



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

**PROCESSO N.º 70071252803 – TRIBUNAL PLENO**

**CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

**PROPONENTE: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA**

**REQUERIDOS: MUNICÍPIO DE CERRITO E CÂMARA  
MUNICIPAL DE VEREADORES DE CERRITO**

**INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO**

**RELATOR: DESEMBARGADOR GELSON ROLIM  
STOCKER**

---

## **MANIFESTAÇÃO FINAL**

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei n.º 1.146/2016, a qual revoga a Lei n.º 1.104/2015, ripristinando o artigo 54, inciso IX, da Lei n.º 991/2013, todas do Município de Cerrito. A norma questionada, oriunda do Poder Legislativo, afastou a exigência de dedicação exclusiva por parte dos Conselheiros Tutelares. Inconstitucionalidade formal constatada, uma vez que é da alçada do Chefe do Poder Executivo local a iniciativa legislativa sobre a matéria. Afronta aos artigos 8º, caput, 10, 60, inciso II, alíneas “b” e “d”, e 82, incisos III e VII, todos da Constituição Estadual. **MANIFESTAÇÃO PELA PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.***



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

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Procurador-Geral de Justiça, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio da **Lei n.º 1.146**, de 28 de março de 2016, do **Município de Cerrito**, que *revoga a Lei 1104/2015, e dá outras providências*, por afronta aos artigos 8º, *caput*, 10, 60, inciso II, alíneas “b” e “d”, e 82, incisos III e VII, todos da Constituição Estadual (fls. 04 e seguintes).

O Procurador-Geral do Estado ofereceu a defesa da norma impugnada, nos termos do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual, com base na presunção de constitucionalidade das leis (fl. 117).

A Câmara Municipal de Vereadores de Cerrito, devidamente notificada, prestou informações, alegando, em síntese, que o Conselho Tutelar goza de autonomia, não estando vinculado aos quadros de servidores do Poder Executivo, sendo descabido, por isso, se cogitar de invasão da iniciativa privativa do Prefeito Municipal, já que, segundo argumentação apresentada, inexistiria desrespeito ao artigo 60, inciso II, alíneas *b* e *d*, bem como ao artigo 82, incisos III e VII, da Carta Provinciana. Iterou a manifestação exarada pelo Procurador-Geral do Estado. Postulou, assim, a improcedência da ação (fls. 121/124). Acostou documentos (fls. 125/131).

O Prefeito Municipal de Cerrito, devidamente notificado (fls. 97 e 102), ficou em silêncio (fl. 134).

Vieram os autos ao Ministério Público.



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

É o breve relatório.

2. Em que pesem as respeitáveis ponderações exaradas pela Câmara de Vereadores de Cerrito, a ação merece prosperar.

Da análise das informações prestadas pela Câmara de Vereadores de Cerrito, verifica-se que o cerne da defesa da constitucionalidade da norma vergastada se fulcra na premissa de que, por gozar de autonomia, os Conselheiros Tutelares não estão hierarquicamente vinculados ao quadro de servidores do Poder Executivo, o que afastaria qualquer afronta aos parâmetros constitucionais de regência.

Não lhe assiste razão.

Muito embora o artigo 131 da Lei Federal n.º 8.069/1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente -, disponha que o *Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente*, 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 que são agentes públicos em sentido lato, mesmo que em caráter transitório, sujeitos aos direitos e obrigações daí advindas<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> 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 SUBJUR N.º 929/2016



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

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 Sêda<sup>2</sup>:

*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. (...) 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.*

Nessa ordem, é incumbência privativa do Chefe do Poder Executivo local dispor sobre o funcionamento do Conselho Tutelar na esfera municipal, de tal sorte que a normativa guerreada,

---

entendimento firmado nesta Casa, conforme consta do parecer que está disponível em: <https://www.mprs.mp.br/infancia/doutrina/id207.htm>.

<sup>2</sup> SÊDA, Edson. *A a Z do Conselho Tutelar*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Adês, 1999. Páginas 10-11.



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

porquanto de iniciativa do Poder Legislativo, invade a competência privativa do Prefeito Municipal e fere os princípios da simetria, da independência e da harmonia entre os Poderes, consagrados no artigo 10 da Constituição do Estado<sup>3</sup>.

Na mesma toada, é remansosa a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, consoante os julgados ora colacionados:

*CONSTITUCIONAL. LEI MUNICIPAL. FIXAÇÃO DA REMUNERAÇÃO DE MEMBROS DO CONSELHO TUTELAR. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO CHEFE DO EXECUTIVO. VÍCIO FORMAL. ARTIGOS 8.º, CAPUT, 10, 60, II, A E B, E 82, III E VII, CE/89. AUMENTO DA DESPESA PÚBLICA. VÍCIO MATERIAL. ARTIGOS 61, I, E 149 CE/89. Verificada desafeição direta aos artigos 60, II, a e b, e 82, III e VII, CE/89, em quebra, de resto, aos princípios relativos à independência e separação dos Poderes, tal como discorrem os artigos 8.º, caput, e 10, 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 estabelece a remuneração de membros do Conselho Tutelar, bem como por vício material, em função do aumento da despesa pública daí advinda, em contrariedade aos artigos 61, I, e 149, CE/89. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70055649198, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em 14/10/2013)*

*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*

---

<sup>3</sup> 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@mprs.mp.br

*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)

**3. Pelo exposto, requer o Procurador-Geral de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul** seja julgado procedente o pedido, declarando-se a inconstitucionalidade da **Lei n.º 1.146**, de 28 de março de 2016, do **Município de Cerrito**, que *revoga a Lei 1104/2015, e dá outras providências*, por afronta aos artigos 8º, *caput*, 10, 60, inciso II, alíneas “b” e “d”, e 82, incisos III e VII, todos da Constituição Estadual.

Porto Alegre, 28 de novembro de 2016.

**PAULO EMILIO J. BARBOSA,**

Procurador-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)