

**Balanço:**

**Ação legislativa e os conselhos tutelares no marco dos 20 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente**

**Consultor: Benedito Rodrigues dos Santos**

## **Apresentação**

O trabalho que apresentamos a seguir é uma “análise-balanço” de duas décadas da ação legislativa do Congresso Nacional na busca de normatizar a criação e o funcionamento dos Conselhos Tutelares em todo país. Nessa seção, apresentamos um mapeamento dos projetos de lei que tramitaram no Congresso Nacional desde o primeiro ano que se seguiu à sanção e ao início da vigência do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), até dezembro do ano 2010, quando encerramos a pesquisa.

Os dados obtidos nos possibilitaram analisar a evolução da apresentação desses projetos; a quantificação; os partidos de seus autores e as matérias legisladas. Possibilitaram também realizar uma leitura-descrição do conteúdo dessas proposituras por temáticas relativas ao fluxo de criação e funcionamento dos Conselhos Tutelares e tecer considerações sobre a eficiência, a eficácia e o impacto dos projetos sobre os Conselhos Tutelares.

Este artigo compõe um conjunto três outros documentos sobre a ação legislativa e os Conselhos Tutelares nas duas décadas de vigência do Estatuto da Criança e do Adolescente. As três peças podem ser consideradas no seu conjunto ou separadamente. Elas guardam entre si autonomia e complementaridade.

Este primeiro documento, a análise balanço dos projetos de lei que já tramitaram ou estão em trâmite no Congresso Nacional, é um produto *off the contract*, oferecido como um bônus desta consultoria ao Projeto Criança Prioridade no Orçamento, em celebração ao 20º aniversário do Estatuto da Criança e do Adolescente.

**Brasília, outubro de 2010**  
**No 20º aniversário do Estatuto da Criança e do**  
**Adolescente**

Benedito Rodrigues dos Santos  
Professor e consultor especializado em infância e adolescência

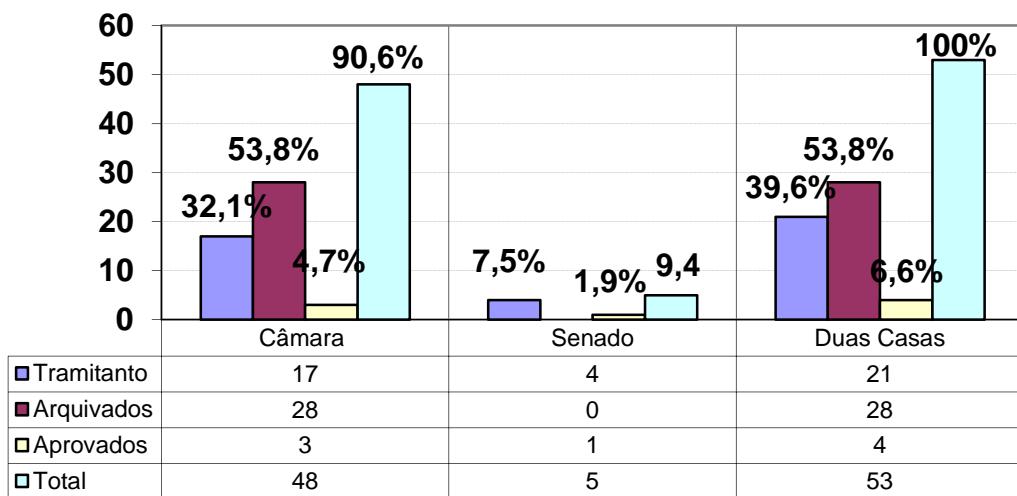
## **O Legislativo Federal e os Conselhos Tutelares nos 20 anos de vigência do ECA**

A considerar pelo número de iniciativas de projetos de lei sobre Conselhos Tutelares que foram transformados em norma jurídica nesses 20 anos de vigência do ECA, pode-se afirmar que o legislador não pratica o que normatiza: a criança não se constitui numa prioridade absoluta para o Congresso Nacional.

Entre os anos de 1991 e 2010 (até outubro), registramos a apresentação de 53 (cinquenta e três projetos) dirigidos aos Conselhos Tutelares: 48 (90,6%) são originárias da Câmara dos Deputados e 5 do Senado Federal (9,4%). Desse montante, apenas 4 (6,6%) foram transformados em norma jurídica.

Esses projetos foram analisados segundo sua distribuição cronológico-temporal, partido de autoria e matéria legislada. Agregamos a essa análise uma avaliação de eficiência, eficácia e impacto dessa ação legislativa do Congresso Nacional.

**Ilustração 1 - Número de Projetos de Leis por Casa de Iniciativa e Status de Trâmite 1991/2010**



Fonte: INESC/CPP - 2010 (Benedito dos Santos).

Nota: Nos projetos tramitando na Câmara dos Deputados está incluída uma proposta que tem o statutus “devolvido ao autor”.

## A pesquisa

A pesquisa foi realizada no Portal da Câmara dos Deputados, utilizando como “entre” ou “palavra-chave” para busca as expressões “Conselho Tutelar” e “conselheiro tutelar” – “conselheira tutelar”. O resultado foi um número maior do que os 53 aqui selecionados. Para se chegar a esse universo pesquisado, algumas decisões foram tomadas. A primeira foi a de computar apenas os projetos de lei diretamente relacionados aos Conselhos Tutelares. Nesse sentido, excluímos da composição do universo de pesquisa aqueles projetos que, embora guardassem uma relação com os mesmos, possuíam outro alvo de normatização. É o exemplo da proposta que determina que ONGs e serviços para crianças e adolescentes notifiquem o Conselho Tutelar em caso de violência sexual.

A segunda decisão foi incluir nesse universo de 53 projetos, todas as iniciativas que se constituíram em projetos de leis oficialmente apresentados às duas Casas, ainda que estes fossem reedições de projetos de legislaturas anteriores, como é o caso do PL 7706/2006, do deputado Edinho Bez (PMDB/SC), que institui o dia 13 de julho como o Dia Nacional do Conselho Tutelar, o qual é uma reedição do PL 1722/1999, de mesma autoria de igual teor; ou do PL 6333/2010, do deputado Pompeo de Mattos (PDT/RS), que reedita um outro projeto de sua autoria datado de 2003 (PL 67/2003) ou ainda do PL 4448/2008, do deputado Nelson Proença (PPS/RS), que libera o número de reconduções dos membros dos Conselhos Tutelares, numa reedição do PL 1134/2003, de mesma autoria. A razão para essa inclusão é o fato dessas serem consideradas “novas” iniciativas de projetos de lei para as duas Casas Legislativas.

Outra decisão metodológica, a terceira, que impactou as estatísticas de distribuição das matérias legisladas por partidos de seus autores, foi a de computar a quantidade dos partidos políticos dos autores de projetos de lei tantos quantos fossem os projetos de lei apresentados. Assim, ainda que um mesmo deputado, como é o caso de Rodrigo Rollemberg, do Partido Socialista Brasileiro (PSB) do Distrito Federal, tenha apresentado dois projetos de lei, esse partido político foi computado duas vezes.

O mesmo ocorreu com o deputado Dilceu Sperafico (PPB/PR), que apresentou dois projetos distintos: os PLs 87/1999 e 4496/2001, e com o deputado Márcio França, do PSB/SP, que apresentou dois projetos distintos: PLs 5523/2010 e 5524/2010. A opção foi tomada em razão de se pretender aqui conhecer o número de iniciativas de projetos de lei apresentadas ao Congresso Nacional por cada um dos partidos.

Uma quarta decisão impactou levemente as estatísticas de distribuição do número de matérias legisladas pelos quadriênios dos mandatos legislativos. Uma mesma matéria pode ter sido computada três vezes, como é o caso da que trata da manutenção dos conselhos (infraestrutura) e dos projetos que dispuseram sobre a criação de telefone de três dígitos para uso exclusivo dos Conselhos Tutelares. Os deputados Ana Corso, PT/ RS, (PL 6406/2001), Leonardo Monteiro, PT/MG, (PL 1304/2003) e Joaquim Franciso, PTB/PE, (PL 1.870/2003 e PLC 51/2009) apresentaram três projetos com matérias literalmente iguais, os quais foram computados três vezes (somente o último foi aprovado, os outros dois foram arquivados).

Incluímos no universo pesquisado, por meio da quinta decisão, um projeto de lei que não apareceu na listagem oferecida pela pesquisa realizada no banco de dados do Portal Câmara dos Deputados. Trata-se do o importante projeto de lei do deputado Genivaldo Carimbão, que institui o Dia Nacional do Conselheiro Tutelar, já transformado na Lei 12/2009. Essa situação nos leva a deduzir que podem existir outros projetos que não estejam listados no Portal da Câmara dos Deputados, particularmente antes de 2001, quando o serviço de busca e consulta às propostas foi disponibilizado à população.

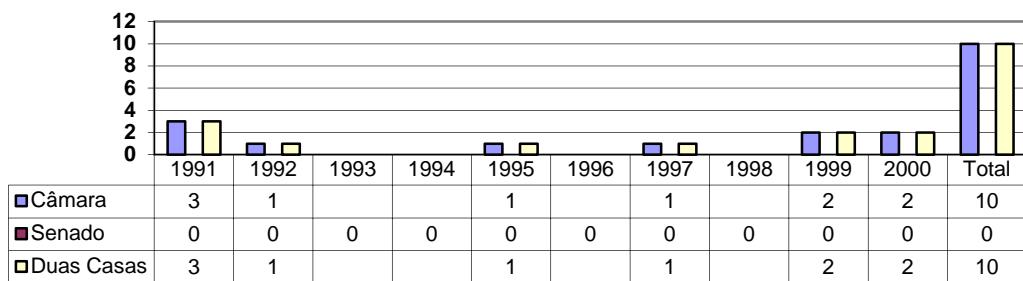
Esta pesquisa beneficiou-se de duas outras fontes: o Relatório Parlamentar elaborado pelo CECRIA em 2008 e o Portal do Projeto Criança Prioridade no Parlamento, executado pelo INESC em parceria com o Fundo das Nações Unidas pela Infância (Unicef), o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Fórum Nacional DCA e a Frente Parlamentar pelos Direitos da Criança e do Adolescente – FNDCA.

## **Evolução quantitativa da apresentação de projetos de lei sobre Conselhos Tutelares ao Congresso Nacional**

A distribuição dos projetos de lei por ano de apresentação ao Congresso Nacional indica que, na primeira década de vigência do ECA, entre 1991 e 2000, o número iniciativas foi bem menor do que durante a segunda década. Nesse primeiro período, apenas dez projetos (18,9%) foram apresentados. A distribuição anual foi bastante baixa durante essa década. A maior frequência vivenciada foi de um e dois projetos de lei apresentados por ano. A exceção ficou para 1991, ano seguinte à aprovação e início de vigência do Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), quando três projetos de lei foram apresentados. Em 1993, 1994, 1996, 1998 nenhum projeto de lei foi apresentado.

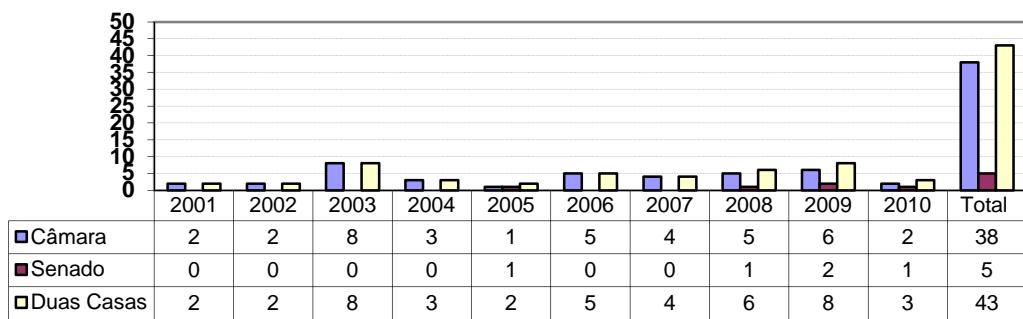
A frequência de projetos de lei apresentados ao Congresso Nacional foi bastante irregular durante a segunda década de vigência do ECA (2001 a 2010). A média de apresentação nesses 10 anos foi de 4 projetos de lei por ano. As mais baixas frequências foram registradas nos anos de 2001, 2002 e 2005 e as maiores frequências (acima de 10%) foram nos anos de 2003 (8 PLs, o que representa 15,2% do total); 2008 (6 PLs, 11,3% do total); e 2009 (8 PLs, 15,2% do total).

**Ilustração 2 - Distribuição dos projetos de lei por ano de apresentação no Congresso Nacional – 1991 a 2000**



Fonte: INESC/CPP - 2010 (Benedito dos Santos)

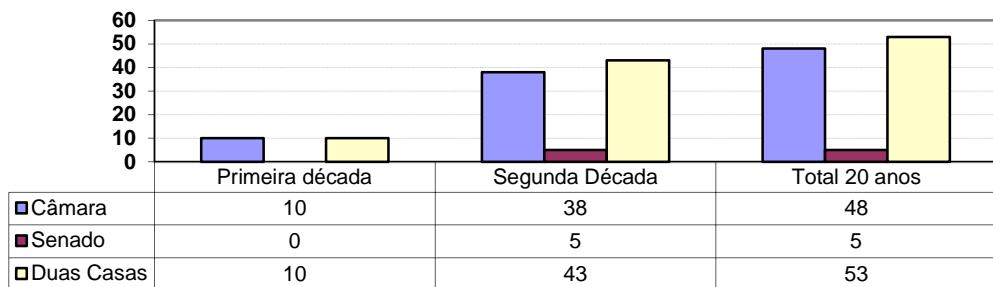
**Ilustração 3 - Distribuição dos projetos de lei por ano de apresentação no Congresso Nacional – 2001 a 2010**



Fonte: INESC/CPP - 2010 (Benedito dos Santos)

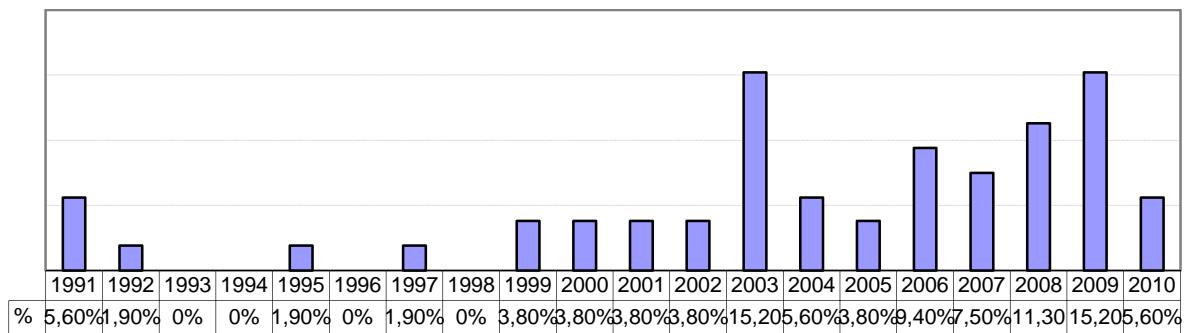
Nota: O projeto contabilizado no ano de 2005 no Senado Federal, em realidade, foi um projeto lei de autoria da senadora Patrícia Saboya, apresentado ao Senado Federal em 2004. Contudo, considerando que o projeto dela sobre adoção não mencionava Conselhos Tutelares, optamos por indicar o PL 6222/2005, cujos substitutivos incluíram novas atribuições aos Conselhos Tutelares.

**Ilustração 4 - Distribuição dos projetos de lei por ano de apresentação no Congresso Nacional - Comparativo duas décadas**



Fonte: INESC/CPP - 2010 (Benedito dos Santos)

**Ilustração 5 - Percentual de projetos apresentados por ano, na Câmara e no Senado, nas duas décadas**

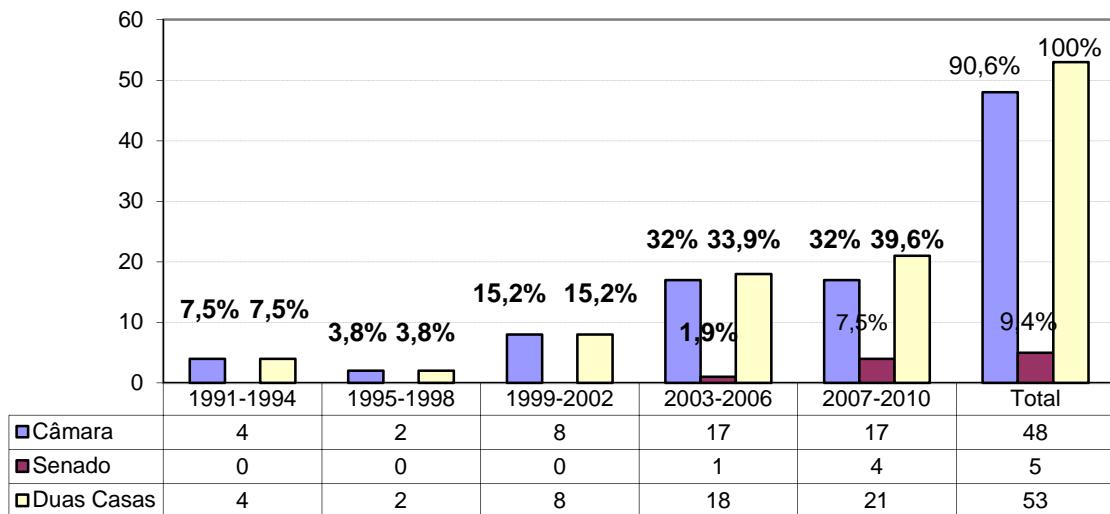


Fonte: INESC/CPP - 2010 (Benedito dos Santos)

**Quadro 1 -Mandatos presidência da República, Câmara e Senado Federal - 1991 - 2010**

<b>Quadriênios/ presidentes</b>	<b>Presidência da Câmara dos Deputados</b>	<b>Presidência Do Senado Federal</b>	<b>Presidência da República do Brasil</b>
1991 – 1994	Antonio Paes de Andrade [1989 – 1991]  Ibsen Valls Pinheiro [1992 – 1993]  Inocêncio Gomes de Oliveira [1993 – 1995]	Mauro Benevides [1991 – 1993]  Humberto Lucena [1993 – 1995]	Fernando Collor de Melo [15/03/1990 – 29/12/1992]  Itamar Franco [29/12/1992 – 31/12/1994]
1995 – 1998	Luiz Eduardo M. Magalhães [1995 – 1997]  Michel Elias Temer Lulia [1997 – 2001]	José Sarney [1995 – 1997]  Antonio Carlos Magalhães [1997 – 2001]	Fernando Henrique Cardoso [01/01/1995 – 01/01/1999]
1999 – 2002	Aécio Neves Cunha [2001 – 2003]	Jader Barbalho [2001]  Edson Lobão [2001]	Fernando Henrique Cardoso [01/01/1994 – 01/01/2003]
2003 – 2006	João Paulo C. Nascimento [2003 – 2005]  Severino J. C. Ferreira [2005]  Jose Aldo Rabelo Figueiredo [2005 – 2007]	Ramez Tebet [2001 – 2003]  José Sarney [2003 – 2005]  Renan Calheiros [2005 – 2007]	Luiz Inácio Lula da Silva [01/01/2003 – 01/01/2007]
2007 – 2010	Arlino Chinaglia [2007 – 2009]  Michel Elias Temer Lulia [2009 - ...]	Tião Viana [2007]  Garibaldi Alves Filho [2007- 2009]  José Sarney [2009 - ...]	Luiz Inácio Lula da Silva [01/01/2007 – 01/01/2011]

**Ilustração 6 - Distribuição dos Projetos Lei sobre Conselhos Tutelares por Casa Legislativa e quadriênio de mandatos - 1991 - 2010**



Fonte: INESC/CPP - 2010 (Benedito dos Santos)

Examinando essa distribuição por quadriênios correspondentes aos mandatos da Câmara dos Deputados e dos cargos eletivos do Poder Executivo, observa-se que, no segundo quadriênio da década 1990, o primeiro de vigência do ECA, entre 1995 e 1998, registrou-se o mais baixo percentual de apresentação de projetos de lei no Congresso Nacional. Foram apenas dois PLs, representando 3,8% do total de projetos de lei que tramitam ou tramitaram pelo Congresso Nacional nas duas últimas décadas.

Observa-se que, daí por diante, o movimento de apresentação de projetos de lei foi crescendo: entre 1999 e 2002, foram apresentados 8 projetos (15,1%). No quadriênio seguinte (2003-2006), esse número mais que duplicou e quase triplicou entre 2007 e 2010 (39,6%). Adotando como parâmetro o quadriênio 1999-2002, no início da década de 2010, o crescimento foi de 125% para o quadriênio imediatamente seguinte e de 162% para o último quadriênio da década. A soma desses dois quadriênios computa a apresentação de 39 dos 53 projetos de leis, o que representa um percentual de 73,6%.

As motivações que geraram esse extraordinário crescimento quantitativo na apresentação de projetos de lei nos dois últimos quadriênios, estão à guisa de futuros estudos e pesquisas. Contudo, aventamos algumas hipóteses explicativas que podem ser consideradas cada um delas na sua individualidade ou no seu conjunto:

- (i) Amadurecimento da prática dos Conselhos Tutelares depois de duas décadas de funcionamento;
- (ii) Maior visibilidade e fortalecimento do Fórum Colegiado Nacional de Conselheiros Tutelares e uma consequente maior articulação dos conselheiros tutelares com parlamentares de seus estados e região;
- (iii) Adoção de políticas de fortalecimento do Sistema de Garantia de direitos por parte do Poder Executivo e do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, por meio de investimentos políticos e financeiros, particularmente ocorridos nos dois últimos quadriênios.

Os investimentos do Governo Federal nos dois últimos quadriênios – sobretudo com a criação do Programa Nacional de Fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos pelo Governo Federal – podem ter contribuído para essa diferença de crescimento de mais 390% na apresentação de projetos comparado com os quadriênios anteriores. Contudo, nenhuma conexão comparativa automática entre os governos Fernando Henrique Cardoso (PSDB), Luiz Inácio Lula da Silva (PT) e o crescimento do número de projetos de lei apresentados ao Congresso Nacional deve ser realizada antes de um estudo específico sobre esse propósito, sobretudo em consideração à independência dos poderes Executivo e Legislativo.

## **Distribuição dos projetos apresentados pelo partido de seus autores**

Os limites desse tipo de conexão automática seriam facilmente percebidos quando se analisa o número de projetos de lei apresentados por autores e seus respectivos partidos políticos. Os partidos mais ativos foram o PSDB, com 9 iniciativas (17%); PSB, com 7 (13,2%); PMDB, com 6, juntamente com o PDT (ambos com 11,3%). O PT teve 4 iniciativas (7,5%).

Se durante o mandato do PSDB frente ao Governo Federal, o Congresso Nacional teve o seu pior desempenho em termos de iniciativas de projetos de lei referentes aos Conselhos Tutelares, esse foi o partido que apresentou o maior percentual de proposições sobre a temática, até o presente momento. Contudo, curiosamente nenhuma dessas iniciativas de projetos de lei foi apresentada durante o mandato do partido na presidência da República, mas sim, nos dois mandatos do Governo Lula. Já o partido político do presidente Lula ficou na última posição entre os cinco mais ativos. Embora tenha sido durante a gestão dele no Governo Federal que tenha ocorrido a

melhor performance do Congresso em relação aos Conselhos Tutelares. O PSB e o PDT tiveram uma trajetória mais uniforme na apresentação de iniciativas durante essa última década.

Quando se distinguem somente os projetos que estão tramitando nas duas Casas do Congresso nacional, a distribuição do número de projetos por partido político de seus autores sofre pequenas alterações: o PSDB e o PSB continuam na dianteira com 28,7% e 14,4%, respectivamente. Os deputados do PMDB apresentaram também apresentaram 3 projetos, empatando com o PSB. Os deputados do PT e do PDT não apresentaram nenhuma iniciativa de lei nesse último quadriênio.

**Quadro 2 - Distribuição dos projetos de lei do Congresso sobre Conselhos Tutelares por partido do autor da iniciativa e quadriênio de mandatos – 1991 - 2010**

(Ordem: alfabética dos partidos políticos)

Partidos/ Quadriênios	1991/199 4	1995/199 8	1999/200 2	2003/200 6	2007/201 0	Total
<b>DEM</b>	0	0	1	1	1	3 (5,6%)
<b>PAN</b>	0	0	0	0	1	1 (1,9%)
<b>PCdoB</b>	0	0	0	0	1	1 (1,9%)
<b>PDT</b>	0	2	0	3	1	6 (11,3%)
<b>PL</b>	0	0	0	1	0	1 (1,9%)
<b>PMDB</b>	1	0	2	1	2 (***)	6 (11,3%)
<b>PP</b>	0	0	0	0	1	1 (1,9%)
<b>PPB</b>	0	0	3	0	0	3 (5,6%)
<b>PPS</b>	0	0	0	1	2	3 (5,6%)
<b>PR</b>	0	0	0	1	1	2 (3,8%)
<b>PSB</b>	0	0	1	2	4	7 (13,2%)
<b>PSDB</b>	1	0	0	2 (*)	6 (**)	9 (17,0%)
<b>PT</b>	1	0	1	2	0	4 (7,5%)
<b>PTB</b>	0	0	0	2	1	3 (5,6%)
<b>PV</b>	0	0	0	1	0	1 (1,9%)
<b>Comissão Legislativa</b>	0	0	0	1	0	1 (1,9%)
<b>Poder Executivo</b>	1	0	0	0	0	1 (1,9%)
<b>Total</b>	<b>4</b> <b>7,5%</b>	<b>2</b> <b>3,8%</b>	<b>8</b> <b>15,2%</b>	<b>18</b> <b>33,9%</b>	<b>21</b> <b>39,6%</b>	<b>53</b> <b>100%</b>

Fonte: INESC/CPP - 2010 (Benedito dos Santos)

**Quadro 3 - Distribuição dos projetos de lei do Congresso sobre Conselhos Tutelares por partido do autor da iniciativa e quadriênio de mandatos – 1991 - 2010**

(Ordem: ranking de proposituras)

Partidos/ Quadriênios	1991/199 4	1995/199 8	1999/200 2	2003/200 6	2007/201 0	Total
<b>PSDB</b>	1	0	0	2 (*)	6 (**)	9 (17,0%)
<b>PSB</b>	0	0	1	2	4	7 (13,2%)
<b>PDT</b>	0	2	0	3	1	6 (11,3%)
<b>PMDB</b>	1	0	2	1	2 (***)	6 (11,3%)
<b>PT</b>	1	0	1	2	0	4 (7,5%)
<b>DEM</b>	0	0	1	1	1	3 (5,6%)
<b>PPB</b>	0	0	3	0	0	3 (5,6%)
<b>PPS</b>	0	0	0	1	2	3 (5,6%)
<b>PTB</b>	0	0	0	2	1	3 (5,6%)
<b>PR</b>	0	0	0	1	1	2 (3,8%)
<b>Comissão Legislativa</b>	0	0	0	1	0	1 (1,9%)
<b>PAN</b>	0	0	0	0	1	1 (1,9%)
<b>PcdoB</b>	0	0	0	0	1	1 (1,9%)
<b>PL</b>	0	0	0	1	0	1 (1,9%)
<b>Poder Executivo</b>	1	0	0	0	0	1 (1,9%)
<b>PP</b>	0	0	0	0	1	1 (1,9%)
<b>PV</b>	0	0	0	1	0	1 (1,9%)
<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>8</b>	<b>18</b>	<b>21</b>	<b>53</b>
	<b>7,5%</b>	<b>3,8%</b>	<b>15,2%</b>	<b>33,9%</b>	<b>39,6%</b>	<b>100%</b>

Fonte: INESC/CPP - 2010 (Benedito dos Santos)

Notas: (\*) Um no Senado e Outro da Câmara; (\*\*) Quatro na Câmara e dois no Senado; (\*\*\*) Dois projetos do Senado.

## **Status do trâmite dos projetos de lei**

A grande maioria desses projetos de lei – 28, o que em termos percentuais significa 53,8% - encontra-se arquivada.

Os 21 projetos de lei em trâmite nas duas Casas do Congresso Nacional (39,6%) são basicamente os projetos apresentados no quadriênio 2007 – 2010, exceto por três projetos de lei (vide tabela) que são remanescentes do ano de 2006. Outros três projetos apresentados nesse último quadriênio foram arquivados (vide tabela).

**Quadro 4 - Distribuição dos projetos de lei sobre Conselhos Tutelares por partido do autor da iniciativa e quadriênios de mandatos – 2006 -2010 – Somente projetos ainda em trâmite**

(Ordem: ranking de proposituras)

Partidos/ Quadriênios	2003/2006	2007/2010	Total
<b>PSDB</b>	0	6 (*)	6 (28,7%)
<b>PSB</b>	0	3	3 (14,4%)
<b>PMDB</b>	1	2 (**)	3 (14,4%)
<b>PPS</b>	0	2	2 (9,5%)
<b>PR</b>	1	1	2 (9,5%)
<b>DEM</b>	0	1	1 (4,7%)
<b>PcdoB</b>	0	1	1 (4,7%)
<b>PDT</b>	0	1	1 (4,7%)
<b>PTB</b>	0	1	1 (4,7%)
<b>Comissão Legislativa</b>	1	1	1 (4,7%)
<b>Total</b>	<b>3</b> <b>14,3%</b>	<b>18</b> <b>85,7%</b>	<b>21</b> <b>100%</b>

Fonte: INESC/CPP - 2010 (Benedito dos Santos)

Notas: (\*) Quatro na Câmara e Dois no Senado; (\*\*) Dois projetos do Senado.

## **Distribuição dos projetos apresentados por matérias legisladas**

A análise das matérias legisladas indicou uma predominância de cinco temas principais: número de reconduções permitido (19,4% das iniciativas); direitos previdenciários, trabalhistas e sociais (14,9%); processo de escolha dos conselheiros tutelares (13,5% das iniciativas); requisitos para candidatura (11,9%) e atribuições do Conselho Tutelar (10,5% das iniciativas). Esses cinco agrupamentos temáticos somam juntos 67,2% das matérias normatizadas pelos projetos de lei apresentados ao Congresso Nacional nessas últimas décadas.

Embora essas cinco matérias venham sendo objeto de interesse legislativo em todos os cinco quadriênios que compõem essas duas décadas de vigência do Estatuto da Criança e do Adolescente, é notória a concentração desses temas nos dois últimos quadriênios. Foi verificado um pequeno crescimento no número de projetos de lei legislando sobre matérias de direitos previdenciários e trabalhistas e de requisitos para candidatura, entre os penúltimo e último quadriênios aqui analisados.

Entre as matérias que alcançaram índices menores do que 10% merecem destaque as que tratam da duração do tempo de mandato e regras de renovação (5,9%) e da infraestrutura para os Conselhos Tutelares (5,9%).

Vale lembrar que todos os projetos datados com ano anterior a 2006 encontram-se arquivados. Optamos por continuar chamando os autores desses projetos arquivados de “deputados”, no lugar de “ex-deputado” ou de “então deputado”, assim, mantemos o status de parlamentar por ocasião da apresentação do projeto de lei.

A análise comparativa de categorias das matérias legisladas nos projetos arquivados e em trâmite não produz diferenças significativas nas categorias de maior ranking, contudo as posições e percentuais dessas categorias se alteram um pouco: requisitos para candidatura dos conselheiros tutelares ao posto (15%); direitos previdenciários, trabalhistas e sociais (15%); recondução do cargo e número de reeleições (11%); atribuições do Conselho Tutelar (11%) e processo de escolha dos conselheiros tutelares (9%).

**Quadro 5 - Distribuição dos projetos de lei sobre Conselhos Tutelares por matéria legislativa e legislaturas – 1991 - 2010**

(Ordem: alfabética)

Matéria /Legislatura	1991/ 1994	1995/ 1998	1999/ 2002	2003/ 2006	2007/ 2010	Total
<b>Agravamento da pena para quem impedir ou dificultar ação</b>	0	0	1	0	0	1 (1,5%)
<b>Alocação de recursos orçamentários</b>	0	0	0	0	2	02 (3,0%)
<b>Atribuições do Conselho Tutelar</b>	1	0	0	3	3	7 (10,5%)
<b>Capacitação para conselheiros tutelares</b>	0	0	0	1	0	1 (1,5%)
<b>Composição dos Conselhos Tutelares</b>	0	0	0	0	2	2 (3,0%)
<b>Direitos previdenciários, trabalhistas e sociais</b>	0	0	1	4	5	10 (14,9%)
<b>Divulgação das ações dos CTs: Dia Nacional do Conselheiro Tutelar</b>	0	0	1	2	0	3 (4,5%)
<b>Duração e renovação do mandato</b>	0	0	1	1	2	4 (5,9%)
<b>Infraestrutura para os Conselhos Tutelares</b>	0	0	1	2	1	4 (5,9%)
<b>Quantidade mínima de CTs por município</b>	0	0	0	0	1	1 (1,5%)
<b>Processo de escolha dos conselheiros tutelares</b>	3	0	0	3	3	9 (13,5%)
<b>Requisitos para candidatura</b>	0	0	1	2	5	8 (11,9%)
<b>Recondução do cargo (número de reeleições)</b>	0	2	3	4	4	13 (19,4%)
<b>Status legal dos conselheiros tutelares</b>	0	0	0	0	1	1 (1,5%)
<b>Segurança dos conselheiros tutelares</b>	0	0	0	0	1	1 (1,5%)
<b>Total</b>	<b>4 6,0%</b>	<b>2 3,0%</b>	<b>9 13,4%</b>	<b>22 32,8%</b>	<b>30 44,8%</b>	<b>67 100%</b>

Fonte: INESC/CPP - 2010 (Benedito dos Santos)

Nota: Os números absolutos referem-se à quantidade de matérias normatizadas e não ao número de iniciativas de projeto de lei. Por essa razão, nem sempre o número de matérias legisladas coincide com o número de projetos de lei.

**Quadro 6 - Distribuição dos projetos de lei sobre Conselhos Tutelares por matéria legislativa e legislaturas – 1991 - 2010**

(Ordem: ranking das mais normatizadas)

Matéria/Legislatura	1991/ 1994	1995/ 1998	1999/ 2002	2003/ 2006	2007/ 2010	Total
Recondução do cargo (número de reeleições)	0	2	3	4	4	13 (19,4%)
Direitos previdenciários, trabalhistas e sociais	0	0	1	4	5	10 (14,9%)
Processo de escolha dos conselheiros tutelares	3	0	0	3	3	9 (13,5%)
Requisitos para candidatura	0	0	1	2	5	8 (11,9%)
Atribuições do Conselho Tutelar	1	0	0	3	3	7 (10,5%)
Duração e renovação do mandato	0	0	1	1	2	4 (5,9%)
Infraestrutura para os Conselhos Tutelares	0	0	1	2	1	4 (5,9%)
Divulgação das ações dos CTs: Dia Nacional do Conselheiro Tutelar	0	0	1	2	0	3 (4,5%)
Alocação de recursos orçamentários	0	0	0	0	2	2 (3,0%)
Composição dos Conselhos Tutelares	0	0	0	0	2	2 (3,0%)
Agravamento de pena para quem impedir ou dificultar a ação do conselheiro tutelar	0	0	1	0	0	1 (1,5%)
Capacitação para conselheiros tutelares	0	0	0	1	0	1 (1,5%)
Quantidade mínima de CTs por município	0	0	0	0	1	1 (1,5%)
Status legal do conselheiro tutelar	0	0	0	0	1	1 (1,5%)
Segurança dos conselheiros tutelares	0	0	0	0	1	1 (1,5%)
	<b>4</b> <b>6,0%</b>	<b>2</b> <b>3,0%</b>	<b>9</b> <b>13,4%</b>	<b>22</b> <b>32,8%</b>	<b>30</b> <b>44,8%</b>	<b>67</b> <b>100%</b>

Fonte: INESC/CPP - 2010 (Benedito dos Santos)

Nota: Os números absolutos referem-se à quantidade de matérias normatizadas e não ao número de iniciativas de projeto de lei. Por essa razão, nem sempre o número de matérias legisladas coincide com o número de projetos de lei.

**Quadro 7 - Distribuição dos projetos de lei sobre Conselhos Tutelares por matéria legislativa e legislaturas – 1991- 2010 – Somente projetos em trâmite**

(Ordem: ranking das mais normatizadas)

Matéria/Legislatura	2003/2006	2007/2010	Totais
Requisitos para candidatura	0	5	5 (15,2%)
Direitos previdenciários, trabalhistas e sociais	0	5	5 (15,2%)
Recondução do cargo (número de reeleições)	0	4	4 (12,2%)
Atribuições do Conselho Tutelar	1	3	4 (12,2%)
Processo de escolha dos conselheiros tutelares	0	3	3 (9,2%)
Duração e renovação do mandato	0	2	2 (6,0%)
Composição dos Conselhos Tutelares	0	2	2 (6,0%)
Alocação de recursos orçamentários	0	2	2 (6,0%)
Status legal do conselheiro tutelar	0	1	1 (3,0%)
Segurança dos conselheiros tutelares	0	1	1 (3,0%)
Quantidade mínima de CTs por município	0	1	1 (3,0%)
Infraestrutura para os Conselhos Tutelares	0	1	1 (3,0%)
Divulgação das ações dos CTs: Dia Nacional do Conselheiro Tutelar	1	0	1 (3,0%)
Capacitação para conselheiros tutelares	1	0	1 (3,0%)
Agravamento de pena para quem impedir ou dificultar a ação do conselheiro tutelar	0	0	00 (0,0%)
	<b>3</b> <b>9,1%</b>	<b>30</b> <b>90,9%</b>	<b>33%</b> <b>100%</b>

Fonte: INESC/CPP - 2010 (Benedito dos Santos)

Nota: Os números absolutos referem-se à quantidade de matérias normatizadas e não ao número de iniciativas de projeto de lei. Por essa razão, nem sempre o número de matérias legisladas coincide com o número de projetos de lei.

## **Uma descrição do conteúdo das proposituras**

**Número de conselhos tutelares por municípios:** O Projeto 119/2008, do Senador Arthur Virgilio, propõe elevar o número mínimo de Conselhos Tutelares por município de um, como estabelece o ECA, para dois. Alternativamente, na emenda substitutiva ao projeto de lei, a relatora, senadora Patrícia Saboya, mantém o número mínimo original previsto pelo ECA, mas estabelece critérios para ampliação desse número para cada grupo de 150 mil habitantes. São critérios: os casos de acentuada dispersão territorial da população ou incidência e prevalência de violações dos direitos da criança e do adolescente, e no caso Distrito Federal, onde deverá haver um CT para cada região administrativa.

**A composição dos conselhos tutelares:** Dois projetos de lei que normatizam aspectos diversos da composição dos Conselhos Tutelares estão tramitando na Câmara dos Deputados: o PL 5.465/2009, do deputado João Oliveira (DEM/TO), que propõe alterar o Estatuto da Criança e do Adolescente para reduzir a composição do Conselho Tutelar a três membros em municípios com menos de cinco mil habitantes; e o PL 4.860/2009, do deputado Ilderley Cordeiro (PPS/AC), que estabelece a presença de assistente social na composição dos Conselhos Tutelares. A primeira iniciativa tem mais condições de prosperar do que a segunda (veja os pareceres dessas duas propostas na segunda parte deste relatório).

**O processo de escolha dos conselheiros tutelares:** A natureza do processo de indicação dos conselheiros tutelares não parece resolvido dentro Congresso Nacional, da mesma forma como não se encontra resolvido entre formuladores de políticas, conselheiros de direitos e demais ativistas dos direitos da criança e do adolescente. Na primeira década de vigência do ECA (1991-2000), o assunto foi aparentemente resolvido com a definição desse processo como sendo de “escolha” e não de “eleição” (na acepção convencional do termo).

Esse tema foi objeto da primeira iniciativa de projeto de lei da história dos Conselhos Tutelares no Brasil - o PL 514/1991, de iniciativa do Poder Executivo, cujo propósito, em realidade, foi a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda). O PL propôs também uma alteração nos artigos 132 e 139 do ECA, para substituir a expressão “eleitos” por “escolhidos”. Essa “carona” legal teve como objetivo viabilizar o processo de escolha dos conselheiros tutelares, ameaçado por alguns Tribunais de Justiça que alegavam inconstitucionalidade na definição de novas atribuições à Justiça Eleitoral por intermédio de uma lei ordinária, como é o caso Estatuto da Criança e do Adolescente. Esse anteprojeto foi transformado na Lei 8.242 de 1991.

Concomitantes ao trâmite do PL 514/1991, duas outras iniciativas de projetos de lei foram apresentadas ao Congresso Nacional abordando o tema: o PL 1349/1991 (apresentado em 06/08/1991), de autoria da Deputada Benedita da Silva, que estabelecia a responsabilidade do processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar aos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente. Vale ressaltar que essa é a segunda iniciativa de projeto de lei sobre Conselhos Tutelares da história legislativa após a promulgação do ECA. O PL 2609/1992, do Deputado Ary Kara, tinha a finalidade de suprimir a participação do juiz eleitoral no processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar, ficando o processo eleitoral estabelecido em lei municipal.

Ainda que aprovação da Lei 8.242 de 1991 tenha contribuído para viabilizar o processo de escolha dos membros dos Conselhos Tutelares, não representou uma solução definitiva e nem consensual para o tema das eleições de conselheiros tutelares. Da mesma forma que o arquivamento das duas propostas acima mencionadas não representou o fim dos questionamentos ao processo de escolha por parte dos defensores do processo eleitoral pleno.

Por sua vez, nem a chamada escolha “indireta” por meio de colégio eleitoral, posição apoiada pelo movimento de defesa dos direitos da criança e do adolescente, nem a continuidade do processo de escolha na forma em que se encontra legislado no ECA, encontraram ressonância no Congresso Nacional.

A perspectiva de eliminar a natureza eletiva da função e transformá-la em seletiva, expressa no PL 4086/2004, do Deputado Julio Redecker (PSDB/RS), encontra adeptos também em setores do movimento de defesa dos direitos da criança e do adolescente, ainda que de forma francamente minoritária. O PL do Deputado Redecker dispunha sobre a exigência de concurso público, de provas e títulos para o preenchimento das vagas dos Conselhos Tutelares. A proposta, contudo, não prosperou.

As teses defendidas nos Projetos de Lei 5461/2005, do Capitão Wayne (PSDB/GO), 6549/2009, do Deputado Neilton Mulim (PR/RJ), e na Emenda Substitutiva 1 da senadora Patrícia Saboya aos Projetos de Lei 119/2008, do Senador Arthur Virgilio (PSDB/AM), e 278/2009, da Senadora Lúcia Vânia (PSDB/GO), estão mais sintonizadas com o espírito da resolução do Conanda que estabelece os parâmetros para criação e funcionamento dos Conselhos Tutelares. São esses parâmetros: a universalização e simultaneidade nacional do processo eleitoral na modalidade voto direto, secreto e facultativo.

O projeto do Capitão Wayne não prosperou, já o PL do deputado Neilton Mulim (PR/RJ) e a emenda da Senadora Patrícia Saboya estão

tramtando com chances de serem votados ainda nesta legislatura. Embora o projeto do deputado Neilton Mulim denomine claramente o processo de indicação dos conselheiros como de natureza “eleitoral” e não de “escolha”, ele não define os órgãos responsáveis pela realização dessas eleições. Já o substitutivo da senadora Patrícia Saboya propõe um modelo híbrido de realização do processo eleitoral, atribuindo responsabilidades para a Justiça Eleitoral, os Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente e para Ministério Público. Para alguns, a solução da parlamentar poderia ter sido encontrada desde o início; para outros, é uma forma mitigada de resolver a questão do processo eleitoral, o qual ainda dependerá da aprovação da Justiça Eleitoral. Para os que defendem o pleito inteiramente realizado pela Justiça Eleitoral, o que está proposto no substitutivo é apenas uma forma de postergar a decisão final, que deverá instaurar o processo eleitoral nos moldes em que vem sendo atualmente realizado para os cargos eletivos do Executivo e do Legislativo.

Entre os aspectos legislados, a emenda substitutiva da senadora Patrícia Saboya também estabelece as regras para regulamentação do processo eleitoral (confira nos anexo).

As datas para realização da eleição em âmbito nacional são diferenciadas nas proposituras da senadora Patrícia Saboya e do deputado Neilton Mulim. Enquanto o deputado Neilton Mulim propõe a realização no segundo domingo do mês de julho, nas proximidades do aniversário do ECA, a senadora Patrícia Sobaya defende que a eleição seja realizada no primeiro domingo de outubro.

Sobre a divulgação desse processo de escolha, a emenda da senadora Patrícia Saboya ressalta que o poder público deverá “estimular a participação popular no processo de escolha dos conselheiros tutelares, com campanhas de esclarecimento veiculadas nos meios de comunicação locais”.

Com relação à data da posse dos conselheiros tutelares, a propositura inicial do Fórum Colegiado Nacional dos Conselheiros Tutelares, de realização no dia 18 de novembro, Dia Nacional do Conselheiro Tutelar, não prosperou e foi substituída pela proposta da senadora Patrícia Saboya. Segundo a parlamentar, a posse deve ser realizada na terceira semana do mês de janeiro subsequente à eleição.

**A duração do mandato:** Tomando por base as propostas legislativas em trâmite no Congresso Nacional, a nova resolução do Conanda e as deliberações e recomendações dos congressos do Fórum Colegiado Nacional de Conselheiros Tutelares, constata-se um alto grau de consenso sobre a necessidade de se ampliar o mandato dos

conselheiros tutelares para além dos atuais três anos previstos no ECA. Contudo, a definição do número de anos de duração ainda não foi realizada.

A opção por quatro anos parece ser a tendência majoritária. O PL 2874/2004, do deputado Iris Simões (PTB/PR), caminhou nessa direção, porém, não teve fôlego suficiente para sobreviver ao final da legislatura. O debate, no Congresso Nacional, sobre os quatro anos de duração do mandato do conselheiro tutelar foi mantido após o arquivamento do PL do deputado Iris Simões, por intermédio da emenda substitutiva da senadora Patrícia Saboya.

Pelo menos duas iniciativas legislativas optaram por mandato de cinco anos. Na Câmara, o deputado Eni Voltolini (PPB/SC) defendeu, por meio do PL 5836/2001, o aumento de três para cinco anos do mandato dos membros do Conselho Tutelar. O mesmo ocorreu no Senado, com a proposta do Senador Arthur Virgilio, PLS 119/2008.

**A renovação dos mandatos:** Duas formas de renovação de mandato estão em debate no Congresso Nacional por meios de projetos de lei: a renovação sem quantidades específica definida pelo crivo do processo eleitoral; e a renovação escalonada (renovação de dois e três quintos) também realizada por meio de eleições. A proposta escalonada contou com defesa, nessas duas décadas, em apenas um projeto de lei, o PL 5836/2001, do Deputado Eni Voltolini (PPB/SC), que também propôs ampliar o mandato de três para cinco anos.

**Recondução ou reeleições:** Esse é um dos temas mais almejados pelos projetos de lei em trâmite no Congresso Nacional. A quase totalidade das iniciativas vai no sentido de liberar o número de reconduções permitidas – hoje o ECA fixa em uma. Exceto pela emenda substitutiva da senadora Patrícia Saboya, que mantém a redação do ECA, pelo PL 2460/2003, do deputado Paulo Pimenta (PT/RS), que atribui ao Conselho Tutelar a competência para decidir sobre a recondução ou não.

Apoiaram a proposta de ilimitadas reeleições os seguintes projetos já arquivados: PLs 87/1999 e 4496/2001, do deputado Dilceu Sperafico (PPB/PR); PL 798/1995, do deputado Carlos Cardinal (PDT/RS); PL 2984/1997, do deputado Airton Dipp (PDT/RS); PL 3408/2000, do deputado Pedro Valadares (PSD/SE).

Continuam a apoiar as propostas: o PL 67/2003 e o PL 6333/2010, do deputado Pompeo de Mattos (PDT/RS), sendo que o último está tramitando apensado ao PL- 4.448 de 2008, do deputado Nelson Proença - PPS/RJ; PL 7638/2010, do deputado Edmilson Valentin (PcdoB/RJ), tramitando apensado ao PL 4448/2008, do deputado Nelson Proença (PPS/RJ); PLS 278/2009, da senadora Lúcia Vânia

(PSDB/GO); PL 6766/2010, do senador Romero Jucá (PMDB/RR). As palavras que costumam expressar esse apoio são “permitir”, “eliminar obstáculos”, “liberar o número de reconduções”, etc.

**Extinção de mandatos:** Duas iniciativas de projeto de lei estabeleceram uma regra de transição para o caso de unificação do processo eleitoral para um mesmo dia em todo o país. O PL 6549/2009, do deputado Neilton Mulim (PR/RJ), propõe a prorrogação do mandato dos conselheiros tutelares para adequação à nova sistemática eleitoral. Já a emenda substitutiva da senadora Patrícia Saboya propõe que o mandato dos conselheiros tutelares em exercício, no início de vigência da lei proposta, “extinguir-se-á com a posse dos que forem eleitos no primeiro sufrágio simultâneo realizado no País”.

**Requisitos de candidatura a membro do Conselho Tutelar:** O Congresso Nacional reflete aqui uma tendência recorrente no movimento de defesa dos direitos da criança e do adolescente e da sociedade mais ampla: a de inserir mais requisitos para a candidatura de um membro ao Conselho Tutelar, na perspectiva de buscar pessoas mais qualificadas para o exercício da função.

Os requisitos incluídos ou alterados são os seguintes:

**Idade:** Os projetos de lei oscilam entre reduzir a idade permitida para candidatura ao Conselho Tutelar para 18, mantê-la aos 21, ou elevá-la para 30 anos ou mais. A proposta de redução para 18 anos é do deputado João Caldas, PL 3425/2004 (arquivado); a manutenção nos 21 anos, conforme redação original do ECA, é da senadora Patrícia Saboya, apresentada na emenda substitutiva aos PLS 119/2008, do senador Arthur Virgílio (PSDB/AM), e ao PLS 278/2009, da senadora Lúcia Vânia (PSDB/GO). A proposta de elevação para 30 anos ou mais é do Deputado William Woo, por meio do PL 4300/2008.

**Escolaridade:** Escolaridade não consta como um dos requisitos para candidatura a membro do Conselho Tutelar, segundo art. 133 do ECA. Sobre esse tema, a inclusão do ensino fundamental (ensino médio) completo como obrigatório para candidatura a membro do Conselho Tutelar recebeu o maior número de propostas: PL 2874/2004, do deputado Iris Simões (PTB/PR), já arquivado; o PLS 479/2009, do senador Valter Pereira (PMDB/MS) e o PL 2602/2007, do deputado Duarte Nogueira (PSDB/SP). Contudo, houve uma proposta diferenciada, a do deputado William Woo (PSDB/SP), por meio do PL 4300/2008, que propõe como escolaridade mínima obrigatória o ensino superior completo.

**Tempo de residência no município:** O ECA requer que o candidato resida no município, sem contudo, especificar o tempo de moradia no referido local. Exceto pela emenda substitutiva da senadora Patrícia Saboya, todas as propostas de projetos de lei apresentadas ao Congresso Nacional para este quesito estabelecem uma quantidade de tempo mínima para candidatura. Um ano de residência é o que propõe o deputado Antonio Cruz, por meio de emenda substitutiva ao PL 2602/2007, do deputado Duarte Nogueira (PSDB/SP). O deputado Duarte Nogueira utiliza como parâmetro a quantidade de tempo requerida na lei eleitoral para pessoas se candidatarem a cargos eletivos no município e propõe dois anos. Dez anos de residência é a proposta do Deputado William Woo (PSDB/SP), por meio do seu PL 4300/2008.

**Experiência de trabalho na área social:** Não se encontra, na lista de quesitos mínimos estabelecidos pelo ECA, referência à experiência na área social. Contudo, várias iniciativas vêm sendo propostas na direção de incluí-la entre os requisitos. O deputado Duarte Nogueira (PSDB/SP), por meio de seu PL 2602/2007, incluiu entre os requisitos “comprovada experiência anterior em atividades relacionadas às atribuições do art. 136”, sem, contudo, estabelecer critérios ou forma de comprovação. A emenda substitutiva da Senadora Patrícia Saboya ao PLS 119/2008 inclui no rol de requisito experiência “mínima de um ano na promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente” atestada por órgão público ou entidade registrada no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. A senadora atribui a responsabilidade de averiguação desse e dos demais quesitos ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança de do Adolescente.

A emenda substitutiva da senadora Patrícia Saboya incluiu como um dos requisitos “conhecer a legislação básica de proteção da criança e do adolescente em vigor no País”. A comprovação desse conhecimento, como nos outros quesitos, ficaria sob responsabilidade do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Nessa mesma direção, o deputado Marcelo Itagiba (PSDB/RJ), PL 7777/2010, que tramita apensado ao PL 22602/2007, inclui como critério de candidatura a realização de uma “prova de conhecimento”, sem especificar de quem seria responsabilidade de sua aplicação.

O deputado Antônio Cruz, por meio da sua emenda substitutiva ao PL 2602/2007, do deputado Duarte Nogueira, propõe a não inclusão desse requisito no ECA, sob a alegação da unicidade da função de conselheiro tutelar, a subjetividade da comprovação e a Resolução No 075/2001., do Conanda, que avalia como não sendo muito profícua esse tipo de exigência.

**Comprovação idoneidade moral:** Esse já é um requisito constante do art. 133 do ECA. A emenda substitutiva da senadora Patrícia Saboya ao PLS 199/2008, do senador Arthur Virgilio, substitui esse inciso do ECA, para “não ter antecedentes criminais nem responder a processo por crime contra criança ou adolescente ou por violência doméstica e familiar”. Já o deputado Marcelo Itagiba (PSDB/RJ), PL 7777/2010, que tramita apensado ao PL 22602/2007, inclui um parágrafo para normatizar que “estão impedidos de compor o Conselho Tutelar quem não comprovar idoneidade moral mediante a apresentação de certidão negativa do juízo criminal de todas as localidades em que morou nos últimos cinco anos”.

**Atribuições do Conselho Tutelar:** Vários projetos buscaram e ainda buscam ampliar as atribuições dos Conselhos Tutelares. Dentre os projetos arquivados e em trâmite, três propunham novos quesitos que se distanciam muito do proposto pelo ECA:

- (a) funções de Conselho de Direitos - o PL 7077/2006, da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, facilita ao Município com menos de cinco mil habitantes a criação do Conselho Municipal de Direitos da Criança e o Adolescente, deixando suas atribuições para o Conselho Tutelar (projeto em trâmite);
- (b) funções de Comissão Judiciária de Adoção – o PL 1645/2003, do deputado José Roberto Arruda (PFL/DF), atribui ao Conselho Tutelar e à Justiça da Infância e Juventude a atribuição de elaborar o cadastro de crianças e adolescentes a serem adotados e de pessoas interessadas e em condições de adoção.
- (c) Fiscalização de emissoras de radiodifusão – o PL 1369/1991, do deputado Jackson Pereira (PSDB/CE), inclui entre as atribuições do Conselho Tutelar a fiscalização de emissoras de radiodifusão, os estabelecimentos de diversões publicas, as locadoras de fitas de vídeo, os jornais e revistas que estiverem em desacordo com o ECA. Essas duas últimas proposições legislativas encontram-se arquivadas.

Duas outras atribuições parecem mais coadunadas à missão atribuída ao Conselho Tutelar pelo ECA:

- (d) Requisição serviços de cultura, esporte e lazer - o PL 2913/2008, do deputado Rodrigo Rollemberg, fixa entre as atribuições do Conselho Tutelar requisitar serviços públicos nas áreas de cultura, esporte e lazer;

(e) Representar ao MP casos de descumprimento de requisições dos CTs – o PL 4081/2008, da deputada Andreia Zito (PSDB/RJ), estabelece ao Conselho Tutelar a atribuição de representar o Ministério Público nos casos de não atendimento de requisições de serviços públicos.

A emenda substitutiva da senadora Patrícia Saboya agrega ao rol de atribuições a manutenção do “registro do histórico do atendimento prestado até que a criança ou o adolescente atendido complete dezoito anos de idade”. Ela agrega também o parágrafo único no art. 136 do ECA: “Se, no exercício de suas atribuições, o Conselho Tutelar entender necessário afastar a criança ou o adolescente do convívio familiar, comunicará imediatamente o fato ao Ministério Público, prestando-lhe as informações sobre os motivos de tal entendimento e as providências tomadas para a orientação, o apoio e a promoção social da família.”

**Direitos previdenciários, trabalhistas e sociais:** Embora esse seja um tema caro aos conselheiros tutelares e tenha alta frequência nos projetos de lei apresentados ao Congresso Nacional, nenhuma das propostas sobre o assunto foi transformada em lei ou está ainda em tramitação. Foram arquivados os seguintes projetos de lei que tratavam da obrigatoriedade da remuneração: o PL 2460/2003, do deputado Paulo Pimenta (PT/RS), que estabelece o direito aos benefícios previdenciários e a remuneração; o PL 1183/2003, do deputado Pompeo de Mattos (PDT/RS), que disciplina a remuneração dos membros do Conselho Tutelar; o PL 6577/2006, do deputado Leonardo Mattos (PV/MG), que inclui a obrigatoriedade da fixação de remuneração para os conselheiros tutelares, que atualmente é facultativa.; o PL 7021/2006, do deputado Mário Heringer (PDT/MG), que dispõe sobre a remuneração dos membros dos Conselhos Tutelares; o PL 1025/2007, do deputado Cleber Verde (PAN/MA), que determina a remuneração dos conselheiros tutelares; o PL 3852/2008, da deputada Rebecca Garcia (PP/AM), que torna obrigatórias a remuneração dos membros do Conselho Tutelar e a alocação de recursos orçamentários para qualificação e treinamento de pessoal.

Também foram arquivados dois outros projetos de lei sobre benefícios sociais: o PL 3659/2000, do deputado Lamartine Posella (PMDB/SP), que estabelece, para os membros do Conselho Tutelar que não receberam nenhum tipo de remuneração, a opção de isenção do pagamento de tributos municipais; e o PL 1215/2007, do

deputado Paulo Roberto (PTB/RS), que garante a contagem do período de serviço prestado como conselheiro tutelar como de efetivo exercício aos servidores públicos federais (devolvido ao autor).

Esses arquivamentos, contudo, não retiraram o tema dos Conselhos Tutelares da agenda legislativa do Congresso Nacional. A emenda substitutiva da Senadora Patrícia Saboya aos Projetos Lei 119/2008 e 278/2009 mantém a proposta de reconhecimento da função de conselheiro tutelar e a obrigatoriedade de pagamento aos mesmos. Os direitos previdenciários e trabalhistas nominados pelas três iniciativas são muitos similares e conferem com os direitos conquistados, ainda que não uniformemente para todo país, pelos Conselhos Tutelares. A exceção fica por conta da concessão do plano de saúde constante dos projetos do senador Arthur Virgilio e da senadora Lucia Vânia, que foi excluído na emenda substitutiva da senadora Patrícia Saboya. O arrazoado da senadora Saboya é consistente: o plano de saúde para os conselheiros tutelares não pode ser um privilégio em relação aos demais servidores municipais. Contudo, ela é taxativa na defesa de que “caso haja previsão deste benefício para os servidores, a lei local poderá estender para os conselheiros [tutelares]”.

Quanto à parametrização salarial, a senadora Patrícia Saboya segue o mesmo parâmetro estabelecido pela senadora Lúcia Vânia, porém com percentuais diferenciados: enquanto a primeira fixou o percentual em 60% dos salários dos vereadores, a segunda estipulou o percentual de 50%. A senadora Saboya não encampa a federalização da remuneração dos conselheiros tutelares, proposta do senador Arthur Virgilio. Para ela, os salários devem ser arcados pela municipalidade.

**Capacitação:** Esse é um dos temas recorrentemente citados nos projetos de lei, porém pouco legislado até a segunda metade da década de 2010. O PL 3852/2008, da deputada Rebecca Garcia (PP/AM), que determinava a alocação de recursos orçamentários para qualificação e treinamento de pessoal, não prosperou. Atualmente existem duas iniciativas em trâmite no Congresso Nacional sobre esse assunto. Na Câmara dos Deputados, o PL 7520/2006, do deputado Sandro Mabel (PR/GO), obriga a feitura de curso de treinamento para o cargo de conselheiro tutelar. No Senado, a emenda substitutiva da senadora Patrícia Saboya aos PLS 119/2008 e 278/2009, inclui um artigo no ECA, estabelecendo que “o poder público, por meio do Conselho Municipal ou Distrital dos Direitos da

Criança e do Adolescente, promoverá capacitação para os conselheiros tutelares”.

**Manutenção dos Conselhos Tutelares (infraestrutura):** Uma das proposituras objetivando dotar os Conselhos Tutelares de melhores condições que foi bem sucedida foi a que dispôs sobre a criação de número telefônico para uso exclusivo dos Conselhos Tutelares. Das três iniciativas apresentadas – PL 6406/2002, da deputada Ana Corso (PT/RS); PL 1304/2003, do deputado Leonardo Monteiro (PT/MG) e PL 1870/2003, do deputado Joaquim Francisco (PTB/PE), esse último foi transformado em norma jurídica.

Algumas propostas buscam assegurar a obrigatoriedade de inclusão das despesas de funcionamento do Conselho Tutelar no orçamento dos poderes públicos, particularmente do poder público municipal. O PL 7777/2010, do deputado Marcelo Itagiba (PSDB/RJ), que tramita apensado ao PL 22602/2007, normatiza que a lei orçamentária municipal preveja recursos necessários ao funcionamento do Conselho Tutelar, especificando, pelo menos, compra de bens e serviços e contratação de profissional especializado nas atribuições do Conselho Tutelar. A emenda substitutiva da senadora Patrícia Saboya vai na direção proposta pelo deputado Marcelo Itagiba, porém, a especificação dos itens a serem supridos é levemente diferenciada: estrutura física, recursos humanos de apoio, meios de comunicação e meios de transporte.

Outra solução proposta pelo senador Romero Jucá (PMDB/RR), por meio do PL 6766/2010, foi autorizar o poder público a disponibilizar para os Conselhos Tutelares, Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, os bens apreendidos pelos órgãos públicos federais.

**Status social do conselheiro tutelar:** A emenda substitutiva da senadora Patrícia Saboya mantém o exercício da função do conselheiro tutelar como serviço público relevante, de dedicação exclusiva, com presunção de idoneidade moral. Porém, retira o direito a prisão especial até o final do julgamento no caso de crime comum, constante no artigo 135 do ECA.

Na direção contrária, o deputado Márcio França (PSB/SP), com o PL 5523/2010, mantém o caput do artigo 135 do ECA e agrupa o parágrafo único assegurando o direito de inviolabilidade aos conselheiros tutelares: “Os conselheiros tutelares são invioláveis por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos.”

**Segurança do conselheiro tutelar (porte de arma):** Com potencial a se tornar um dos mais controversos temas em trâmite no Congresso Nacional sobre os Conselhos Tutelares, o deputado Márcio França (PSB/SP), por meio do PL 5523/2010, autoriza o porte de arma aos conselheiros tutelares no exercício da função.

**Agravio de pena para descumprimento de requisições dos Conselhos Tutelares:** Depois da iniciativa da deputada Laura Carneiro (DEM/RJ) de agravar a pena para quem impeça ou dificulte o trabalho do conselheiro tutelar (PL 6384/2002), a emenda substitutiva da senadora Patrícia Saboya propõe três medidas essenciais para a reversão do estado de descumprimento das requisições dos Conselhos Tutelares e provimento para o seu funcionamento: I) Acréscimo do art. 258-C ao ECA, determinando multa de até cem vezes o valor da remuneração mensal, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos pelo prazo de cinco anos e proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos, para autoridade competente que deixar de prover as condições necessárias ao funcionamento do Conselho Tutelar.

II) Ela propõe ainda o acréscimo do art. 262-A ao ECA para autorizar a União a 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.

III) Por fim, ela acrescenta o art. 249 – A ao ECA, estabelecendo multa de um mil a três mil reais para autoridades que descumprirem, injustificadamente, a determinação da autoridade judiciária ou deliberação do Conselho Tutelar ou Conselho os Direitos da Criança e do Adolescente.

**Divulgação das ações dos CTs - Dia nacional do Conselheiro Tutelar:** Depois de frustrada a iniciativa, em sua primeira legislatura, de instituir o dia 13 de julho como Dia Nacional do Conselheiro Tutelar, o deputado Edinho Bez (PMDB/SC), por meio do PL 17222/1999, apresentou outra proposta de igual teor, ao qual foi atribuído o número 7706/2006 (PL), que se encontra tramitando na Casa. Contudo, quando da sua segunda apresentação, já tramitava na Câmara um outro projeto de igual teor, porém, estabelecendo

diferente data para o Dia Nacional do Conselheiro Tutelar - 18 de novembro. Essa outra iniciativa - PL 1106/2003 -, do deputado Givaldo Carimbão (PSB/AL), tramitou com sucesso e foi transformada em norma jurídica pela Lei 11.622 de 2007.

## **Impacto dos projetos de lei sobre Conselhos Tutelares apresentados pelo Congresso Nacional**

Analizando a seção anterior sobre a descrição do conteúdo das proposituras apresentadas ao Congresso Nacional, é possível observar que o Parlamento Brasileiro vem se constituindo, gradativamente, num instrumento de defesa dos Conselhos Tutelares e de busca de soluções para aperfeiçoamento do marco normativo instituído pelo ECA em 1990.

Num quadro mais amplo, verifica-se que grande parte do diagnóstico realizado e das soluções propostas nos projetos de lei apresentados pelo Congresso Nacional estão bem informados sobre a realidade vivenciada pelos conselheiros tutelares. Há sintonia com os pleitos do movimento de defesa dos direitos da criança e do adolescente, em particular dos conselheiros tutelares e formuladores de políticas sociais, mesmo quando expressam divergências de opiniões.

As exceções ficam por conta de projetos como o que autoriza o porte arma para conselheiros tutelares (PL 5523/2010, do deputado Márcio França, do PSB/SP) e aqueles que exageram nos requisitos para candidatura a membro do Conselho Tutelar, particularmente, o proposto pelo deputado William Woo (PSDB/SP). O projeto de lei do deputado William Woo estabelece como critérios para candidatura a membro do Conselho Tutelar idade de 30 anos ou mais, escolaridade em nível superior, residência por mais de dez anos no município, etc.

Contudo, duas preocupações emanaram da análise, as quais podem representar um erro de diagnóstico ou um “equivoco” de concepção da natureza e do papel do Conselho Tutelar. A primeira é a visão expressa no PL 5523/2010, do Deputado Márcio França, que equipara o papel do conselheiro ao da polícia. Ainda que o papel dos conselheiros tutelares seja frequentemente confundido com o do antigo comissariado de menores pela população parcialmente informada sobre a proteção da criança e do adolescente, a utilização do papel da polícia como termo de referência para ação do Conselho Tutelar fere frontalmente o espírito dos CTs na sua concepção de operadores dos direitos da criança e do adolescente inscrita no Estatuto da Criança e do Adolescente. Nesse sentido, recomendamos que o Projeto Criança Prioridade no Parlamento se aproxime do

referido deputado para esclarecer o papel do Conselho Tutelar e sugerir-lhe a retirada do referido projeto de lei.

Também nos pareceu um comprometimento de leitura atribuir somente ao *curriculum vitae* do conselheiro tutelar o papel de dotar o conselho de competência técnica para o exercício de suas atribuições. Um dos temas recorrentes e destacados nos projetos de leis foi o reforço e ampliação nos requisitos para candidatura ao cargo de conselheiro tutelar. Contudo, se faz necessário chamar atenção para concepção de Conselho Tutelar subjacente às propostas. Elas podem estar, ainda que não intencionalmente, descaracterizando a perspectiva original de Conselho Tutelar.

Como argumento de reflexão, apontamos aqui o fato de que a elevação dos critérios compromete a proposta de Conselho Tutelar conforme ele foi previsto no ECA e nem sempre soluciona os problemas de capacidade institucional detectados pelas várias análises de situação realizadas, pois atribui o suprimento dessa capacidade institucional à formação individual dos conselheiros tutelares e não ao seu provimento por parte o poder público. Ademais disso, subjacente às propostas de elevar a idade, estabelecer tempo de escolaridade e tempo de residência, existe uma pressuposição de que esses quesitos vão conferir, automaticamente, uma maior experiência, capacidade intelectual e grau de conhecimento e comprometimento com a comunidade.

Se de um lado os quesitos para candidatura a conselheiro tutelar recomendados nos vários projetos de lei encontram ancoragem na realidade de muitos municípios brasileiros -- a pesquisa *Bons Conselhos* indica que são características específicas dos processos de escolha estabelecidos pelas leis municipais: escolaridade mínima, disponibilidade de tempo, experiência na área da infância e adolescência, e conhecimento da legislação de proteção à criança e ao adolescente -- de outro, o fato deles estarem vigentes em grande parte dos municípios brasileiros e da persistência de dificuldades com a capacidade institucional dos conselhos, autoriza o questionamento desses quesitos como solução preconizável em uma lei nacional.

O parecer do deputado Antonio Cruz, relator da Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados, sobre o PL 2062/2007, que trata da ampliação dos requisitos para os candidatos a conselheiro tutelar, apresenta uma perspectiva de análise que preserva a proposta original de Conselho Tutelar concebida pelo ECA: um órgão de participação da comunidade na operacionalização dos direitos da criança e do adolescente que não precisa, necessariamente, ser composto por técnicos. Essa concepção encontra-se também expressa nos *Parâmetros para Criação e*

*Funcionamento dos Conselhos Tutelares, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda).*

No parecer ao PL 2026/2007, o deputado Antonio Cruz destaca: "Vale ressaltar que a prática tem demonstrado que apenas a exigência de *reconhecida experiência no trato de crianças e adolescentes*, comum na imensa maioria das leis municipais, não tem assegurado satisfatória seleção de candidatos, vez que a função de conselheiro tutelar não encontra similitude com atividades outras, ainda que na lida com crianças e adolescentes, anteriormente exercidas pelo aspirante à função. Todavia, com base no princípio da participação da comunidade na operacionalização dos direitos sociais, ressalta-se que o Conselho Tutelar não precisa ser composto por técnicos. A Lei nº 8.069/90 previu a participação do cidadão comum na solução dos problemas relacionados à criança e ao adolescente no município (daí porque se exigiu que o conselheiro preenchesse apenas três requisitos bastante genéricos – v. Art. 133, incs. I a III).2 (grifo do original)".

A inclusão do **quesito escolaridade** pode acarretar problemas três ordens:

- a) Discrepância com as exigências para outros cargos eletivos. O deputado Antonio Cruz, em relatório substitutivo oferecido ao PL 2602/2007, do deputado Duarte Nogueira, argumenta que "entende-se questionável exigir-se nível superior ou médio completo de um pretendente ao cargo de conselheiro tutelar quando a mesma exigência não é feita para qualquer cargo eletivo, seja ele municipal, estadual ou federal. Nesse sentido, vale ressaltar que o próprio presidente da República não completou o ensino fundamental, fato que não o impede de liderar um governo com alto índice de aprovação popular";
- b) Discrepância com a escolaridade média da população brasileira. O deputado Antonio Cruz argumenta que "a exigência de graduação completa não se mostra razoável frente ao fato de que o brasileiro apresenta uma escolaridade média de apenas 6,7 anos de estudo, segundo os últimos dados disponíveis do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)". Ademais, se exigência da escolaridade em nível médio fosse eficaz na solução das dificuldades dos conselheiros tutelares no cumprimento das suas atribuições, a prática dos conselhos deveria encontrar-se num patamar diferenciado hoje, pois, segundo a pesquisa *Bons Conselhos*, a grande maioria dos conselheiros já possui segundo grau completo;
- c) Por fim, essa exigência, criaria obstáculos para a participação de pessoas que não puderam frequentar a escola, mas superaram situações de vulnerabilidade social e, por isso mesmo, compreendem

profundamente a “realidade” das crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade. A estratégia de incorporação, em trabalhos sociais, de pessoas que já estiveram em situação de rua, de exploração sexual ou uso abusivo de drogas (approach *peer-to-peer*) vem sendo avaliada como muito efetiva em intervenções sociais com populações vulnerabilizadas.

Ao que tudo indica essa exigência cada vez mais elevada de escolaridade e outros complementos vem sendo apresentada como solução para um problema do “conhecimento técnico” necessário ao exercício da função. Contudo, nenhum outro cargo eletivo exige escolaridade para além da alfabetização, indicando que o aporte do candidato ao cargo eletivo é de natureza política no sentido *lato* do termo. Para todos os cargos eletivos, o conhecimento técnico necessário para o exercício da função deve ser provido pelas várias instâncias do estado. Pela natureza de órgão comunitário encarregado de zelar pelos direitos da criança e do adolescente, os quesitos principais a serem demandados a um conselheiro tutelar devem ser: compromisso, liderança e legitimidade. O provimento de competência técnica deve compor o leque necessário das condições materiais e objetivas do seu funcionamento.

Qual seria o impacto desse conjunto de requisitos - escolaridade, experiência, conhecimento de legislação, curso de capacitação, etc - na prática dos Conselhos Tutelares? Essas exigências não estariam limitando a natureza comunitária do órgão e conduzindo para um processo de elitização dos seus integrantes?

Em que pese que a intenção subjacente ao estabelecimento desses critérios seja aprimorar o trabalho dos conselheiros tutelares, as consequências inesperadas desse conjunto de exigências pode, pelo seu caráter eliminatório e natureza excludente, desvirtuar a ideia original de Conselho Tutelar como órgão comunitário de base. Pode ser que essa pressão por elevação das exigências para candidato a membro do Conselho Tutelar venha sendo produzida, inclusive, pela pressão social para criação de mercados alternativos de trabalho para a classe média.

A pergunta que se faz é que, para se evitar uma elitização ainda maior da função de conselheiro tutelar, não teríamos de impedir que a conclusão do ensino superior seja inserida como critério nas leis locais, como vem ocorrendo em várias cidades? Por fim, essa lógica de que a capacidade institucional do Conselho Tutelar é suprida pela formação dos conselheiros tutelares pode contribuir para o arrefecimento das pressões contra o poder público para o provimento de condições técnicas adequadas ao cumprimento da missão de

“zelar” para que os direitos das crianças e dos adolescentes sejam assegurados no cotidiano de suas vidas.

## **A eficiência e eficácia do Congresso Nacional**

Se de um lado o número significativo de projetos apresentados e o grau de sintonia deles com os anseios da comunidade de defesa dos direitos da criança e do adolescente podem ser lidos como sinal de eficiência do Congresso Nacional, de outro, a comparação entre o número de projetos apresentados, projetos arquivados e projetos transformados em lei indica um baixo grau de eficácia.

Dos projetos apresentados, 53,8% haviam sido arquivados; 39,6% encontram-se tramitando e 6,6% foram transformados em normas jurídicas. Corroborando com essa baixa eficácia, pode-se afirmar com alguma margem de segurança que a imensa maioria dos 21 projetos de lei (39,6%) que atualmente tramitam nas duas Casas do Congresso Nacional não logrará ser aprovados até o final da legislatura 2007/2010, e estará destinada ao arquivados, segundo as normas regimentais das duas Casas.

O tempo médio de tramitação dos projetos que foram transformados em lei é também um registro da ineficácia do Congresso Nacional na apreciação de matérias relativas aos Conselhos Tutelares. Considerando as quatro iniciativas bem sucedidas – Leis 8.242/1991, 11.622/2007, 12.003/2009 e 12.010/2009 – o tempo médio para aprovação dos projetos de lei foi de quatro anos, exceto pelo primeiro, que gerou a Lei 8.242/1991, cujo tempo de tramitação foi de, aproximadamente, seis meses. Ainda que não tenhamos os parâmetros de tempo dos trâmites de outras matérias, o exemplo da Lei 8.242/1991 permite afirmar que o interesse político no trâmite das matérias pode aumentar o grau de eficácia do Congresso Nacional no quesito tempo.

Antes prosseguirmos a avaliação do impacto da ação do Congresso Nacional na “vida” dos Conselhos Tutelares, veja a seguir as alterações realizadas no Título V – Do Conselho Tutelar, do Estatuto da Criança e do Adolescente conforme indicado no site Presidência da República:

## Título V

### Do Conselho Tutelar

#### Capítulo I

##### Disposições Gerais

Art. 131. O Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta Lei.

~~Art. 132. Em cada Município haverá, no mínimo, um Conselho Tutelar composto de cinco membros, eleitos pelos cidadãos locais para mandato de três anos, permitida uma reeleição.~~

Art. 132. Em cada Município haverá, no mínimo, um Conselho Tutelar composto de cinco membros, escolhidos pela comunidade local para mandato de três anos, permitida uma recondução. [\(Redação dada pela Lei nº 8.242, de 12.10.1991\)](#)

Art. 133. Para a candidatura a membro do Conselho Tutelar, serão exigidos os seguintes requisitos:

I - reconhecida idoneidade moral;

II - idade superior a vinte e um anos;

III - residir no município.

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 municipal previsão dos recursos necessários ao funcionamento do Conselho Tutelar.

Art. 135. O exercício efetivo da função de conselheiro constituirá serviço público relevante, estabelecerá presunção de idoneidade moral e assegurará prisão especial, em caso de crime comum, até o julgamento definitivo.

#### Capítulo II

##### Das Atribuições do Conselho

Art. 136. São atribuições do Conselho Tutelar:

I - atender as crianças e adolescentes nas hipóteses previstas nos arts. 98 e 105, aplicando as medidas previstas no art. 101, I a VII;

II - atender e aconselhar os pais ou responsável, aplicando as medidas previstas no art. 129, I a VII;

III - promover a execução de suas decisões, podendo para tanto:

a) requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança;

b) representar junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações.

IV - encaminhar ao Ministério Públco notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou adolescente;

V - encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência;

VI - providenciar a medida estabelecida pela autoridade judiciária, dentre as previstas no art. 101, de I a VI, para o adolescente autor de ato infracional;

VII - expedir notificações;

VIII - requisitar certidões de nascimento e de óbito de criança ou adolescente quando necessário;

IX - assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente;

X - representar, em nome da pessoa e da família, contra a violação dos direitos previstos no [art. 220, § 3º, inciso II, da Constituição Federal](#);

~~XI representar ao Ministério Público, para efeito das ações de perda ou suspensão do pátrio poder.~~

XI - representar ao Ministério Público para efeito das ações de perda ou suspensão do poder familiar, após esgotadas as possibilidades de manutenção da criança ou do adolescente junto à família natural. [\(Redação dada pela Lei nº 12.010, de 2009\) Vigência](#)

Parágrafo único. Se, no exercício de suas atribuições, o Conselho Tutelar entender necessário o afastamento do convívio familiar, comunicará incontinenti o fato ao Ministério Público, prestando-lhe informações sobre os motivos de tal entendimento e as providências tomadas para a orientação, o apoio e a promoção social da família. [\(Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009\) Vigência](#)

Art. 137. As decisões do Conselho Tutelar somente poderão ser revistas pela autoridade judiciária a pedido de quem tenha legítimo interesse.

### Capítulo III

#### Da Competência

Art. 138. Aplica-se ao Conselho Tutelar a regra de competência constante do art. 147.

### Capítulo IV

#### Da Escolha dos Conselheiros

~~Art. 139. O processo eleitoral para a escolha dos membros do Conselho Tutelar será estabelecido em Lei Municipal e realizado sob a presidência de Juiz eleitoral e a fiscalização do Ministério Público.~~

Art. 139. O processo para a escolha dos membros do Conselho Tutelar será estabelecido em lei municipal e realizado sob a responsabilidade do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, e a fiscalização do Ministério Público. [\(Redação dada pela Lei nº 8.242, de 12.10.1991\)](#)

### Capítulo V

#### Dos Impedimentos

Art. 140. São impedidos de servir no mesmo Conselho marido e mulher, ascendentes e descendentes, sogro e genro ou nora, irmãos, cunhados, durante o cunhadio, tio e sobrinho, padrasto ou madrasta e enteado.

Parágrafo único. Estende-se o impedimento do conselheiro, na forma deste artigo, em relação à autoridade judiciária e ao representante do Ministério Público com atuação na Justiça da Infância e da Juventude, em exercício na comarca, foro regional ou distrital.

A primeira alteração foi realizada pela Lei 8.242/1991, que substituiu a expressão “eleitos” por “escolhidos” nos artigos 132 e 139 do ECA. Essa lei foi originada no PL 514/1991, de iniciativa do Poder Executivo. A segunda alteração, realizada pela Lei 12.010/2009, denominada Lei da Convivência Comunitária e da Adoção, deu nova redação ao inciso XI das atribuições do Conselho Tutelar (art. 136), sobre a representação ao Ministério Público para efeito das ações de perda ou suspensão do poder familiar, e para incluir o parágrafo único que determina que os necessários afastamentos do convívio familiar sejam comunicados, incontinentes, ao Ministério Público. Essa lei teve sua origem no PLS 314/2005, da senadora Patrícia Saboya (PSB/CE).

Os dois outros projetos de lei que se transformaram em norma jurídica tiveram mais o caráter de divulgação da ação dos Conselhos Tutelares e de melhoria do serviço à população: o PL 1106/2003, do deputado Givaldo Carimbão (PSB/AL), que instituiu o Dia Nacional do Conselheiro Tutelar, a ser comemorado em 18 de novembro, foi transformado na Lei 11.622/2007; e o PL 1870/2003, que dispôs sobre a criação de número telefônico para uso exclusivo dos Conselhos Tutelares, se transformou na Lei 12.003/2009.

Do ponto de vista de mérito, as alterações realizadas pelas Leis 8.242/1991 e 12.010/2009 foram fortemente influenciadas pelo Poder Executivo e nenhuma das duas almejava, exclusivamente, os Conselhos Tutelares. No caso da Lei 8.242/1991, o projeto de lei que deu origem à norma foi elaborado em conjunto com governo e sociedade civil, representada pelo Fórum Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum DCA Nacional). Já a Lei 12.010/2009 foi basicamente resultado de um substitutivo global proposto por um Grupo de Trabalho convocado pela Comissão Intersetorial de Implementação do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária (composto por representantes de vários ministérios), que contou com a participação de representantes de ONGs e da Associação Brasileira de Magistrados, Promotores e Defensores da Infância e Juventude.

Se a primeira alteração pode ser considerada de alto impacto, na medida em que viabilizou o processo de escolha dos membros dos Conselhos Tutelares, embora existam controvérsias sobre se o arranjo realizado não contribuiu para postergar uma assumência completa das eleições pela Justiça Eleitoral; a segunda, pode ser considerada de baixo impacto pelo foco específico nos casos de perda ou suspensão do poder familiar.