

PARECER Nº , DE 2011

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, acerca dos Projetos de Lei do Senado nº 119, de 2008, do Senador Arthur Virgílio, que *altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, e dá outras providências*; e nº 278, de 2009, da Senadora Lúcia Vânia, que *altera os arts. 132, 134 e 139 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), relativos aos conselhos tutelares*, em tramitação conjunta.

RELATOR: Senador **GIM ARGELLO**

I – RELATÓRIO

Chegam ao exame preliminar desta Comissão, em tramitação conjunta, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 119, de 2008, e o PLS nº 278, de 2009, que visam alterar o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) dispondo sobre os Conselhos Tutelares.

O mais antigo deles, de autoria do então Senador Arthur Virgílio, prevê a existência de dois Conselhos Tutelares por município, no mínimo, criados e mantidos pela municipalidade. O projeto amplia para cinco anos o mandato dos conselheiros e assegura-lhes a percepção de férias remuneradas, décimo terceiro salário, licença à gestante, licença-paternidade e licença para tratamento de saúde. Também equipara o conselheiro ao servidor público federal e determina que a União pague seus vencimentos e o inclua nos planos de saúde oferecidos ao funcionalismo.

Na justificção do projeto, o autor ressalta a importância do papel dos conselheiros tutelares na aplicação do ECA, lembra que o exercício da função supera o prazo de um ano e argumenta que se trata de cargo de servidor público em sentido lato, porque regido por norma federal. Advoga, então, que lhe sejam reconhecidos os direitos sociais e trabalhistas já consagrados na Constituição aos trabalhadores em geral.

A esse projeto foi apresentada a Emenda nº 1, do Senador Sérgio Zambiasi, que sugere a duração de quatro anos para os mandatos, a adoção de voto universal e facultativo para a escolha dos conselheiros e a realização do pleito nos anos ímpares.

O PLS nº 278, de 2009, de autoria da Senadora Lúcia Vânia, por seu turno, defende igualmente o mandato de quatro anos, mas permite recondução ilimitada e determina que a escolha se dê no dia 18 de novembro. Ademais, elimina do Estatuto a exigência de disciplina municipal sobre o dia e o horário de funcionamento do Conselho Tutelar, mantendo apenas a referência à definição do seu local de funcionamento e à remuneração dos conselheiros. A estes, aliás, o projeto assegura o direito a férias, décimo terceiro salário, plano de saúde e remuneração equivalente a 60% do valor percebido pelos vereadores.

Segundo a autora, a ampliação do mandato sem limite de recondução permite que os conselheiros tenham mais tempo para implementar as políticas concebidas em prol das crianças e dos adolescentes. Para ela, os conselheiros fazem jus aos direitos trabalhistas e sociais arrolados no projeto porque servem a uma causa justa e de dedicação exclusiva. Além disso, pleiteia tratamento nacional uniforme para a escolha e a remuneração deles, atrelando esta aos ganhos dos vereadores de modo a garantir a observância da realidade local. Defende, por último, que a lei municipal se atenha a definir a localização do Conselho Tutelar, para assegurar a existência de referencial físico, sem se envolver com as minúcias de funcionamento do órgão.

Tanto esse projeto, que não foi alvo de emendas, quanto o PLS nº 119, de 2008, aguardam o parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e, em seguida, serão remetidos à decisão terminativa da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH).

Na CCJ, antes de ser entregue ao atual relator, a matéria foi encaminhada à análise da Senadora Patrícia Saboya, que formulou voto contrário ao PLS nº 119, de 2008, e favorável ao PLS nº 278, de 2009, nos termos de emenda substitutiva. O voto não chegou a ser apreciado antes do término da legislatura passada, mas agora serve de base para o presente relatório.

II – ANÁLISE

De acordo com o art. 101, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade dos projetos em foco.

Tais iniciativas trazem à reflexão do Parlamento a necessidade de aperfeiçoar a disciplina dos Conselhos Tutelares, órgãos instituídos pelo ECA que se revelam essenciais para a consolidação da cidadania no País, já que representam a convergência e o cruzamento de diversos valores inscritos na Constituição Cidadã de 1988, entre os quais despontam: a proteção integral devida a crianças e adolescentes; a competência concorrente da União, dos estados e do Distrito Federal de legislar sobre a matéria; a valorização e multiplicação dos conselhos, abertos à participação da sociedade civil; a descentralização político-administrativa das ações governamentais na área da assistência social; e a participação popular na formulação e no controle dessas ações.

Na tentativa de aperfeiçoar a disciplina dos Conselhos, os projetos acertam ao assumir a forma de lei modificadora, em consonância com a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, segundo a qual um assunto só pode ser disciplinado por mais de uma lei quando a subsequente complementa legislação básica e a ela expressamente se vincula. Também se materializam na espécie adequada de norma.

Apresentam, no entanto, dispositivos que ferem a Constituição Federal, o ordenamento jurídico brasileiro e a prudência. O projeto do então Senador Arthur Virgílio, em especial, afronta o disposto nos arts. 37, 61 e 169 da Carta Magna quando equipara o conselheiro tutelar ao servidor público federal e determina que seus vencimentos sejam pagos pela União. Com isso, desatende previsões como a exigência de aprovação prévia em concurso para a investidura em cargo ou emprego da administração pública; a reserva da iniciativa de leis que disponham sobre a criação de cargos, funções ou empregos públicos conferida ao Presidente da República; o respeito aos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no tocante à fixação da despesa de pessoal da União; e a necessidade de autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias e de previsão no orçamento para concessão de vantagem remuneratória, criação de cargos, empregos e funções e qualquer admissão ou contratação de pessoal.

Afora esses vícios, o projeto ainda se equivoca ao estabelecer a duplicação generalizada do número mínimo de Conselhos Tutelares em cada município. Trata-se, por certo, de medida desconectada da realidade:

de um lado, ela onera desmotivadamente os municípios de pequeno porte, onde apenas uma unidade do Conselho Tutelar pode suprir a contento o atendimento à clientela infanto-juvenil, que não alcança 1/5 da população total, na estimativa do Conselho Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA); do outro, desconsidera o fato de que vários municípios brasileiros permanecem desprovidos de Conselho Tutelar até hoje, apesar da obrigatoriedade vigente desde 1990.

A presença desses vícios, portanto, leva à conclusão de que se deve rejeitar o PLS nº 119, de 2008, fato que também prejudica a apreciação da emenda a ele apresentada, nos termos do art. 301 do RISF.

Já o projeto da Senadora Lúcia Vânia, mais sólido, contém poucos problemas, todos passíveis de correção. Ele acerta, por exemplo, ao ampliar para quatro anos o mandato dos conselheiros tutelares, à semelhança do que ocorre com outros cargos eletivos, mas ao suprimir o limite para recondução, dá azo ao carreirismo e inibe o surgimento de novas lideranças comunitárias. Contraria, desse modo, o espírito republicano da lei, que tem na possibilidade de renovação frequente dos conselhos um dos seus pressupostos mais valiosos, por viabilizar a ampliação do rol de munícipes sensíveis à causa da infância e por aumentar o envolvimento da sociedade local com os protagonistas do futuro do País.

A fim de corrigir essa situação, sugerimos manter o texto atual do art. 132 do ECA quanto à limitação de uma única recondução ao cargo de conselheiro. Ademais, aproveitamos o ensejo para aperfeiçoar o dispositivo definindo a natureza do Conselho Tutelar como órgão da administração pública local e prevendo a existência de um desses órgãos, no mínimo, em cada microrregião ou região administrativa do Distrito Federal e dos municípios.

Creemos que o PLS nº 278, de 2009, acerta na redação proposta para o art. 134 do ECA: ao eliminar a previsão de disciplina municipal sobre o dia e o horário de funcionamento do Conselho Tutelar, assim reforçando a tese de ser contínua e ininterrupta a ação do órgão.

Em respeito à Lei de Responsabilidade Fiscal, sugerimos o acréscimo de parágrafo que faça remissão à origem da receita necessária para cobrir a despesa decorrente da remuneração. Entendemos, ainda, que a defesa de plano de saúde para os conselheiros tutelares feita na proposta de redação desse artigo prescinde da importância devida ao reconhecimento dos direitos trabalhistas básicos, a saber: cobertura previdenciária, férias

remuneradas, pagamento do terço das férias; licença à gestante, licença-paternidade e décimo terceiro. Enquanto o reconhecimento desses direitos se faz urgente por falta mesmo de opção, a cobertura dos planos de saúde encontra alternativa nos serviços oferecidos pelo Sistema Único de Saúde, cuja melhoria todos nós, brasileiros, devemos pleitear.

A redação proposta pelo projeto da Senadora Lúcia Vânia para o art. 139 do ECA merece, igualmente, alguns aperfeiçoamentos. Primeiro, para suprimir a remissão feita ao art. 131, que se revela inócua e, por isso, dispensável num texto legal. De fato, a natureza permanente, autônoma e não jurisdicional do Conselho Tutelar, expressa no referido dispositivo, deve ser sempre considerada, mas ela não plasma o processo de escolha em si, como quer a proposição em exame.

Ressaltamos, por fim, que numa das emendas propostas ao final deste relatório, há uma inovação no tocante à matéria contemplada no projeto da Senadora Lúcia Vânia. Trata-se de dar nova redação ao art. 135 do ECA, eliminando do Estatuto a regalia de prisão especial para o conselheiro tutelar, medida discriminatória e inconstitucional. Aliás, cumpre registrar ser hegemônica na doutrina a defesa do fim desse tipo de privilégio, postura já assumida pela CCJ em situação anterior, quando emitiu parecer sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 111, de 2008.

III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela **rejeição** do Projeto de Lei do Senado nº 119, de 2008, com a consequente declaração de prejudicialidade da emenda que lhe foi oferecida, bem como pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 278, de 2009, com as duas emendas apresentadas e a rejeição da emenda apresentada pelo Senador Antônio Carlos Valadares (PSB/SE).

EMENDA Nº 01 – CCJ

(ao PLS nº 278, de 2009)

Dê-se à ementa do Projeto de Lei do Senado nº 278, de 2009, a seguinte redação:

“Altera os arts. 132, 134, 135 e 139 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para dispor sobre os Conselhos Tutelares.”

EMENDA Nº 02 – CCJ

(ao PLS nº 278, de 2009)

Dê-se ao art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 278, de 2009, a seguinte redação:

“**Art. 1º** Os arts. 132, 134, 135 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 município haverá, no mínimo, um Conselho Tutelar como órgão da administração pública local, composto de cinco membros, escolhidos pela população local para mandato de quatro anos, permitida uma reeleição.

Parágrafo único. No Distrito Federal e nos municípios divididos em microrregiões ou regiões administrativas, haverá, no mínimo, um Conselho Tutelar em cada uma delas.

‘**Art. 134.** Lei municipal disporá sobre o local de funcionamento do Conselho Tutelar e sobre a remuneração dos respectivos membros, aos quais fica assegurado o direito a:

- I – cobertura previdenciária;
- II – gozo de férias anuais remuneradas, acrescidas de um terço do valor da remuneração mensal;
- III – licença à gestante;
- IV – licença-paternidade;
- V – gratificação natalina.

Parágrafo único. Constará da lei orçamentária municipal previsão dos recursos necessários ao funcionamento do Conselho Tutelar e à remuneração de seus membros. (NR)'

'**Art. 135.** O exercício efetivo da função de conselheiro constituirá serviço público relevante e estabelecerá presunção de idoneidade moral. (NR)'

'**Art. 139.** O processo para a escolha dos membros do Conselho Tutelar será realizado sob a responsabilidade do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e sob a fiscalização do Ministério Público.

§ 1º A escolha dos membros do Conselho Tutelar ocorrerá em data unificada em todo território nacional, a cada quatro anos, no primeiro domingo subsequente ao dia 18 de novembro do ano seguinte ao das eleições presidenciais.

§ 2º A posse dos conselheiros tutelares ocorrerá no dia 10 de janeiro do ano subsequente ao processo de escolha.'

§ 3º Para fins de unificação do processo de escolha, no que trata esse artigo, prorrogar-se-á o mandato dos conselheiros tutelares que estiverem no exercício regular do mesmo no momento da aprovação da Lei, não sendo possível a redução de mandato dos conselheiros. (NR)''

Sala da Comissão, 21 de dezembro de 2011.

Senador Eunício Oliveira, Presidente

Senador Gim Argello, Relator