



Câmara Municipal de Cambira

ESTADO DO PARANÁ
CNPJ: 01.541.158/0001-31

Av. Canadá, 335 - Fone: (43) 3436-1223
CEP: 86890-000 CAMBIRA PARANÁ

PARECER JURÍDICO

REFERÊNCIA: PL n. 026/2024

ORIGEM: Prefeito

ASSUNTO: Alteração na Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho Tutelar.

Este parecer possui 8 (oito) páginas e é assinado digitalmente pelo subscritor.

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL – COMPETÊNCIA CONCORRENTE PARA LEGISLAR SOBRE A PROTEÇÃO À INFÂNCIA E À JUVENTUDE (UNIÃO, ESTADOS E DISTRITO FEDERAL (ART. 24, XV, DA CF/88) – COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA SUPLEMENTAR A LEGISLAÇÃO FEDERAL E ESTADUAL NO QUE COUBER (ART. 30, II, DA CF/88) – NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DAS DIRETRIZES E NORMAS GERAIS DA UNIÃO – EM ESPECIAL O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. IMPOSSIBILIDADE DE TRAMITAÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, SENDO NECESSÁRIA LEI COMPLEMENTAR PARA REGULAMENTAR O FUNCIONAMENTO DE FUNDOS. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E FORMAL: RESTRIÇÃO DESPROPORCIONAL DOS DIREITOS POLÍTICOS DO CONSELHEIRO TUTELAR, CRIANDO HIPÓTESE DE INELEGIBILIDADE.

1. RELATÓRIO.

Trata-se de Projeto de Lei n. 26/2024, de origem do Poder Executivo, que altera a Política Municipal de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho Tutelar e Fundo Municipal de dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Instruíram o Protocolo: a) Declaração de não existência de impacto financeiro; b) Justificativa.

2. FUNDAMENTAÇÃO.

2.1 PREFÁCIO.

Inicialmente, cabe salientar que o exame da Advocacia Jurídica da Câmara Municipal se limita tão somente à matéria jurídica envolvida, nos termos de sua própria competência legal, com base nos documentos apresentados e demais matérias de Direito, motivo pelo qual não se incursionará em questões de ordem técnica ou que pertencem ao âmbito discricionário da deliberação legislativa ou administrativa em juízo de mérito sobre a questão, cuja análise recai exclusivamente sobre os setores competentes.

Todas as observações expostas neste parecer partem da premissa de que são verdadeiras as informações apresentadas pelos interessados. Nos termos do Enunciado n. 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU: "o órgão

consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos, ou de conveniência e oportunidade".

2.2 DA COMPETÊNCIA DO PREFEITO - DA INICIATIVA DE LEI PELO PODER EXECUTIVO.

Nos termos do artigo 46, I, da Lei Orgânica Municipal, compete ao Prefeito enviar à Câmara Municipal Projetos de Lei. Por simetria, aplica-se o artigo 61, §1º, "e", da CF/88, por se tratar dentre as atribuições inerente ao Poder Executivo – matéria de organização administrativa e planejamento de serviços públicos - como se vê do trecho grifado da doutrina abaixo:

"Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as leis que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, §1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais." (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 20. ed. São Paulo: Juspodium, 2023, p. 522).

Quanto à iniciativa de Lei, originada através de Projeto encaminhado pelo Poder Executivo à Câmara Municipal, não há inconstitucionalidade neste ponto específico, por se tratar de organização administrativa e planejamento de serviços públicos. Nada a opor.

2.3 DO INTERESSE LOCAL.

Já quanto ao conceito de interesse local, deve ser observada a predominância do interesse objeto do Projeto:

"*Interesse local* não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos munícipes. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse local. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos municípios, como partes integrantes da Federação Brasileira. O que define e caracteriza o "interesse local", inscrito como dogma constitucional, é a *predominância* do interesse do Município sobre o do Estado ou da União" (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 20. ed. São Paulo: Juspodium, 2023, p. 522).

Como consequência, resta demonstrado o interesse local.

2.4 - DA NATUREZA SUBSIDIÁRIA E COMPLEMENTAR DA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL EM FACE DAS NORMAS GERAIS DA UNIÃO - PROTEÇÃO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE.

Do ponto de vista constitucional, em especial o artigo 227 da CF/88, cabe à família, sociedade e Estado assegurar à criança e adolescente, com absoluta

prioridade, uma série de direitos, tais como saúde, alimentação, liberdade, educação, lazer, entre outros:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. [\(Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010\)](#)

A competência para legislar em matéria de proteção à infância e à juventude é concorrente entre a União, Estados e Distrito Federal, com base no artigo 24, XV, da CF/88:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

XV - proteção à infância e à juventude;

Nesse sentido, com fulcro no artigo 30, II, da CF/88, cabe aos municípios apenas e tão somente "*suplementar a legislação federal e a estadual no que couber*" Disso, deriva, portanto, que a competência do município, em relação à matéria objeto do Projeto de Lei, possui natureza residual, condicionada, portanto, ao respeito das diretrizes e normas federais e estaduais, dentre as quais se destaca o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069/1990).

2.4 DA ANÁLISE DO PROJETO DE LEI EM SI

2.4.1 DO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente possui a natureza de um órgão deliberativo, fiscalizatório e paritário que conta com a participação de membros indicados pela Administração Pública e pela sociedade civil.

Dentre suas atribuições também cabe ressaltar a fixação de critérios de utilização, por meio de planos de aplicação, das dotações subsidiadas, demais receitas, aplicando necessariamente percentual para incentivo ao acolhimento, sob a forma de guarda, de crianças e adolescentes e para programas de atenção integral à primeira infância em zonas de maior carência socioeconômica e calamidades (art. 260, §2º, do ECA).

Com efeito, em se tratando de Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, desde que respeitadas as normas do CONANDA, ECA e demais disposições federais e estaduais, não há óbice à tramitação neste particular.

2.4.2 DO FUNDO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

No objetivo de custear as políticas públicas destinadas à Criança e ao Adolescente, o ECA prevê em seu artigo 88 a instituição de um Fundo Municipal de Criança e do Adolescente:

Art. 88. São diretrizes da política de atendimento:

IV - manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente;

Art. 214. Os valores das multas reverterão ao fundo gerido pelo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do respectivo município.

§ 1º As multas não recolhidas até trinta dias após o trânsito em julgado da decisão serão exigidas através de execução promovida pelo Ministério Público, nos mesmos autos, facultada igual iniciativa aos demais legitimados.

§ 2º Enquanto o fundo não for regulamentado, o dinheiro ficará depositado em estabelecimento oficial de crédito, em conta com correção monetária.

Art. 260. Os contribuintes poderão efetuar doações aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente nacional, distrital, estaduais ou municipais, devidamente comprovadas, sendo essas integralmente deduzidas do imposto de renda, obedecidos os seguintes limites: (Redação dada pela Lei nº 12.594, de 2012) (Vide)

§ 1º - A. Na definição das prioridades a serem atendidas com os recursos captados pelos fundos nacional, estaduais e municipais dos direitos da criança e do adolescente, serão consideradas as disposições do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária e as do Plano Nacional pela Primeira Infância. (Redação dada pela Lei nº 13.257, de 2016)

§ 2º Os conselhos nacional, estaduais e municipais dos direitos da criança e do adolescente fixarão critérios de utilização, por meio de planos de aplicação, das dotações subsidiadas e demais receitas, aplicando necessariamente percentual para incentivo ao acolhimento, sob a forma de guarda, de crianças e adolescentes e para programas de atenção integral à primeira infância em áreas de maior carência socioeconômica e em situações de calamidade. (Redação dada pela Lei nº 13.257, de 2016)

Do mesmo modo, em relação ao Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente aplicam-se as Resoluções 137/2010 e 194/2017 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA),

2.5 – DOS REQUISITOS PARA A INSTITUIÇÃO DE FUNDOS

Conforme a nova redação do artigo 167 da CF/88:

Art. 167. São vedados:

IV - **a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo** ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;

IX - a **instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa.**

XIV - a criação de fundo público, quando seus objetivos puderem ser alcançados mediante a vinculação de receitas orçamentárias específicas ou mediante a execução direta por programação orçamentária e financeira de órgão ou entidade da administração pública. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021\)](#)

Como se verifica do texto da Carta Magna acima descrito, é vedada a vinculação de impostos a fundo, ressalvados os casos já previstos na Constituição, bem como a instituição de fundos de qualquer natureza sem prévia autorização legislativa.

Porém, diante da redação da EC 109/2021, cabe ao Poder Executivo justificar, a necessidade da criação de fundo público objeto do projeto de lei, nos termos propostos, em especial se os objetivos com ele pretendidos podem ser atingidos na forma do inciso XIV do artigo 167 da CF.

Na justificativa apresentada em anexo ao Projeto de Lei, justifica-se a criação do fundo pela via legislativa como uma forma de captar recursos transferidos "fundo a fundo" originários do Estado ou União.

A esse respeito, havendo norma do ECA prevendo a criação do fundo em questão, presume-se que o legislador entendera que as políticas públicas a este respeito apenas seriam atendidas de tal forma, e não com o orçamento em geral.

2.6 – FUNDOS E DUODÉCIMOS

Nos termos da nova redação do artigo 168 da CF, é vedada a transferência a fundos de recursos financeiros oriundos de repasses duodecimais:

Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004\)](#)

§ 1º É vedada a transferência a fundos de recursos financeiros oriundos de repasses duodecimais. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021\)](#)

§ 2º O saldo financeiro decorrente dos recursos entregues na forma do caput deste artigo deve ser restituído ao caixa único do Tesouro do ente federativo, ou terá seu valor deduzido das primeiras parcelas duodecimais do exercício seguinte. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021\)](#)

Como se observa do §1º da norma acima, é vedada a transferência a fundos de recursos financeiros oriundos de repasses duodecimais. Neste ponto, nada a opor quanto ao projeto de lei.

2.7 DA NECESSIDADE DE PRÉVIA LEI COMPLEMENTAR REGULAMENTANDO A INSTITUIÇÃO E FUNCIONAMENTO DOS FUNDOS

Conforme dispõe o artigo 167, IX, da CF/88, a criação de fundo de qualquer natureza depende da existência de autorização legislativa, sendo idêntico comando repetido no artigo 91, IX, da Lei Orgânica Municipal.

A este respeito, comenta a doutrina sobre a **exigência constitucional de Lei Complementar para a instituição e funcionamento de fundos**, prevista no artigo 165, §9º, da CF/88:

"Do ponto de vista constitucional, cumpre lembrar que o artigo 167, IX, veda a **"instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa"**. Ou seja, fundos só podem ser criados com autorização legislativa. Por sua vez, o artigo 165, §9º, dispõe que

cabe à **lei complementar "estabelecer** normas de gestão e financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como **condições para a instituição e funcionamento de fundos"**. [LEITE, Harrison. Manual de Direito Financeiro. 8 ed, rev. ampl. e atual. – Salvador: Juspodium, 2019, p. 355]

No mesmo sentido, a jurisprudência comparada do TCE-SC¹ também ressalva que fundos como o presente dependem de Lei Complementar do respectivo ente federativo.

Assim, frise-se que, já que a norma que institui fundo e determina condições para seu funcionamento tem natureza de Lei Complementar, isso implica no quórum qualificado de maioria absoluta para sua aprovação legislativa (art. 65 da CF/88).

Cabe lembrar que os fundos integram a Lei Orçamentária Anual (art. 165, §5º, I, da CF/88) e art. 2º, §2º, I, da Lei n. 4320/64.

Como ressalva Harrison Leite:

ATENÇÃO! Fundos podem ser criados por lei ordinária ou por simples autorização legislativa, mas as normas que tratam da sua instituição e funcionamento só podem ser veiculadas por lei complementar²

Tanto é necessária Lei Complementar no presente caso que, a título de exemplo, o STF recepcionara a Lei n. 4320/64 como materialmente complementar, ainda que seja formalmente ordinária, conforme ADI n. 1.726-5/DF, e, como se sabe, a referida norma disciplina os fundos através dos seus artigos 71 a 74:

Dos Fundos Especiais

Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

Art. 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.

Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

Art. 74. A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

2.8 CONSELHEIROS TUTELARES

Os Conselhos Tutelares são regulamentados pelo ECA bem como Resolução n. 231/2022 do CONANDA, em especial cabe ressaltar que a duração do mandato dos Conselheiros Tutelares eleitos será de 04 (quatro) anos, como prevê o artigo 6º da referida resolução:

¹ Processo n.: @CON 16/00560986, Assunto: Consulta - Revisão de Prejulgados - Fundos Especiais Interessado: Luiz Eduardo Cherem, Unidade Gestora: Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, Unidade Técnica: COG., Decisão n.: 465/2017

² LEITE, Harrison. Manual de Direito Financeiro, 11 ed rev, atual. e ampl – São Paulo, Juspodium, 2022, p. 414

Art. 6º Os 5 (cinco) candidatos mais votados serão nomeados e empossados pelo Chefe do Poder Executivo municipal ou do Distrito Federal e todos os demais candidatos habilitados serão considerados suplentes, seguindo-se a ordem decrescente de votação.

§ 1º O mandato será de 4 (quatro) anos, permitida recondução por novos processos de escolha

Em relação à eleição do Conselheiro Tutelar, uma Resolução do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente regulamentará o procedimento em si, como dispõe o Guia de Orientação do Processo de Escolha de Conselheiros Tutelares em data unificada 2023 (emitido pela União).

Nada impede que, além dos requisitos do artigo 133 do ECA, também sejam incluídas outras exigências previstas em lei municipal.

Por sua vez, ainda seguindo a Guia de Orientação do Processo de Escolha de Conselheiros Tutelares (2023), as atribuições dos membros dos Conselhos Tutelares estão previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente, não podendo ser instituídas novas atribuições em Regimento Interno ou em atos administrativos semelhantes de quaisquer outras autoridades, conforme previsto no artigo 11, da Resolução nº 113/2006/CONANDA.

2.9 DA VEDAÇÃO À CANDIDATURA DE CONSELHEIRO TUTELAR A CARGOS ELETIVOS NA ESFERA FEDERAL, ESTADUAL E MUNICIPAL

O artigo 60, XVII, do Projeto de Lei, veda que o Conselheiro Tutelar se candidate a cargos eletivos na esfera federal, estadual e municipal, sob pena de falta grave.

Porém, trata-se de restrição desproporcional aos direitos políticos, na medida em que, caso queira, nada impede que o Conselheiro Tutelar em exercício requeira sua desincompatibilização, como se nota da jurisprudência:

Apelação Cível – Mandado de Segurança – Conselheiro Tutelar que pretende concorrer às eleições municipais – Desincompatibilização - Sentença que reconheceu o direito ao afastamento, no entanto, sem remuneração – Insurgência da Municipalidade alegando que não há autorização legislativa para o afastamento pretendido, ainda que sem remuneração - A finalidade da desincompatibilização é estancar a desigualdade entre os candidatos nos pleitos eleitorais – **Exigir a renúncia do cargo é conduta desproporcional e não razoável** – Afastamento que não trará prejuízos financeiros ao apelante – Sentença mantida – Recurso desprovido. (TJ-SP - AC: 1000655320208260357 SP 1000655-53.2020.8.26.0357, Relator: Luciana Bresciani, Data de Julgamento: 02/03/2021, 2ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 02/03/2021)

EMENTA: ELEIÇÕES 2020. REGISTRO DE CANDIDATURA. VEREADORA. CONSELHEIRA TUTELAR. AUSÊNCIA DE PROVA DA DESINCOMPATIBILIZAÇÃO. AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO AO REGISTRO DE CANDIDATURA JULGADA IMPROCEDENTE. REGISTRO DEFERIDO. PEDIDO DE AFASTAMENTO NEGADO. AFASTAMENTO DE FATO COMPROVADO. DESINCOMPATIBILIZAÇÃO NO PRAZO DE 03 (TRÊS) MESES ANTERIORES AO PLEITO. COMPROVAÇÃO. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA DE DEFERIMENTO DO REGISTRO. RECURSO DESPROVIDO. 1. **Consoante jurisprudência pacífica dos Tribunais Eleitorais, principalmente do e. TSE, o conselheiro tutelar, por exercer importante função de caráter público, é equiparado ao servidor público comum, devendo, pois, afastar-se de tais funções com 3 (três) meses de antecedência ao pleito eleitoral, previsto no art. 1º, II, I, da Lei**

Complementar 64/90. 2. O afastamento de fato das funções é suficiente para elidir a inelegibilidade decorrente de ausência de desincompatibilização. Precedentes. 3. Recurso desprovido. Mantida a sentença de deferimento do registro da candidata. (TRE-PR - RE: 06002630920206160137 FLORESTA - PR 57115, Relator: Des. Vitor Roberto Silva, Data de Julgamento: 13/11/2020, Data de Publicação: PSESS - Publicado em Sessão)

Com efeito, recomenda-se, portanto, que seja alterada a redação do artigo 60, XVII, do Projeto de Lei, para prever que a falta grave ocorre apenas caso haja candidatura sem prévia desincompatibilização nos termos da lei eleitoral.

Do contrário, a Lei Municipal estaria criando verdadeira hipótese de inelegibilidade sem respaldo em norma da União, que é o ente federativo com competência para legislar em Direito Eleitoral.

3. DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, no que se refere ao presente projeto de lei, entendo pela impossibilidade de tramitação, pelos motivos a seguir expostos:

a) Há a necessidade de lei Complementar para prever as condições de funcionamento de fundos, sob pena de inconstitucionalidade formal, nos termos do artigo 165, §9º, da CF/88;

b) A proibição de candidatura de membro do Conselho Tutelar a cargos eletivos estaduais, federais e municipais é desproporcional e, conseqüentemente inconstitucional, uma vez que a legislação federal prevê a hipótese de desincompatibilização como forma válida e prévia à candidatura, segundo o Direito Eleitoral;

O projeto poderá prosseguir desde que atendida a Constituição Federal, bem como a legislação federal e estadual, na forma acima exposta.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Cambira (PR), 04 de dezembro de 2024.

PEDRO GUERREIRO DI CHIARA

Advogado da Câmara Municipal
OAB/PR n. 76.198