

# Uma controvérsia jurídica: a remuneração dos conselheiros tutelares

JOSÉ ROSSINI CAMPOS DO COUTO CORRÊA

*“Mas os sonhos sustentam a ousadia de enfrentar a todos os combates e aportar na ilha da utopia”.*

Antônio Carlos Osório

## SUMÁRIO

*1. O precedente. 2. O problema. 3. A solução.*

### 1. O precedente

A Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, constitui ponderável avanço na disciplina legal do problema do menor e do adolescente no Brasil.

Diploma legal de equilíbrio, o Estatuto da Criança e do Adolescente, em percepção global e integrada, articula o filho à família, e esta, por sua vez e circunstância, à sociedade global, concedendo a todas as partes do processo faculdades e responsabilidades, em seguida evidenciadas.

A Lei nº 8.069/90 concede ao filho o direito de ser criado no ambiente familiar, com liberdade, respeito e dignidade, protegendo, entretando, a família sem condições materiais de cumprir o seu dever geral, na medida em que o Estado admite suplementar a necessidade em evidência, por meio da ação pública de atendimento, que enseja programas de assistência social.

Se o Estatuto da Criança e do Adolescente resguarda os interesses do filho e da família, punindo a violação de direitos, cerca a sociedade e o Estado de graves mecanismos de proteção, que vão desde a internação, que é medida de privação da liberdade da criança e do adolescente, até a perda ou destituição do

José Rossini Campos do Couto Corrêa é Bacharel em Direito, Bacharel em Ciências Sociais, Mestre em Sociologia e Doutor em Ciências Sociais, com Seminários Pós-Doutorais em Política Internacional e Comparada, Consultor sênior e Professor universitário em Brasília.

pátrio poder, podendo ser este o caminho para a colocação do filho em família substituta.

A máxima expectativa do Estatuto da Criança e do Adolescente, de fato, é a aproximação, com eficácia, do legal com o social, por meio da força de intervenção da Lei no centro dos dramas e dos problemas do cotidiano comunitário. Daí a fixação legal em torno da instalação e do funcionamento dos Conselho Tutelares.

## 2. O problema

Os Conselhos Tutelares, segundo a preceituação legal, são órgãos permanentes e autônomos, não-jurisdicionais, aos quais a sociedade encarrega, deles exigindo zelo e vigilância, de garantir o cumprimento dos direitos da criança e do adolescente.

A investidura na condição de Conselheiro Tutelar é por mandato eletivo de um triênio, permitida uma reeleição, havendo a exigência original de requisitos, para que cidadãos locais possam sufragar quaisquer nomes: reconhecida idoneidade moral, idade superior a vinte e um anos e residência no município. É admitida a eventual remuneração dos membros eleitos para os Conselhos Tutelares, uma vez que a função exige dedicação exclusiva. É límpido, nesse sentido, o Estatuto da Criança e do Adolescente, no art. 134,

“Parágrafo único - Constatar na lei orçamentária municipal a previsão dos recursos necessários ao funcionamento do Conselho Tutelar.”

O Conselho DCA/DF remeteu proposta orçamentária para o exercício de 1996 à Secretária de Governo, provendo os recursos indispensáveis à implantação e instalação dos Conselhos Tutelares. Técnicos da Secretaria da Fazenda discordam quanto ao valor da remuneração de cada conselheiro tutelar, fixado em R\$ 574.00 – (quinhentos e setenta e quatro reais), em virtude de diverso entendimento do art. 19 da Lei nº 234/92. Preocupado com a matéria, o Presidente do Conselho DCA/DF oficiou nos seguintes termos ao Secretário de Administração:

“Senhor Secretário,

O Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal encaminhou, através da Secretaria de Governo, a sua proposta orçamentária para o exercício de 1996.

Dita proposta prevê os recursos necessários à implantação dos Conselhos Tutelares (um em cada Região Administrativa).

A Lei nº 234/92, que dispõe sobre os Conselhos Tutelares, determina, em seu art. 19, que a remuneração de seus conselheiros corresponderá a 30% (trinta por cento) do Padrão três da Classe Especial do Cargo de Administração Pública do Distrito Federal.

Com efeito, o entendimento deste Conselho é de que o percentual em referência incide sobre o total da remuneração e não apenas sobre o vencimento como, informalmente, técnicos da Secretaria da Fazenda têm se posicionado.

Cumprido ressaltar que, prevalecendo esse posicionamento, que ao nosso ver contradiz a inteligência do dispositivo em questão, estar-se-á inviabilizando a implantação desses Conselhos, na medida em que o valor que o conselheiro perceberá será muito insuficiente frente às atribuições que o cargo lhe confere, e, sobretudo, diante do fato que lhe será exigida dedicação exclusiva”.

Para dirimir a controvérsia, foi solicitado parecer jurídico à Secretaria de Administração, que não tardou a ser lavrado pela assessora CNRH/SRH/SEA, Rita de Cássia Barbosa, com a anuência e o acordo do subsecretário de Recursos Humanos, Senhor Jacy Braga Rodrigues. Quanto ao mérito, a manifestação é concordante com a exegese legal já manifestada pelos técnicos da Secretaria da Fazenda e sumariada na argumentação jurídica ora transcrita:

“Quanto ao pedido, cabe esclarecer que o pagamento da remuneração dos Conselhos Tutelares foi autorizado de acordo com o que determina o referido art. 19 da Lei nº 234/92, abaixo transcrito:

Art.19 - O Conselheiro perceberá remuneração equivalente a 30% (trinta por cento) do Padrão 03 (três) da Classe Especial do Cargo de Analista de Administração Pública do Distrito Federal, salvo se sob licença”.

Conforme se infere do artigo supra-transcrito, o percentual de 30% (trinta por cento) deverá incidir sobre o valor correspondente ao Padrão 03 (três) da classe especial do

cargo de Analista de Administração Pública do Distrito Federal que equivale a R\$ 491,01 (quatrocentos e noventa e um reais e um centavo); dessa forma, a remuneração dos conselheiros deverá ser de R\$148,20 (cento e quarenta e oito reais e vinte centavos).

Segundo o disposto no art. 41 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, “remuneração é o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei”.

Ressalte, não se verifica na lei em comento que o pagamento devido aos conselheiros tutelares será sobre a remuneração do analista de administração que se encontra no Padrão III. Mesmo porque, nessa remuneração, estão inseridas vantagens pessoais (de acordo com o art. 41 da Lei nº 8.112/90), as quais são variáveis, impossibilitando um cálculo exato do pagamento devido. Não foi essa intenção do legislador.

Embora seja ínfima a remuneração devida aos conselheiros tutelares, a Administração Pública só pode agir dentro dos limites permitidos em lei, em consonância com os princípios da legalidade e da moralidade no art. 37 da Carta Magna.

Esta é a natureza do problema a ser resolvido.

### 3. A solução

Como o direito repousa no princípio do contraditório, há legitimidade, *venia concessa*, na discordância jurídica ora expressa, com o entendimento manifestado pelas Secretarias da Fazenda e da Administração, quanto à inteligência do art. 19 da Lei nº 234/92.

Leciona a melhor técnica hermenêutica não haver na lei vontade do legislador a ser apurada. Superada pelo processo dinâmico do Direito, a recorrência à intenção do legislador, que inspirou a parecerista da Secretaria da Administração, foi substituída por compreensão superior, de que à interpretação compete a determinação objetiva (e não subjetiva) da vontade do Estado (e não do legislador). É o princípio do objeto da interpretação, trazido à colação por Francesco Ferrara, no *Tratatto de Diritto Civile Italiano*:

“a) a finalidade da interpretação é determinar o sentido da lei, a *visac potestas legis*. A lei é expressão da vontade do Estado, e tal vontade persiste de modo autônomo, destaca do complexo dos

pensamentos e das tendências que animaram as pessoas que contribuíram para a sua emanção;

b) o intérprete deve apurar o conteúdo da vontade que alcançou expressão em forma constitucional, e não já as volições alhures manifestadas ou que não chegaram a sair do campo intencional. Pois que a lei não é o que o legislador quis ou quis exprimir, mas tão-somente aquilo que ele exprimiu em forma de lei;

c) o ponto diretivo nesta indagação é, por conseqüência, que o intérprete deve buscar não aquilo que o legislador quis, mas aquilo que na lei aparece objetivamente querido: a *mens legis* e não a *mens legislatoris*.”

Enfim: *voluntas legis, non legislatonis*.

Onde está a *mens legis*, a *voluntas legis* do art. 19 da Lei nº 234/92?

A vontade do Estado, fixada na Lei nº 8.069/90, é a de viabilizar (e não inviabilizar) os Conselhos Tutelares. Eis a razão por que revestiu de dignidade a relevante função de conselheiro tutelar.

Obediente à lei federal, a norma distrital para viabilizar os Conselhos Tutelares estatuiu a questão da remuneração, que não está fixada apenas no *caput* do art.19 da Lei nº 234/92. Trata-se da exigência de exegese orgânica, e não atomizada, do dispositivo legal. Orgânico é o todo. Atomizada é a parte.

Eis o todo:

“Art. 19 - O conselheiro perceberá remuneração equivalente a 30% (trinta por cento) do Padrão 3 (três) da Classe Especial do Cargo de Analista de Administração Pública do Distrito Federal, salvo se sob licença.

§ 1º – Quando em substituição, o conselheiro suplente fará jus ao subsídio do titular.

§ 2º – Quando escolhido para o Conselho Tutelar o serviço do Distrito Federal, de suas fundações, autarquias ou empresas deverá optar entre o seu vencimento e a remuneração do conselheiro, ficando vedada a acumulação”.

Será que é *mens legis, voluntas legis*, que, nos termos do art. 19, § 2º, da Lei nº 234/92, servidor em situação apenas mediana – para esquecer o fim de carreira – de fundações, autarquias e empresas, em detrimento dos seus

vencimentos, possam optar pela remuneração de conselheiro tutelar, de exatamente R\$ 148,20 (cento e quarenta e oito reais e vinte centavos)?

A vontade do Estado, expressa em Lei, é exatamente o contrário. No intuito de viabilizar os Conselhos Tutelares, estabeleceu, estranho a todo e qualquer absurdo e em atitude compatível com os princípios constitucionais mais rigorosos, 30% (trinta por cento) do total da remuneração do Padrão 3 (três) da classe especial do cargo de Analista de Administração Pública do Distrito Federal, como a remuneração

devida aos Conselheiros Tutelares, cuja função constitui serviço público relevante.

Percebeu com muita propriedade o Presidente do Conselho DCA/DF, o Senhor Archimedes Machado Cunha, a vontade real do Estado: viabilizar os Conselhos Tutelares e colocá-los em funcionamento com o mínimo eticamente admissível para o efetivo exercício da função de Conselheiro Tutelar – a remuneração fixada em Lei, de R\$ 574,00 (quinhentos e setenta e quatro reais), quando mais não fosse, pelo ensinamento da heurística legal de que, na dúvida, deve prevalecer o efeito mais benéfico, que outro não é senão este.