

PARECER JURÍDICO-LEGISLATIVO n.002/2023

PL nº. 01/2023: Dispõe sobre o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, e dá outras providências.

Autor: Poder Executivo.

1. RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei de autoria de Sua Excelência, o Senhor Prefeito Helder Lazarotto, visando instituir nova regulamentação em matéria de criança e adolescente, no Município de Colombo, na forma que especifica.

O **Projeto** é extenso e possui 249 (duzentos e quarenta e nove) artigos, dividindo-se nos seguintes capítulos, na ordem em que aparecem no texto proposto: I - Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA; II - Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; III - Conselho Tutelar; IV - Procedimento Disciplinar (dos Conselheiros Tutelares, instituições e serviços cadastrados); V - Assistência Judiciária da Criança e do Adolescente; VI – Fundo Municipal dos Direitos da Infância e da Juventude; VII – Condições de aplicação dos recursos do Fundo Municipal; VIII – Atribuições do Gestor do FIA; e disposições finais, com a revogação das Leis n. 1224/2011 e 1621/2021.

As **justificativas** apresentadas ao projeto são de que a legislação atual é obsoleta, vaga e incompatível com a realidade, ensejando nova normatização capaz de viabilizar as eleições para o novo Conselho Tutelar existente, regular processos disciplinares em face de Conselheiros e outras situações necessárias.

O Projeto foi **protocolado** nesta Casa em 25/01/2023 e **divulgado** na Sessão Ordinária de 07/02/2023, primeira sessão do corrente ano legislativo. Em 09/02/2023 foi recebido por este advogado para Parecer. Na mesma data foram recebidas nesta Casa algumas considerações da parte dos atuais conselheiros tutelares no tocante à proposição do Executivo.

Em Sessão Extraordinária, realizada em 13/02/2023, foi conferido o **regime de urgência** ao Projeto, na forma regimental.

Ressalte-se que a partir da alteração promovida pela Resolução n. 104/2022, desta Casa, que modificou, dentre outras coisas, os artigos 165 e 166, do Regimento Interno, **o parecer jurídico nos processos legislativos tornou-se facultativo**, uma vez que a atual redação do §2º, do art. 166, estabelece o envio dos autos para manifestação técnica apenas quando houver “necessidade”, sendo assim, quando encaminhado algum projeto para análise, denota-se que o tema proposto apresenta elevado grau de complexidade, ou, simplesmente, há interesse parlamentar na tramitação estendida da matéria.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Mérito do Projeto. Urgência. EMENDAS.

Trata-se de importante Projeto de Lei visando substituir e atualizar a legislação vigente no Município acerca do tema da criança e do adolescente.

Considerando o regime de urgência aprovado no presente Projeto, que determina a análise pelas Comissões em até 72h (setenta e duas horas), art. 177 do Regimento Interno, far-se-á apenas uma análise superficial da proposição, sem o aprofundamento típico exarado em parecer.

A proteção da criança e do adolescente é tema caro ao ordenamento jurídico brasileiro, assentado em normas internacionais e na Constituição Federal, vem pormenorizado no Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Lei n. 8069/1991), e **dada a extrema relevância do tema, mereceria ele um debate mais aprofundado nesta Casa em conjunto com representantes dos atuais Conselhos Tutelares, do Ministério Público (órgão fiscalizador), do atual Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente de Colombo e com a sociedade, como um todo.**

Entende-se a urgência, em face do início das próximas eleições para conselheiros, em abril do corrente ano, entretanto, **não pode o Executivo premir o Legislativo com votações apressadas prejudicando o debate no local que é por excelência a “Casa das Leis” e a “Casa do Povo”.** De qualquer forma, haveria todo o mês de março para debates sobre o tema, ou, noutra hipótese, poder-se-ia analisar apenas as questões pertinentes à eleição, deixando-se as demais matérias para o debate posterior, entretanto, não parece ser essa a atual escolha parlamentar.

Não se tem notícia nos autos se o presente Projeto de Lei foi objeto de debate anterior, nem quem exatamente elaborou seu texto dentro do Executivo, entretanto, este advogado esteve em reunião na manhã de 15/02/2023, com a Dra. Juliana Weber, promotora de justiça responsável da área de infância e juventude, momento no qual, considerando a expertise da i. Promotoria, foi demonstrada *preocupação* da parte do MP com o atual texto proposto.

A legislação vigente, que ora se visa revogar (Lei Municipal n. 1224/2011), é bem mais singela, possuindo cinquenta e um artigos, tratando de forma objetiva dos temas do Conselho Municipal, do Conselho Tutelar e do Fundo financeiro pertinente.

A proposição nova, a seu turno, não pode fugir das regras já estabelecidas em Leis Federais, como o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8069/90), que trata de temas como o Conselho Tutelar e o Fundo da Criança e do Adolescente, a Lei n. 8242/1991 (e Decreto n. 9579/2018), que rege o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, bem assim, as Resoluções do Conselho Nacional, de aplicação cogente no caso concreto (vide Res. n. 231/2022,

recentemente publicada, que trata do Conselho Tutelar, a Res. n. 217/2018, que trata do CONANDA, a Res. n. 137/2010, que trata do Fundo Municipal etc.)¹.

Não se discute para o caso as questões de iniciativa e competência, uma vez que a matéria trata de evidente tema de interesse local, reservado exatamente para os municípios, entretanto, **o texto proposto apresenta inúmeros problemas de ordem técnica (jurídica), estrutural e redacional** (as questões de gramática e linguística sequer houve tempo para uma análise minuciosa, o que deve ocorrer em sede de redação final).

Assim, analisando o texto apresentado, são essas as considerações e emendas que se recomendam:

- 1) Art. 8º - fala de um fórum, mas não especifica o que é esse fórum, bastaria um complemento dizendo "fórum de eleição das entidades da sociedade civil organizada".
- 2) Art. 10 - trata superficialmente do dito "fórum" para escolha das entidades não governamentais que vão compor o CMDCD, entretanto, o seu texto é extremamente vago, não retratando quem designará a comissão especial (inciso I), quem a comporá, quais os prazos, vedações etc., sendo assim, por se tratar de um dos itens mais importantes, deve haver menção clara acerca da elaboração de tal estrutura prévia à eleição das entidades.
- 3) Art. 13, VI, tem palavras indevidamente colocadas ao final do texto; inc. X, também não é claro (gestões junto ao Legislativo?); inc. XI, fala de "orçamento criança e adolescente", mas não diz do que se trata, nem a qual Lei se refere; inc. XIX, retirar a expressão "Conselhos Tutelares", posto que já abrangidas pelo inc. XVII
- 4) Art. 14 - a publicação dos atos deliberativos do CMDCA deve ser em veículo oficial, portanto, inadequado o conjuntivo "ou" no caso concreto, podendo ser mantida a conjunção "e".
- 5) Art. 18, §2º - confunde extinção de mandato de membro, com mandato de representante, merecendo receber nova redação. Ora, sendo o mandato no CMDCD da entidade, nos termos do art. 10, não há que se falar em "cassação de mandato de membro", mas simples substituição do representante. O texto correto do §2º, referido, deveria ser: "Deverá ser substituído o representante de entidade ou do Governo nas seguintes situações: (...)"; a mesma confusão acontece no §8º, ao falar de exclusão da entidade e de ausência de suplente, posto que nos termos do art. 10, o suplente é da própria entidade, ou seja, se ela é excluída automaticamente não tem suplente e deve-se abrir novo fórum para escolha de entidade substituta.
O §4º, do art. 18, deve prever a possibilidade de vacância em face da extinção ou dissolução da entidade detentora de mandato.
- 6) Art. 12, I - deve ser complementado pela informação do art. 18, §2º, III, que especifica a quantidade de ausências do representante.

¹ Vide também, no âmbito do Estado do Paraná, a **Lei Estadual n. 19173/2017**, que trata sobre a organização da política da criança e do adolescente; bem assim, a Lei Estadual n. 9579/1991, que trata do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente.

- 7) Art. 13 – Competências do CMDCA, não traz expressamente as competências previstas no art. 260-I, do ECA, em especial aquelas relacionadas à transparência nos projetos aprovados, relação de recursos recebidos, destinação etc.
- 8) Art. 19 - como medida de segurança nas deliberações, deve mencionar o quórum de instalação, não remeter a Regimento ou lei sequer referida; horário “regulamentar” é aquele estabelecido em “regulamento”, o termo adequado deveria ser simplesmente “horário definido para a reunião”. O §2º, desse artigo, fala em “maioria” dos votos, mas não diz se é maioria simples ou absoluta, sendo oportuno tornar expressa a escolha do legislador.
O §4º, do art. 19, deve estipular o prazo mínimo de antecedência para publicação e encaminhamento das pautas, especialmente em respeito ao princípio da transparência e da fiscalização da promotoria.
Eventuais reuniões sigilosas devem ter a justificativa expressa do porquê do sigilo, posto que a regra é a publicidade dos atos públicos (art. 19, §5º).
- 9) Art. 20, deve estipular quem vai conduzir a reunião de eleição da Mesa Diretiva. Deve-se suprir as expressões “ordinária ou extraordinária”, pois, salvo melhor juízo, trata-se de reunião extraordinária exclusiva para eleição do órgão, sendo apenas posteriormente fixadas e convocadas as reuniões ordinárias.
- 10) DELIBERAÇÕES DO CMDCA - A Lei deve prever quem exercerá “voto de qualidade” em casos de empate nas deliberações do CMDCA, sendo o ideal que órgãos colegiados sejam estabelecidos em numeração ímpar.
- 11) COMITÊ DE PARTICIPAÇÃO DE ADOLESCENTES - A Resolução n. 191/2017, do CONANDA, alterada pelas Resoluções ns. 201/2017 e 224/2021, regula o Comitê de Participação de Adolescentes, e apresenta redação diferente desta ora proposta pelo Executivo (ex. art. 25), criando o ambiente de participação virtual de adolescentes, entre outras inovações não apresentadas no presente texto. A divergência entre o Projeto e a Resolução também se observa no momento em que deverão ter a idade limite (posse X seleção), na origem da indicação e na quantidade de membros.
- 12) Art. 26 – o texto está aparentemente deslocado, e deveria, salvo engano, estar no capítulo que trata do FIA.
- 13) Art. 41 - estabelece a demanda como critério único para divisão dos Conselhos, entretanto, o art. 3º, §2º, da Resolução n. 231/2022, do CONANDA, impõe outros elementos a serem observados.
- 14) Art. 45, VII - fala de uma capacitação “prévia”, mas não diz o momento em que deverá ocorrer, nem sua forma ou quem a providenciará, trazendo restrição obscura à inscrição dos candidatos ao Conselho Tutelar. Não se sabe se é prévia à inscrição, à prova, à eleição, como o candidato poderá dela participar etc.
- 15) Art. 46, IX - a exigência de três anos é divergente do requisito do art. 45, VI, que requer um ano de experiência comprovada.
Art. 46, VIII, fala de residência em Colombo “há mais de dois anos”, já o art. 45, III, exige residência por “pelo menos” dois anos, sendo incompatíveis entre si.
- 16) Art. 51 – permite contratação de empresa para as eleições, contudo tal situação não é prevista na norma federal.

- 17) ELEIÇÕES – Nos termos do art. 8º, §7º, da Res. n. 231, as eleições dos Conselheiros Tutelares devem seguir o disposto na Lei Geral das Eleições, Lei n. 9504/1997, evitando-se abusos e utilização indiscriminada da propaganda configurando, muitas vezes, pré-campanha a outros cargos públicos. Apenas algumas observações com base nos princípios da razoabilidade, da finalidade, da eficiência e do próprio texto da Resolução referida:
1. Os tamanhos de itens de divulgação, como perfurados, devem seguir os limites vigentes na legislação eleitoral, podendo, pela razoabilidade e finalidade, ser adotada norma mais restritiva das regras federais, não ampliativa.
 2. Os santinhos podem ter apenas número, nome, foto e currículo.
 3. É vedado o uso de camisetas e qualquer tipo de divulgação em vestuário (inc. VII).
 4. É vedado o uso de carro de som (inc. IX), faixas, letreiros e banners.
 5. Não é recomendado o oferecimento de alimentação em reuniões eleitorais (inc. X).
 6. Vedado o envio de mensagens de massa, especialmente de forma “paga” (inc. XII e ss.).
 7. Recomenda-se fortemente a não utilização de “cabos eleitorais”, caso contrário ter-se-á que fixar valores possíveis de serem utilizados por candidato, incorrendo em possíveis abusos do poder econômico.
- 18) Art. 58, §2º, apresenta prazo de 5 (cinco) dias, em confronto com o prazo de 15 (quinze) dias para impugnação de candidaturas registradas (art. 47), também há mudança nos legitimados para impugnação, pois um artigo fala de “eleitores” e outro fala em “cidadãos”. Há prazo diferente para análise por parte da Comissão (art. 49 X art. 58, §4º).
- 19) Art. 63, §§2º e 6º, erro material, palavra “meio”, deve ser substituída por maior, e deve-se incluir a palavra “tempo”.
- 20) Art. 64 - A Res. 231, art. 25, veda a criação de novas atribuições aos Conselheiros, assim, incompatível o inciso I, do art. 64; ademais, em que pese a escolha de não elencar as atribuições dos conselheiros, seria importante descrevê-las, ainda que em repetição ao disposto no ECA, para dar maior transparência às atividades do Conselho.
Art. 64, II-V, não tratam de atribuições dos Conselheiros, mas do Regimento Interno do Conselho, portanto, devem ser realocados para as disposições finais.
- 21) Art. 68, §2º - a recomendação é que a fiscalização seja realizada pelo Presidente/Secretário do Conselho respectivo, não sendo esse o entendimento, que seja pela Secretaria, entretanto, eventual procedimento disciplinar em caso de inassiduidade deverão ser iniciados nos termos dessa legislação, e não por iniciativa da Secretaria Municipal (§3º).
- 22) Art. 70, §7º - não é permitida vinculação do Conselho ao CMDCA (vide art. 30, da Res. 231), portanto, a disposição deve ser retirada e, caso não elaborada a escala, deverá haver intervenção da parte do Ministério Público (fiscalização). Assim, os parágrafos 9º, 10 e 11, desse artigo, devem ser readequados.
- 23) Art. 87 – Recomenda-se fixação de valor mínimo para remuneração em respeito à dignidade e importância social do cargo.

Art. 87, §2º - O vínculo referido deve ser de qualquer espécie, seja empregatício ou estatutário.

- 24) Art. 88 – Deve ser retirado, pois a função de Conselheiro Tutelar é de dedicação exclusiva, não podendo cumular cargo. Na pior das hipóteses um servidor pode solicitar licença para tratar de interesses particulares (art. 94, do Estatuto dos Servidores de Colombo) e candidatar-se a Conselheiro Tutelar, e nesse caso não optará por remuneração, por se tratar de licença sem remuneração, ainda sujeita tal situação a análise pelos órgãos competentes (como a Procuradoria e o Setor de Recursos Humanos).
- 25) Art. 90 – Deve prever que caso o Conselheiro seja eleito para mandato eletivo diverso, ele perde o mandato no Conselho, nos termos do art. 67, deste Projeto de Lei. Também oportuno mencionar no texto que o suplente assume no período em que o titular concorrer ao cargo, e quando o titular for eleito, vagando o cargo no Conselho.
- 26) Art. 91, §1º, III – o termo correto seria “destituição” do mandato, conforme Res. n. 231/2022, do CNDCA.
- 27) FALTAS DISCIPLINARES – Não se recomenda a prefixação da sanção para a hipótese de conduta danosa, posto que cada medida deverá ser analisada por comissão específica constituída para a finalidade disciplinar, e as condutas devem ser analisadas mediante específicos critérios de natureza, gravidade e consequências (vide art. 45, da Res. 231/2022). Cita-se como exemplo, o artigo 95, do presente PL, que pune com advertência aquele que usa da função em “benefício próprio”, entretanto, tal conduta é extremamente vaga, podendo se tratar de um benefício financeiro, moral, social, profissional etc., e muitas vezes a consequência será tão grave que apenas a advertência não é suficiente para punição da conduta perpetrada.
- Por outro lado, há aparente falta de razoabilidade por parte do legislador em algumas cominações, pois, por exemplo, a falta injustificada acarreta suspensão do conselheiro, mas o uso de violência verbal, ou o recebimento de vantagem pessoal (de qualquer natureza) resultam apenas em advertência.
- Art. 104 – Refere-se a Regimento Interno “a que pertencer”, entretanto o Regimento é um só, para ambos os Conselhos Tutelares.
- Art. 118 – Deve ser retirado, posto que incompatível com a disposição da Lei que permite a candidatura do Conselheiro a cargo eletivo.
- 28) Art. 144, §1º - Falta complementar o numeral “cinco”, que provavelmente sejam “dias”, em alusão ao prazo.
- 29) PROCESSO DISCIPLINAR – Deve usar o procedimento do Estatuto dos Servidores de Colombo, e a comissão de processo disciplinar deverá ser formada por membros do serviço público municipal. A presença de “auxiliares de acusação”, sustentação oral etc., torna moroso e complexo o procedimento, não sendo prevista no Estatuto dos Servidores de Colombo, nem em outras normas estatutárias correlatas (como a Lei n. 8112/90). Em um processo administrativo o que está em questão é a relação do “servidor” (em sentido amplo) com a Administração Pública, sendo assim, são raras as hipóteses em que a suposta “vítima” participa do procedimento, uma vez que a vítima de um caso de infração ética ou estatutária é o Estado.

- 30) Art. 174 – Além do erro na disposição dos parágrafos, a última disposição fala do art. 342, do Código Penal, contudo, a conduta legal tipificada – falso testemunho – não possui relação com “recusar-se a testemunhar”.
- 31) Art. 175 – Prevê regra estatutária, assim, o dispositivo, se mantido, altera o quórum de votação da matéria pelos Vereadores para maioria absoluta, nos termos da Lei Orgânica de Colombo.
- 32) ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA MUNICIPAL - Recomenda-se fortemente o diálogo com a OAB-PR e a Defensoria Pública para abertura de uma “assistência judiciária municipal”. Embora tal não seja de todo vedado (ver STF. ADPF n. 279), a matéria pode trazer dúvidas, pelo menos, com relação a quem serão os procuradores que atuarão, qual a forma de “contratação” ou “indicação” pelo Município e sobre o ônus quanto ao pagamento de eventuais custas e honorários sucumbenciais. Eventual manutenção da regra pode gerar indevida “captação de clientela” aos advogados escolhidos, em detrimento da advocacia dativa instituída regularmente no Estado.
- 33) Art. 219, §1º - há erro material (omissão na porção final do dispositivo) que não pode ser sanado em redação final.
- 34) A norma, com tantos detalhes, deve abordar o tema da prescrição, suspensão, interrupção e eventuais prazos decadenciais.
- 35) Art. 224 - pela lógica, a decisão da comissão deve se submeter ao mesmo rito de recurso ao CMDCA que a demanda originária, ou ser julgada a revisão por nova comissão diretamente no CMDCA, como uma “ação rescisória”.
- 36) Art. 232 – deve ser retirada a menção à Lei Municipal n. 400/1990, pois o Fundo, embora criado por essa Lei, passou a ser regido pela Lei n. 1224/2011, como expresso no art. 1º, dessa última norma, portanto, houve revogação tácita da Lei n. 400.
- 37) Art. 236 – Menciona uma “comissão de políticas públicas”, mas não esclarece qual é essa comissão
- 38) Art. 237 – O *caput* diz que “compete ao Fundo”, contudo, o Fundo não possui personalidade própria, é apenas uma rubrica contábil, o correto, inclusive conforme a Res. 137, é “compete ao CMDCA. Ademais, o parágrafo único está deslocado, e se for para ser incluído nos incisos desse dispositivo, não parece ser competência do Fundo a criação de uma comissão especial.
- 39) Recomenda-se um artigo nas disposições finais esclarecendo que os atuais valores existentes no Fundo e Projetos vigentes serão mantidos e eventualmente adequados a atual regulamentação.
- 40) Os artigos 22 (parágrafo único), 23 e 24 da Res. 137, que tratam de controle e fiscalização, devem estar incluídos na lei ora proposta.
- 41) Há erro na contagem das divisões do texto, inexistindo “capítulo IV” e “subseção II” (no capítulo V).

A fim de evitar uma enormidade de emendas, a sugestão que se dá é que a matéria seja dividida e apresentada apenas uma parte agora, a que interessa mais à eleição dos Conselhos Tutelares; e, na sequência, o Executivo encaminha novo projeto de lei complementando as matérias remanescentes, uma vez que **textos maiores exigem maior atenção e fiscalização da parte dos parlamentares, com tempo para apreciação e debate com as entidades**

envolvidas nos processos pertinentes, o que não está ocorrendo no presente caso.

Enfim, com o saneamento das irregularidades, ilegalidades e até mesmo inconstitucionalidades acima apontadas, tornar-se-á possível a análise do presente Projeto de Lei, em seu mérito e forma, por atender o interesse público e o respeito ao erário, em tema dos mais importantes de competência da municipalidade, a saber, a criança e o adolescente.

2.2. Tramitação e quórum

Consoante disposto no Regimento Interno (RI) da Câmara dos Vereadores de Colombo, a proposição deve ser analisada pelas seguintes **COMISSÕES**:

- 1) Constituição e Justiça** (art.54, I, 'a', RI): pela constitucionalidade, legalidade, juridicidade e obediência ao Regimento.
- 2) Economia, Finanças e Orçamento** (art. 55, I, 'f' e 'i'): ao tratar de matéria financeira, administração de pessoal e outros temas que trazem responsabilidade ao erário.
- 3) Educação, Saúde e Bem-Estar Social** (art. 56): ao tratar de temas relacionados à educação e assistência social.
- 4) Urbanismo, Obras, Serviços Públicos e Transporte** (art. 57): na compreensão dos serviços públicos realizados com particulares em parceria com a Administração Municipal, bem como, os serviços prestados pelo próprio Conselho Tutelar.
- 5) Defesa do Cidadão e Segurança Pública** (art. 59): no que toca ao tema da "criança".

A proposição tramitada como Lei Ordinária exige maioria simples para aprovação (art. 95, do RI), votando pela maioria dos votos, presente a maioria absoluta dos Vereadores (Presidente da Casa, nesta situação, não vota).

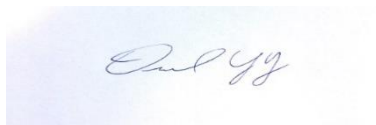
Entretanto, caso acolhida matéria de ordem estatutária (item 31, supra), deverá o texto ser votado por maioria absoluta dos vereadores (art. 14, II, 'c', da LOM), com voto do Presidente da Casa.

3. CONCLUSÃO

Assim, **opina-se pelo encaminhamento das considerações ao i. Presidente da CCJ, Vereador Anderson Prego, e ao representante do Governo na Casa, Vereador Prof. Roger, bem assim, o adiantamento dos debates com o envio deste Parecer diretamente ao Executivo, via ofício, para eventual apresentação de "autorização" para sugestão de emendas pelo relator ou envio de substitutivo-geral, caso assim se entenda devido.**

Remeto o presente parecer para a Divisão de Apoio Legislativo a fim de que seja numerado e inserido nos autos pertinentes para tramitação regimental e encaminhamentos conforme ora solicitado.

Colombo-PR, 20 de fevereiro de 2023

A rectangular box containing a handwritten signature in dark ink. The signature appears to be 'Daniel Freitas' written in a cursive style.

Daniel Freitas – Advogado CMC
OAB/PR nº. 43.892