

COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA

PROJETO DE LEI Nº 1.265, DE 2011

Dá nova redação ao art. 132 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que “Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente”, acrescentando parágrafos para definir a quantidade e distribuição dos Conselhos Tutelares.

Autor: Deputado ALESSANDRO MOLON

Relatora: Deputada ERIKA KOKAY

I - RELATÓRIO

O projeto de lei em epígrafe, de autoria do ilustre Deputado Alessandro Molon, dá nova redação ao artigo 132 do Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 –, acrescentando-lhe parágrafos. A proposição prevê que os municípios e o Distrito Federal criem e mantenham, no mínimo, um conselho tutelar para cada cem mil habitantes ou fração. A lei municipal (ou distrital) que distribuir os conselhos – preferencialmente um por circunscrição administrativa ou microrregião – deve levar em consideração a configuração geográfica e administrativa da localidade, a população de crianças e adolescentes e a incidência de violações de seus direitos, além de indicadores sociais.

Em sua justificativa, o autor do projeto afirma que a Resolução nº 139/2010 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), que regulamenta o Estatuto no que diz respeito aos conselhos tutelares, determina a criação de um conselho para cada duzentos mil habitantes. Pondera que a proporção não acompanhou o incremento do

contingente populacional brasileiro e às necessidades da infância e da adolescência, devendo, portanto, ser atualizada.

Ao projeto encontram-se apensadas as seguintes proposições: PL nº 1.552, de 2011, do Sr. Assis Melo; PL nº 5.865, de 2013, do Sr. Onofre Santo Agostini; PL 7.452, de 2014, do Sr. Onyx Lorenzoni, o PL nº 3.844, de 2015, da Sra. Laura Carneiro; o PL nº 5.746, de 2016, do Sr. Marx Beltrão, o PL nº 7.294, de 2017, do Sr. Tenente Lúcio e o PL 7.603, de 2017, do Sr. Benjamim Maranhão.

O PL nº 1.552, de 2011, dá nova redação ao artigo 132 do Estatuto, para tornar livre o número de reconduções¹. Altera, ainda, o artigo 134 da mesma Lei, para dispor ser a função de membro do conselho tutelar necessariamente remunerada.² Argumenta o autor que, gozando os membros do conselho tutelar da confiança da população, seria incoerente impedir a continuidade do exercício desta nobre função por óbice legal. Ademais, as responsabilidades dos conselheiros exigem conhecimento amplo da legislação e de aspectos voltados ao atendimento da criança e do adolescente, razão pela qual não se deve tolher da sociedade a possibilidade de contar com representante com conhecimento e experiência na área.

O PL nº 5.865, de 2013, altera o artigo 132 do Estatuto para modificar o número de membros do conselho tutelar para, no máximo, cinco e reduzir o mandato para dois anos. Dispõe que nos municípios com população inferior a dois mil habitantes haverá, no máximo, dois conselheiros; nos municípios com população entre dois mil e seis mil habitantes, o limite deve ser de três conselheiros e, nos demais municípios, cinco. Sustenta o autor ser necessário corrigir distorção consistente no número demasiado de membros do conselho em municípios pequenos, o que, segundo ele, oneraria os munícipes.

O PL nº 7.452, de 2014, altera os artigos 131, 132, 133, 134 e 135 do Estatuto, além de revogar o artigo 139 do mesmo diploma legal. A nova redação do artigo 131 declara ser o conselho tutelar órgão integrante da estrutura administrativa dos municípios e das regiões administrativas do Distrito Federal. A alteração do artigo 132 tem por finalidade alterar o processo de escolha dos conselheiros, que ocorreria por meio de concurso de provas e

¹ Tanto a redação atual do artigo (dada pela Lei nº 12.696/12) quanto a sua versão anterior (cuja redação havia sido dada pela Lei nº 8.242/91), além do dispositivo original, autorizam apenas uma recondução à função de membro do conselho tutelar.

² Tal alteração já foi promovida pela Lei nº 12.696/12, conforme se demonstrará no voto.

títulos. O artigo 133 vigoraria com redação distinta, acrescentando-se os seguintes requisitos para o exercício do cargo: (i) capacidade civil; (ii) diploma ou certidão de graduação e (iii) aprovação em concurso de provas e títulos. Pretende-se definir expressamente serem os membros do conselho servidores da administração pública municipal ou distrital (art. 134). O novo artigo 135 suprimiria a redação do atual, reproduzindo, em vez disso, a atual redação do parágrafo único do artigo 134. Por fim, revoga o artigo 139, que cuida do processo de escolha dos membros por meio de eleição, que se tornaria incompatível com o regime estatutário. Aduz o autor que a atual forma de escolha, por meio de processo eleitoral, não atende às necessidades de qualificação exigíveis para o cumprimento com eficiência das atribuições inerentes à atividade.

O PL nº 3.844, de 2015, tem por objetivo acrescentar o artigo 134-A à Lei, para determinar que os membros do conselho recebam capacitação para o bom funcionamento de suas atribuições.

O PL nº 5.746, de 2016, assim como o PL nº 1.552, de 2011, visa a tornar ilimitado o número de reconduções dos membros do conselho tutelar, mantendo, contudo, o mandato de quatro anos. Segundo o autor, a permanência do profissional no exercício da função garante uma boa e confiável prestação de serviços. No mesmo sentido, o PL nº 7.294, de 2017.

Por fim, o PL nº 7.603, de 2017, tal como os PL nº 1.552, de 2011 e 5.746, de 2016, pretende igualmente tornar ilimitado o número de reconduções dos membros do conselho tutelar, ao mesmo tempo em que preserva em quatro anos o mandato dos conselheiros. Segundo o autor, a restrição imposta de apenas uma recondução “vai de encontro à soberania popular”.

O projeto de lei foi distribuído à apreciação conclusiva das Comissões de Seguridade Social e Família, Finanças e Tributação e Constituição e Justiça e de Cidadania (admissibilidade), observando-se o regime de tramitação ordinária.

Escoado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas ao projeto.

Em virtude da nova interpretação conferida ao artigo 166 do Regimento Interno na Questão de Ordem nº 24, de 2015, não foi reaberto o prazo para a apresentação de emendas.

Em decorrência do apensamento dos PLs nºs 5.746, de 2016; 7.294, de 2017 e 7.603, de 2017, retornaram os autos a esta relatora, para a elaboração de novo parecer.

Nos termos do Regimento Interno (art. 32, XVII, *t*), compete a esta comissão manifestar-se sobre matérias relativas à criança e ao adolescente.

É o relatório.

II - VOTO DA RELATORA

Entre as inovações trazidas pelo ECA ao ordenamento jurídico está a previsão de criação dos conselhos tutelares, órgãos autônomos com a atribuição de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente. Inegável, portanto, a conveniência de o Parlamento se debruçar continuamente sobre o tema, ouvindo as queixas dos cidadãos e considerando sugestões de aperfeiçoamento do sistema normativo.

Inicialmente, verifica-se que a proposição principal, apesar de limitar-se ao acréscimo de parágrafos, reproduzia o texto do *caput* do artigo 132, então vigente. No entanto, este dispositivo foi alterado pela Lei nº 12.696/2012, posterior à data de apresentação da proposição, de modo que a alteração constante do projeto conferir-lhe-ia a redação idêntica à revogada, o que resultaria na redução do mandato dos conselheiros de quatro para três anos.

A ampliação do mandato pelo Congresso Nacional, quando da aprovação do Projeto de Lei nº 3.754, de 2012,³ que teve a honra de relatar, tinha por finalidade conferir aos membros do conselho tutelar mais tempo para a implementação de políticas concebidas em prol de crianças e adolescentes.

³ De autoria do Senado Federal (PLS 278/2009) e que se converteu na Lei nº 12.696/2012.

Considerando que as primeiras eleições unificadas ocorreram em outubro de 2015, quando se aplicou, pela primeira vez o novo prazo dos mandatos, ainda em curso, parece contraproducente, neste momento, implementar prazo diferente. Por esse motivo, o substitutivo que apresentamos preserva a redação atual do dispositivo.

No tocante à distribuição dos conselhos tutelares (considerando o contingente populacional, a configuração geográfica e administrativa, a população de crianças e adolescentes e a incidência de violações), parece-nos adequada e conveniente a alteração proposta. De fato, é curial que a população tenha acesso efetivo aos conselheiros, o que só se torna possível com a criação de órgãos próximos à comunidade e que disponham de conselheiros em número suficiente para o atendimento de suas demandas. Assim, os parágrafos 1º, 2º e 3º, que a proposição principal acrescenta ao artigo 132, aperfeiçoam a rede de atendimento infanto-juvenil.

Acredito que a implementação da nova legislação exige a fixação de norma de transição, considerando que os membros do conselho tutelar são eleitos em data nacionalmente unificada para o exercício de mandato de quatro anos. Deve-se evitar que os novos conselhos criados para cumprir as determinações legais decorrentes da aprovação deste projeto aguardem a data prevista no ECA para só então entrar em funcionamento. Assim, propomos que, para o atendimento do disposto nos parágrafos do artigo 132, os conselhos criados em data anterior à das eleições possam ter seus membros escolhidos em data distinta da prevista no § 1º do artigo 139, estendendo-se o mandato-tampão até a posse dos novos membros eleitos em data nacionalmente unificada.

O PL nº 1.552, de 2011, pretende tornar livre o número de reconduções dos membros do conselho tutelar. Com a devida vênia, divergimos do posicionamento do autor da proposição. A importante função pública do conselheiro tutelar não é considerada cargo público. A escolha mediante eleição tem por objetivo proporcionar maior participação popular na gestão dos órgãos, além de estimular os munícipes a candidatar-se à função. A

medida prevista no projeto em análise teria como consequência a criação de conselheiros de carreira, em prejuízo ao surgimento de novas lideranças comunitárias. Pelas mesmas razões, somos pela rejeição do PL nº 5.746, de 2016; do PL nº 7.294, de 2017 e do PL nº 7.603, de 2017, que têm idêntica finalidade.

Quanto à alteração do artigo 134, que pretende o PL nº 1.552, de 2011, para dispor sobre a remuneração dos membros do conselho, esclarecemos que disposições semelhantes já constam do ECA, havendo sido inseridas pela Lei nº 12.696/2012, aprovada após a apresentação do projeto. Neste ponto, portanto, está prejudicada a proposição (RI, art. 163, I).

Não parecem adequadas as propostas constantes do PL nº 5.865, de 2013. Ao fixar número máximo de conselheiros e silenciar sobre o mínimo, o projeto possibilita que determinados conselhos sejam organizados com apenas um membro, em manifesto prejuízo à colegialidade das decisões e ao funcionamento ininterrupto do órgão.

As alterações sugeridas no PL nº 7.452, de 2014, consistem na transformação da função de conselheiro tutelar em cargo público municipal, provido por meio de concurso de provas e títulos. No entanto, é importante ressaltar que a escolha por eleição dos conselheiros tutelares estimula o envolvimento da sociedade com o tema da proteção dos direitos da criança e do adolescente, uma vez que os conselheiros são conhecidos no meio social em que atuam e gozam da confiança da população. O processo de escolha em data nacionalmente unificada – instaurado pela Lei nº 12.686/2012 – consolidou esse modelo de democracia participativa. Sua substituição por modelo burocrático consistiria verdadeiro retrocesso social, afastando a cooperação da sociedade e das famílias. Além disso, é importante ressaltar o possível vício de constitucionalidade formal, consistente na criação de cargos e na disciplina dos servidores no âmbito da administração municipal por meio de lei federal de iniciativa parlamentar, o que será analisado de forma detida na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Por fim, o PL nº 3.844, de 2015, traz valorosa contribuição para o adequado funcionamento dos conselhos tutelares. A capacitação dos conselheiros conduz ao exercício de suas atribuições de forma mais eficiente, em observância aos preceitos legais aplicáveis. Além dos recursos destinados por força do parágrafo único do artigo 134 à capacitação, é prevista sua

complementação com fundos provenientes de programas de cooperação com outros entes federados ou particulares, o que amplia as possibilidades de custeio.

Ante o exposto, votamos pela APROVAÇÃO do PL nº 1.265, de 2011, e do PL nº 3.844, de 2015, na forma do substitutivo anexo, e pela REJEIÇÃO do PL nº 1.552, de 2011; do PL nº 5.865, de 2013; do PL nº 7.452, de 2014; do PL nº 5.746, de 2016, do PL nº 7.294, de 2017 e do PL 7.603, de 2017.

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputada ERIKA KOKAY
Relatora

COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 1.265, DE 2011

Acrescenta parágrafos aos arts. 132 e 134 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente –, a fim de estabelecer critérios para a distribuição dos Conselhos Tutelares nos municípios e no Distrito Federal e para a capacitação de seus membros.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei acrescenta parágrafos aos arts. 132 e 134 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente –, a fim de estabelecer critérios para a distribuição dos Conselhos Tutelares nos municípios e no Distrito Federal e para a capacitação de seus membros.

Art. 2º O art. 132 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente –, passa a vigorar acrescido dos seguintes parágrafos:

“Art. 132.

§ 1º Para assegurar a equidade de acesso, caberá aos municípios e ao Distrito Federal observar a proporção mínima de um conselho tutelar para cada cem mil habitantes ou fração.

§ 2º Quando houver mais de um conselho tutelar no mesmo município ou na mesma Região Administrativa do Distrito Federal, sua distribuição observará a configuração geográfica e administrativa da localidade, a população de crianças e adolescentes e a incidência de violações a seus direitos, assim como indicadores sociais.

§ 3º A legislação local definirá a área de atuação de cada conselho tutelar, devendo ser criado, preferencialmente, um conselho tutelar em cada região, circunscrição administrativa ou microrregião, observados os parâmetros indicados nos §§ 1º e 2º.” (NR)

Art. 3º A Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente –, passa a vigorar acrescido do seguinte art. 134-A:

“Art. 134-A. Os membros do conselho tutelar serão capacitados para o bom desempenho de suas atribuições de acordo com critérios definidos pelos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Parágrafo único. Sem prejuízo do disposto no parágrafo único do art. 134, a capacitação dos membros do conselho tutelar pode ser custeada complementarmente com recursos oriundos de programas de cooperação com outros entes federados ou particulares.”

Art. 4º Criado conselho tutelar para a satisfação dos critérios do art. 2º, o município ou o Distrito Federal, observado o disposto no § 1º, poderá, em data anterior à prevista no § 1º do art. 139 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990:

I – promover o processo de escolha de seus membros; ou

II – nomear os membros suplentes do conselho tutelar desmembrado, se os houver.

§ 1º O termo final do mandato do membro do conselho tutelar eleito na forma do inciso I ou designado conforme o inciso II coincidirá com a data de posse dos membros escolhidos em data nacionalmente unificada (art. 139, § 2º, da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990).

§ 2º O disposto neste artigo não prejudica a realização do processo de escolha em data nacionalmente unificada, que deverá ser realizado nos termos do art. 139, § 1º, da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor após decorridos 90 (noventa) dias de sua publicação oficial.

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputada ERIKA KOKAY
Relatora