

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 nº 7.603, de 2017, do Sr. Benjamin Maranhão.

O PL nº 1.552, de 2011, dá nova redação ao artigo 132 do Estatuto, para tornar livre o número de reconduções¹. 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. Altera, ainda, o artigo 134 da mesma Lei, para dispor ser a função de membro do conselho tutelar necessariamente remunerada.²

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 municípios.

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 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

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.

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, os PLs nº 7.294 e nº 7.603, todos de 2017.

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 desapensamento do PL nº 7.879, de 2017, que estava apensado ao PL 5746/2016, sendo que este se encontra apensado ao PL 1265/2011 (principal), retornaram os autos a esta relatora, em 09/04/2018, 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 tive 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. 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.

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

O PL nº 1.552, de 2011, pretende tornar livre o número de reconduções dos membros do conselho tutelar. Argumenta o autor que o exercício da função de Conselheiro Tutelar requer a ação contínua e ininterrupta de seus membros, e por tal motivo, seria justo atualizar a legislação vigente, de modo a permitir que a vontade da comunidade seja respeitada no processo de escolha dos conselheiros tutelares, “tal como ocorre na representação legislativa, onde o poder soberano para escolher seus representantes cabe à população, que reconduz ao parlamento aqueles que merecem sua confiança. Ademais, é fato que, ao desempenharem bem a sua função, os conselheiros passam a ser conhecidos no meio social em que atuam e gozam da confiança da população. Além disso, o nobre autor afirma ser incoerente cassar a representação de conselheiros atuantes e dedicados que esta população queira reconduzir na função de lhes representar.

Ainda que a importante função pública do conselheiro tutelar não seja considerada cargo público e que a escolha mediante eleição tem por objetivo proporcionar maior participação popular na gestão dos órgãos, é preciso considerar que os conselheiros que cumprem suas atribuições com afinco, compromisso e responsabilidade, são naturalmente avalizados pela própria comunidade a participarem de novo processo de escolha, tornando, assim, legítima a recondução. Pelas mesmas razões, somos pela aprovação do PL nº 5.746, de 2016, do PL nº 7.294, de 2017, e do PL nº 7.603, de 2017, os quais trazem idêntica finalidade.

No que se refere ao acréscimo de parágrafos ao artigo 134, consideramos justo assegurar que o empregado e/ou servidor público civil ou militar da administração direta, autárquica e fundacional; e da administração indireta possa solicitar o afastamento do exercício do cargo, sem prejuízo da remuneração, das vantagens e benefícios inerentes ao exercício do cargo, emprego ou função pública, para exercer o cargo de Conselheiro Tutelar pelo período do mandato. Assim, valoriza-se a formação do servidor para que possa contribuir na defesa intransigente dos direitos de Crianças e Adolescentes, além de fomentar o processo participativo na comunidade.

Ainda no mesmo artigo, estabelece-se que o órgão de origem não pode recusar pedido de afastamento interposto por servidor para exercer a função de Conselheiro Tutelar, sob pena de responsabilização da autoridade competente. As alterações também possibilitam ao servidor optar pelo valor integral do subsídio do Cargo de CT, hipótese em que não pode perceber o subsídio ou a remuneração do cargo efetivo.

Acrescentamos também ao referido dispositivo que o servidor poderá perceber até oitenta por cento do subsídio do Cargo de Conselheiro Tutelar, sem prejuízo da remuneração ou subsídio do cargo efetivo, desde que a soma não ultrapasse o limite remuneratório imposto pelo inciso XI, artigo 37, da Constituição Federal.

No esforço de valorizarmos o trabalho daqueles (as) que se propõem a atuar na defesa dos direitos de Crianças e Adolescentes, introduzimos redação para definir que a função de membro do Conselho Tutelar exige dedicação exclusiva, sendo vedado o exercício concomitante de qualquer outra atividade pública ou privada remunerada, exceto a de magistério, respeitada a compatibilidade de horários.

Quanto à alteração do artigo 134, que pretende fazer 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, como dito anteriormente, 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 sua vez, 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.

Por fim, o substitutivo altera o art. 249 do ECA para estipular penalidade aos gestores públicos que incorrerem no descumprimento injustificado de determinação ou decisão do Conselho Tutelar, infração esta que ensejará a responsabilização do gestor público mediante aplicação da pena já estabelecida no citado artigo, qual seja, multa de três a vinte salários de referência, aplicando-se o dobro em caso de reincidência. Quando houver justificativa para o não cumprimento desse dispositivo, o gestor público disporá do prazo improrrogável de 120 (cento e vinte) dias para sanar a justificativa apresentada e, consequentemente, prover atendimento ao direito fundamental violado ou ameaçado, sob pena de aplicação da mesma sanção de que trata o mencionado dispositivo, sem prejuízo de outras penalidades previstas em lei, respeitados os princípios da ampla defesa e do contraditório.

Considerando que é imperiosa a aplicação da norma contida no artigo 249 do ECA no caso de descumprimento de requisição de serviço público expedida pelo Conselho Tutelar, bem como as peculiaridades de aplicação das normas prescritas nos artigos 236 do ECA e 330 do Código Penal, faz-se necessário legislar sobre a questão modificando-se o artigo 249 da referida norma.

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

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputada ERIKA KOKAY
Relatora

2017-11045.docx

COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 1.265, DE 2011

Altera o art. 132 e introduz parágrafos aos artigos 134 e 249 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente –, para estabelecer critérios de distribuição dos Conselhos Tutelares nos municípios e no Distrito Federal, capacitação e exercício da função de Conselheiro Tutelar por empregado e/ou servidor público civil ou militar da administração direta, autárquica e fundacional; e da administração indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei modifica o artigo 132 e introduz parágrafos aos artigos 134 e 249 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente –, para estabelecer critérios de distribuição dos Conselhos Tutelares nos municípios e no Distrito Federal, capacitação e exercício da função de Conselheiro Tutelar por empregado e/ou servidor público civil ou militar da administração direta, autárquica e fundacional; e da administração indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e dá outras providências.

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 com a seguinte redação:

“Art. 132. Em cada Município e em cada Região Administrativa do Distrito Federal haverá, no mínimo, 1 (um) Conselho Tutelar como órgão integrante da administração pública local, composto de 5 (cinco) membros, escolhidos pela população local para mandato de 4 (quatro) anos, sendo livre a recondução, mediante novo processo de escolha.

§ 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 Poderá haver mais de um conselho tutelar no mesmo município ou na mesma Região Administrativa do Distrito Federal, ainda que a população seja inferior a cem mil habitantes de acordo com a necessidade estabelecida a partir da configuração geográfica e administrativa da localidade, da população de crianças e adolescentes e da incidência de violações a seus direitos, bem como de 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. Acrescente-se os seguintes parágrafos ao art. 134 da Lei 8.069, de 13 de julho de 1990:

“Art. 134.....

§ 2º Para os efeitos desta lei, é assegurado ao empregado e/ou servidor público civil ou militar, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da administração direta, autárquica e fundacional; e da administração indireta, o afastamento do exercício do cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração, das vantagens e benefícios inerentes ao exercício do cargo, emprego ou função pública, para exercer o cargo de Conselheiro Tutelar pelo período do mandato.

§ 3º O órgão de origem não pode recusar pedido de afastamento do servidor para exercer a função de Conselheiro Tutelar, sob pena de responsabilização da autoridade competente.

§ 4º O servidor de que trata este artigo pode optar pelo valor integral do subsídio do Cargo de Conselheiro Tutelar, hipótese em que não pode perceber o subsídio ou a remuneração do cargo efetivo.

§ 5º Sem prejuízo da remuneração ou subsídio do cargo efetivo, o servidor de que trata este artigo faz jus a oitenta por cento do subsídio do Cargo de Conselheiro Tutelar desde que a soma não ultrapasse o limite remuneratório imposto pelo inciso XI, artigo 37, da Constituição Federal.

§ 6º A função de membro do Conselho Tutelar exige dedicação exclusiva, vedado o exercício concomitante de qualquer outra atividade pública ou privada remunerada, exceto a de magistério, respeitada a compatibilidade de horários.” (NR)

Art. 4º. A Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente –, passa a vigorar acrescida 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 e Distrital 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.” (NR)

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.” (NR)

Art. 5º A Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente –, passa a vigorar acrescido do seguinte art. 249-A:

“Art. 249-A. O descumprimento injustificado de determinação ou decisão do Conselho Tutelar ensejará a responsabilização do gestor público mediante aplicação da pena referida no art.249, da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente.

Parágrafo único: Em caso de justificativa para o não cumprimento do disposto no artigo anterior, o gestor público disporá do prazo improrrogável de 120 (cento e vinte) dias para sanar a justificativa apresentada e, consequentemente, prover atendimento ao direito fundamental violado ou ameaçado, sob pena de aplicação da mesma sanção de que trata o artigo antecedente, sem prejuízo da imposição de outras penalidades previstas na legislação, respeitados os princípios da ampla defesa e do contraditório.” (NR)

Art. 6º. Esta Lei entra em vigor após decorridos 90 (noventa) dias de sua publicação oficial.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2018.

Deputada **ERIKA KOKAY**
Relatora