



PROCESSO LEGISLATIVO Nº 290/2023

PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº 15/2023

PARTE INTERESSADA: Executivo Municipal

ASSUNTO: Projeto de lei ordinária nº 15/2023 - Mensagem nº 011/2023 - dispõe sobre o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente; Conselho Tutelar e Fundo Municipal para Criança e Adolescente do Município de Marataízes/ES.

PARECER JURÍDICO

EMENTA: PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº 15/2022. INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. DISPÕE SOBRE O CONSELHO DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE; CONSELHO TUTELAR E FUNDO MUNICIPAL PARA CRIANÇA E ADOLESCENTE DO MUNICÍPIO DE MARATAÍZES/ES. POSSIBILIDADE.

À Comissão de Constituição e Justiça

Com o meu mais elevado cumprimento, passo a relatoriar.

I - DO RELATÓRIO

1. Trata-se de proposição de Projeto de Lei Ordinária registrada sob o nº 15/2023, de iniciativa do **Executivo Municipal**, que dispõe sobre o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente; Conselho Tutelar e Fundo Municipal para Criança e Adolescente do Município de Marataízes/ES.
2. Na mensagem justificando a proposição do Projeto de lei, o Executivo Municipal afirma que o *“projeto visa adequar a Lei 361 de 2001, que criou os referidos conselhos, às novas realidades, acompanhando os avanços sociais, tecnológicos e econômicos da sociedade”*.
3. Alega ainda o Executivo que, além do motivo mencionado, *“a Lei” 361/2001 “tornou-se obsoleta por não regular determinadas matérias necessárias para o bom funcionamento, causando insegurança e instabilidade na sua aplicação, conforme justificativa técnica apresentada pela Secretaria de Assistência Social”*.





4. A proposição e respectiva mensagem foram subscritas pelo Chefe do Executivo Municipal (**fls. 02 e 38**), integrando o processo os seguintes documentos:
 - I. Folha de rosto (fl. 01);
 - II. Mensagem de Lei nº 33/2022 (fl. 02);
 - III. Minuta do Projeto de Lei Ordinária (fl. 03/38);
 - IV. Cópia do MEMORANDO/SEMASHT/PMM nº 012/2023 (fls. 39/43); e,
 - V. Despachos Eletrônicos (fls. 44/47).
5. O Processo Administrativo ora em análise, contém até o presente estudo **47 (quarenta e sete) laudas**.
6. Breve relatório, passo a opinar.

II - DA ANÁLISE JURÍDICA

7. Inicialmente cumpre destacar que o parecer jurídico em matéria legislativa cinge-se somente à análise jurídico-formal do procedimento, nos termos da sua competência legal, tendo por base os documentos juntados.
8. Por essa razão não se incursiona em discussões de ordem técnica, administrativa e orçamentária, bem como em questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade dos setores e comissões competentes, inclusive a veracidade das declarações/documentos carreados aos autos os quais, ante a presunção de legalidade e veracidade do ato administrativo são de responsabilidade do Agente Público.
9. Em sentido simétrico, destaco os ensinamentos doutrinários do saudoso Hely Lopes Meirelles¹, acerca da natureza jurídica do parecer:

*[...] Pareceres administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos à sua consideração. **O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões**, salvo se aprovado por ato subsequente.*
10. Na mesma esteira, Celso Antônio Bandeira de Mello² conceitua “parecer” como sendo **“a manifestação opinativa de um órgão consultivo em que este expende sua apreciação sobre o que lhe é submetido”**.





11. Marçal Justen Filho³, na mesma linha, ensina que **“os atos consultivos são aqueles em que o sujeito não decide, mas fornece subsídios a propósito da decisão. É o caso dos pareceres [...]”**.
12. Convém ainda ressaltar que **o parecer jurídico não vincula a Autoridade Pública**, não possuindo, portanto, poder decisório, **cabendo à decisão à Autoridade competente para a prática do ato final**, conforme ensinamento do Ilustre Doutrinador José dos Santos Carvalho Filho⁴.

*“Refletindo um juízo de valor, uma opinião pessoal do parecerista, o parecer não vincula a autoridade que tem competência decisória, ou seja, aquela a quem cabe praticar o ato administrativo final. Trata-se de atos diversos - o parecer e o ato que o aprova ou rejeita. Como tais atos têm conteúdos antagônicos, **O AGENTE QUE OPINA NUNCA PODERÁ SER O QUE DECIDE**. De tudo isso resulta que o agente que emite o parecer não pode ser considerado solidariamente responsável com o agente que produziu o ato administrativo final, decidindo pela aprovação do parecer. **A RESPONSABILIDADE DO PARECERISTA PELO FATO DE TER SUGERIDO MAL SOMENTE LHE PODE SER ATRIBUÍDA SE HOVER COMPROVAÇÃO INDISCUTÍVEL DE QUE AGIU DOLOSAMENTE, VALE DIZER, COM O INTUITO PREDETERMINADO DE COMETER IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**. Semelhante comprovação, entretanto, não dimana do parecer em si, mas, ao revés, constitui ônus daquele que impugna a validade do ato em função da conduta de seu autor.”⁵*

13. Deste modo, o presente parecer jurídico busca traçar pontos estritamente legais a respeito da proposição apresentada e, quando possível, apresentando elementos que possam colaborar com o Agente Público, tudo apenas e tão somente com caráter opinativo, não vinculando, portanto, o Agente Público.
14. Portanto, cabe ao Agente Público decidir se os elementos encartados nos autos atendem ao interesse e à finalidade pública e aos princípios constitucionais da Administração Pública, pois como afirmava Seabra Fagundes⁶ *“administrar é aplicar a lei de ofício”*. Logo, até prova em contrário, reputam-se verazes os documentos carreados aos autos, cabendo aos Agentes Públicos diligenciar sobre a confiabilidade dessa documentação.
15. Restando claro que, a rigor, não há previsão legal de exercício da função fiscalizatória dos atos administrativos pela assessoria jurídica, exceto quanto ao exame das





minutas de instruções jurídicos em geral, de acordo com as normas que incidem em cada caso.

- De tal maneira, ressalta-se novamente que, incumbe a esta Assessoria Jurídica prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar em aspectos relativos à conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração Pública, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica, administrativa ou orçamentária.

III - ANÁLISE JURÍDICA

III.1 - DOS REQUISITOS MÍNIMOS PARA INSTRUIR A PROPOSIÇÃO

- É imperioso destacar que, basicamente, são requisitos de todos os Projetos ou Propostas o disposto no art. 174 do Regimento Interno⁷.
- A presente proposição observa a técnica legislativa, contém menção da revogação de leis e das disposições em sentido contrário, bem como se encontra assinada pelo autor e está acompanhada da respectiva justificativa.
- Feitas tais considerações, esta Procuradoria, s.m.j., conclui que a presente proposição não apresenta vícios e/ou omissões em seus requisitos mínimos de instrução.

III.2 - DA COMPETÊNCIA E INICIATIVA DO PROJETO DE LEI ORDINÁRIA

- De início, vale ressaltar que todas as leis devem buscar seu fundamento de validade na Constituição Federal, que, por sua vez, estabelece as diretrizes para elaboração das leis, ocorrendo uma verdadeira REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS, em se tratando de matéria legislativa, a competência para legislar pode ser PRIVATIVA da União, que poderá delegar por meio de lei complementar, matéria específica para que os Estados legislem.
- Outrossim, tal competência pode ser CONCORRENTE, na medida em que, a União edita normas gerais (de repercussão nacional) e os Estados editam normas suplementares (que visam atender as peculiaridades do Estado).
- Notadamente, a norma suplementar do Estado não pode contradizer a norma geral da União.





23. Ademais, caso a União não tenha editado norma geral sobre a matéria o Estado exerce essa competência legislativa plena até que sobrevenha norma geral da união que suspenderá a eficácia da norma estadual naquilo que lhe for contrária.
24. No mesmo diapasão, o Município também tem competência para legislar sobre matéria de interesse local, e como todos os demais entes possui poder de auto-legislação como decorrência de sua autonomia.
25. Logo, não é pelo fato de uma lei emanar do Congresso Nacional que terá supremacia sobre uma lei municipal, ou seja, é uma questão de competência constitucional e não de hierarquia.
26. O Parágrafo Único, no art.259 da Lei Federal 8.069/1990 – conhecida como **ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE**, afirma de forma categórica ser **COMPETÊNCIA** tanto da União quanto dos Estados e dos **MUNICÍPIOS a promoção, através de projeto de lei**, a adaptação de seus órgãos e programas às diretrizes e princípios nela estabelecidos, *in verbis*:

“Art. 259. A União, no prazo de noventa dias contados da publicação deste Estatuto, elaborará projeto de lei dispondo sobre a criação ou adaptação de seus órgãos às diretrizes da política de atendimento fixadas no art. 88 e ao que estabelece o Título V do Livro II.

Parágrafo único. Compete aos estados e municípios promoverem a adaptação de seus órgãos e programas às diretrizes e princípios estabelecidos nesta Lei.”

27. É claríssimo que o presente Projeto de Lei Ordinária versa sobre matéria de competência do Município, em face do seu interesse local^{8 9 10}, o qual tramitará conforme o Regimento Interno desta Casa de Leis, observado, no que couber, o disposto na Lei Orgânica Municipal¹¹.
28. Quanto à iniciativa para o processo legislativo, por sua vez, também está adequada, nos termos do caput, do artigo 87 da lei Orgânica¹² que atribui legitimidade ao Prefeito Municipal, tratando-se de matéria de competência privativa deste, nos termos do artigo 90, inciso I, também da Lei Orgânica¹³, na medida em que o Projeto de Lei Ordinária nº 15/2023 dispõe sobre criação do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente; do Conselho Tutelar e, do Fundo Municipal para Criança e Adolescente do Município de Marataízes/ES.





29. Feitas as considerações iniciais, a Procuradoria conclui, s.m.j., que a propositura não apresenta vícios de competência e/ou iniciativa.

III.3 - DA TÉCNICA LEGISLATIVA

30. A elaboração das leis, no âmbito nacional, deve observar as técnicas legislativas previstas na Lei Complementar Federal nº 95/1998, conforme determina o art. 59, parágrafo único, da CRFB/88¹⁴, todavia, no âmbito local, deve ainda observar o disposto Lei Orgânica¹⁵ e no Regimento Interno da Câmara.
31. Dito isso, é possível aferir que a presente proposição de Projeto de Lei Ordinária está redigida em termos claros e sintéticos, não contendo matéria estranha ao enunciado objetivamente declarado na sua emenda ou dele decorrente, atendendo assim ao disposto no art. 151, do Regimento Interno¹⁶, bem como está em perfeita consonância com o art. 152¹⁷, também do Regimento Interno.

IV - DO TEOR DO PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº 15/2023

IV.1 - DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

32. Pode se observar na leitura dos artigos constantes no **TÍTULO I - Das Disposições Gerais**, do Projeto de Lei em análise, que o Poder Executivo busca através do mesmo, reestruturar a Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.
33. É o que pode ser constatado ao se verifica que pretende a Administração Municipal, através da proposição, estabelecer num mesmo diploma legal normas gerais, e, ainda, regras específicas de estruturação, composição e funcionamento de órgãos diretamente vinculados a tarefa de promoção e garantia de efetivação dos direitos da criança e do adolescente.
34. Senão vejamos no art.5º e seus Incisos I, II, e III da proposição:

“Art. 5º A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente será garantida através dos seguintes órgãos:

I - Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente;

II - Conselho Tutelar.

III - FMIA”





35. Aliás, oportuno neste ponto ressaltar **o Inciso III, do Art.5º da proposição**, vez que o mesmo, verificando o contexto de sua menção, ao que tudo indica, trata-se de sigla referente ao Fundo Municipal da Infância e Adolescência, como é descrito no Art. 97 do PL - **CAPÍTULO I, Do Fundo Municipal Da Infância e Adolescência**, que trata com detalhes sobre o referido órgão.
36. Em assim sendo, desde logo esta Procuradoria OPINA como solução, visando maior clareza na identificação do referido órgão mencionado no Inciso III, do Art.5º do PL, uma **EMENDA SUBSTITUTIVA de forma que onde se lê “III - FMIA”, leia-se “III - Fundo Municipal da Infância e Adolescência (FMIA)”**.

IV.2 - DO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

37. O **Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA)** é um órgão paritário que conta com a participação da sociedade civil e do Poder Executivo municipal. Ele propõe, delibera e **controla as políticas públicas municipais** voltadas para crianças e adolescentes.
38. Além disso, gerencia e estabelece os critérios de utilização de recursos dos fundos de direitos da criança e do adolescente municipais, seguindo orientação do parágrafo 2º do artigo 260 da Lei nº 8.069/1990.
39. O art.7º do PL redefine a criação (vez que criado anteriormente conforme art.1º da Lei 361/2001), do “Conselho Municipal do Direito da Criança e do Adolescente, estabelecendo-o como órgão normativo, deliberativo e controlador da promoção dos direitos da criança e do adolescente em todos os níveis e área de atuação”, senão vejamos:

“Art. 7º Fica criado o Conselho Municipal do Direito da Criança e do Adolescente órgão normativo, deliberativo e controlador da promoção dos direitos da criança e do adolescente em todos os níveis e área de atuação, vinculado administrativamente à Secretaria Municipal de Assistência Social, Habitação e Trabalho para situá-los com a finalidade de facilitar o apoio infra-estrutural, preservada a sua autonomia e observada a sua composição paritária por meio de organizações representativas segundo Lei Federal, Estadual e Municipal..”





40. Por sua vez, os artigos 8º até o art.32 do Projeto de Lei definem competência, composição, funcionamento, dentre outros aspectos vinculados ao Conselho Municipal do Direito da Criança e do Adolescente.

IV.3 - DO CONSELHO TUTELAR

41. O **Conselho Tutelar** se constitui em órgão essencial do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (Resolução nº 113 do **Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA**), concebido pela Lei nº 8.069, de 13 de julho 1990.
42. Na verdade, tanto o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente quanto o Conselho Tutelar são resultados de intensa mobilização da sociedade brasileira no contexto de luta pela democracia participativa, que busca efetivar a consolidação do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente e a implementação das políticas públicas em âmbito local.
43. Verifico que no art.33 do PL é redefinida a criação do Conselho Tutelar (também criado anteriormente conforme Art.17, da Lei 361/2001), com características de órgão permanente, autônomo, não jurisdicional, *in verbis*:
- “Art. 33. Fica criado Conselho Tutelar, órgão permanente, autônomo, não jurisdicional, nos termos de resoluções a serem editadas pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Marataízes - CMDCA.”*
44. Observo que o PL, no §1º de seu art.33, considera e respeita o §1º do art.3º da Resolução nº 139/2010 do **Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA)**, no sentido de assegurar a proporção mínima de 01 (um) Conselho Tutelar para cada 100.000 (cem mil) habitantes, ainda que atualmente, o município de Marataízes não se enquadre em tal circunstância.
45. Outrossim, noto que HÁ APENAS 01 (um) parágrafo vinculado ao art.33 do PL sob análise, razão pela qual, a fim de contribuir na melhor técnica legislativa, esta Procuradoria apenas OPINA no sentido de que se promova alteração da identificação do referido parágrafo, através de **EMENDA SUBSTITUTIVA**, para que, onde se lê **“§1º”, leia-se “Parágrafo Único”**.





46. Noutro ponto, ainda que órgão autônomo, o Conselho Tutelar é integrante da administração pública local, nos termos do art.132 da Lei 8.069/1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente, *in verbis*:

“Art. 132. 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, composto de 5 (cinco) membros, escolhidos pela população local para mandato de 4 (quatro) anos, permitida recondução por novos processos de escolha.”

47. O art. 5º da Resolução n. 75/2001 do **CONANDA** afirma que *“O Conselho tutelar, enquanto órgão público autônomo, no desempenho de suas atribuições legais, não se subordina aos Poderes Executivo e Legislativo Municipais, ao Poder Judiciário ou ao Ministério Público”*.

48. Trata-se, portanto, de um órgão administrativo, vinculado ao Poder Executivo Municipal para efeito operacional, isto é, para fins meramente administrativo-burocráticos.

49. Nesse sentido, verifico a mesma diretiva no Projeto de Lei em análise, especialmente em face de seu art. 34, e §1º, *in verbis*:

“Art. 34. Compete ao Poder Executivo proporcionar a estrutura administrativa e institucional necessária ao adequado funcionamento do Conselho Tutelar a fim de garantir o funcionamento dos serviços prestados.

§1º O Conselho Tutelar funcionará em local indicado pela Secretaria Municipal de Assistência Social, Habitação e Trabalho - SEMASHT, à qual está vinculada administrativamente e contará com:”

IV.3.1 – DO PROCESSO DE ESCOLHA DO CONSELHO TUTELAR

50. O processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar constitui-se em uma sucessão de atos administrativos praticados pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), previstos na Lei Municipal e no Edital de convocação do certame.

51. A RESOLUÇÃO Nº 139/2010 do CONANDA define como competência do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, regulamentar o processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar, mediante resolução específica, con-





siderando para esse fim, tanto a Lei nº 8.069/1990, quanto a legislação municipal pertinente, e ainda, as diretrizes estabelecidas na própria Resolução. *In verbis*:

“Art.7º. Caberá ao Conselho Municipal ou Distrital dos Direitos da Criança e do Adolescente, com a antecedência devida, regulamentar o processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar, mediante resolução específica, observadas as disposições contidas na Lei nº 8.069, de 1990, na legislação local relativa ao Conselho Tutelar e **nas diretrizes estabelecidas na presente Resolução.**

(...)

§ 2º **A resolução regulamentadora** do processo de escolha para o Conselho Tutelar **não poderá estabelecer outros requisitos além daqueles exigidos** dos candidatos pela Lei nº 8.069 de 1990, e **pela legislação local correlata.**”

52. Por sua vez, a RESOLUÇÃO Nº 231/2022 do CONANDA, que alterou a Resolução nº 170/2014, dispõe sobre o processo de escolha em data unificada em todo o território nacional, a cada 04 (quatro) anos, dos membros do Conselho Tutelar, *in verbis*:

“Art. 139. O processo para a escolha dos membros do Conselho Tutelar será estabelecido em lei municipal e realizado sob a responsabilidade do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, e a fiscalização do Ministério Público.

§ 1º. O processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar ocorrerá em data unificada em todo o território nacional a cada 4 (quatro) anos, no primeiro domingo do mês de outubro do ano subsequente ao da eleição presidencial.”

IV.3.2 - DOS REQUISITOS PARA CANDIDATURA AO CONSELHO TUTELAR

53. Quanto aos requisitos à candidatura para membro do Conselho Tutelar, o art. 133 do Estatuto da Criança e do Adolescente exige apenas três requisitos à candidatura para membro do Conselho Tutelar, *in verbis*:

“Art. 133. Para a candidatura a membro do Conselho Tutelar, serão exigidos os seguintes requisitos:

- I - reconhecida idoneidade moral;
- II - idade superior a vinte e um anos;
- III - residir no município.”

54. Contudo, em razão do princípio da municipalização, contido no art. 88, inc. I, do Estatuto da Criança e do Adolescente, **o Município está autorizado a suplementar**





as disposições da norma estatutária, com fundamento no art. 30, inc. II, da Constituição Federal, **sendo-lhe permitido ampliar esses requisitos, adequando-os à realidade local.**

55. No mesmo diapasão, dispõe o art.12 da RESOLUÇÃO Nº 231/2022 do CONANDA, senão vejamos:

“Art. 12. Para a candidatura a membro do Conselho Tutelar serão exigidos os critérios do art. 133 da Lei nº 8.069, de 1990, além de outros requisitos expressos na legislação local específica.”

56. Nesse sentido, verifico na proposição em análise, a ampliação de tais requisitos, *in verbis*:

“Art. 72. São requisitos para candidatar-se à função de conselheiro tutelar:

I. reconhecida idoneidade moral na forma da Lei;

II. idade superior a 21 (vinte e um) anos;

III. residir no município há pelo menos 2 (dois) anos até a data da inscrição;

IV. Ensino superior completo;

V. possuir experiência profissional e/ou cursos de qualificação/aperfeiçoamento comprovado nos últimos cinco anos, nas áreas de atendimento, pesquisa, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, de no mínimo de 6 (seis) meses (para experiência profissional) e 120 horas (para cursos de qualificação/aperfeiçoamento), mediante apresentação de certidão/declaração (para experiência profissional) ou certificado (para cursos de qualificação/aperfeiçoamento) emitida por órgãos competentes;

VI. não ter sido condenado criminalmente;

VII. apresentar originais atualizadas de certidões negativa criminal e cível expedido pela Comarca onde reside;

VIII. ter nacionalidade brasileira;

IX. Apresentar pedido de inscrição para participação no Curso de Formação de Conselheiros Tutelares oferecido pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA com posterior comprovação do cumprimento





dos requisitos obrigatórios para permanecer enquanto candidato ao cargo de Conselheiro Tutelar, conforme descrito no Art. 76 desta Lei.”

57. Em face do referido artigo e seus Incisos, ressalte-se que é possível na legislação municipal, a exigência dentre os requisitos para candidaturas à função de conselheiro tutelar, a que se destaca no Inciso II, do art.72 da proposição, em que exige como escolaridade, “*Ensino superior completo*”, **cuidando para que essa exigência não inviabilize o processo de escolha.**
58. Todavia, quando verifico o §2º, Inciso II, do art.12 da Resolução 231/2022, resta definido que, em relação a escolaridade exigida para candidatura à função de conselheiro tutelar, **se requer comprovação de conclusão de ensino médio.**
59. Ademais, ainda que visando melhor qualificação e capacitação escolar de candidatos à função de conselheiro tutelar, em exigindo ensino superior, a Lei Municipal tende a limitar o acesso ao cargo a um número reduzido de possíveis pretendentes., o que pode ser evitado, **vez que a natureza sui generis do Conselho Tutelar necessita, acima de tudo, de pessoas comprometidas com a proteção e a promoção dos direitos da criança e do adolescente.**
60. Diante disso, esta Procuradoria APENAS SUGERE, caso essa Douta Comissão Permanente assim entenda, **EMENDA SUBSTITUTIVA de forma que onde se lê no Art.72, Inciso IV da proposição “IV - Ensino superior completo”, leia-se “IV - Ensino médio completo”.**
61. Nesse sentido, verifico que o PL não exige de forma específica qual a área de formação superior, permitindo assim, um número maior de possíveis candidaturas que preencham tal requisito.

IV.4 - DO FUNDO MUNICIPAL DA INFANCIA E ADOLESCENCIA

62. Os Fundos Públicos são mecanismos de descentralização do orçamento das entidades públicas que visam deixar explícita na peça orçamentária à destinação específica de recursos públicos para um determinado fim.





63. O Fundo Municipal da Infância e Adolescência deve ter como objetivo financiar projetos que atuem na garantia da promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente.
64. Ademais, a criação do Fundo Municipal da Infância e Adolescência está prevista pelo Estatuto da Criança e do Adolescente em seu art. 260.
65. Os recursos de tal Fundo devem ser aplicados exclusivamente na área de criança e adolescente com monitoramento do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente.
66. O Estatuto da Criança e do Adolescente define, inclusive, como uma das diretrizes da política de atendimento e efetivação dos Direitos da Criança e do Adolescente, a manutenção de fundos municipais, *in verbis*:

“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;”

67. Em face das normas gerais ora mencionadas, observo que o Projeto de Lei em análise, em seu art.97, cria o **Fundo Municipal da Infância e Adolescência (FMIA)**, com a finalidade de captação, repasse e aplicação de recursos no desenvolvimento das ações de atendimento à Criança e ao Adolescente, *in verbis*:

“Art. 97. Fica criado o Fundo Municipal da Infância e Adolescência que tem por objetivo a captação, o repasse e aplicação dos recursos a serem empregados, em estreita consonância com as deliberações do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, no desenvolvimento das ações de atendimento à Criança e ao adolescente.”

68. Em análise detalhada, esta Procuradoria verifica que os demais artigos do Projeto de Lei Ordinária relacionados ao FMIA, a saber, artigos 98 ao 101, encontram-se em consonância com as normais gerais vigentes.

IV.5 - DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS DO PROJETO DE LEI Nº 15/2023





69. No **TÍTULO V - DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS**, da proposição, o art.105 determina a convocação e eleição dos membros do Conselho Tutelar em até 30 (trinta) dias a partir da publicação do Projeto de Lei sob análise, senão vejamos:

“Art. 105. A Convocação e eleição dos membros do Conselho Tutelar não poderá exceder à 30 (Trinta) dias, contados a partir da publicação desta Lei.”

70. Ocorre que esta Procuradoria tem conhecimento de **estar em andamento**, com base na legislação vigente, **processo eleitoral para escolha e nova composição do Conselho Tutelar**.
71. Assim, entende esta Procuradoria, s.m.j., que o art.105 deve ser objeto de **EMENDA SUPRESSIVA**, e que se promova a consequente readequação numérica dos artigos subsequentes.

V - DA TRAMITAÇÃO E VOTAÇÃO DA PROPOSTA

72. Preliminarmente, cabe asseverar que os **“processos legislativos iniciar-se-ão mediante a apresentação de projetos cuja tramitação obedecerá ao disposto na Lei Orgânica e no Regimento Interno da Câmara”**¹⁸, sendo que nenhuma **“proposição poderá ser colocada em discussão sem que tenha sido incluída na Ordem do Dia, com antecedência de quarenta e oito horas do início da Sessão, salvo em regime de urgência, quando regularmente aprovado”**¹⁹.
73. Após a leitura da proposição na Ordem do Dia, o Presidente da Câmara procederá a sua distribuição²⁰, por matéria, para as Comissões Permanentes e/ou Temporárias.
74. Neste caso, a propositura deverá ser submetida ao crivo das **Comissões Permanentes de: (a) Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação, e, (b) Defesa Do Consumidor, Cidadania, Direitos Humanos**, (arts. 40, e, Inciso XIII do art.42, ambos do Regimento Interno) e seguirá os demais tramites regimental, ressaltando que o seu parecer conclusivo ficará cingindo às matérias de sua exclusiva competência^{21 22 23}, exceto se realizarem a reunião de forma conjunta²⁴, conforme Regimento Interno.
75. Ressalto que as proposições subscritas pela Comissão de Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação não poderão deixar de ser recebidas sob alegação de





ilegalidade ou inconstitucionalidade, consoante disposição do art. 153 do Regimento Interno²⁵.

76. Após a emissão dos pareceres na forma regimental, o qual pode ser feito em conjunto²⁶, e a posterior inclusão na Ordem do Dia, a propositura será votada em turno único de discussão e votação, devendo ficar ressalvado o previsto nos arts. 155²⁷ e 157²⁸, ambos do Regimento Interno.
77. O quórum para aprovação será por maioria simples, presente à votação a maioria absoluta dos membros da Câmara Municipal (art.89 da Lei Orgânica Municipal), através de processo de votação simbólico (art.219, Inciso I, §1º, do Regimento Interno).
78. Vale ressaltar, que o Presidente da Mesa Diretora somente terá direito a voto em proposições nas hipóteses previstas no art. 85, da Lei Orgânica²⁹ e nos arts. 24, §2º e 219, §4º, ambos do Regimento Interno da Câmara^{30 31}.

VI - DA CONCLUSÃO

79. Diante do exposto, esta Parecerista **OPINA** pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** em relação à iniciativa, competência, tramitação, discussão e votação da proposição analisada, nas razões aduzidas, **destacando-se as EMENDAS sugeridas nos ITENS 36, 45, 60 e 71 deste Parecer.**
80. Por oportuno, resta consignar que o presente **parecer opinativo não substitui os pareceres das Comissões Permanentes**, porquanto essas são compostas pelos Representantes do Povo e se constituem em manifestação efetivamente legítima do Parlamento, **especialmente** pelo fato de adentrarem no mérito da proposição, em decorrência das repercussões políticas.
81. Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer **não tem força vinculante**, podendo ser aderida ou não pelos ilustres membros desta Casa de Leis.

É o parecer, que submeto a consideração superior.

Marataízes/ES, 24 de junho de 2023.

Umberto Batista da Silva Junior
Procurador Geral - Câmara de Marataízes/ES
OAB/ES 22.704





¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978, p. 162. Para Meirelles os pareceres são espécies de atos enunciativos, ou seja, são atos da administração que “*embora não contenham uma norma de atuação, nem ordenem a atividade administrativa interna, nem estabeleçam uma relação negocial entre o Poder Público e particular, enunciam, porém, uma situação existente, sem qualquer manifestação de vontade da Administração*” (Ibidem, p. 161.). No mesmo sentido: MOREIRA NETO, Diogo. *Curso de direito administrativo*. 16. ed. Rio de Janeiro: GEN/Forense, 2014, p. 175.

² BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 30 ed. rev. atual. até a emenda constitucional 71 de 29.11.2012. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 444.

³ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 12ª ed. rev., atual. e ampl. - São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 252.

⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 33ª edição. São Paulo: Atlas, 2019, p. 246.

⁵ STF, MS 24.073, j. 26.11.2002 - embora com o fundamento, a nosso ver equivocado, de que pareceres não se incluem entre os atos administrativos. Também: STJ, REsp 1.183.504, j. 18.5.2010

⁶ FAGUNDES, Miguel Seabra. *O controle dos atos administrativos pelo poder judiciário*, 7ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2005, p.03.

⁷ Regimento Interno - Art. 174. Os projetos e propostas, sempre precedidos da respectiva ementa, deverão ser divididos em artigos, parágrafos, incisos e alíneas, todos numerados, redigidos de forma concisa e clara, em conformidade com a técnica legislativa e dispostos seqüencialmente. §1º Nenhum projeto ou proposta poderá conter duas ou mais matérias fundamentalmente diversas, de modo que se possa adotar uma e rejeitar a outra. §2º São ainda requisitos dos projetos: I - menção da revogação da lei com citação de número e data ou artigo de lei quando for o caso e das disposições em contrário. II - assinatura do autor. III - justificativa, com exposição circunstanciada, dos motivos de mérito que fundamentam a medida proposta. §4º Dos projetos protocolados para leitura deverão constar, obrigatoriamente, os documentos necessários a sua instrução

⁸ **CRFB/88** - “Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local;”

⁹ **Lei Orgânica** - “Art. 16. Compete ao Município de Marataízes: I - legislar sobre assuntos de interesse local;”

¹⁰ **Constituição Estadual** - “Art. 28. Compete ao Município: I - legislar sobre assunto de interesse local;”

¹¹ **Lei Orgânica** - “Art. 97. O processo legislativo das resoluções e dos decretos legislativos se dará conforme determinado no Regimento Interno da Câmara, observado, no que couber, o disposto nesta Lei Orgânica.”

¹² **Lei Orgânica** - “Art. 87. A iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador ou Comissão da Câmara, ao Prefeito Municipal e aos cidadãos, que exercerá sob a forma de moção articulada, subscrita, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.”

¹³ **Lei Orgânica** - “Art. 90. São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre: I - servidores públicos municipais, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade, aposentadoria, disponibilidade, benefícios, vantagens e reajuste da administração direta, autárquica e fundacional no Município, ressalvada a competência da Câmara”;

¹⁴ **CRFB/88** - Art. 59. [...] Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.”

¹⁵ **Lei Orgânica** - “Art. 85. [...] §1º Os processos legislativos iniciar-se-ão mediante a apresentação de projetos cuja tramitação obedecerá ao disposto nesta Lei e no Regimento Interno da Câmara”.

¹⁶ **Regimento Interno** - “Art. 151. As proposições deverão ser redigidas em termos claros e sintéticos e apresentadas em duas vias. Parágrafo único. As proposições a que se referem os incisos I a V do artigo anterior não poderão conter matéria estranha ao enunciado objetivamente declarado na ementa ou dele decorrente.”

¹⁷ **Regimento Interno** - “Art. 152. Não se admitirão proposições: I - sobre assunto alheio à competência da Câmara; II - em que se delegue a outro Poder atribuições do Legislativo; III - anti-regimentais; IV - que, aludindo a lei, decreto, regulamento, decisões judiciais ou qualquer outro dispositivo legal, não se façam acompanhar de sua transcrição ou cópia, exceto os textos constitucionais e as leis codificadas; V - quando redigidas de modo a que não se saiba à simples leitura qual a providência objetivada; VI - que, fazendo menção a contrato, concessões, documentos públicos, escrituras, não tenham sido juntados ou transcritos; VII - que contenham expressões ofensivas; VIII - manifestamente inconstitucionais; IX - que, em se tratando de emenda ou subemenda, não guardem direta relação com a proposição; X - quando consubstanciem matéria anteriormente vetada ou rejeitada. Parágrafo único. Se o autor ou autores da proposição dada como inconstitucional, anti-regimental ou alheia à competência da Câmara não se conformarem com a decisão, poderão interpor recurso à Comissão de Constituição e Justiça que, se discordar da decisão, restituirá a proposição para a devida tramitação.”

¹⁸ **Lei Orgânica** - “Art. 85. [...] §1º Os processos legislativos iniciar-se-ão mediante a apresentação de projetos cuja tramitação obedecerá ao disposto nesta Lei e no Regimento Interno da Câmara.”

¹⁹ **Regimento Interno** - “Art. 120. A proposição só entrará na Ordem do Dia se satisfeitas as exigências regimentais. Parágrafo único. Nenhuma proposição poderá ser colocada em discussão sem que tenha sido incluída na Ordem do Dia, com antecedência de quarenta e oito horas do início da Sessão, salvo em regime de urgência, quando regularmente aprovado.”

²⁰ **Regimento Interno** - “Art. 24 São atribuições da Presidência, além das expressas neste Regimento e das que decorram da natureza de suas funções e prerrogativas: (...) II - quanto às proposições: (...) b) proceder a distribuição de matéria para as comissões permanentes e temporárias;”

²¹ **Regimento Interno** - “Art. 34. Às comissões permanentes, em razão das matérias de sua competência, e as demais comissões, no que lhes for aplicável, cabe: [...]”

²² **Regimento Interno** - “Art. 39. As Comissões Permanentes são: (...) Parágrafo Único. As comissões permanentes examinarão as matérias de sua competência opinando sempre por parecer conclusivo.”

²³ **Regimento Interno** - “Art. 89. A comissão que tiver de apresentar parecer sobre proposições e demais assuntos submetidos à sua apreciação, cingir-se-á à matéria de sua exclusiva competência, quer se trate de proposição principal, de acessória ou de matéria ainda não objetivada em proposição.”





²⁴ **Regimento Interno** - "Art. 72. As comissões poderão realizar reuniões conjuntas que serão presididas pelo mais votado de seus presidentes."

²⁵ **Regimento Interno** - "Art. 153. As proposições subscritas pela Comissão de Constituição e Justiça não poderão deixar de ser recebidas sob alegação de ilegalidade ou inconstitucionalidade."

²⁶ **Regimento Interno** - "Art. 70. As comissões poderão realizar reuniões conjuntas que serão presididas pelo mais votado de seus presidentes."

²⁷ **Regimento Interno** - "Art. 155. As proposições não serão submetidas a discussão e votação sem parecer."

²⁸ **Regimento Interno** - "Art. 157. Decorrido os prazos de todas as comissões a que tenham sido enviados, os processos poderão ser incluídos na Ordem do Dia, com ou sem parecer, pelo Presidente da Câmara, de ofício ou a requerimento de qualquer Vereador independentemente do pronunciamento do Plenário."

²⁹ **Lei Orgânica** - "Art. 82. O Presidente da Câmara, ou quem por ocasião o substituir, somente manifestará o seu voto nas seguintes hipóteses: I - na eleição da Mesa Diretora; II - quando a matéria exigir para sua aprovação o voto favorável de 2/3 (dois terços) dos membros da Câmara, ou maioria absoluta; III - quando ocorrer empate em qualquer votação no Plenário; IV - demais situações previstas no Regimento Interno."

³⁰ **Regimento Interno** - "Art. 24 São atribuições da Presidência, além das expressas neste Regimento e das que decorram da natureza de suas funções e prerrogativas: (...) §2º O Presidente só terá voto: I - nas votações secretas; II - quando a matéria exigir "quorum" igual ou superior a dois terços; III - quando houver empate em votação no Plenário;"

³¹ **Regimento Interno** - "Art. 219. (...) §4º. Em caso de empate de votação simbólica ou nominal, caberá ao Presidente desempatar a votação."

