

PARECER N° , DE 2018

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 631, de 2011, da Senadora LÍDICE DA MATA, que “altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, para dispor sobre o Conselho Tutelar”.

RELATOR(A): Senadora VANESSA GRAZZIOTIN

I – RELATÓRIO

Esta Comissão (CCJ) examina o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 631, de 2011, de autoria da Senadora Lídice da Mata, que *altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, para dispor sobre o Conselho Tutelar*.

Desde logo, impende observar que a proposição sob exame foi apresentada antes do advento da Lei nº 12.696, de 25 de julho de 2012, que promoveu, na Lei nº 8.069, de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA), diversas alterações relativas aos conselhos tutelares, muitas delas, por sinal, coincidentes com algumas das agora alvitradadas pelo PLS nº 631, de 2011. A descrição dos termos do PLS feita neste relatório leva em consideração, evidentemente, a redação do ECA já alterada pela Lei nº 12.696, de 1990.

O projeto é composto de quatro artigos, descritos a seguir.

O art. 1º pretende promover alterações em conjunto nos arts. 132 a 136 e 139 do ECA, da seguinte forma:

- mediante alterações no ***caput*** do **art. 132** e o acréscimo dos §§ 1º e 2º ao mesmo dispositivo, far-se-á com que haja não mais a quantidade mínima de apenas um conselho tutelar por município, mas, sim, a de um conselho por microrregião ou região administrativa, nos municípios que adotem essa espécie de organização, sendo que, cumulativamente a esse critério, deverá haver pelo menos um conselho tutelar para cada grupo de 150 mil habitantes;
- um § 3º acrescido igualmente ao **art. 132** determinará a redução do limite máximo de 150 mil para 75 mil habitantes por conselho tutelar, se, no respectivo município, houver profusão de casos de violação dos direitos da criança e do adolescente ou conjugação de acentuada extensão territorial com dispersão populacional;
- por meio da adição dos **incisos IV a VII** ao **art. 133**, passarão a ser requisitos necessários à candidatura a membro do conselho tutelar (além de idoneidade moral, idade mínima de 21 anos e residência no respectivo município, já hoje exigidas) educação básica completa, experiência comprovada de pelo menos um ano na promoção ou defesa dos direitos da criança e do adolescente, conhecimento comprovado sobre a legislação básica de proteção desses indivíduos e participação em cursos, seminários, congressos e outros eventos destinados ao estudo dos direitos ou políticas públicas relativos ao segmento infantojuvenil;
- o acréscimo dos §§ 1º a 3º do **art. 133** importará em que:
 - para efeitos do reconhecimento da idoneidade moral do candidato a membro do conselho tutelar, de que trata o inciso I do artigo, será considerado inidôneo aquele que tenha antecedentes criminais ou responda a processo por crime contra criança ou adolescente, ou



SF/18706.78576-00



SF/18706.78576-00

por violência doméstica e familiar contra a mulher;

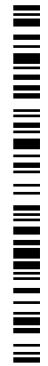
- para efeitos da demonstração de conhecimento acerca da legislação básica de proteção à criança e ao adolescente, de que deve tratar o inciso VI do artigo, o candidato terá de obter aproveitamento mínimo de cinquenta por cento em teste sobre o ECA, a ser formulado por comissão examinadora designada pelo respectivo conselho municipal ou distrital dos direitos da criança e do adolescente;
- para efeitos da comprovação de participação nos eventos mencionados no inciso VII ventilado para o artigo, os correspondentes certificados devem totalizar carga horária mínima de 180 horas;
- a redação proposta para o **art. 134** não traz grandes inovações em relação às já promovidas pela Lei nº 12.696, de 2012, salvo pela explicitação da garantia de descanso semanal remunerado aos conselheiros tutelares (**inciso III**);
- com o texto sugerido para o **art. 135**, o projeto pretende abolir o direito dos conselheiros tutelares à prisão especial em caso de crime comum (o que, no entanto, já foi efetuado pela Lei nº 12.696, de 2012), além de exigir dedicação exclusiva para o exercício da função de conselheiro tutelar;
- ao adicionar um **inciso XII** ao **art. 136**, incluir-se-á entre as atribuições dos conselhos tutelares a de manter registro das oitivas realizadas e dos documentos recebidos, bem como histórico do atendimento prestado, até que o atendido complete 21 anos de idade (o texto cogitado para

o **parágrafo único** do mesmo artigo versa sobre o afastamento, pelos conselhos, da criança ou adolescente do convívio familiar, em nada inovando em relação ao que já fez a Lei nº 12.696, de 2012);

- visa-se à completa reformulação do **art. 139**, detalhada abaixo:
 - o **caput** passará a prever que os conselheiros tutelares serão escolhidos em sufrágio universal, pelo voto direto, secreto e facultativo dos eleitores dos municípios e do Distrito Federal;
 - de acordo com o § 1º e seus incisos, a eleição dos conselheiros será realizada simultaneamente em todo o País, no primeiro domingo do mês de outubro do ano seguinte ao das eleições para governador e vice-governador dos estados e do Distrito Federal, devendo-se observar as seguintes regras:
 - o processo de escolha será disciplinado pelo respectivo conselho municipal ou distrital dos direitos da criança e do adolescente, pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e pelo próprio ECA, fiscalizado pelo Ministério Público e iniciado 180 dias antes da data da respectiva eleição, com o registro das candidaturas (**inciso I, alíneas ‘a’, ‘b’ e ‘c’**);



SF/18706.78576-00

SF/18706.78576-00

- as candidaturas serão individuais, não podendo ser apresentadas em lista nem sob o patrocínio de partidos políticos (**inciso II**);
- a isonomia na divulgação das candidaturas será garantida pelo poder público (**inciso III**);
- não haverá propaganda eleitoral nem distribuição de material de campanha, salvo folhetos, volantes e outros impressos (**inciso IV**);
- participará do sufrágio o eleitor regularmente inscrito na respectiva circunscrição eleitoral (**inciso V**);
- serão diplomados conselheiros tutelares os cinco candidatos mais votados, tendo por suplentes os dez imediatamente seguintes na ordem de votação (**inciso VI**);
- os critérios para eventual empate na votação serão, sucessivamente, tempo de experiência na promoção ou proteção dos direitos da criança e do adolescente, tempo de residência no respectivo município, formação em área vinculada à natureza das atividades dos conselhos tutelares e idade (**inciso VII, alíneas ‘a’ a ‘d’**);

SF/18706.78576-00

- o § 2º autoriza a celebração de convênio com a Justiça Eleitoral para a realização da eleição dos conselheiros tutelares.

O art. 2º do PLS nº 631, de 2011, busca inserir no ECA, concomitantemente, os arts. 135-A, 139-A, 139-B, 140-A, 249-A, 258-C e 262-A, com as finalidades abaixo especificadas:

- o art. 135-A determina ao poder público a promoção da capacitação dos conselheiros tutelares (semelhantemente ao que já fez a Lei nº 12.696, de 2012, ao alterar a parte final do parágrafo único do art. 134);
- segundo o art. 139-A, o poder público deverá realizar campanhas locais de esclarecimento para estimular a participação popular no processo de escolha dos conselheiros;
- o art. 139-B fixa a terceira semana do mês de janeiro do ano subsequente ao da eleição para a posse dos conselheiros (em desacordo, portanto, com o § 2º acrescido ao art. 139 pela Lei nº 12.696, de 2012, que fixou para tanto o dia 10 de janeiro do ano subsequente ao do processo de escolha);
- o art. 140-A obstará a continuidade do exercício do mandato do conselheiro que for condenado criminalmente ou se tornar réu em ação judicial relacionada a crime contra criança ou adolescente ou a violência doméstica e familiar contra mulher;
- o art. 249-A torna infração administrativa, passível de multa de um mil a três mil reais, o descumprimento injustificado de determinação da autoridade judiciária ou de deliberação do conselho tutelar ou dos conselhos dos direitos da criança e do adolescente;

 SF/18706.78576-00

- o art. 258-C torna infração administrativa a omissão da autoridade competente no provimento das condições necessárias ao funcionamento do conselho tutelar, sob pena de multa de até cem vezes o valor de sua remuneração mensal, perda da função, suspensão dos direitos políticos por três a cinco anos e proibição, por três anos, de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios;
- o art. 262-A autoriza à União suspender o repasse de transferências aos municípios que não tenham instalado os conselhos tutelares, exceto aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social.

O art. 3º cria uma regra de transição, estipulando que, independentemente de sua duração, o mandato dos conselheiros tutelares em exercício quando do advento da lei acaso resultante do PLS se extinguirá com a posse dos que forem eleitos no primeiro pleito simultâneo realizado no País.

Finalmente, o *caput* e o parágrafo único do art. 4º carreiam a cláusula de vigência, ao estabelecer que a lei porventura decorrente do projeto entrará em vigor trinta dias após sua publicação, sendo que a disposição do art. 262-A será aplicada somente a partir do segundo ano fiscal subsequente ao da mesma publicação.

De acordo com a justificação do projeto, “embora [o conselho tutelar] seja fundamental na estratégia de proteção integral adotada pela Constituição Brasileira (...), ele recebeu disciplina mais do que tímida no Estatuto [da Criança e do Adolescente], que acabou legando para os municípios a definição de parâmetros de natureza indiscutivelmente geral”. Por via de consequência, estariam ocorrendo disparidades gritantes: eleições diretas para a escolha dos conselheiros tutelares em algumas localidades, indicação pelos prefeitos em outras; bons salários algures, nenhuma forma de pagamento alhures; *etc.*

Ademais, as omissões do ECA estariam a contribuir para problemas outros, como a falta de estrutura mínima para o devido funcionamento dos conselhos e, mesmo, a inexistência desses órgãos em

alguns municípios. O PLS nº 631, de 2011, visaria, então, à resolução dessas pendências.

O projeto foi distribuído inicialmente a esta Comissão, de onde deverá seguir para a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), cabendo a esta decisão terminativa.

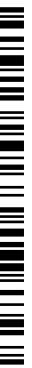
Ao projeto não foram oferecidas emendas.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 101, incisos I e II, do Regimento Interno desta Casa, cabe a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade dos temas que lhe são submetidos, bem como, no mérito, sobre as matérias de competência da União. De resto, o projeto não apresenta vícios relativos a seu **aspecto regimental**.

Quanto aos requisitos formais e materiais de **constitucionalidade**, nada há a opor ao PLS nº 631, de 2011, tendo em vista que *i*) compete concorrentemente à União legislar sobre proteção à infância e à juventude, a teor do disposto no art. 24, inciso XV, da Constituição Federal (CF); *ii*) cabe ao Congresso Nacional dispor sobre todas as matérias de competência da União (CF, art. 48, *caput*); *iii*) os termos da proposição não importam em violação de cláusula pétrea; e *iv*) não há vício de iniciativa, nos termos do art. 61 da Carta Magna.

No que concerne à **juridicidade**, o projeto *i*) possui o atributo da *generalidade*; *ii*) é consentâneo com os *princípios gerais do Direito*; e *iii*) afigura-se dotado de potencial *coercitividade*. Ademais, *iv*) o *meio* eleito para o alcance dos objetivos pretendidos (normatização via edição de lei) é o adequado. Porém, conforme mencionado no relatório acima, *v*) em considerável parcela da matéria vertida no PLS nº 631, de 2011, não há *inovação* do ordenamento jurídico, pois foram desconsideradas modificações análogas ou afins trazidas ao Estatuto da Criança e do Adolescente pela Lei nº 12.696, de 2012.



SF/18706.78576-00

É, aliás, precisamente esse aspecto da juridicidade relativo à inovação o motivo precípuo que ora nos constrange a oferecer emenda substitutiva ao projeto, de modo a adequá-lo à redação vigente do ECA.

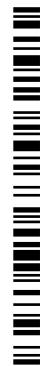
No **mérito**, soam-nos razoáveis e pertinentes os fundamentos esposados na justificação do PLS nº 631, de 2011, mediante os quais fica demonstrada a necessidade de preencher certas lacunas da legislação federal sobre a matéria, em especial diante das discrepâncias que se têm observado no funcionamento dos diversos conselhos tutelares, causadas exatamente por tais omissões. Todavia, cremos que alguns importantes incrementos podem ser conjecturados para a proposição.

A regra ventilada para o § 3º do art. 132 do ECA (redução do limite máximo de 150 mil para 75 mil habitantes por conselho tutelar, se, no respectivo município, houver profusão de casos de violação dos direitos da criança e do adolescente ou conjugação de acentuada extensão territorial com dispersão populacional) seria de difícil aplicação, pois exigiria a avaliação contínua da situação do município, visto que a abundância de casos de violação de direitos de certa natureza em determinada localidade pode ser pontual ou oscilante no tempo. Quanto à questão dos municípios onde se conjuguem grande dimensão e dispersão da população, uma solução mais simples e viável seriam recursos suficientes para a aquisição de veículos e remuneração de motoristas, o que é previsto, de forma indireta, na forma vigente do parágrafo único do art. 134. Cremos que todas essas dificuldades podem, enfim, ser evitadas meramente ao reduzir-se o grupo mínimo a ser atendido por conselho tutelar de 150 mil para 100 mil habitantes.

Os incisos V e VII propostos para o art. 133 – exigindo dos candidatos a conselheiros tutelares experiência comprovada na promoção ou defesa dos direitos da criança e do adolescente, além de participação em eventos destinados ao estudo dos direitos ou políticas públicas relativos ao segmento infantojuvenil – tendem a restringir por demais o universo de possíveis candidatos, principalmente nos pequenos municípios. Embora esses requisitos sejam decerto apropriados, parece-nos mais razoável que sejam caracterizados como facultativos e possam figurar como cogentes em sede de lei municipal, de acordo com as circunstâncias de cada localidade.



SF/18706.78576-00

 SF/18706.78576-00

No cotejo da redação alvitrada para o art. 134 com aquela em vigor, soam pertinentes a menção, no *caput*, ao **regime** de funcionamento dos conselhos – em vez de ao dia e ao horário – e a inclusão, por meio de inciso, do direito dos conselheiros tutelares a descanso semanal remunerado. Dessa forma, por via oblíqua, explicita-se que as atividades que lhes são típicas devem ser exercidas em jornada cotidiana e regular, e não de modo esparso ou excepcional.

A redação do art. 139 tem o potencial de reacender uma antiga controvérsia entre os especialistas dos direitos infantojuvenis, que diz respeito à conveniência de o processo de escolha dos conselheiros tutelares ocorrer mediante sufrágio universal. Perceba-se, a propósito, que a redação atribuída pela Lei nº 12.696, de 2012, ao art. 139 do ECA reflete o desfecho encontrado para conciliar as antagônicas posições: a escolha até pode ocorrer por sufrágio universal, mas também é possível que se realize de forma indireta (intermediada, por exemplo, por entidades da sociedade civil), a depender do que dispuser a lei municipal. Considerando o pouco tempo transcorrido desde o advento da Lei nº 12.696, de 2012, não nos parece ser agora o momento de ressuscitar essa polêmica, impondo aos municípios e ao Distrito Federal, de modo unilateral, um método estanque para tal seleção.

Se há, porém, uma disposição do texto sugerido pelo PLS sob exame para o art. 139 que merece ser conservada é a que consta de seu § 1º, inciso II, vedando as candidaturas não individuais, que se apresentem em lista ou sob o patrocínio de partido político. Isso terá o condão de obstar a ingerência político-partidária em um processo que o legislador pátrio tem feito questão de distinguir do eleitoral, como deixou claro, por exemplo, nas alterações que promoveu no Título V do ECA, por meio da Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991.

O conteúdo dos alvitrados arts. 135-A e 139-B já recebem tratamento na forma atual do ECA, respectivamente, na parte final do parágrafo único do art. 134 e no § 2º do art. 139.

A norma expressa no tencionado art. 139-A ficaria topicamente mais bem encartada em um dos parágrafos do art. 139, que versam precisamente sobre as regras atinentes ao processo de escolha dos conselheiros tutelares.

 SF/18706.78576-00

A ideia do art. 140-A é excelente, mas veio expressa, na proposição, de forma equivocada, pois não se enquadra propriamente em caso de impedimento, mas de perda do mandato de conselheiro tutelar. É fácil vislumbrar, ainda, uma série de situações outras, além daquelas ali discriminadas, que deveriam implicar tal perda. Ademais, a redação sugerida é dúbia, pois dela se poderá inferir que importará em tal impedimento tão somente a condenação criminal em ação judicial relativa a crime contra criança ou adolescente ou a violência doméstica e familiar contra a mulher, e não toda e qualquer condenação criminal.

O tencionado art. 262-A é louvável, e pode ser igualmente melhorado. A União deve poder suspender o repasse de transferências voluntárias não somente ao município que não tenha instalado os conselhos tutelares, como também àquele que, tendo-o feito, não lhes proporcione os recursos necessários a seu bom funcionamento, em conformidade com o que prescreve a forma vigente do parágrafo único do art. 134.

Por fim, é digna de nota a **técnica legislativa** empregada na confecção da proposição sob exame, nos moldes exigidos pela Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que *dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal*. A única objeção é que, para melhor atender ao disposto na parte final do art. 5º da Lei Complementar nº 95, de 1998, seria recomendável que se explicitasse de forma mais clara, na ementa do PLS, os dispositivos do ECA que serão modificados e que lhe serão acrescidos.

III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 631, de 2011, na forma da seguinte emenda substitutiva:

EMENDA Nº - CCJ (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI DO SENADO N° 631, DE 2011



SF/18706.78576-00

Altera os arts. 132 a 136 e 139 do Estatuto da Criança e do Adolescente e acrescenta-lhe os arts. 140-A, 249-A, 258-C e 262-A, para dispor sobre o Conselho Tutelar.

Art. 1º Os arts. 132, 133, 134, 135, 136 e 139 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 132. Em cada região administrativa ou microrregião dos municípios assim organizados, bem como em cada região administrativa do Distrito Federal, haverá, no mínimo, um Conselho Tutelar como órgão integrante da administração pública local, composto de cinco membros, escolhidos estes pela população local para mandato de quatro anos, sendo permitida uma recondução, mediante novo processo de escolha.

Parágrafo único. Além da quantidade mínima por unidade administrativa estabelecida no *caput*, deverá haver pelo menos um Conselho Tutelar para cada grupo de cem mil habitantes.” (NR)

“Art. 133.

.....

IV – educação básica concluída;

V – conhecimento da legislação essencial sobre proteção da criança e do adolescente, a ser demonstrado em aferição específica.

§ 1º Para efeitos do inciso I, será considerado inidôneo aquele que tenha antecedentes criminais ou responda a processo por crime contra criança ou adolescente, ou por violência doméstica e familiar contra a mulher.

§ 2º A demonstração do conhecimento a que se refere o inciso V depende da obtenção de aproveitamento mínimo de cinquenta por cento em teste sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e sobre outros diplomas legais eventualmente discriminados em lei municipal, a ser formulado por comissão examinadora designada pelo Conselho Municipal ou Distrital dos Direitos da Criança e do Adolescente.

§ 3º Lei municipal poderá estipular requisitos adicionais para a candidatura a membro do Conselho Tutelar, a exemplo de comprovada experiência mínima na promoção ou defesa dos direitos

SF/18706.78576-00



da criança e do adolescente, participação em eventos destinados à discussão ou ao estudo desses direitos, entre outros.” (NR)

“Art. 134. Lei municipal ou distrital disporá sobre o local e o regime de funcionamento do Conselho Tutelar, e sobre a remuneração dos respectivos conselheiros, a quem são assegurados os seguintes direitos durante o exercício efetivo do mandato:

.....
VI – descanso semanal remunerado.

.....” (NR)

“Art. 135. O exercício efetivo da função de conselheiro se dará em regime de dedicação exclusiva, constituirá serviço público relevante e estabelecerá presunção de idoneidade moral.” (NR)

“Art. 136.

.....
XII – manter registro das oitivas realizadas e dos documentos recebidos, bem como histórico do atendimento prestado, até que o atendido complete vinte e um anos de idade.

.....” (NR)

“Art. 139.

.....
§ 4º A candidatura a conselheiro tutelar será individual, não se admitindo a apresentação de lista nem o patrocínio de partido político.

§ 5º O poder público estimulará a participação popular no processo de escolha dos conselheiros tutelares, com campanhas de esclarecimento veiculadas nos meios de comunicação locais.” (NR)

Art. 2º A Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), passa a vigorar acrescida do seguinte art. 140-A, compondo um Capítulo VI para seu Título V, dos seguintes arts. 249-A e 258-C, no Capítulo II de seu Título VII, e do seguinte art. 262-A, em suas Disposições Finais:

“Título V



SF/18706.78576-00

Capítulo VI

Da Perda de Mandato

Art. 140-A. Sem prejuízo do disposto na legislação penal e na relativa à responsabilização por ato de improbidade administrativa, o conselheiro tutelar perderá o mandato por causa de:

I – renúncia;

II – exercício de cargo, emprego ou função pública ou privada remunerada;

III – condenação criminal por qualquer crime, bem como recebimento de denúncia em ação penal relativa a crime contra criança ou adolescente ou a violência doméstica e familiar contra a mulher;

IV – decisão definitiva em processo administrativo disciplinar em razão de inobservância dos deveres e proibições inerentes à função, assegurados o contraditório e a ampla defesa.

Parágrafo único. A candidatura a cargo eletivo diverso implica a renúncia à função de conselheiro tutelar e a imediata convocação e posse do suplente na condição de titular.”

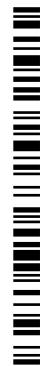
“**Art. 249-A.** Descumprir injustificadamente determinação da autoridade judiciária ou deliberação do Conselho Tutelar ou dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente:

Pena – multa de R\$ 1.000,00 (mil reais) a R\$ 3.000,00 (três mil reais).”

“**Art. 258-C.** Deixar a autoridade competente de prover as condições necessárias ao funcionamento do Conselho Tutelar:

Pena – multa de até cem vezes o valor da respectiva remuneração mensal, além de perda da função pública, suspensão dos direitos políticos pelo prazo de três a cinco anos e proibição, pelo prazo de três anos, de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual o infrator seja sócio majoritário.”

“**Art. 262-A.** Poderá a União suspender o repasse de transferências voluntárias, excetuadas aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social, ao município que não tenha instalado os Conselhos Tutelares, na forma do art. 132, ou que, tendo-



SF/18706.78576-00

o feito, não lhes proporcione os recursos necessários a seu bom funcionamento, na forma do parágrafo único do art. 134.”

Art. 3º Para fins de unificação do processo de escolha previsto no § 1º do art. 139 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, o mandato dos conselheiros tutelares em exercício na data inicial de vigência desta Lei se extinguirá com a posse dos que forem eleitos no primeiro pleito simultâneo realizado no País.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor trinta dias após sua publicação.

Parágrafo único. O disposto no art. 262-A da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, será aplicado a partir do segundo ano fiscal subsequente ao da publicação desta Lei.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora