

## **COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO**

### **PROJETO DE LEI Nº 1.735, DE 2011**

**(Apensados: PLs nºs 1.993/2011 e 2.544/2011)**

Altera a redação dos arts. 134 e 260 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, e o art. 6º da Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991, para determinar a alocação de recursos nos orçamentos da União, dos Estados e dos Municípios para o financiamento e a manutenção dos Conselhos Tutelares.

**Autor:** Deputada SANDRA ROSADO

**Relator:** Deputado DR. UBIALI

### **I – RELATÓRIO**

O PL nº 1.735, de 2011, de autoria da ilustre Deputada Sandra Rosado, determina que as leis orçamentárias federal, estadual e municipal deverão especificar dotações necessárias para a manutenção e o funcionamento dos Conselhos Tutelares. Estabelece, ainda, que o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar deverá ser levado em consideração para a definição das prioridades a serem atendidas com os recursos captados pelos fundos nacional, estaduais e municipais dos direitos da criança e do adolescente. Por fim, modifica a Lei nº 8.242/1991 para determinar o repasse de recursos do Fundo Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente aos fundos municipais para a manutenção e o financiamento dos Conselhos Tutelares.

Foram apensadas ao PL nº 1.735/2011 duas proposições:

- a) PL nº 1.993/2011: destina aos Conselhos Tutelares parcela do montante que os contribuintes poderão deduzir anualmente do imposto devido na declaração do Imposto sobre a Renda;
- b) PL nº 2.544/2011: modifica o Estatuto da Criança e do Adolescente, estabelecendo que deverá haver um Conselho Tutelar para cada cem mil habitantes, cabendo à lei municipal ou distrital dispor sobre o seu funcionamento e estabelecer dotação específica para a implantação, manutenção e funcionamento dos Conselhos Tutelares bem como custeio de suas atividades, como remuneração dos integrantes do conselho, custeio de despesas, espaço adequado para a sede e transporte adequado, permanente e exclusivo para o exercício da função.

As proposições foram aprovadas pela Comissão de Seguridade Social e Família, na forma de um Substitutivo.

Nesta Comissão, esgotado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas à matéria.

É o relatório.

## **II – VOTO DO RELATOR**

Cabe a esta Comissão, além do exame de mérito, apreciar a proposição quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, conforme estabelece o art. 53, inciso II, combinado com o art. 32, inc. X, alínea h, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Passemos à análise do Projeto nº 1.735/2011, de seus apensados e do substitutivo aprovado pela Comissão de Seguridade Social e Família.

## PL nº 1.735 de 2011

A alteração proposta pelo PL determina que a Lei orçamentária da União contenha recursos necessários à manutenção e funcionamento dos Conselhos Tutelares.

Verifica-se que a proposta em análise, à luz do art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101/2000), fixa para a União obrigação legal por um período superior a dois exercícios, constituindo despesa obrigatória de caráter continuado. Dessa forma, conforme o § 1º do mencionado dispositivo, “os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.” O art. 16, inciso I, preceitua que:

*“Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:*

*I – estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes.”*

No mesmo sentido dispõe a Lei nº 12.708, de 17 de agosto de 2012 (LDO 2013):

*“Art. 90. As proposições legislativas, conforme art. 59 da Constituição, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrar em vigor e nos dois subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, para efeito de adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.”*

Confirma o entendimento dos dispositivos supramencionados a Súmula nº 1, de 2008, da Comissão de Finanças e Tributação, que considera incompatível e inadequada a proposição que, mesmo em caráter autorizativo, conflite com a LRF, ao deixar de estimar o impacto orçamentário-financeiro e de demonstrar a origem dos recursos para seu custeio, exarada nos seguintes termos:

**SÚMULA nº 1/08-CFT - É incompatível e inadequada a proposição, inclusive em caráter autorizativo, que, conflitando com as normas da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - deixe de apresentar a estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro bem como a respectiva compensação.**

Confrontando os objetivos do PL nº 1.735, de 2011, com as disposições da LRF, da LDO e da Norma Interna da Comissão, constata-se que o projeto não está instruído (i) com a estimativa do impacto no exercício em que entrar em vigor e nos dois subsequentes; (ii) não detalha a memória de cálculo respectiva; e (iii) não aponta a correspondente compensação (aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa).

Portanto, para permitir a adequação financeira e orçamentária do PL 1.735/2011, propomos emenda saneadora na cláusula de vigência idêntica à apresentada ao PL nº 478/2007, que dispôs sobre o Estatuto do Nascituro.

#### **PL nº 1.993, de 2011**

O PL nº 1.993, de 2011, destina anualmente aos Conselhos Tutelares Municipais até 5% (cinco por cento) do montante que os contribuintes poderão deduzir do imposto devido, na declaração do Imposto de Renda, referente às doações feitas aos Fundos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, devidamente comprovadas, 2,5% do montante que os contribuintes poderão deduzir do imposto devido, na declaração do Imposto de Renda, referente às doações feitas aos Fundos Estaduais dos Direitos da Criança e do Adolescente e 1,5% do montante que os contribuintes poderão deduzir do imposto devido, na declaração do Imposto de Renda, referente às doações feitas ao Fundo Nacional da Criança e do Adolescente, nos termos do art. 260 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, na redação que lhe foi dada pela Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991.

A redação dada pela Lei nº 8.242/91 ao art. 260 da Lei nº 8.069/90 foi revogada recentemente pela Lei nº 12.594, de 2012. Portanto, a aprovação nos termos do projeto de lei resultaria na reprise da antiga redação.

Ademais a vinculação pretendida pelo projeto de lei contraria o art. 91 da LDO/2013, exige cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos aos projetos que vinculem receitas a despesas ou órgãos:

*"Art. 91. Somente será aprovado o projeto de lei ou editada a medida provisória que institua ou altere receita pública quando acompanhado da correspondente demonstração da estimativa do impacto na arrecadação, devidamente justificada.*

*§ 1º Os projetos de lei aprovados ou medidas provisórias que resultem em renúncia de receita em razão de concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial, ou que vinculem receitas a despesas, órgãos ou fundos, deverão conter cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos."*

#### **PL nº 2.544, de 2011**

O PL nº 2.544, de 2011, modifica os arts. 131, 132 e 134 do ECA, estabelecendo que deverá haver um Conselho Tutelar para cada cem mil habitantes, cabendo à lei municipal ou distrital dispor sobre o seu funcionamento e estabelecer dotação específica para a implantação, manutenção e funcionamento dos Conselhos Tutelares bem como custeio de suas atividades, como remuneração dos integrantes do conselho, custeio de despesas, espaço adequado para a sede e transporte adequado, permanente e exclusivo para o exercício da função.

Tal proposição não acarreta impacto ao orçamento da União.

#### **SUBSTITUTIVO AO PL nº 1.735, DE 2011, APROVADO PELA COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA**

O substitutivo aprovado pela Comissão de Seguridade Social e Família traz o mesmo dispositivo do PL nº 1.735, de 2011, determinando que a Lei Orçamentária da União contenha recursos necessários à manutenção e funcionamento dos Conselhos Tutelares, sem estimar o impacto orçamentário da despesa e sem apontar a correspondente compensação, contrariando o disposto nos artigos 16 da LRF, art. 90 da LDO/2013 e na Súmula nº 1/2008-CFT.

Ademais, o Substitutivo também vincula receitas, decorrentes de doação, a despesas com a formação e qualificação de Conselheiros Tutelares, sem estabelecer cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos, conforme exigido pelo art. 91 da LDO/2013.

## MÉRITO

No mérito, nossa análise deve restringir-se ao conteúdo dos PLs nºs 1.735/2011 e 2.544/2011, dada a incompatibilidade e inadequação orçamentária e financeira das demais proposições.

Assim, o PL nº 1.735/2011 destaca-se pela iniciativa de trazer, expressamente, a determinação para que sejam repassados recursos federais, estaduais e municipais para o financiamento das ações dos Conselhos Tutelares, órgãos tão importantes para o cumprimento das disposições do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Já o PL nº 2.544/2011, por sua vez, incorpora ao Estatuto da Criança e do Adolescente detalhes inseridos em Resolução do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, com o objetivo de fortalecer os Conselhos Tutelares, ação que entendemos ser fundamental para a consolidação dos direitos infanto-juvenis.

No que toca à questão orçamentária, a alteração proposta destaca que as leis orçamentárias municipais ou distritais deverão estabelecer dotações específicas para implantação, manutenção e funcionamento dos Conselhos Tutelares e para o custeio de suas atividades, elencando, inclusive, as despesas que não poderão deixar de ser contempladas por dotações: remuneração e formação de funcionários, custeio com mobiliário e equipamentos, despesas inerentes às atividades do Conselho, entre outras.

A proposta veda o uso de recursos dos fundos municipais ou distritais dos direitos da criança e do adolescente para as finalidades que especifica (exceto formação e qualificação funcional dos Conselheiros) e, por fim, estabelece que a inobservância às determinações ora apresentadas constituirá improbidade administrativa por parte do responsável pelo ato omissivo, nos termos da Lei nº 8.429/1992.

Pelo exposto, voto:

- a) pela incompatibilidade e inadequação orçamentária e financeira do PL nº 1.993/2011 e do Substitutivo aprovado pela Comissão de Seguridade Social e Família, não cabendo, pois, manifestação quanto ao mérito destas proposições;
- b) pela não-implicação orçamentária e financeira do PL nº 2.544, de 2011;
- c) pela adequação orçamentária e financeira do PL nº 1.735, de 2011, considerada a alteração saneadora constante da cláusula de vigência do Substitutivo em anexo; e
- d) no mérito, pela aprovação dos PLs nºs 1.735 e 2.544, ambos de 2011, na forma do Substitutivo.

Sala da Comissão, em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2013.

Deputado DR. UBIALI  
Relator

## COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

### SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 1.735, DE 2011

Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, e o art. 6º da Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991, para determinar a alocação de recursos+ nos orçamentos da União, dos Estados e dos Municípios para o financiamento e a manutenção dos Conselhos Tutelares e dispor sobre o funcionamento destes.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Os artigos 131, 132, 134 260 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, passam a vigorar com a seguinte redação:

*“Art. 131. O Conselho Tutelar é o órgão municipal ou distrital, permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela defesa dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta Lei e na Constituição Federal.”*  
(NR)

*“Art. 132. Em cada município e no Distrito Federal haverá, no mínimo, um Conselho Tutelar como órgão da administração pública local, composto de cinco membros, eleitos pelos cidadãos locais para mandato de três anos, permitida uma reeleição.*

*§1º Para assegurar a equidade de acesso, caberá aos Municípios e ao Distrito Federal criar e manter Conselhos Tutelares, observada a proporção mínima de um Conselho para cada cem mil habitantes.*

*§2º Quando houver mais de um Conselho Tutelar em um*

*Município, caberá a este distribui-los conforme a configuração geográfica e administrativa da localidade, a população de crianças e adolescentes e a incidência de violações a seus direitos, assim como os indicadores sociais.*

*§3º Cabe à legislação local a definição da área de atuação de cada Conselho Tutelar, devendo ser criado um Conselho Tutelar para cada região, circunscrição administrativa ou microrregião, observados os parâmetros indicados no §1º e no §2º.” (NR)*

*“Art. 134. Lei municipal disporá sobre local, dia e horário de funcionamento do Conselho Tutelar, inclusive quanto a eventual remuneração de seus membros.*

*Parágrafo único. Constará da lei orçamentária federal, estadual e municipal previsão dos recursos necessários à manutenção e funcionamento dos Conselhos Tutelares” (NR)*

*“Art. 260 .....*

*§ 1º-A. Na definição das prioridades a serem atendidas com os recursos captados pelos Fundos Nacional, Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente serão consideradas as disposições do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar, bem como a manutenção e o financiamento dos Conselhos Tutelares.*

*.....” (NR).*

*Art. 2º A Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo 134-A:*

*“Art. 134-A. A Lei Orçamentária Municipal ou Distrital deverá estabelecer dotação específica para implantação, manutenção e funcionamento dos Conselhos Tutelares e custeio de suas atividades.*

*§ 1º Para a finalidade do caput, devem ser consideradas as seguintes despesas:*

- a) remuneração digna dos integrantes do Conselho Tutelar conforme a relevância e complexidade da atividade desenvolvida;
- b) custeio com mobiliário, água, luz, telefone fixo e móvel internet, computadores, fax e outros;
- c) formação continuada para os membros do Conselho Tutelar;
- d) custeio de despesas dos conselheiros inerentes ao exercício de suas atribuições;
- e) espaço adequado para a sede do Conselho Tutelar, seja por meio de aquisição, seja por locação, bem como sua manutenção;
- f) transporte adequado, permanente e exclusivo para o exercício da função, incluindo sua manutenção; e
- g) segurança da sede e de todo o seu patrimônio.

§2º Na hipótese de inexistência de lei local que atenda os fins do caput ou seu descumprimento, o Conselho Municipal ou Distrital dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Conselho Tutelar ou qualquer cidadão poderá requerer aos Poderes Executivo e Legislativo, assim como ao Ministério Público competente, a adoção das medidas administrativas e judiciais cabíveis.

§3º O Conselho Tutelar deverá, mantendo sua autonomia, e apenas com o objetivo de ser dotado pelo Município ou Distrito Federal de estrutura adequada para seu funcionamento e manutenção, ser vinculado administrativamente, sem qualquer relação de hierarquia ou de qualquer espécie, para seu adequado funcionamento, ao órgão da administração municipal ou, na inexistência deste, ao Gabinete do Prefeito ou ao Governador, caso seja do Distrito Federal.

§4º Cabe ao Poder Executivo dotar o Conselho Tutelar de equipe administrativa de apoio.

§5º O Conselho Tutelar poderá requisitar serviços e

*assessoria nas áreas de educação, saúde, assistência social, dentre outras, com a devida urgência, de forma a atender ao disposto nos arts. 4º, parágrafo único, e 136, inciso III, alínea "a", desta Lei.*

*§6º Fica vedado o uso dos recursos do Fundo Municipal ou Distrital dos Direitos da Criança e do Adolescente para os fins previstos neste artigo, exceto para a formação e a qualificação funcional dos Conselheiros Tutelares.*

*§7º O não atendimento às determinações deste artigo caracterizará improbidade administrativa por parte do responsável pelo ato omissivo, cujos fatos serão apurados nos moldes previstos na Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.*

*§8º Caberá ao Ministério Público da Infância e Juventude a fiscalização quanto ao cumprimento das determinações deste artigo, com auxílio dos Conselhos da Criança e do Adolescente e do Conselho Tutelar de cada Município.*

Art. 3º O art. 6º da Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991, passa a vigorar com a seguinte redação:

*"Art. 6º .....*

*§ 2º Os recursos do Fundo Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente deverão ser repassados aos fundos municipais da criança e do adolescente para atender, prioritariamente, manutenção e financiamento dos Conselhos Tutelares." (NR)*

Art. 4º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação e surtirá efeitos financeiros a partir do primeiro dia do exercício financeiro seguinte ao de sua publicação.

Sala da Comissão, em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2013.

Deputado DR. UBIALI  
Relator