

COMISSÃO DE PREVIDÊNCIA, ASSISTÊNCIA SOCIAL, INFÂNCIA, ADOLESCÊNCIA E FAMÍLIA

PROJETO DE LEI Nº 1.526, DE 2021

Apensados: PL nº 6.101/2023, PL nº 1.402/2024 e PL nº 2.246/2024

Dá nova redação aos arts. 132, 133 e 134 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente).

Autor: Deputado CAPITÃO FÁBIO ABREU

Relator: Deputado PASTOR DINIZ

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei (PL) nº 1.526, de 2021, sugere a alteração de dispositivos do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), para vincular os conselhos tutelares à esfera do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Atualmente, os conselhos tutelares são alocados na esfera municipal. Segundo a proposta, caberá ao município apenas a obrigação de disponibilizar local para funcionamento adequado do órgão, com serviços de vigilância, limpeza e manutenção.

Pela proposta, caberá à União arcar com a remuneração dos conselheiros tutelares.

O texto exige ainda a destinação de recursos orçamentários da União para esses conselhos e autoriza o Ministério a empregar até 10% dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) na atividade. Por fim, determina que os conselheiros deverão obrigatoriamente ter diploma de nível superior.

Ao Projeto de Lei nº 1.526, de 2021 (projeto principal), tramitam **apensados** três outros projetos de lei:



PL nº 6.101/2023, do Deputado Gilvan Máximo, que “Acrescenta o inciso VI ao art. 134 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, para conceder adicional de periculosidade ao membro do Conselho Tutelar”.

PL nº 1.402/2024, do Deputado Daniel Agrobom, que “Altera o art. 134 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, para conferir direitos aos membros do Conselho Tutelar, e dá outras providências”. Entre os direitos sugeridos estão o adicional de periculosidade, o adicional noturno e o empréstimo consignado em folha de pagamento.

PL nº 2.246/2024, do Deputado Delegado Caveira, que “Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), para dispor sobre a autonomia administrativa e orçamentária dos Conselhos Tutelares”.

O Projeto de Lei nº 1.526, de 2021, foi distribuído à Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família - CPASF; Finanças e Tributação - CFT (mérito e art. 54, RICD) e Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC (art. 54, RICD), sujeito à apreciação conclusiva pelas Comissões (art. 24, II, RICD), em regime ordinário de tramitação (art. 151, III, RICD).

No dia 21/5/2024, fui designado Relator das proposições neste Colegiado.

Nenhuma emenda aos projetos de lei foi apresentada, no prazo regimental de cinco sessões a partir dessa designação.

É o Relatório.

Passo a proferir o meu voto.

II - VOTO DO RELATOR

Na Justificação do Projeto de Lei nº 1.526, de 2021, o Autor assim se manifesta:



*“(…) entendemos como medida crucial, que a **União**, através do Ministério da Justiça, com recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), passem a **cuidar de forma direta e especial das funções dos Conselhos Tutelares**, ficando os Municípios e o Distrito Federal através de suas regiões administrativas responsáveis apenas por disponibilizarem um local para o funcionamento adequado, serviço de vigia, limpeza e manutenção predial, de acordo com especificações funcionais do Ministério da Justiça”. (Grifamos)*

Dito de outro modo, o projeto de lei sugere que o gasto com folha de pessoal dos conselhos tutelares passe a ser de responsabilidade da União e não mais dos Municípios e DF.

Em consulta ao *site* da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), encontramos os seguintes argumentos, alusivos ao Projeto de Lei nº 1.526, de 2021¹:

*“O entendimento da Confederação Nacional de Municípios (CNM) é que a **vinculação administrativa dos conselhos tutelares ser única e exclusivamente uma competência do Município onera técnica e financeiramente o Ente**, e a ausência de determinação de competências aos demais Entes, **principalmente financeiras**, sem dúvida **compromete** tanto a estrutura e sustentabilidade do conselho tutelar quanto **as finanças municipais**.*

(…)

***A CNM não pode afirmar que vincular o conselho tutelar à pasta da justiça e segurança pública seja o melhor caminho**, uma vez que o conselho é um órgão compreendido como de caráter permanente e autônomo, não jurisdicional, e tais características podem ser mal interpretadas, **gerando conflitos políticos no contexto local**”.* (Grifamos)

¹ <https://cnm.org.br/comunicacao/noticias/projeto-transfere-conselho-tutelar-do-municipio-para-a-esfera-federal-cnm-acompanha-tramitacao>. Acesso em 29/10/2024.



Disso deflui que até a CNM, a maior entidade municipalista do País e da América Latina², faz ressalvas quanto à viabilidade concreta do Projeto de Lei nº 1.526, de 2021.

O PL em exame configura uma tentativa de os municípios transferirem para a União o encargo financeiro de custear a remuneração dos conselheiros tutelares (previstos no art. 131 e seguintes do ECA).

Essa pretensão, todavia, não encontra respaldo constitucional, pois viola o disposto na recente Emenda Constitucional (EC) nº 128, de 22 de dezembro de 2022, norma promulgada posteriormente à apresentação do PL.

A EC nº 128/2022 acrescentou o § 7º ao art. 167 da Constituição Federal, para proibir a imposição e a transferência, por lei, de qualquer encargo financeiro decorrente da prestação de serviço público para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios³.

De acordo com a norma, leis federais não podem impor despesas sem previsão de fontes orçamentárias e financeiras ou transferência dos recursos necessários para a prestação do respectivo serviço público (incluindo despesas de pessoal e seus encargos) à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. As únicas despesas ressalvadas são as decorrentes da fixação do salário mínimo e as obrigações assumidas espontaneamente pelos entes federados.

A EC nº 128/2022 se alinha aos mecanismos de responsabilidade fiscal já existentes no âmbito constitucional e na legislação infraconstitucional. Por ocasião de sua promulgação, o Presidente do Congresso Nacional, Senador Rodrigo Pacheco, assim se manifestou⁴:

² <https://cnm.org.br/institucional>. Acesso em 30/10/2024.

³ "Art. 167.

§ 7º A lei não imporá nem transferirá qualquer encargo financeiro decorrente da prestação de serviço público, inclusive despesas de pessoal e seus encargos, para a União, os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios, sem a previsão de fonte orçamentária e financeira necessária à realização da despesa ou sem a previsão da correspondente transferência de recursos financeiros necessários ao seu custeio, ressalvadas as obrigações assumidas espontaneamente pelos entes federados e aquelas decorrentes da fixação do salário mínimo, na forma do inciso IV do caput do art. 7º desta Constituição."(NR)

⁴ Fonte: Agência Senado. Vide: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/12/22/congresso-promulga-emenda-que-impede-lei-federal-de-criar-despesa-sem-fonte-de-receita#:~:text=O%20Congresso%20Nacional%20promulgou%20nesta,presta%C3%A7%C3%A3o%20do%20respectivo%20servi%C3%A7o%20p%C3%ABlico>. Acesso em 30/10/2024.



*“Trata-se de uma alteração constitucional da maior importância para os entes federativos pois **prestigia sua saúde orçamentária** e fortalece a sua capacidade de financiamento de políticas públicas na medida em que **impede que os entes tenham as suas finanças oneradas por criação de programas que não venham acompanhados das fontes de recursos necessários ao seu custeio**”.* (Grifamos)

No caso do PL em exame, além de se transferir a despesa com a remuneração dos conselheiros tutelares para a União, ainda é sugerido que esta seja aumentada. O inciso VI, proposto para inserção no *caput* do art. 134 do ECA, prevê que os conselheiros devem fazer jus a “valores adicionais legais, de acordo com a CLT”.

Outro ponto que merece atenção é a previsão de que “Os Municípios e o Distrito Federal que não atenderem ao estabelecido no §3º deste artigo, dentro do prazo de 90 dias após solicitação do Ministério da Justiça, **incorrerão em ato de improbidade administrativa**” (§4º sugerido para o art. 134 do ECA).

Esse dispositivo, caso aprovado, destoariria totalmente do microsistema da improbidade administrativa, à luz das inovações promovidas pela Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021. Atualmente, o mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, **afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa** (art. 1º, §3º da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992).

Por sua vez, o **PL nº 6.101/2023, apensado**, que busca a concessão do adicional de periculosidade ao membro do Conselho Tutelar, padece da impropriedade de impor encargo financeiro ao Município sem a observância dos requisitos previstos na EC nº 128/2022.

No mesmo vício incorre o **PL nº 1.402/2024, apensado**, que sugere a concessão de novos direitos aos conselheiros tutelares, como o adicional de periculosidade, a indenização de transporte e o adicional noturno (a serem custeados pelos Municípios) e o empréstimo consignado em folha de pagamento.



O **terceiro apensado**, o **PL nº 2.246/2024**, que dispõe sobre a autonomia administrativa e orçamentária dos Conselhos Tutelares, afigura-se meritório. Todavia, **seu teor coincide parcial ou totalmente com outras proposições em tramitação** no Congresso Nacional. Por exemplo, o PL nº 10.491/2018, que “Institui e regulamenta os Conselhos Tutelares em todo o território nacional”. Outro exemplo é o PL nº 2.474/2022, que “Dispõe sobre as normas gerais para a criação, organização e o funcionamento dos Conselhos Tutelares em todo território nacional”⁵. O eventual seguimento da tramitação desse apensado poderia gerar futura duplicidade normativa, o que vai de encontro aos dizeres da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998 (art. 7º, I), norma que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

Assim, tendo em conta os óbices constitucionais e legais apontados, votamos pela **REJEIÇÃO** do Projeto de Lei nº 1.526, de 2021, e dos três projetos de lei apensados: Projeto de Lei nº 6.101, de 2023; Projeto de Lei nº 1.402, de 2024; e Projeto de Lei nº 2.246, de 2024.

Sala da Comissão, em de de 2024.

Deputado PASTOR DINIZ
Relator

2024-15189

⁵ <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/154732>. Acesso em 30/10/2024.

