



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO
CAPITAL DA HOSPITALIDADE E DA LOGÍSTICA



Página 1 de 7

ORIENTAÇÃO TÉCNICA
47/2020

Matéria: PL 19/2020

EMENTA: CRIANÇA E ADOLESCENTE. PROJETO DE LEI. INICIATIVA DO PREFEITO MUNICIPAL. REORGANIZA A POLÍTICA MUNICIPAL DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA SUPLEMENTAR QUE DEVE OBEDIÊNCIA ÀS NORMAS FEDERAIS E ESTADUAIS DE PROTEÇÃO À INFÂNCIA E À JUVENTUDE. **ORIENTAÇÃO FAVORÁVEL COM RESSALVAS**

Trata-se de pedido encaminhado pela servidora pública Viviane Muller Menezes Nunes à Procuraria Legislativa, para que seja emitida orientação técnica, em seus aspectos constitucionais e legais, acerca do Projeto de Lei nº 19, de 12 de maio de 2020, de autoria do Chefe do Poder Executivo, que “Dispõe sobre a política municipal de proteção aos direitos da criança e do adolescente reorganizada e revoga a Lei Municipal nº 7.889/2014”.

Os motivos foram apresentados.

É o brevíssimo relato.

O projeto de lei reorganiza a Política Municipal de Proteção aos Direitos da Criança e do Adolescente, disciplinando, para tanto, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Carazinho (COMDICACAR), o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA), o Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo (SIMASE) e o Conselho Tutelar, bem revoga a Lei Municipal nº 7.889/2014.

A **competência material** é do Município de Carazinho, por envolver nítido interesse local e por competir aos municípios suplementar a legislação federal e estadual afetas à proteção à infância e à juventude¹.

¹ (CF/1988): Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

[...]

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

[...]

XV - proteção à infância e à juventude;

[...]



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO
CAPITAL DA HOSPITALIDADE E DA LOGÍSTICA



Página 2 de 7

A iniciativa legislativa está correta, por ter sido apresentada pelo Prefeito Municipal², bem como o instrumento utilizado, visto não envolver matéria que deva ser veiculada por meio de lei complementar³.

Sobre este último ponto, apesar de o inciso IX do artigo 28 da Lei Orgânica exigir lei complementar para veicular codificações ou sistematizações de normas e princípios relacionados com determinada matéria, o que, a princípio, demandaria, para o caso, lei complementar, parece que a melhor exegese é o afastamento da presente norma, em prol de se privilegiar o regime democrático, para o qual os objetos de lei complementar devem ser extraídos, unicamente, do texto constitucional, através de interpretação restritiva⁴.

No mais.

O Estado, ao lado da família e da sociedade, exerce importante papel na proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, sobretudo através de políticas públicas

²(LOM): Art. 29. São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

- I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- III - criação, estruturação e atribuições das secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;
- IV - matéria orçamentária e tributária e a que autorize a abertura de créditos ou conceda auxílios, prêmios ou subvenções.

³ (LOM): Art. 28. Serão objeto de lei complementar:

- I - Código de Obras;
- II - Código de Posturas;
- III - Código de Loteamento;
- IV - Código Tributário;
- V - Plano Diretor de Desenvolvimento;
- VI - Regime Jurídico dos Servidores Municipais;
- VII - Sistema Municipal de Ensino;
- VIII - Lei instituidora da guarda municipal;
- IX - demais leis que codifiquem ou sistematizem normas e princípios relacionados com determinada matéria.

§ 1º Os Projetos de Lei Complementar serão examinados pela Comissão de Justiça e Finanças da Câmara de Vereadores.

§ 2º As emendas de iniciativa popular deverão ser apresentadas no prazo de quinze dias, a partir da publicação dos projetos.

⁴ O Plenário julgou procedente pedido formulado em ação direta para declarar a inconstitucionalidade do art. 57, parágrafo único, IV, V, VII e VIII, da Constituição do Estado de Santa Catarina, que impõe a edição de lei complementar para dispor sobre: (i) regime jurídico único dos servidores estaduais e diretrizes para a elaboração de planos de carreira; (ii) organização da Polícia Militar e regime jurídico de seus servidores; (iii) organização do sistema estadual de educação e (iv) plebiscito e referendo. O Colegiado entendeu que a ampliação da reserva de lei complementar — para além das hipóteses demandadas no texto constitucional, como no caso — restringe indevidamente o arranjo democrático-representativo desenhado pela Constituição Federal (CF). Observou que a lei complementar, embora não possua posição hierárquica superior à ocupada pela lei ordinária no ordenamento jurídico nacional, pressupõe a adoção de processo legislativo qualificado, cujo quórum para a aprovação demanda maioria absoluta. Sua aprovação depende de mobilização parlamentar mais intensa, bem como do dispêndio de capital político e institucional que propicie a articulação. Esse processo nem sempre é factível ou mesmo desejável à atividade legislativa ordinária. A criação de reserva de lei complementar decorre de juízo de ponderação específico realizado pelo texto constitucional, fruto do sopesamento entre o princípio democrático, de um lado, e a previsibilidade e confiabilidade necessárias à adequada normatização de questões de especial relevância econômica, social ou política, de outro. ADI 5003/SC, rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 5.12.2019. (ADI-5003)



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO
CAPITAL DA HOSPITALIDADE E DA LOGÍSTICA



Página 3 de 7

que assegurem a eles, com absoluta prioridade, os mais variados direitos fundamentais de índole individual e social (CF/1988, art. 227).

Coube à Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), no parágrafo único do seu artigo 4º, destrinchar o conceito de prioridade, que, em rol meramente exemplificativo, compreende: a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias; b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública; c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas; d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

Na doutrina, a absoluta prioridade é interpretada conjuntamente com o princípio da proteção integral e com o princípio do melhor interesse, para o que "A Lei tem o objetivo de tutelar a criança e o adolescente de forma ampla, não se limitando apenas a tratar de medidas repressivas contra seus atos infracionais. Pelo contrário, deve dispor sobre os direitos infanto-juvenis, formas de auxiliar sua família, tipificação de crimes praticados contra crianças e adolescentes, infrações administrativas, tutela coletiva, de modo com que a proteção integral compreenda, de fato, um conjunto amplo de mecanismos jurídicos voltados à tutela da criança e do adolescente, inclusive com a ideia de que, na análise do caso concreto, advogado, defensor público, promotor de justiça e juiz, devem buscar a solução que proporcione o maior benefício possível para a criança ou adolescente, como evidenciado no estudo da colocação em família substituta".⁵

E parece ser justamente com este espírito, de proteção integral e absoluta prioridade dos direitos e interesses da criança e do adolescente, que o projeto de lei é apresentado a esta Casa de Leis, o que, ao mesmo tempo em que deve ser aplaudido, traz à tona pontos importantes que merecem ser melhor debatidos.

Dos recursos do FMDCA e das despesas vedadas

A Resolução CONANDA nº 137, de 21 de janeiro de 2010, que Dispõe sobre os parâmetros para a criação e o funcionamento dos Fundos Nacional, Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, no parágrafo único do seu artigo 16, veda, dentre outras situações, a utilização dos recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente para: I – a transferência sem a deliberação do respectivo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente; II – **pagamento, manutenção e funcionamento do Conselho Tutelar**; III – manutenção e funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente; IV – o financiamento das políticas públicas sociais básicas, em caráter continuado, e que disponham de fundo específico, nos termos definidos pela legislação pertinente; e V – **investimentos em aquisição, construção, reforma, manutenção e/ou aluguel de imóveis públicos e/ou privados, ainda que de uso exclusivo da política da infância e da adolescência**.

⁵ MELO BARROS, Guilherme Freire. *Direito da Criança e do Adolescente*. 8ª Edição. Salvador: JusPODIVM. 2019 p. 24-25.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO
CAPITAL DA HOSPITALIDADE E DA LOGÍSTICA



Página 4 de 7

A despeito disso, a proposição de lei excepciona da regra de vedações as despesas destinadas para formação e qualificação dos integrantes do Conselho Tutelar (art. 33, II) e as destinadas para investimentos em aquisição, construção, reforma, manutenção e/ou aluguel de imóveis públicos e/ou privados, ainda que de uso exclusivo da política dos direitos da criança e do adolescente, desde que haja Resolução própria do COMDICAACAR estabelecendo as formas e critérios de utilização dos recursos (art. 33, V, parágrafo único).

Demonstrado isso, sugere-se, aqui, a alteração do PL 19/2020, a fim de se adequar à Resolução federal, considerando que o poder suplementar conferido aos municípios não permite que se contrariem normas estaduais e federais de proteção à infância e à juventude⁶.

Da recondução dos conselheiros tutelares

A recente alteração no artigo 132 do ECA promovida pela Lei Federal nº 13.284, de 9 de maio de 2019, passou a permitir a recondução dos conselheiros tutelares, mediante novos processos de escolha, o que prestigia a redação proposta pelo artigo 98 do PL 19/2020, em detrimento da constante nos §§ 1º e 2º do artigo 6º da Resolução CONANDA nº 170/2014.

Isso porque o texto proposto possibilita recondução, sem limites, desde que por meio de novo processo de escolha, enquanto que a norma do CONANDA limita a uma recondução e desde que o exercício atual do cargo não supere a um mandato e meio, não havendo, assim, ilegalidades, dada a desatualização da normativa do conselho federal

Da CNH como requisito para concorrer ao Conselho Tutelar

Ao mesmo tempo em que é possível aos municípios estabelecerem outros requisitos, além dos estampados no artigo 133 do ECA, para a eleição de membro do conselho tutelar, não se permite ofensa aos princípios constitucionais da isonomia e da razoabilidade, como manifestamente caracterizado quando se exige carteira nacional de habilitação (CNH) para candidatura ao cargo de conselheiro.

Nesse sentido:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. ATO NORMATIVO DO MUNICÍPIO DE ESTEIO. REQUISITOS PARA CANDIDATURA AO CARGO DE CONSELHEIRO TUTELAR. ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E LEGISLAÇÃO MUNICIPAL SUPLEMENTAR. EXIGÊNCIA DE ESCOLARIDADE MÍNIMA (ENSINO SUPERIOR).

⁶ No uso da competência suplementar, podem os municípios suprir as lacunas da legislação federal e estadual, regulamentando as respectivas matérias para ajustar a sua execução às peculiaridades locais. Entretanto, no uso dessa competência suplementar, não poderão os municípios contraditar a legislação federal e estadual existente, tampouco extrapolar a sua competência para disciplinar, apenas, assuntos de interesse local. Não há uma enumeração constitucional, expressa e taxativa, dos chamados assuntos de interesse local, de competência do ente municipal. Deverão eles ser identificados caso a caso, a partir da aplicação do princípio da predominância do interesse (PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. Direito Constitucional Descomplicado. 9 ed. São Paulo: Método, 2012, p. 362).



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO
CAPITAL DA HOSPITALIDADE E DA LOGÍSTICA



Página 5 de 7

POSSIBILIDADE. REQUISITO DE TER CARTEIRA NACIONAL DE HABILITAÇÃO (CNH) PARA CANDIDATURA A MEMBRO DO CONSELHO TUTELAR. VÍCIO MATERIAL CONSTATADO. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA E DA RAZOABILIDADE. REVOGAÇÃO DA NORMA INQUINADA. PERDA SUPERVENIENTE DE OBJETO. EXTINÇÃO PARCIAL DO PROCESSO. PRECEDENTES. A jurisprudência do E. Superior Tribunal de Justiça pacificou o entendimento de que os municípios estão autorizados a estabelecer requisitos outros, além dos estampados no art. 133, do ECA, para eleição de membro do conselho tutelar. Inteligência do art. 24, XV, e art. 30, II, ambos da CF/88. A exigência de nível superior de escolaridade, sem delimitação das áreas de conhecimento, para candidatura ao cargo de conselheiro tutelar não viola os princípios constitucionais da razoabilidade e da isonomia; ao reverso, o requisito de escolaridade mínima, além de não prejudicar a representatividade da comunidade local no conselho tutelar, pode se mostrar adequado à realidade vivenciada pelo Município de Esteio, sobretudo em razão da indiscutível relevância e complexidade das atribuições do cargo. Precedentes desta Corte e do Superior Tribunal de Justiça. Reconhecida a perda superveniente do objeto desta ação direta, na hipótese em que, após a propositura da demanda, sobrevém a revogação da norma municipal que, em manifesta ofensa aos princípios constitucionais da isonomia e da razoabilidade, estabelecia exigência de carteira nacional de habilitação (CNH) para candidatura ao cargo de conselheiro. Precedentes. PROCESSO PARCIALMENTE EXTINTO POR PERDA DE OBJETO, COM BASE NO ART. 485, VI, CPC/2015. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70081343493, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em: 02-09-2019)

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SANTA BÁRBARA DO SUL. EXIGÊNCIA DE CARTEIRA NACIONAL DE HABILITAÇÃO PARA INSCRIÇÃO E SELEÇÃO DE CANDIDATOS AO CONSELHO TUTELAR. VÍCIO MATERIAL. AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA E RAZOABILIDADE. AFRONTA AOS ARTS. 8º E 19, CAPUT, DA CE. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70066627480, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vicente Barrôco de Vasconcellos, Julgado em: 20-06-2016)

Não por outra razão que a redação § 1º do artigo 72 do PL 19/2020, que permite ao conselheiro tutelar a condução de veículos públicos, dentro da circunscrição do Município, precisa ser interpretada restritivamente, de modo que a permissão se atenha apenas a casos excepcionais e nos casos em que não haja motorista disponível, sob pena de comprometer a atividade ínsita prestada pelo Conselho Tutelar⁷.

⁷ **Ementa:** AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MUNICÍPIO DE VERA CRUZ. DISPONIBILIZAÇÃO DE MOTORISTA. CONSELHO TUTELAR. LEI MUNICIPAL Nº 4.766/2018. MULTA DIÁRIA. REDUÇÃO. 1. A Lei Municipal nº 4.766/2018 estabeleceu autorização aos Conselheiros Tutelares, em caráter excepcional, quando necessário para o cumprimento das atribuições inerentes ao órgão e se não houver motorista disponível, desde que devidamente habilitados, a dirigir veículo automotor de serviço ou de representação do Município. 2. Hipótese que contempla a utilização de veículo por Conselheiros Tutelares somente em caráter excepcional e se não houver motorista disponível, não podendo ser adotada tal postura como regra, sob pena de comprometer a atividade prestada pelo Conselho Tutelar no atendimento das crianças e adolescentes. 3. Redução da multa imposta na origem para eventual hipótese de descumprimento. 4. Concessão da antecipação de tutela na origem. AGRAVO DE INSTRUMENTO PARCIALMENTE PROVIDO. (Agravado de Instrumento, Nº 70079399200, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Antônio Vinícius Amaro da Silveira, Julgado em: 12-12-2018)



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO
CAPITAL DA HOSPITALIDADE E DA LOGÍSTICA



Página 6 de 7

Desse modo, recomenda a exclusão do inciso XI do artigo 88 e a alteração da redação do § 1º do artigo 72, ambos do PL 19/2020, para o que se sugere: “§ 1º É permitido ao Conselheiro Tutelar habilitado conduzir veículos públicos dentro do perímetro do Município de Carazinho, desde que em casos excepcionais e quando não haja motorista disponível”.

Do conselheiro tutelar candidato a cargo eletivo

A proposta de lei prevê a concessão de licença ao Conselheiro Tutelar que pretenda se candidatar nas eleições gerais ou municipais, com garantia de percepção de vencimentos integrais e prevendo prazo de desincompatibilização de três meses, sem prejuízo da convocação do suplente, além do dever de retorno no dia imediatamente posterior ao da realização das eleições (PL 19/2020, art. 106, parágrafo único; art. 107).

Ao passo que a Resolução CONAMA 170/2014, no § 3º do seu artigo 16, para a mesma situação fática, prescreve que “A homologação da candidatura de membros do Conselho Tutelar a cargos eletivos deverá implicar em afastamento do mandato, por incompatibilidade com o exercício da função”.

Percebe-se, com isso, que ambas as normas vão ao encontro do princípio constitucional da absoluta prioridade, já trabalhado linhas acima, que impõe dedicação exclusiva por parte do conselheiro tutelar em seu múnus.

O tema, até pouco tempo atrás, todavia, não era imune a controvérsias, dentre as quais se o afastamento poderia ser provisório ou, ao contrário, deveria ser definitivo, bem como se o prazo de desincompatibilização para concorrer ao cargo de prefeito e de vereador seria ou não o mesmo, considerando o disposto no inciso II, alínea “I” e no inciso VII, “a”, ambos do artigo 1º da Lei Complementar 64/1990.

Ao que tudo indica a tese prevalente é de ser possível o afastamento temporário, desde que previsto em lei, sob pena de vacância, e de que o prazo de desincompatibilização será de três meses, independente de se tratar de cargo do Poder Executivo ou do Poder Legislativo, por considerarem que as atividades exercidas pelo conselheiro tutelar são típicas de servidor público, de modo que devem receber o mesmo tratamento para fins eleitorais⁸.

Da posse dos conselheiros tutelares

⁸ Consulta. Prazo de desincompatibilização de Conselheiros Tutelares. O conselheiro tutelar exerce atividades típicas de servidor público, razão pela qual deve se afastar de suas funções no prazo de 3 (três) meses que antecedem o pleito para concorrer a cargo eletivo, independentemente de a eleição ser para o Executivo ou Legislativo Municipal, fulcro no art. 1º, inc. II, alínea “I”, da Lei Complementar n. 64/90. (Consulta n 2857, ACÓRDÃO de 15/05/2012, Relator(a) DR. HAMILTON LANGARO DIPP, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 15/05/2012)



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO
CAPITAL DA HOSPITALIDADE E DA LOGÍSTICA



Página 7 de 7

Por fim, sabe-se que a nomeação e posse dos cinco candidatos mais votados fica a cargo do Chefe do Poder Executivo (Resolução CONANDA 170/2014, art. 6º), o que, embora é reproduzido pelo artigo 96, § 1º do PL 19/2020, acaba contrariado pelo artigo 8º, XII e pelo artigo 101, que, ao contrário, preveem que a posse ficará a cargo do COMDICACAR, merecendo, pois, esta parte, correção.

POR TAIS RAZÕES, opina-se pela viabilidade técnico-jurídica do PL nº 19/2020, observadas as ressalvas destacadas nas páginas 4, 6 e 7.

É o fundamento.

É a conclusão, salvo melhor juízo.

Carazinho, 19 de maio de 2020.

Luís Fernando Bourscheid
Procurador do Poder Legislativo
Matrícula 50020
OAB/RS 93.542