PARECER JURÍDICO Nº 11/2023

PROJETO DE LEI Nº 08/2023

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de Projeto de Lei nº 08/2023 de iniciativa do Prefeito Municipal de Porto Feliz que *"DISPÕE SOBRE ALTERAÇÃO DA LEI Nº 5.734, DE 14 DE MAIO DE 2020, QUE TRATA DO CONSELHO TUTELAR NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE PORTO FELIZ, CONFORME ESPECIFICA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS"*.

2. De acordo com a justificativa que o acompanha, a medida proposta visa conceder o direito ao percebimento de auxílio alimentação, igual ao concedido aos funcionários públicos, bem como alterar o grau de escolaridade de nível superior para nível médio e exclusão do limite de idade de 60 anos.

3. Informa, que tais medidas têm por escopo possibilitar um maior número de interessados concorrentes ao Conselho Tutelar do Município, aduzindo que isso já foi sugerido pelo Promotor de Justiça da Comarca.

4. É a síntese do relatório. Passo à análise jurídica.

II – FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

5. Primeiramente, imperioso destacarmos, a autonomia política, financeira e administrativa que, por expressa previsão constitucional, (art. 18 da Constituição Federal) são dotados os Municípios, sendo estes competentes para gerir sua própria estrutura e serviços, ou seja, possuem capacidade de auto-organização, de autogoverno, de autoadministração e de autolegislação.

6. Nesse sentido, destaca-se o posicionamento de José Afonso da Silva[1]:

[1] DA SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 641.

> *"A autonomia municipal, assim, assenta em quatro capacidades:*
> *(a)* ***capacidade de auto-organização****, mediante a elaboração de lei orgânica própria;*
> *(b)* ***capacidade de auto-governo*** *(sic), pela eletividade do Prefeito e dos vereadores das respectivas Câmaras Municipais;*
> *(c)* ***capacidade normativa*** *própria, ou capacidade de autolegislação, mediante a competência de elaboração de leis municipais sobre áreas que são reservadas à sua competência exclusiva e suplementar;*
> *(d)* ***capacidade de autoadministração*** *(administração própria para manter e prestar serviços de interesse local)." (g.n.).*

7. A nossa Lei Maior, em seu artigo 227, assevera ser dever do Estado, da família e da sociedade proteger e resguardar as crianças e adolescentes assegurando-lhes todos os seus direitos, nos seguintes termos:

> *"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."*

8. Vale assentar que a Constituição Federal estabelece, em seu artigo 24, XV, a competência legislativa concorrente da União, Estados e Distrito Federal no que tange à proteção da infância e juventude.

9. Dentro deste contexto, com espeque no interesse local, pode o Município suplementar a legislação federal e estadual no que couber (artigo 30, incisos I e II da Lei Maior), *ipsis litteris*:

> *"Art. 30. Compete aos Municípios:*
>
> *I - legislar sobre assuntos de interesse local;*

II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;"

10. Da mesma forma, reza o artigo 6º, incisos I e II, da Lei Orgânica do Município de Porto Feliz, *in verbis*:

"Art. 6º - Compete ao Município legislar e prover tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua comunidade, cabendo-lhe, privativamente, as seguintes atribuições:

I – dispor sobre assuntos de interesse local nas áreas que não sejam de competência exclusiva da União e do Estado;
II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;"

11. O artigo 133 do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Lei nº 8.069/90) estabelece os seguintes requisitos para o acesso ao desempenho das funções de Conselheiro Tutelar: reconhecida idoneidade moral, idade superior a vinte e um anos e residir no município.

12. Todavia, o STJ tem reconhecido a competência dos Municípios para fixarem outros requisitos além dos previstos no referido artigo 133 do ECA para a candidatura a membro de Conselho Tutelar, senão vejamos:

"RECURSO ESPECIAL. MANDADO DE SEGURANÇA. CANDIDATURA A MEMBRO DO CONSELHO TUTELAR. LEI MUNICIPAL. **EXIGÊNCIA DE ESCOLARIDADE MÍNIMA. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO ART. 133 DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE.** I – A Lei nº 620/98, do Município de Duas Barras, Estado do Rio de Janeiro, ao exigir que os candidatos a Conselheiro do Conselho Tutelar possuírem, pelo menos, o primeiro grau completo, apenas regulamentou a aplicação da Lei nº 8.069/90, **adequando a norma às suas peculiaridades, agindo, portanto, dentro da sua competência legislativa suplementar (art. 30, inc. II, da CF). II – O art. 133 do ECA não é taxativo, vez que apenas estabeleceu**

> **requisitos mínimos para os candidatos a integrante do Conselho Tutelar, que é serviço público relevante, podendo, inclusive, ser remunerado.** III – Recurso especial provido." (STJ – Resp: 402155 RJ 2001/0167799-2, Relator Ministro FRANCISCO FALCÃO, Data de Julgamento: 28/10/2003, T1 – PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJ 15/12/2003, p. 189 RMP vol. 23, p. 411 RSTJ vol. 179, p. 112). (g.n.)

13. Outrossim, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo já se debruçou a respeito dos requisitos para o exercício da função de Conselheiro Tutelar:

> "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Mogi das Cruzes. Art. 8º, inciso III, da Lei nº 7.054/15, estabelecendo como requisito indispensável para o exercício da função de Conselheiro Tutelar residir na municipalidade há, no mínimo, 04 (quatro) anos. Constitucionalidade. Competência legislativa. **O Município detém competência legislativa suplementar em matéria de proteção à infância e à juventude (art. 30, I e II da CF), podendo ampliar o alcance normativo da legislação federal e estabelecer requisitos adicionais para o exercício do cargo de Conselheiro Tutelar. Doutrina e jurisprudência nesse sentido.** Razoabilidade da norma. Legítima e razoável a opção do Município de exigir, para o exercício da função de Conselheiro Tutelar, a residência, na municipalidade, por, no mínimo, 04 (quatro) anos. Exigência voltada à compreensão aprofundada acerca das peculiaridades onde será prestada a atividade. Expediente adotado em diversas municipalidades. Ação improcedente." (TJSP, Direta de Inconstitucionalidade nº 2179016-79.2020.8.26.0000, Órgão Especial, Relator Des. EVARISTO DOS SANTOS, Data do Julgamento: 20/04/2022) (g.n.)

> "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Inciso IV do art. 29 da Lei nº 3.044/2019 do Município de Francisco Morato. Exigência de 'curso superior' para elegibilidade como membro do Conselheiro Tutelar. Alegada invasão a competência da União para, concorrentemente com

Estados e Distrito Federal, legislar sobre a proteção à infância e à juventude. Ação improcedente. Inocorrência. ECA que traça normas gerais. Necessidade de especificidade dado o interesse local. **Municípios podem e devem legislar complementarmente a legislação federal com fundamento no art. 30, inciso I e II, da CF. Competência suplementar.** Ação improcedente." (TJSP, Direta de Inconstitucionalidade nº 2216612-34.2019.8.26.0000, Órgão Especial, Relator Des. XAVIER DE AQUINO, Data do Julgamento: 11/03/2020) (g.n.)

14. Ademais, esse é o ensinamento da doutrina mais autorizada sobre a matéria, conforme leciona PATRÍCIA SILVEIRA TAVARES:

*"Importa sublinhar que a lei estatutária preocupou-se em **determinar o mínimo aceitável ao exercício das funções de conselheiro tutelar, sendo tarefa do legislador municipal, caso entenda necessário, fixar outros requisitos para o exercício da função.**"*
*"Não há falar, neste caso, em invasão da esfera de competência legislativa da União, pois **não estará o Município inviabilizando o cumprimento da lei federal, e, sim, complementando-a, de modo a permitir que o conselho tutelar tenha a configuração mais adequada às aspirações da comunidade local**."*
"Nesse passo, é plenamente viável que conste da lei municipal, como requisitos ou pressupostos para o exercício da função de conselheiro tutelar, condições como a experiência mínima de trabalho com crianças ou adolescentes, grau mínimo de escolaridade, dedicação exclusiva ao cargo, entre outras." (destaquei e grifei coord. KÁTIA REGINA MACIEL "Curso de Direito da Criança e do Adolescente" Ed. Saraiva 10ª edição 2017 p. 575).

15. Confira-se, ainda, a posição de CARLOS ALBERTO CARMELLO JÚNIOR:

"O art. 133 da Lei n. 8.069/90 estabelece, como requisitos para a candidatura ao cargo de conselheiro tutelar, a

reconhecida idoneidade moral, idade superior a vinte e um anos e a residência no Município."
*"**A Lei Municipal pode estabelecer outros requisitos**, tais quais a escolaridade mínima, conhecimentos do Estatuto e da Constituição Federal, e prévia participação na efetivação de direitos infanto-juvenis."*
*"Neste aspecto, pensamos que a Lei deve exigir outros requisitos para a candidatura. **É que cada Município possui a sua peculiaridade no atendimento aos direitos de crianças e adolescentes, de modo a exigir do conselheiro habilidades específicas**."* (grifei - "A Proteção Jurídica da Infância, da Adolescência e da Juventude" Ed. Verbatim 2013 p. 146).

16. Pois bem, com espeque nas considerações exaradas, resta claro que a Lei Municipal pode estabelecer requisitos outros que não só aqueles contidos no art. 133 do ECA, sem ofender a este dispositivo.

17. Nessa esteira, resta límpido o direito de autorregulação e autoadministração do Município como Ente Federativo, conforme disposições insertas nos artigos 18, "*caput*" e 30, incisos I e II, ambos da Constituição Federal.

18. Noutra banda, de acordo com o art. 134 do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, incumbe ao Município dispor sobre o local, dia e horário de funcionamento do Conselho Tutelar, inclusive quanto à remuneração de seus membros. Vê-se, pois, que a norma federal cria verdadeira delegação legislativa para o Ente Municipal tratar sobre o assunto.

19. Com efeito, o rol trazido pelo referido art. 134 do ECA é *numerus apertus* (exemplificativo), tanto assim é que o *caput* do referido dispositivo imputa, de forma genérica, à Lei Municipal dispor sobre a remuneração dos respectivos membros do Conselho Tutelar, resguardando os benefícios específicos previstos (férias, 13º salário etc.).

20. Portanto, submete-se à conveniência e oportunidade do Chefe do Poder Executivo Municipal a criação/extensão de benefícios aos Conselheiros Tutelares.

21. Por fim, o Projeto em análise vem acompanhado do Demonstrativo do Impacto Orçamentário-Financeiro com o pagamento do auxílio alimentação a ser concedido aos Conselheiros Tutelares do Município de Porto Feliz, bem como da Declaração do Chefe do Poder Executivo Municipal de que as despesas geradas com o referido pagamento do auxílio alimentação tem adequação orçamentária e financeira com as peças de planejamento: PPA, LDO e LOA, em cumprimento ao artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

22. Não obstante o encaminhamento da estimativa de impacto orçamentário-financeiro e a declaração de adequação orçamentária e financeira, fundamental a apreciação da Assessoria Técnica Contábil desta Casa de Leis, a fim de que seja exarado o competente Parecer sobre a matéria relativa à Contabilidade Pública.

23. Tal Parecer certamente trará elementos seguros para avaliação dos nobres Edis, nesse ponto específico, por se tratar de matéria de natureza contábil.

III – CONCLUSÃO

24. Ante o exposto, pela análise jurídica realizada, constatamos que o Projeto de Lei nº 08/2023 não apresenta incompatibilidades quanto à forma, matéria e técnica legislativa, estando, pois, apto para continuar o seu trâmite até apreciação e deliberação final da Casa Legislativa, cabendo ao Plenário exercer o juízo de mérito.

25. Imperioso registrarmos, que o presente Parecer não tem efeito vinculante, tampouco decisório, mas sim trata-se de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Edilidade.

26. Feitas as colocações pertinentes para orientação dos nobres Vereadores, passamos a mencionar os requisitos regimentais a serem cumpridos quando da apreciação da matéria pelo Plenário do Legislativo Municipal:

SUPORTE JURÍDICO - O Projeto de Lei nº 08/2023 está amparado pelo artigo 6º, incisos I e II, c/c o artigo 40, inciso III, todos da Lei Orgânica Municipal.

DISCUSSÃO ÚNICA – Nos termos do artigo 204, § 3º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Feliz.

QUÓRUM - Maioria absoluta, conforme preceitua o artigo 217, inciso II e § 3º, inciso XII, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Feliz.

VOTAÇÃO NOMINAL – Na forma do artigo 218, inciso II, c/c o artigo 219, inciso III, todos do Regimento Interno da Casa Legislativa Municipal.

É o parecer[2], que submetemos à apreciação dos nobres Edis.

Porto Feliz, 30 de março de 2023.

Dra. Thais Mussi Ferreira
Advogada – OAB/SP 262.478

[2] Este Parecer contém 08 (oito) laudas, todas rubricadas pela Procuradora signatária.