

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 justificação 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, dando ênfase, entretanto, às eleições, que devem renovar, alternadamente, dois e três quintos da composição do Conselho Tutelar a cada dois anos. 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, também acerta duplamente na redação proposta para o art. 134 do ECA: primeiro, 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; segundo, ao fixar a remuneração dos conselheiros como um percentual do valor recebido a título de subsídio pelos vereadores, impedindo que o padrão remuneratório dos conselheiros se desvincule da realidade local e cause turbulência nas finanças municipais.

Não obstante os acertos, em respeito à Lei de Responsabilidade Fiscal, vislumbramos a premência de aperfeiçoar esse dispositivo com 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 emendas a seguir:

EMENDA Nº – 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 – 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.

§ 1º 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.

§ 1º A remuneração do membro do Conselho Tutelar será de sessenta por cento do subsídio do vereador local.

§ 2º 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.

Parágrafo único. A escolha dos membros do Conselho Tutelar ocorrerá a cada quatro anos, no primeiro domingo subsequente ao dia 18 de novembro em ano não coincidente ao das eleições majoritárias ou municipais.’ (NR)”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator