



Câmara Municipal de Garça
Estado de São Paulo
PROCURADORIA LEGISLATIVA

PARECER/PLCMG Nº 15/2023

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 05/2023

INTERESSADO(S): Ver. Fábio Polisinani

ASSUNTO: Estrutura e funcionamento de órgão do Poder Executivo

I. Projeto de Lei Complementar nº 05/2023, que estabelece a estrutura e o funcionamento do Conselho Tutelar de Garça e dá outras providências.

II. Competência legislativa suplementar em matéria de proteção à infância e à juventude (art. 30, I e II, da CF/88), podendo o Município ampliar o alcance normativo da legislação federal acerca do Conselho Tutelar.

III. Projeto que, todavia, prevê o aumento da jornada de trabalho dos Conselheiros sem a devida contraprestação financeira.

IV. Violação da regra constitucional da irredutibilidade de vencimentos, conforme imposto pelo art. 37, XV, da CF/88, aplicável ao Município por força dos artigos 115, XVII, e 144 da Constituição do Estado.

V. Possibilidade de emenda / substitutivo para correção do apontamento, nos termos dos artigos 153 e 154 da RICMG.

VI. Propositura que atende parcialmente aos requisitos materiais de legalidade e constitucionalidade.

Sr. Vereador,

Chega a esta Procuradoria, para parecer, o incluso Projeto de Lei Complementar nº 05/2023, por meio do qual o Chefe do Executivo busca estabelecer a estrutura e funcionamento do Conselho Tutelar de Garça.

Sustenta o Alcaide que a medida visa atender ao “*contido no Ofício nº 043 de 2023, da 2ª Promotoria de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo, por meio do qual recomendou ao Município que procedesse ao encaminhado do presente projeto*”.

Em sua justificativa, ademais, o Chefe do Executivo afirma que a “*presente proposta define a estrutura e o funcionamento do Conselho Tutelar de Garça, tornando compatível com as regras previstas na Resolução nº 231 de 2022, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente*”.



Câmara Municipal de Garça
Estado de São Paulo
PROCURADORIA LEGISLATIVA

É a síntese do necessário.
Passo a opinar.

Inicialmente, urge destacar que o presente parecer é prolatado em face do que dispõe o artigo 56 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Garça, cujo exame cinge-se, tão somente, à matéria jurídica envolvida, não se incursionando em questões que envolvam o mérito legislativo da matéria, senão vejamos:

Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário, a pedido das Comissões ou de qualquer membro da Câmara, poderão se submeter a parecer técnico da Procuradoria Legislativa e/ou dos demais órgãos técnicos da Casa, a depender da matéria, observado o seguinte:
(...)

Passemos à análise da propositura.

Conforme dispõe o artigo 142 do Regimento Interno da Casa, são requisitos para apresentação dos projetos:

Art. 142. (...)
I – ementa elucidativa de seu objetivo;
II – menção de revogação das disposições em contrário, quando for o caso;
III – assinatura do autor ou autores;
IV – justificativa, por escrito, fundamentando a adoção da medida proposta.

O Projeto em análise atende a tais exigências regimentais. A proposição contém ementa elucidativa do seu objetivo. Está assinado pelo autor e se faz acompanhar de justificativa, por escrito, fundamentando a adoção da medida proposta, de modo a evidenciar a vontade legislativa.

Em relação ao instrumento legislativo adotado, verifica-se que a Lei Orgânica do Município de Garça, em seu art. 57, parágrafo único, impõe que será objeto de lei complementar, entre outras matérias, as que disponham sobre a estrutura, organização e funcionamento dos órgãos e entidades do Poder Executivo, não havendo, pois, qualquer censura à matéria apresentada.

Noutro giro, insta consignar que o Projeto de Lei Complementar tratou de matéria cuja iniciativa legislativa está no rol de atribuições exclusivas do Chefe do Poder Executivo, conforme disposto no § 3º do artigo 59 da Lei Orgânica do Município de Garça.

Além disso, está claro que a proposição não ofende a repartição constitucional de competências, pois a matéria versa sobre assunto de interesse local, cabendo à municipalidade suplementar a legislação federal e estadual no que couber, conforme disciplinado pelo artigo 30, I e II, da Constituição Federal, *in verbis*:



Câmara Municipal de Garça
Estado de São Paulo
PROCURADORIA LEGISLATIVA

Art. 30. Compete aos Municípios:

*I – legislar sobre assuntos de **interesse local**;*

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

(...) - g.n.

Desta forma, ao se dispor sobre a estrutura e funcionamento do Conselho Tutelar de Garça, manteve-se irretorquível a competência legislativa da União e dos Estados, inexistindo usurpação das prerrogativas dispostas nos artigos 22 e seguintes da Constituição Federal.

Ponderados os requisitos formais, passemos à análise dos elementos materiais de legalidade e constitucionalidade da propositura.

Da análise atenta do expediente legislativo, podemos constatar que, dentre outras alterações propostas, o Projeto busca dispor sobre o processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar, organização interna do órgão, requisitos para investidura no cargo, atribuições, direitos, deveres e vedações, bem como remuneração e vantagens dos Conselheiros Tutelares.

De plano, verifica-se que a proposição visa adequar a legislação municipal aos preceitos da Resolução nº 231/2022 do CONANDA, que dispõe sobre o processo de escolha em data unificada em todo o território nacional dos membros do Conselho Tutelar.

Assim, por força do art. 30 da CF/88, o Município detém competência para suplementar a legislação federal, ampliando o alcance normativo do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, máxime para atender a interesse local.

Esse é o ensinamento da doutrina mais autorizada sobre a matéria.

Acerca do tema, leciona PATRÍCIA SILVEIRA TAVARES:

"Importa sublinhar que a lei estatutária preocupou-se em **determinar o mínimo aceitável ao exercício das funções de conselheiro tutelar, sendo tarefa do legislador municipal, caso entenda necessário, fixar outros requisitos para o exercício da função.**

*Não há falar, neste caso, em invasão da esfera de competência legislativa da União, pois **não estará o Município inviabilizando o cumprimento da lei federal, e, sim, complementando-a, de modo a permitir que o conselho tutelar tenha a configuração mais adequada às aspirações da comunidade local.***

(in "Curso de Direito da Criança e do Adolescente" Ed. Saraiva 10ª edição 2017 p. 575). - g.n.



Câmara Municipal de Garça
Estado de São Paulo
PROCURADORIA LEGISLATIVA

Confira-se, ainda, a posição de CARLOS ALBERTO CARMELLO JÚNIOR:

"O art. 133 da Lei n. 8.069/90 estabelece, como requisitos para a candidatura ao cargo de conselheiro tutelar, a reconhecida idoneidade moral, idade superior a vinte e um anos e a residência no Município.

A Lei Municipal pode estabelecer outros requisitos, tais quais a escolaridade mínima, conhecimentos do Estatuto e da Constituição Federal, e prévia participação na efetivação de direitos infanto-juvenis.

Neste aspecto, pensamos que a Lei deve exigir outros requisitos para a candidatura. É que cada Município possui a sua peculiaridade no atendimento aos direitos de crianças e adolescentes, de modo a exigir do conselheiro habilidades específicas." (in "A Proteção Jurídica da Infância, da Adolescência e da Juventude" Ed. Verbatim 2013 p. 146) - g.n.

Tal entendimento encontra pacífico respaldo na jurisprudência do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Inciso IV do art. 29 da Lei nº 3.044/2019 do Município de Francisco Morato. Exigência de "curso superior" para elegibilidade como membro do Conselheiro Tutelar. Alegada invasão a competência da União para, concorrentemente com Estados e Distrito Federal, legislar sobre a proteção à infância e à juventude. Ação improcedente. Inocorrência. ECA que traça normas gerais. Necessidade de especificidade dado o interesse local. Municípios podem e devem legislar complementarmente a legislação federal com fundamento no art. 30, inciso I e II, da CF. Competência suplementar. Ação improcedente. (TJSP; ADI 2216612-34.2019.8.26.0000; Relator: Xavier de Aquino; Órgão Especial; Julgamento: 11/03/2020; Registro: 16/03/2020)

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Município de Mogi das Cruzes. Art. 8º, inciso III, da Lei nº 7.054/15, estabelecendo como requisito indispensável para o exercício da função de Conselheiro Tutelar residir na municipalidade há, no mínimo, 04 (quatro) anos. Constitucionalidade. Competência legislativa. O Município detém competência legislativa suplementar em matéria de proteção à infância e à juventude (art. 30, I e II da CF), podendo ampliar o alcance normativo da legislação federal e estabelecer requisitos adicionais para o exercício do cargo de Conselheiro Tutelar. Doutrina e jurisprudência nesse sentido. Razoabilidade da norma. Legítima e razoável a opção do Município de exigir, para o exercício da função de Conselheiro Tutelar, a residência, na municipalidade, por, no mínimo, 04 (quatro) anos. Exigência voltada à compreensão aprofundada acerca das peculiaridades onde será prestada a atividade. Expediente adotado em diversas municipalidades. Ação improcedente.



Câmara Municipal de Garça
Estado de São Paulo
PROCURADORIA LEGISLATIVA

(TJSP; ADI 2179016-79.2020.8.26.0000; Relator: Evaristo dos Santos;
Órgão Especial; Julgamento: 20/04/2022; Registro: 11/05/2022)

Todavia, consignou-se na proposição aumento da jornada de trabalho dos Conselheiros Tutelares sem a devida contraprestação financeira.

Vejamos.

O § 1º do artigo 8º do Projeto previu uma carga horária semanal de 40 (quarenta) horas aos Conselheiros Tutelares:

Art. 8º [...]

...

§ 1º Todos os membros do Conselho Tutelar deverão ser submetidos à carga horária semanal de 40 (quarenta) horas de atividades, com escalas de sobreaviso idênticas aos de seus pares, proibido qualquer tratamento desigual.

Como contraprestação para tal jornada, propôs-se o pagamento correspondente ao padrão de vencimento EGE 13 (R\$ 2.503,53) dos servidores municipais:

Art. 8º [...]

...

§ 1º No efetivo exercício da sua função perceberá, a título de remuneração, o valor correspondente ao padrão de vencimento EGE 13, relativo ao quadro de referência dos servidores públicos municipais, que será reajustado anualmente conforme o índice aplicado ao servidor público municipal.

Ocorre que, todavia, a atual legislação municipal garante aos Conselheiros Tutelares de Garça a percepção do mesmo padrão de vencimento EGE 13 (R\$ 2.503,53), mas para o desempenho de uma jornada de trabalho de 30 horas semanais.

Vejamos.

O art. 36 da Lei nº 4.195/2008 garantiu aos Conselheiros o padrão de vencimento EGE 13 (R\$ 2.503,53) do quadro salarial da Prefeitura Municipal de Garça:

Art. 36. Fica assegurado aos Conselheiros Tutelares em exercício, nos termos do art. 134 da Lei nº 8.069/90, o direito à percepção de uma remuneração mensal vinculada ao padrão de vencimento EGE 13, relativo ao quadro de referência salarial da Prefeitura Municipal de Garça, sendo-lhes garantido, ainda, o direito a:



Câmara Municipal de Garça
Estado de São Paulo
PROCURADORIA LEGISLATIVA

Por sua vez, o art. 11 do Regimento Interno do Conselho Tutelar determina que a jornada de trabalho dos Conselheiros terá por base o tempo dedicado à função de Assistente Social - EGE 13:

Art. 11. O conselheiro tutelar fará jus a um pro-labore mensal equivalente ao padrão de vencimento do quadro de referência salarial da Prefeitura Municipal de Garça, correspondente a função de Assistente Social EGE 13, tendo por base o tempo dedicado à função e os vencimentos do serviço público municipal.

Equiparou-se à jornada de trabalho dos Conselheiros Tutelares àquela desempenhada pelos Assistentes Sociais da Prefeitura de Garça, os quais, por sua vez, possuem uma carga de trabalho de 30 horas semanais, nos termos do Anexo VIII da Lei Complementar nº 03/2014:

ANEXO VIII
QUADRO DE CARGOS EFETIVOS GERAL – EGE

<i>UNIDADE</i>	<i>CARGOS</i>	<i>DENOMINAÇÃO DO CARGO</i>	<i>CÓDIGO</i>	<i>CARGA HORÁRIA SEMANAL</i>

<i>SECRETARIAS</i>	12	<i>ASSISTENTE SOCIAL</i>	<i>EGE 17</i>	30

Ou seja, em sendo aprovado o PL encaminhado pelo Chefe do Executivo, os atuais Conselheiros terão sua jornada de 30 horas semanais ampliadas para 40 horas, sem que tenha havido, em contrapartida, qualquer alteração da remuneração (EGE 13).

Contudo, no julgamento do ARE 660.010/PR, sob a sistemática de repercussão geral (Tema nº 514), o STF sedimentou a questão em análise, fixando-se a tese de que "a ampliação de jornada de trabalho sem alteração da remuneração do servidor consiste em violação da regra constitucional da irredutibilidade de vencimentos".

Nessa oportunidade, por ocasião do julgamento da aludida repercussão geral (Tema 514), o Supremo Tribunal Federal ponderou que:

"[...] a violação da garantia da irredutibilidade de vencimentos pressupõe a redução direta dos estipêndios funcionais pela diminuição pura e simples do valor nominal do total da remuneração ou pelo decréscimo do valor do salário-hora, seja pela redução da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária, seja pelo aumento da jornada de trabalho sem a correspondente retribuição remuneratória." (ARE 660.010/PR, Relator: DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, REPERCUSSÃO GERAL, Divulg. 18-02-2015, Public. 19-02-2015)



Câmara Municipal de Garça
Estado de São Paulo
PROCURADORIA LEGISLATIVA

Logo, a ampliação de jornada de trabalho dos Conselheiros Tutelares, sem alteração da respectiva remuneração, implica em expressa violação da regra constitucional da irredutibilidade de vencimentos, nos moldes do art. 37, inciso XV, da Constituição Federal:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

...

XV - o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV deste artigo e nos arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

Isto posto, mister se faz a apresentação de Emenda ou Substitutivo ao Projeto, nos moldes do art. 153 e 154 do RICMG, procedendo-se a compatibilização da propositura aos preceitos da norma constitucional de regência.

Vejamos o entendimento do Supremo Tribunal Federal acerca da possibilidade de emendas parlamentares sobre o tema:

As normas constitucionais de processo legislativo não impossibilitam, em regra, a modificação, por meio de emendas parlamentares, dos projetos de lei enviados pelo chefe do Poder Executivo no exercício de sua iniciativa privativa. Essa atribuição do Poder Legislativo brasileiro esbarra, porém, em duas limitações: a) a impossibilidade de o Parlamento veicular matérias diferentes das versadas no projeto de lei, de modo a desfigurá-lo; e b) a impossibilidade de as emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa do presidente da República, ressalvado o disposto no § 3º e no § 4º do art. 166, implicarem aumento de despesa pública (inciso I do art. 63 da CF). [ADI 3.114, rel. min. Ayres Britto, j. 24-8-2005, P, DJ de 7-4-2006.] - ADI 2.583, rel. min. Cármen Lúcia, j. 1º-8-2011, P, DJE de 26-8-2011

Desta feita, considerando que as emendas do Poder Legislativo à Projetos de Lei de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo não podem implicar aumento de despesa pública (inciso I do art. 63 da CF/88), esta Procuradoria propõe, tão somente, a adequação do jornada de trabalho dos Conselheiros para o patamar atualmente empregado, qual seja: 30 horas semanais.

Ante o exposto, com exceção dos apontamentos alhures indicados, não se encontrou, pois, óbices que impeçam a tramitação do Projeto em testilha, motivo pelo qual propomos o oferecimento de emenda ou substitutivo, nos termos dos artigos 153 e 154 do RICMG, objetivando corrigir o vício apontado, sob pena de a proposição esbarrar nos comandos dispostos



Câmara Municipal de Garça
Estado de São Paulo
PROCURADORIA LEGISLATIVA

no art. 37, inciso XV, da Constituição Federal, aplicável ao Município por força dos artigos 115, XVII, e 144 da Constituição do Estado.

É o parecer.

Assinado e datado eletronicamente.

RAFAEL DE OLIVEIRA MATHIAS
Procurador Legislativo



Documento assinado eletronicamente pelo(s) autor(es), nos termos da Medida Provisória nº 2.200-1, de 27 de julho de 2001, em conformidade com as regras da infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil).