como órgão público integrante do Poder Executivo, conforme transcrição a seguir:

É um órgão público, que atua na esfera municipal, encarregado de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente. O Conselho Tutelar não executa suas decisões, mas atua de forma que o atendimento por ele prestado se viabilize em casos concretos de ameaça ou violação de direitos. É um órgão permanente, que não pode ser dissolvido pelo prefeito, e autônomo, que não pode sofrer qualquer interferência em relação ao modo de cumprimento de suas atribuições e na oportunidade e conveniência da aplicação de medidas protetivas. Além disso, é não jurisdicional, ou seja, não é dotado de jurisdição, não integrando o Poder Judiciário, mas sim o Poder Executivo.

Dessa forma, como o Conselho Tutelar é vinculado ao Poder Executivo municipal, a iniciativa para dispor sobre o tema é do Prefeito. Trata-se de condição de validade do próprio processo legislativo, de forma que sua inobservância resulta em vício de inconstitucionalidade formal.

A respeito dos vícios formais, os juristas Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco, elucidam que: “traduzem defeito de formação do ato normativo, pela inobservância de princípio de ordem técnica ou procedimental ou pela violação de regras de competência. Nesses casos, viciado é o ato nos seus pressupostos, no seu procedimento de formação, na sua forma final.” (in Curso de Direito Constitucional. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 1.070).

Nesta senda, o veto ao autógrafo de lei em voga é medida imperativa, já que a sanção não tem o condão de afastar o vício formal que o macula. Conforme elucidada Helly Lopes Meirelles:

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.** (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 16ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 676, g.)

Posto isso, Senhor Presidente e Senhores Vereadores, em face da inconstitucionalidade apontada e alinhado ao entendimento da Procuradoria-Geral do Município e da Secretaria Municipal de Administração, apresento as razões do veto integral ao Autógrafo de Lei nº 152, de 23 de novembro de 2022 tal como disposto no § 2º do art. 94 da Lei Orgânica do Município, as quais ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros da Câmara Municipal de Goiânia.

Goiânia, 21 de dezembro de 2022.

ROGÉRIO CRUZ  
Prefeito de Goiânia

Avenida do Cerrado, 999  
Palácio das Campinas Venerando de Freitas Borges (Paço Municipal) - Bairro Park Lozandes  
CEP 74884-900 Goiânia-GO

Referência: Processo Nº 22.1.000000622-0

SEI Nº 0788736v1