

**CONSULTORIA JURÍDICA  
PARECER Nº 768**

**PROJETO DE LEI Nº 11.708**

**PROCESSO Nº 71.690**

De autoria do **PREFEITO MUNICIPAL**, o presente projeto de lei regula o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente (FMDCA); e revoga a Lei 7.102/08, correlata

A propositura encontra sua justificativa às fls. 18/19, e vem instruída com o demonstrativo de Estimativa do Impacto Orçamentário-Financeiro (fls. 20), e documentos de fls. 21/33.

Às fls. 34 há análise da Diretoria Financeira, através do Parecer nº 0065/2014, no sentido de que a propositura encontra-se apta à tramitação do ponto de vista financeiro-orçamentário.

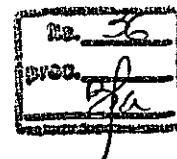
Reportando-nos ao estudo financeiro, em especial acerca da planilha de fls. 20 – de Estimativa do Impacto Orçamentário-Financeiro - temos que a mesma aponta impacto nulo para a implantação da presente ação, e previsão de superávit para o presente exercício e os três próximos. Ressalte-se que o parecer financeiro foi subscrito pelo Diretor Financeiro da Casa e por Assessor de Serviços Técnicos, pessoas eminentemente técnicas do órgão, cuja fundamentação se respalda esta Consultoria Jurídica, posto que matéria financeira e contábil não pertence ao seu âmbito de competência. Assim, nossa manifestação jurídica leva em consideração a presunção de verdade contábil-financeira exarada por quem de direito.

É o relatório.

**PARECER:**

***Análise orgânico-formal do projeto.***

A proposta em exame se nos afigura legal quanto à competência (art. 6º, *caput*), e quanto à iniciativa, que é privativa do Chefe do Executivo, uma vez objetiva regular o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente (FMDCA), e revogar dispositivos correlatos da Lei 7.102/08, encontrando respaldo no art. 46, IV e V, c/c o art. 72, I, II, IV e XII, sendo os dispositivos relacionados pertencentes à Lei Orgânica de Jundiaí.



A matéria é de natureza legislativa, da órbita de lei ordinária, uma vez que busca autorização para regular o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e instituir o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente (FMDCA), sendo imprescindível aval da Edilidade, quesito esse que busca suprir.

Relativamente ao quesito mérito, pronunciar-se-á o soberano Plenário, cabendo anotar que o fundamento da propositura, consoante justificativa de fls., em suma, ***“é decorrente da necessidade de adequação da legislação municipal às normas do ECA, bem como aos Planos Políticos Nacionais e Resoluções do CONANDA, sempre com a finalidade de fortalecer a democracia participativa e o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente, no âmbito municipal.”***

***Do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA)***

O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) tem relevante papel na instituição e implantação das políticas públicas de defesa da criança e do adolescente.

Há uma série de atribuições inerentes a este Sodalício, conforme muito bem pontua o Ministério Público do Estado do Paraná – Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça da Criança e do Adolescente e da Educação – Área da Criança e do Adolescente (**doc. Anexo**).

O projeto de lei traz tais atribuições em seu bojo.



***Do Fundo Municipal da Criança e do Adolescente (FMDCA).***

Cabe alertar que a criação de tal fundo deve respeito aos termos da Lei Federal nº 4320/64, Instrução Normativa RFB nº 1.131, de 21 de fevereiro de 2011 e Instrução Normativa RFB nº 1.183 de 19 de agosto de 2011

**• Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**

Dispõe, em seus arts. 71 a 74, sobre os Fundos Especiais, dentre os quais os Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente  
"(...)

**TÍTULO VII - Dos Fundos Especiais**

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

Art. 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a turnos especiais far-se-á atrav• Instrução Normativa RFB nº 1.183 de 19 de agosto de 2011és de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.

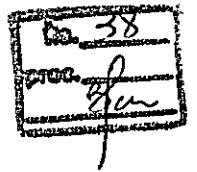
Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

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

"(...)"

**• Instrução Normativa RFB nº 1.131, de 21 de fevereiro de 2011**

Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados para fruição dos benefícios fiscais relativos ao Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas nas doações aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente e outros Fundos Especiais



• Instrução Normativa RFB nº 1.183 de 19 de agosto de 2011

Dispõe sobre o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ e prevê, em seu art. 5º, inciso X, que os fundos públicos a que se refere o art. 71 da Lei nº 4.320/1964, dentre os quais os Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente, devem ser inscritos no CNPJ

"Art. 5º São também obrigados a se inscrever no CNPJ:

(...)

X - fundos públicos a que se refere o art. 71 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964;

(...)"

**Comissões a serem ouvidas.**

Além da Comissão de Justiça e Redação, nos termos do disposto no inc. I do art. 139 do Regimento Interno da Edilidade, sugerimos a oitiva das Comissões de Finanças e Orçamento; de Direitos, Cidadania e Segurança Urbana e de Saúde, Assistência Social e Previdência.

da L.O.M.<sup>1</sup>).

**QUORUM:** maioria simples (art. 44, *caput*,

S.m.e.

Jundiaí, 09 de dezembro de 2014.

Fábio Nada Pedro  
Consultor Jurídico

Bruna Godoy Santos  
Estagiária de Direito

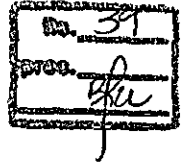
Ronaldo Salles Vieira  
Consultor Jurídico

Rafael Cesar Spinardi  
Estagiário de Direito

<sup>1</sup>Art. 44. As leis ordinárias exigem, para sua aprovação, o voto favorável da maioria simples.



**Ministério Público do Estado do Paraná**  
Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça  
da Criança e do Adolescente e da Educação  
Área da Criança e do Adolescente



**CURSO DE ATUALIZAÇÃO**

"A implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente: da possibilidade à necessidade"

## **CONSELHOS DE DIREITOS**

### **PRINCIPAIS ATRIBUIÇÕES**

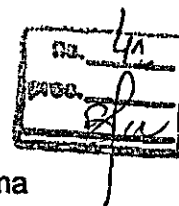
Abaixo relacionadas algumas atribuições específicas dos  
Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente

- Deliberar sobre a *política de atendimento* à criança e ao adolescente e coordenar o processo de elaboração dos "*Planos de Atendimento*" destinados à *efetivação dos direitos* relacionados no art. 4º, *caput*, do ECA e art. 227, *caput*, da CF;
- Exercer o "*controle social*" sobre a atuação do Governo na área infanto-juvenil; zelando para que este cumpra seus *deveres* para com as crianças, adolescentes e suas respectivas famílias, bem como para que sejam respeitadas as *normas e princípios* que norteiam a matéria, incluindo os *princípios da proteção integral e da prioridade absoluta à criança e ao adolescente*;
- Participar do processo de elaboração e aprovação das *propostas de leis orçamentárias* municipais (de modo que estas *contemplem os recursos necessários à implementação das políticas públicas* na área infanto-juvenil) e *acompanhar o processo de execução orçamentária*, zelando para que seja respeitado, em qualquer caso, o *princípio da prioridade absoluta* à criança e ao adolescente, conforme previsto no art. 4º, *caput* e par. único, alíneas "c" e "d", do ECA e art. 227, *caput*, da CF;
- Promover e coordenar a *articulação da "rede de proteção"* à criança e ao adolescente local, promovendo a *integração operacional* entre os órgãos governamentais e autoridades públicas corresponsáveis pelo atendimento de crianças, adolescentes e suas respectivas famílias, definindo "*fluxos*" de *atendimento* que assegurem maior *agilidade e eficácia nas abordagens e intervenções* realizadas (arts. 86 e 88, incisos V e VI, do ECA);
- Promover o *reordenamento dos programas e serviços públicos* governamentais (como os CREAS/CRAS e CAPs), zelando para que seja assegurada a *precedência de atendimento* a demandas na área da criança e do adolescente, assim como a *especialização de espaços e equipamentos*, além da *qualificação funcional dos profissionais* que neles atuam (arts. 4º, *caput* e par. único, alínea "b" e 259, par. único, do ECA);



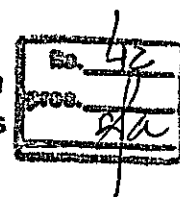
- Promover o *registro das entidades* não governamentais que executam os programas de atendimento a crianças, adolescentes e famílias relacionados no art. 90, do ECA - e que também correspondam às medidas relacionadas nos arts. 101, 112 e 129, do ECA (art. 91, *caput*, do ECA);
- Promover a *reavaliação e renovação*, no máximo a cada 04 (quatro) anos, do registro das entidades referidas no item anterior (art. 91, §2º, do ECA);
- Promover o *registro dos programas de atendimento* a crianças, adolescentes e famílias relacionados no art. 90, do ECA - e que também correspondam às medidas relacionadas nos arts. 101, 112 e 129, do ECA (art. 90, §2º, do ECA);
- Promover a *reavaliação e renovação*, no máximo a cada 02 (dois) anos, do registro dos programas de atendimento referidos no item anterior (art. 90, §3º, do ECA);
- *Monitorar*, permanentemente, o *funcionamento* dos programas e serviços destinados ao atendimento de crianças, adolescentes e suas respectivas famílias, *zelando por sua qualidade e eficácia*, além de sua *articulação* (arts. 86 e 90, §2º, do ECA);
- *Gerir o Fundo* dos Direitos da Criança e do Adolescente (art. 88, inciso IV e 260 e sgts., do ECA), *definindo as áreas, as modalidades de programas e os projetos que serão contemplados com os recursos respectivos* (dando preferência ao financiamento/cofinanciamento de projetos destinados ao atendimento de demandas que não estão sendo atualmente atendidas a contento);
- *Divulgar* amplamente à comunidade, com a antecedência devida (art. 260-G, do ECA):
  - o *calendário de suas reuniões* (incluindo as respectivas *pautas*);
  - as *ações prioritárias* para aplicação das políticas de atendimento à criança e ao adolescente;
  - os *requisitos para a apresentação de projetos* a serem beneficiados com recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente;
  - a *relação dos projetos aprovados* em cada ano-calendário e o *valor dos recursos previstos para implementação das ações*, por projeto;
  - o *total dos recursos recebidos e a respectiva destinação*, por projeto atendido, inclusive com cadastramento na base de dados do Sistema de Informações sobre a Infância e a Adolescência; e,
  - a *avaliação dos resultados* dos projetos beneficiados com recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente.
- Conduzir o *processo de escolha* dos membros do Conselho Tutelar (art. 139, *caput*, do ECA), zelando para sua regularidade;
- Realizar, periodicamente, as *Conferências Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente*, zelando para que suas deliberações *sejam incorporadas* aos "Planos de Atendimento" e tenham o devido *respaldo no orçamento municipal*.

## IMPORTANTE:



- A *política de atendimento* à criança ao adolescente é, eminentemente, uma política pública de caráter *intersetorial/interdisciplinar* (não podendo se resumir, como no passado, à atuação de entidades não governamentais e/ou dos serviços de assistência social), devendo o Poder Público, por meio de serviços públicos e programas governamentais e/ou, em caráter secundário/ complementar, com o apoio de entidades não governamentais, oferecer *alternativas de atendimento* para os mais diversos casos de ameaça/violação de direitos infanto-juvenis, nas *mais diversas faixas etárias* (que vão desde antes do nascimento até após o jovem completar 18 anos de idade);
- A definição de uma política pública para o atendimento de demandas na área da criança e do adolescente deve partir da realização de um *diagnóstico* sobre a exata dimensão do problema (a partir de dados quantitativos de casos atendidos pelas autoridades e equipamentos públicos), da estrutura de atendimento disponível e a elaboração de um "*planejamento estratégico*" acerca das ações a serem implementadas no sentido de sua efetiva solução (o que se dará, basicamente, a partir da *criação e/ou especialização* de programas e serviços, *qualificação* dos profissionais que neles atuam, *definição/redefinição* de "*fluxos*" de atendimento intersetorial etc., tudo com o devido *respaldo no orçamento público*);
- Um dos objetivos fundamentais da instituição dos Conselhos de Direitos pela Constituição Federal foi permitir a *efetiva participação da população* no processo de *elaboração da política e controle sobre as ações do Governo* (no exercício da chamada "*democracia participativa*"), de modo a permitir a implementação de "*políticas de Estado*", que *sobrevivam* ao mandato dos governantes (daí a razão de se falar em "*planos decenais*");
- O Conselho de Direitos *integra* a estrutura administrativa de Governo (sendo inclusive composto por representantes da administração direta), sendo o legítimo detentor da "*competência decisória*" sobre questões relacionadas à política de atendimento à criança e ao adolescente;
- As decisões do Conselho de Direitos, no regular exercício de sua competência deliberativa, *vinculam (obrigam) o administrador público*, que não terá condições de discutir seu mérito, sua oportunidade e/ou conveniência, cabendo-lhe apenas *tomar as medidas administrativas necessárias ao seu cumprimento*, a começar pela *adequação do orçamento público* às demandas de recursos necessários à implementação das políticas públicas respectivas, observado o mencionado princípio constitucional da prioridade absoluta à criança e ao adolescente e ao disposto nos arts. 4º, *caput* e par. único, alíneas "c" e "d" e 90, §2º, do ECA (vide acórdão do STJ ao final);
- Para o adequado desempenho de suas atribuições, o Conselho de Direitos precisa contar com uma *estrutura administrativa de apoio*, composta de, no mínimo, uma *Secretaria Executiva* e *servidores em caráter permanente* (cujo número pode variar de município para município, de acordo com o porte e a

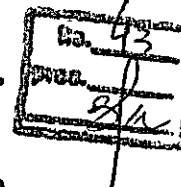
necessidade de cada um), uma *assessoria jurídica* e uma *equipe técnica interdisciplinar* capaz de realizar a avaliação/reavaliação dos projetos/ programas e de prestar todo suporte que se fizer necessário;



- Cabe ao Poder Público *garantir todas as condições de funcionamento regular e ininterrupto do Conselho de Direitos*, incluindo o custeio de eventuais despesas com deslocamento, alimentação e qualificação funcional dos Conselheiros, servidores lotados no órgão e/ou colocados à sua disposição, publicações das Resoluções, Deliberações, Editais e demais atos administrativos sob sua responsabilidade;
- No plano ideal, o Conselho de Direitos deve ter uma *composição ampla e plural*, tendo, de um lado, representantes dos setores da administração com atuação direta ou indireta na área da criança, adolescente e família (saúde, educação, serviço social, cultura, esporte, lazer, trabalho, habitação etc.), além de representantes dos setores de administração, *planejamento* e *finanças* (diante da atuação do Conselho no processo de elaboração do orçamento e na gestão do Fundo da Infância) e, de outro, de representantes dos diversos segmentos da sociedade que também estejam comprometidos com a defesa/promoção dos direitos de crianças e adolescentes (lembrando sempre que a composição deverá ser sempre paritária entre governo e sociedade);
- Todos os integrantes do Conselho devem ter a consciência de que exercem um *múnus público*, de *grande responsabilidade para com a sociedade*, razão pela qual precisam *honrar seus mandatos* e agir com *empenho e dedicação* na busca de *soluções concretas para os problemas* que afligem a população infanto-juvenil local;
- Tamanho é o "rol" de atribuições/responsabilidades/ deveres do Conselho de Direitos, que logicamente não basta a realização de uma única reunião ordinária mensal (especialmente quando isto ocorre de maneira meramente "formal", desordenada e sem objetividade), sendo imprescindível a realização de tantas reuniões ordinárias e extraordinárias quantas se fizerem necessárias.
- O *regimento interno* do Conselho de Direitos deve contemplar os diversos aspectos de sua atuação, podendo prever a criação de "comissões temáticas" ou equivalentes, que permitam a realização de estudos prévios e a divisão de tarefas entre os diversos integrantes do órgão, além da indicação da forma como serão conduzidas as reuniões e tomadas as decisões; como se dará a participação de especialistas e outros convidados, além da participação da população em geral;
- Os *projetos* que serão contemplados com recursos do FIA deverão ser selecionados em um verdadeiro "*processo licitatório*", com o *máximo de publicidade e transparência*, no qual o Conselho de Direitos irá definir, previamente em edital, além da modalidade de atendimento, os *requisitos mínimos* exigidos, os *critérios de seleção* e tudo o mais que for necessário para assegurar os devidos padrões de qualidade e a fiel observância dos princípios

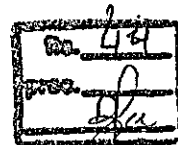


que regem a administração pública quando de sua seleção e execução (art. 37, da CF);



- Os recursos serão liberados após a celebração do respectivo convênio, à luz do *plano de aplicação* apresentado (que por sua vez deverá corresponder ao *plano de ação* previamente aprovado), podendo ser prevista a liberação por etapas, na medida em que o projeto for executado. Cabe não apenas ao Conselho de Direitos, mas também aos órgãos de controle do município (e também ao Tribunal de Contas), além do Ministério Público, a fiscalização da correta utilização dos recursos;
- Alternância, em sua presidência, entre representantes do governo e da sociedade;
- Deve ser estimulada a *participação de adolescentes* nas reuniões do Conselho de Direitos e nas Conferências de Direitos da Criança e do Adolescente, mas esta não pode ser meramente "formal". É importante desenvolver, junto às escolas, um trabalho de conscientização/formação política, de modo que os adolescentes sejam convidados a debater os problemas que o município enfrenta, no que diz respeito ao atendimento de sua população infanto-juvenil, e apresentar propostas concretas visando sua efetiva solução;
- Os integrantes dos Conselhos de Direitos são considerados "*agentes públicos*" para fins de incidência das disposições da Lei nº 8.429/1992 (*Lei de Improbidade Administrativa* - cf. art. 2º, deste Diploma Legal) e "*funcionários públicos*" para fins *Penais* (cf. art. 327, do Código Penal), *respondendo tanto por ação quanto por omissão* no desempenho de suas atribuições/ responsabilidades/deveres;
- O Ministério Público exerce, naturalmente, a *fiscalização* sobre o regular funcionamento do Conselho de Direitos e o efetivo desempenho de suas atribuições/competências/ deveres legais e constitucionais, devendo tomar as medidas administrativas e judiciais cabíveis (inclusive a *apuração da responsabilidade* administrativa e criminal de Conselheiros que se omitem no cumprimento de suas responsabilidades) sempre que constatar alguma irregularidade;
- A atividade fiscalizatória do Ministério Público sobre os atos do Conselho de Direitos *abrange a fiscalização do Fundo Especial* por este gerido (arts. 260, §4º e 260-J, do ECA), que também é exercida pelos Tribunais de Contas (pois tratam-se de *recursos públicos*);
- No Paraná, a atuação do Ministério Público junto aos Conselhos de Direitos é contemplada pela *Recomendação nº 04/1999*, da Corregedoria Geral do Ministério Público, sendo que, em âmbito nacional, a *Resolução nº 71/2011*, do Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP também dispõe sobre a matéria (em especial em seu art. 7º).

## LEMBRAR AINDA QUE:



- A *política de atendimento* à criança e ao adolescente se “materializa” em “Planos de atendimento” que, por sua vez, devem contemplar as “estratégias” de *prevenção, abordagem e atendimento* dos casos de ameaça/violação dos direitos infanto-juvenis relacionados no art. 4º, *caput*, do ECA e no art. 227, *caput*, da CF, por intermédio de serviços públicos e programas de atendimento dos mais variados;
- O atendimento de crianças e adolescentes deve, *necessariamente*, contemplar *também o atendimento de seus pais/responsáveis* (além de integrantes de sua “família extensa”), seja para evitar o afastamento do convívio familiar, seja para permitir a reintegração familiar daqueles eventualmente acolhidos;
- Cabe ao Poder Público prestar - de forma *espontânea* (ou seja, sem a necessidade de ser para tanto “provocado” pelo Poder Judiciário, Ministério Público ou mesmo pelo Conselho Tutelar) e *prioritária* - o atendimento necessário à plena efetivação dos direitos infanto-juvenis, devendo para tanto criar, adequar e/ou especializar programas e serviços, assegurando a “*precedência de atendimento*” preconizada pelo art. 4º, par. único, alínea “b”, do ECA e a “*qualidade e eficácia*” das abordagens e intervenções realizadas;
- Toda e qualquer intervenção em matéria de infância e juventude (incluindo aí aquelas realizadas junto às suas famílias) deve ser *planejada e executada sob a ótica interdisciplinar/intersetorial*, levando em conta, dentre outros, os *princípios* relacionados no art. 100, *caput* e par. único, do ECA;
- A “política de atendimento” para uma determinada demanda não se confunde e/ou não pode se resumir a um único programa de atendimento (ou serviço público), devendo contemplar *alternativas* de atendimento/ tratamento, de acordo com as *necessidades específicas de cada caso*. Não basta, portanto, que o atendimento seja prestado de maneira meramente “formal” e/ou “burocrática”, pois o *compromisso* do “Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente” - e de todos que nele atuam - não é com o simples “atendimento”, mas sim com o *resultado* (arts. 1º e 100, par. único, inciso II, do ECA);
- Os recursos necessários à implementação das ações, programas e serviços destinados ao atendimento de crianças, adolescentes e suas respectivas famílias devem ser contemplados, fundamentalmente, *no orçamento dos órgãos públicos* encarregados de sua respectiva execução (saúde, educação, assistência social, cultura, esporte, lazer, trabalho, habitação etc.), sendo os recursos eventualmente existentes no Fundo Especial da Infância e Adolescência - FIA, um mero “*complemento*” àquele (arts. 4º, *caput* e par. único, alíneas “c” e “d” c/c 87, incisos I e II; 90, §2º e 100, par. único, inciso II, do ECA).

**PODER DELIBERATIVO DOS CONSELHOS DE DIREITOS  
DECISÃO EMBLEMÁTICA DO STJ:**

NO.	45
PROCC.	STJ

*ADMINISTRATIVO E PROCESSO CIVIL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA ATO ADMINISTRATIVO DISCRICIONÁRIO: NOVA VISÃO.*

*1. Na atualidade, o império da lei e o seu controle, a cargo do Judiciário, autoriza que se examinem, inclusive, as razões de conveniência e oportunidade do administrador.*

*2. Legitimidade do Ministério Público para exigir do Município a execução de política específica, a qual se tomou obrigatória por meio de resolução do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.*

*3. Tutela específica para que seja incluída verba no próximo orçamento, a fim de atender a propostas políticas certas e determinadas.*

*4. Recurso especial provido.*

(STJ. 2ª T. RESP. nº 493811. Rel. Min. Eliana Calmon. J. 11/11/03, DJ 15/03/04).