

**CONSELHOS TUTELARES: ESBOÇO HISTÓRICO, CARACTERÍSTICAS,
ATRIBUIÇÕES E A NECESSIDADE DE UMA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL
ATUALIZADA**

**GUARDIANSHIP COUNCILS: HISTORICAL OUTLINE, FEATURES, FUNCTIONS
AND THE NEED FOR MUNICIPAL LAWS UPDATED**

*Bruno César da Silva¹
Wilson Francisco Domingues²*

RESUMO: Este artigo analisa, de acordo com o disposto no ECA, a missão institucional dos Conselhos Tutelares e verifica que para o bom desempenho destas Conselhos devem ser criados e bem estruturados por uma legislação municipal de qualidade que, constantemente, deve ser revista e atualizada, em especial depois da vigência da Lei n. 12.696/2012 que trouxe importantes alterações ao Estatuto e impôs novas regras gerais que, necessariamente, precisam ser seguidas por todos os Municípios do país a partir do final de 2015. O objetivo deste trabalho é destacar o papel, de extrema importância, desempenhado pelos Conselhos Tutelares no âmbito municipal, dentro da estrutura de funcionamento do sistema nacional de proteção à infância e juventude. O método utilizado é o dialético, comparando-se entendimentos, discutindo-se as problemáticas envolvidas e ao final apresentando soluções para as questões de interesse público relacionadas às mudanças introduzidas por esta referida lei federal.

PALAVRAS CHAVE: Conselho Tutelar. Infância e Juventude. Municípios. Legislação Municipal.

ABSTRACT: This article analyzes, in accordance with the provisions of ECA, the institutional mission of Guardianship Councils and verifies that to execute that such councils should be established and well-structured by a municipal quality legislation, constantly, and should be reviewed updated, especially after the enactment of Law n. 12.696/2012 brought important changes to the Statute and imposed new general rules that necessarily need to be followed by all the country's municipalities from the end of 2015. The objective of this study is to highlight the role of the utmost importance, played by Councils Guardianship the municipal level, within the operating structure of

¹ Defensor Público do Estado de São Paulo, Membro do Núcleo Especializado da Infância e Juventude da Defensoria Pública do Estado de São Paulo e Mestre em Sistema Constitucional de Garantia de Direitos pela Instituição Toledo de Ensino (ITE) de Bauru.

² Advogado e Professor Universitário do Curso de Direito do Centro Universitário de Votuporanga-SP - UNIFEV. Especialista em Direito Público. Mestre em Sistema Constitucional de Garantia de Direitos pela Instituição Toledo de Ensino (ITE) de Bauru.

the national system of child and youth protection. The method used is the dialectic, comparing understandings, discussing the issues involved and the end presenting solutions to the issues of public interest related to changes introduced by the said federal law.

KEYWORDS: Guardian Council. Childhood and Youth. Counties. Municipal legislation.

INTRODUÇÃO

O presente estudo, inicialmente, traça um breve histórico sobre a evolução da política nacional de proteção à infância e juventude e o surgimento do Conselho Tutelar, como órgão encarregado, pela sociedade, de zelar pelo cumprimento dos direitos das crianças e dos adolescentes.

Com base na legislação vigente são traçadas as principais características e atribuições dos Conselhos Tutelares municipais, destacando-se, mais adiante, o papel desempenhado por estes, em cada Município, na efetivação dos programas de proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes.

Ao final destaca-se o que se mostra necessário para que tais Conselhos consigam desempenhar, efetivamente, sua missão institucional trazida pelo ECA.

1 CONSELHOS TUTELARES – HISTÓRIA, CARACTERÍSTICAS E ATRIBUIÇÕES

A cultura do *menorismo* baseado no Código de Menores de 1979 perdurou até o advento da Constituição Federal de 1988, que, rompendo com a teoria da situação irregular, incorporou a doutrina jurídica da proteção integral da criança e do adolescente, adotando reconhecimento iniciado com a Declaração Universal dos Direitos da Criança da ONU, de 1959, ao estabelecer no art. 227 que:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Trata-se de uma verdadeira mudança de paradigma, que se afasta de uma doutrina restrita a um público limitado, geralmente os filhos de famílias empobrecidas,

negros ou pardos, para uma doutrina universal de crianças e adolescentes. Deixa-se de agir sobre o menor para ver as crianças e adolescentes como sujeitos de direitos.

Segundo a doutrina:

O primeiro Código de Menores do Brasil, conhecido como Código Mello Mattos (Decreto nº 17.943-A, de 12 de outubro de 1927), consolidou as leis de assistência e proteção aos menores, refletindo um profundo teor protecionista e a intenção de controle total das crianças e jovens, consagrando a aliança entre Justiça e Assistência, constituindo novo mecanismo de intervenção sobre a população pobre. Neste momento, constrói-se a categoria do menor, que simboliza a infância pobre e potencialmente perigosa, diferente do resto da infância. [...] Após o Código Penal de 1940 (Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940) fixar a imputabilidade penal aos 18 anos de idade, adotando o critério puramente biológico, a Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979 estabelece o Novo Código de Menores, consagrando a Doutrina da Situação Irregular, mediante o caráter tutelar da legislação e a ideia de criminalização da pobreza. Seus destinatários foram as crianças e os jovens considerados em situação irregular, caracterizados como objeto potencial de intervenção dos Juizados de Menores, sem que fosse feita qualquer distinção entre menor abandonado e delinquente: na condição de menores em situação irregular enquadravam-se tanto os infratores quanto os menores abandonados. O Código de Menores de 1979, nos moldes do Código de Menores Mello Mattos, reflete o pensamento criminológico positivista, adotando o paradigma etiológico ao estabelecer que a criança e o adolescente são objetos da norma que merecem tratamento quando se encontram em situação irregular, o que legitimava práticas autoritárias, repressivas e incriminadoras da pobreza.³

A doutrina da proteção integral afirma o valor da criança como ser humano e, assim, sujeito de direitos, devendo ser respeitada à sua condição de pessoa em desenvolvimento, assegurando às crianças e adolescentes, com absoluta prioridade, direitos fundamentais, determinando à família, à sociedade e ao Estado o dever legal e concorrente de assegurá-los.

A regulamentação da norma constitucional foi efetivada através da edição da Lei n. 8.069 de 1990, reconhecida como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que inovou o ordenamento criando o Conselho Tutelar, órgão integrante do denominado Sistema de Garantia de Direitos, que tem como tarefa principal atuar, concretamente, na tutela dos direitos de crianças e adolescentes, posicionando ainda a família e a sociedade no mesmo patamar do Estado nesta missão de garantir tais direitos⁴.

³ SOARES, Janine Borges. **O Garantismo no Sistema Infanto-Juvenil**. Disponível em: <<http://www.defensoria.sp.gov.br>>. Consulta em 04.04.2014.

⁴ Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Nesse sentido, o Conselho Tutelar, como órgão formado por pessoas eleitas pela sociedade e assim mandatário desta, é o responsável por garantir os direitos das crianças e adolescentes através de medidas concretas, sendo a concretização do dever abstrato constitucional da sociedade para com as crianças e adolescentes.

Define o art. 131 do Estatuto esta missão do Conselho Tutelar ao prever que: “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”.

Um conceito mais completo está presente na Resolução 113/2006 do CONANDA - Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, que dispõe:

Art. 10. Os conselhos tutelares são órgãos contenciosos não jurisdicionais, encarregados de ‘zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente’, particularmente através da aplicação de medidas especiais de proteção a crianças e adolescentes com direitos ameaçados ou violados e através da aplicação de medidas especiais a pais ou responsáveis (art. 136, I e II, da Lei 8.069/1990).

Parágrafo único. Os conselhos tutelares não são entidades, programas ou serviços de proteção, previstos nos arts. 87, III a V, 90 e 118, §1.º, do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Esses dois dispositivos apontam, claramente, para as importantes características dos Conselhos Tutelares, de ser um órgão permanente, autônomo e não jurisdicional.

Como órgão permanente, o Conselho Tutelar não pode ser extinto, devendo a renovação de seus componentes ocorrer, somente, depois do encerramento de seus mandatos, que são de 4 (quatro) anos, permitida uma única recondução, mediante novo procedimento de escolha.⁵

Quanto a sua autonomia, o Conselho Tutelar não tem subordinação alguma a qualquer órgão do Poder Público, não podendo assim sofrer nenhuma interferência externa. Trata-se do responsável por decidir, diante do caso concreto, como melhor

Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende: a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias; b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública; c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas; d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

⁵Art. 132. Em cada Município e em cada Região Administrativa do Distrito Federal haverá, no mínimo, 1 (um) Conselho Tutelar como órgão integrante da administração pública local, composto de 5 (cinco) membros, escolhidos pela população local para mandato de 4 (quatro) anos, permitida 1 (uma) recondução, mediante novo processo de escolha.

proteger determinada criança ou adolescente, sendo ele próprio o responsável por promover a execução de suas decisões.⁶

Mostra-se um avanço contra a tradição de se conferir ao Juiz atuante junto a Vara da Infância e Juventude não somente a função judicial, mas, também, atribuições administrativas, socioassistenciais e até mesmo legislativas, como se verifica nas legislações brasileiras desde o primeiro juízo privativo de menores.

Era fundamental a participação ativa da comunidade, principalmente nas questões socioassistenciais, e isto culminou com o surgimento dos Conselhos, contudo estes atuavam como meros órgãos auxiliares do Juízo, vindo a surgir a ideia de autonomia do Conselho Tutelar só a partir da Constituição Federal de 1988.

O fato de ser não jurisdicional indica que suas funções são executivas. Não quer dizer que caiba, ao Conselho Tutelar, prestar diretamente os serviços públicos, pois não é “entidade de atendimento” e sim um espaço voltado para a garantia de direitos, tendo então a função de escutar, orientar, aconselhar, encaminhar e fazer requisições de serviços.⁷

Essa característica está diretamente ligada à necessidade de se retirar do Poder Judiciário as atuações extraprocessuais, deixando para o Conselho a realização de atividades assistenciais, já que é ele quem está mais próximo da sociedade, tendo sido, por ela mesmo, escolhido.

Neste diapasão, vale destacar que as atribuições do Conselho Tutelar encontram-se elencadas, expressamente, no artigo 136 do ECA que, pela sua importância ao presente estudo, será integralmente transcrito e analisado pontualmente. Dispõe este dispositivo legal que:

- 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 Público 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;

⁶ MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade. Curso de Direito da Criança e do Adolescente. 4. Ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p.377

⁷ LIBERATI, Wilson Donizete e Cyrino, Público Caio. Conselhos e Fundos no Estatuto da Criança e do Adolescente, 1997, p.169

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 poder familiar, após esgotadas as possibilidades de manutenção da criança ou do adolescente junto à família natural.
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.

A primeira atribuição apontada pelo Estatuto decorre naturalmente da missão do Conselho Tutelar de ser responsável pela garantia de direitos das crianças e adolescentes.

Estando a criança ou o adolescente em situação de risco (artigo 98) ou diante da prática de ato infracional (artigo 105) deve o Conselho Tutelar, analisando o caso concreto, utilizar-se das medidas protetivas elencadas no art. 101 do ECA para resguardar direitos, com ressalva para o acolhimento familiar e institucional que dependerá de ordem judicial por ser medida excepcional.

No inciso segundo a previsão é de aplicação das medidas previstas no art. 129 do ECA que buscam, principalmente, efetivar a proteção de crianças e adolescentes, uma vez que estes necessitam do contexto familiar para atingir um desenvolvimento saudável. Apenas não será possível a aplicação das medidas previstas entre os incisos VIII e X, porque estas tratam da perda da guarda, da destituição da tutela e da extinção do poder familiar, sendo, portanto, privativas da Autoridade Judiciária.

Como explicam Munir Cury e Rose Mary de Carvalho:

A atribuição do Conselho Tutelar é de realizar um trabalho educativo de atendimento, ajuda e aconselhamento aos pais ou responsável, a fim de superarem as dificuldades materiais, morais e psicológicas em que eles se encontram, de forma a propiciar um ambiente saudável para as crianças e os adolescentes que devem permanecer com eles, tendo em vista ser justamente em companhia dos pais ou responsável que terão condições de se desenvolver de forma mais completa e harmoniosa.⁸

⁸ CURY, Munir; CARVALHO, Rose Mary de. Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado, 12. Ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 716.

Já o inciso terceiro traz o poder de requisição de serviços públicos por parte dos Conselhos, bem como o poder de representação à autoridade judiciária em caso de descumprimento de suas deliberações. Trata-se de dar instrumentos ao Conselho Tutelar para que este cumpra sua função de garantidor de direitos, permitindo a concretização das medidas de proteção por ele aplicadas.

Ainda nas palavras de Munir Cury e Rose Mary de Carvalho, “uma coisa é certa: as decisões do Conselho Tutelar postas a serviço dos interesses da criança e do adolescente não podem ficar no papel, como letra morta [...]”.⁹

Nos incisos quarto e quinto encontra-se prevista a obrigação do Conselho Tutelar de levar ao conhecimento da Autoridade competente qualquer matéria que extrapole suas atribuições.

No caso do inciso sexto, este deve ser aplicado quando algum adolescente recebe medida protetiva por conta da prática de um ato infracional. Diferentemente de quando uma criança é autora do fato, que então o próprio Conselho poderá aplicar a medida de proteção (art. 136, I do ECA), sendo um adolescente a competência para determinação da medida será da Autoridade Judiciária.

Neste caso, nas palavras de Patrícia Silveira Tavares, “irá o Conselho Tutelar funcionar como longa ‘manus’ da autoridade judiciária, providenciando a medida por esta estabelecida e controlando a sua execução pelos órgãos ou instituições competentes”.¹⁰

O inciso sétimo traz também outro instrumento para que o Conselho Tutelar consiga exercer suas funções, podendo vir a expedir notificações a fim de que se cumpram suas deliberações. Nas palavras de Luciano Alves Rossato, Paulo Eduardo Lépore e Rogério Sanches Cunha, “por notificação entende-se o ato pelo qual se dá ciência a alguém, o que será necessário para o efetivo cumprimento de qualquer decisão emanada pelo conselho”.¹¹

Já a possibilidade de requisitar certidões de nascimento ou óbito de criança ou adolescente, prevista no inciso oitavo, esta se aplica somente nos casos em que já

⁹ CURY, Munir; CARVALHO, Rose Mary de. **Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado**. p. 717.

¹⁰ MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade. **Curso de Direito da Criança e do Adolescente**. p. 400.

¹¹ ROSSATO, Luciano Alves; LÉPORE, Paulo; CUNHA, Rogério S. **Estatuto da criança e do adolescente comentado**: Lei 8.069/1990: artigo por artigo. 3. Ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 405.

houver registro, pois é da competência da Autoridade Judiciária a determinação de lavratura de novo assento conforme prevê o artigo 102, §1.º do ECA.

O assessoramento do Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária, previsto no inciso nono, decorre naturalmente do fato de ser o Conselho Tutelar o órgão que melhor pode apontar as necessidades e omissões da política pública feita pelo Município, uma vez que tem como função a aplicação das medidas de proteção, que sempre são acompanhadas da execução.

Nos termos do inciso décimo caberá ainda ao Conselho Tutelar representar pela abertura de procedimento visando a aplicação de penalidade administrativa, toda vez que constatada a prática de alguma das infrações administrativas previstas nos artigos 253 a 255 do ECA, ligadas a responsabilização pela transmissão de programas de rádio e de televisão que se revelem incompatíveis com os princípios constitucionalmente estabelecidos (art. 220 §3, inciso II da Constituição) e também com os ditames do artigo 76 do Estatuto.

Por sua vez o inciso onze, na verdade, reforça o que foi dito no inciso quarto, uma vez que não cabe ao Conselho Tutelar a aplicação de medida que gere a perda ou suspensão do poder familiar, devendo, nestes casos, as partes serem encaminhadas ao Ministério Público que irá analisar a viabilidade da ação pertinente.

Outras atribuições do Conselho podem, igualmente, ser encontradas em outros dispositivos presentes no ECA, como, por exemplo, a de fiscalização das entidades de atendimento (artigo 95 do ECA) e a de deflagração de procedimentos administrativos por eventuais irregularidades ou infrações às normas de proteção à criança e ao adolescente (artigos 191 e 194 a 197 do ECA), estando todas elas ligadas a função central do Conselho Tutelar de garantidor de direitos.

Diante dos poderes conferidos, por lei, aos Conselhos Tutelares, importante destacar que a atuação destes é constantemente fiscalizada por meio da possibilidade de revisão de suas deliberações pelo Poder Judiciário, nos termos do artigo 137 do Estatuto. Este tipo de pedido pode ser feito por quem tenha legítimo interesse na questão, ou seja, todos os entes integrantes do Sistema de Garantia de Direitos, bem como a sociedade em geral.

2 UMA VISÃO MUNICIPAL DOS CONSELHOS TUTELARES

Com relação a “proteção à infância e a juventude”, no campo da competência legislativa, o art. 24, XV da Constituição Federal fixa a competência para legislar, concorrentemente, à União, aos Estados e ao Distrito Federal. Ao Município, por força do art. 30, II, cabe “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”.

A CF/88 coloca como prioridade absoluta, em seu art. 227, a proteção integral à criança e ao adolescente, tendo tal dispositivo sido regulamentado por meio da Lei n. 8.069/1990 (ECA) que dispõe, em seu art. 86, que “a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.

Assim, fica claramente demonstrada a importância que têm os Municípios no desenvolvimento de uma boa política de proteção e de atendimento integrais dos direitos das crianças e dos adolescentes.

O ECA, dentre vários aspectos de proteção plena às crianças e aos adolescentes, prevê, além do Conselho Nacional e dos Estaduais, a existência de dois Conselhos no âmbito dos Municípios: o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (art. 89) e o Conselho Tutelar (art. 131 a 140), como órgãos integrantes da Política de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Trazendo o princípio da descentralização político-administrativa, previsto no artigo 86 do ECA, para o campo da Política de Atendimento à Infância e Juventude, explicam Wilson Donizeti Liberati e Púlio Caio Bessa Cyrino que:

(...) a municipalização da política de atendimento determinou a criação dos Conselhos Municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, assegurando a participação popular e paritária; e autorizou aos Municípios a criarem e implantarem os ‘Conselhos Tutelares’, materializando, assim, a gigantesca participação da comunidade no processo de resgate da cidadania infanto-juvenil.¹²

Então, aos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente cabe, dentre outras atribuições, deliberar, por meio de seus representantes, membros do poder público municipal e da comunidade em geral, sobre a execução e o controle das ações a serem desenvolvidas pelo Conselho Tutelar.

¹² LIBERATI, Wilson Donizeti; CYRINO, Púlio Caio Bessa. **Conselhos e Fundos no Estatuto da Criança e do Adolescente**. p. 134.

Já o Conselho Tutelar, segundo Charles Jean Início de Abreu, como entidade local “é a representante da sociedade, com atribuições expressamente consignadas no Estatuto, encarregado, sobretudo, de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente”.¹³ Tal missão encontra-se definida, expressamente, no antes citado art. 131 do ECA.

Quando atende crianças e jovens em suas necessidades político sociais, o Conselho Tutelar está cumprindo sua missão constitucional no âmbito municipal, oriunda dessa descentralização político-administrativa (art. 86 do ECA), fazendo com que os problemas do Município sejam resolvidos pelos próprios munícipes, como cidadãos conhecedores da realidade local.

Nesse sentido, a Constituição Federal e o ECA deram ao Município a função e o poder de traçar planos e diretrizes, bem como assumir as decisões dos programas de orientação, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente.¹⁴

Destarte, nota-se que o Município, por meio dos Conselhos, detém esse poder de decidir as questões atinentes as matérias de ordem social-pública, com sua comunidade local.

Ao tratar da diretriz de Política de Municipalização do Atendimento à Criança e ao Adolescente, prevista no art. 88, I do ECA, Edson Sêda de Moraes menciona que:

Municipalização do atendimento (a direitos e a deveres) significa que, com a União e cada Estado da federação cooperando com os municípios, inclusive repassando recursos nos termos do parágrafo único do artigo 261 do Estatuto, é no município que será formulada, será executada e será controlada a política (municipal) de proteção à criança e ao adolescente.¹⁵

Alicerçado no princípio da descentralização político-administrativa (art. 204, II da CF/88 c.c art. 86 do ECA), a formulação, a execução e o controle da política de proteção à criança e ao adolescente são, portanto, feitos no âmbito do Município (art. 88, I do ECA), cabendo a este, no exercício de sua competência, estabelecer sua política e seus programas de atendimento à população infanto-juvenil, por meio de lei municipal, assim como “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber” (art. 30, II da CF/88).

¹³ ABREU, Charles Jean Início de. **Estudo Crítico ao Estatuto da Criança e do Adolescente**. Porto Alegre: Síntese. 1999, p. 111.

¹⁴ LIBERATI, Wilson Donizeti; CYRINO, Púlio Caio Bessa. **Conselhos e Fundos no Estatuto da Criança e do Adolescente**. p. 138.

¹⁵ MORAES, Edson Sêda de. **A criança, o índio, a cidadania. Estatuto da Criança e do Adolescente comentado para cidadãos das comunidades urbanas, rurais e indígenas**. Rio de Janeiro: Adês, 2005, p. 171.

Cumpra salientar que não há hierarquia entre os Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais. Ao CONANDA cabe tratar de regras gerais, de âmbito nacional, aos Conselhos Estaduais cabem as normas de caráter estadual e aos Municipais, por sua vez, cabem as regras de interesse local.

Porém, convém lembrar que os Conselhos Tutelares só existem no âmbito dos Municípios.

O ECA elenca normas gerais que devem ser respeitadas nacionalmente e que precisam ser de conhecimento dos Conselheiros, ficando a cargo dos Municípios, no exercício de sua competência suplementar, legislar sobre pontos mais específicos por meio de seu órgão representativo que é a Câmara Municipal.

Desse modo, se mostra obrigatória a edição de uma lei local regulando a própria criação dos Conselhos Municipais (Tutelar e CMDCA) e do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (art. 88, II c.c. art. 134 ambos do ECA), bem como tratando de inúmeros outros temas considerados fundamentais, como, por exemplo, a forma de funcionamento para atuação dos Conselhos; onde, quando e de que modo serão processadas as eleições para composição do Conselho Tutelar; de que forma será a eleição para Presidência deste Conselho; como serão aplicados os recursos recebidos para o atendimento às crianças e adolescentes; como serão fiscalizados estes recursos aplicados, dentre outros pontos importantes passíveis de regulamentação legislativa pelo Município.

A lei municipal, portanto, mostra-se uma verdadeira e legítima fonte garantidora de políticas públicas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, por isso a necessidade de ser bem elaborada e manter-se, sempre, devidamente atualizada.

3 A LEGISLAÇÃO MUNICIPAL E A ATUALIZAÇÃO INTRODUZIDA PELA LEI N. 12.696/2012

Além da necessidade de preparar uma legislação de qualidade desde a criação dos Conselhos Municipais (Tutelar e CMDCA), cabe também ao Município manter atualizada sua legislação, mantendo-a sempre em consonância com o ECA.

No entanto, antes de adentrar a questão da legislação municipal atualizada, faz-se importante lembrar que no Brasil ainda existem muitos Municípios que não possuem um Conselho Tutelar devidamente instalado e atuando, mesmo depois de mais de 20 (vinte) anos de vigência do ECA.

Segundo matéria publicada na imprensa nacional, em seis Estados brasileiros ainda existem cidades sem qualquer estrutura para receber denúncias sobre a violação de direitos das crianças e dos adolescentes. Esses Estados seriam o Maranhão, o Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Pará, Goiás e a Amazônia.¹⁶

O caso mais grave é o do Maranhão, onde 48 (quarenta e oito) Municípios, dos 217 (duzentos e dezessete) existentes, não possuem um Conselho Tutelar, sequer, instalado.

Destarte, nessas cidades brasileiras se faz necessário, primeiro, criar condições, mínimas, para a necessária instalação do Conselho Tutelar e para essencial atuação dos Conselheiros em favor da defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes.

Excetuados tais Municípios que precisam de uma completa estruturação dos Conselhos, em todos os sentidos, não só de espaço físico, a maioria das cidades do país já possuem um Conselho Tutelar instalado e atuando junto à comunidade local, de acordo com as prerrogativas delineadas no ECA e em consonância com as leis municipais de criação e estruturação.

Nesse caso, os Municípios que já estão estruturados necessitam de, apenas, manter devidamente atualizada sua legislação municipal, no que tange aos Conselhos Tutelares, em especial no que diz respeito às recentes mudanças introduzidas pela Lei n. 12.696/2012, nos artigos 132, 134, 135 e 139 do ECA.

A nova redação dada a estes dispositivos do ECA colocou importantes pontos que devem, obrigatoriamente, estar estabelecidos na legislação municipal, a fim de surtirem efetivamente seus efeitos, como, por exemplo, a realização do pagamento dos direitos trabalhistas estendidos aos Conselheiros na forma prevista, agora, pelo artigo 134.

Tratando-se, especificamente, sobre cada uma das alterações trazidas com a promulgação da Lei n. 12.696/2012, observa-se, inicialmente, que o novo artigo 132 do ECA determinou que:

¹⁶ **JORNAL**, O GLOBO, Edição de 13 de julho de 2010. Disponível em: <http://busca.globo.com/Busca/g1/?qeury=munic%C3%ADpios+conselhos+tutelares&ordenacao=ascending&offset=1&xargs=&formato=&requisitor=g1&aba=todos&filtro=&on=false&formatos=116%2C115%2C1%2C0%2C0%2C0%2C0%2C0%2C0%2C0%2C0%2C0&filtroData=on&dataA=13%2F07%2F2010&dataB=14%2F07%2F2010>. Acesso em: 20 out. 2014.

*CONSELHOS TUTELARES: ESBOÇO HISTÓRICO, CARACTERÍSTICAS, ATRIBUIÇÕES E A
NECESSIDADE DE UMA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL ATUALIZADA*

Em cada Município e em cada Região Administrativa do Distrito Federal haverá, no mínimo, 1 (um) Conselho Tutelar como órgão integrante da administração pública local, composto de 5 (cinco) membros, escolhidos pela população local para mandato de 4 (quatro) anos, permitida 1 (uma) recondução, mediante novo processo de escolha.

As principais alterações observadas nesse primeiro artigo em análise dizem respeito ao período de mandato dos Conselheiros que, antes, era de três anos e, agora, passou para quatro anos, bem como a permissão de uma única recondução dos membros já eleitos, por meio de novo processo de escolha.

Por sua vez, o atual artigo 134 do ECA prevê que a legislação do Município deve estabelecer a respeito da remuneração dos Conselheiros Tutelares e, ainda, assegurar o pagamento de cobertura previdenciária (inciso I); o gozo de férias anuais remuneradas, acrescidas de 1/3 (um terço) do valor da remuneração mensal (inciso II); a licença-maternidade (inciso III); a licença-paternidade; (inciso IV); e a gratificação natalina (IV), também conhecida como 13^o (décimo terceiro) salário.

Determina ainda o parágrafo único deste artigo que a Lei Orçamentária Anual (LOA), de cada Município, deve fazer a previsão, expressa, de recursos financeiros necessários para garantia de funcionamento do Conselho Tutelar, para remuneração dos Conselheiros e para a formação continuada destes.

Nesse aspecto entende-se como muito importante essa inclusão como obrigação do Município do oferecimento de treinamento continuado aos seus Conselheiros, pois estes, muitas vezes, sequer, conhecem seus deveres, suas prerrogativas e a importância de seu trabalho na defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes.

Conhecer os direitos da criança e do adolescente não deve ser pré-requisito para candidatura ao cargo de Conselheiro Tutelar, mas desconhecê-los, completamente, pelo período do mandato, como ainda acontece em alguns Municípios do país, deveria ser motivo para cassação do Conselheiro eleito.

Logo, uma vez eleito, o Conselheiro tem o dever de aprender e conhecer, profundamente, os direitos das Crianças e dos Adolescentes aos quais tem a função de zelar. E agora, ofertar esse aprendizado, em forma de treinamento continuado, é também uma obrigação do Município.

Dessa forma, o novo rol de direitos elencados nos incisos do artigo 134 deve estar, expresso, na lei municipal, bem como deve haver a primordial previsão orçamentária, na Lei Orçamentária Anual (LOA) do Município, a fim de se garantir o

pagamento de tais benefícios, o pleno funcionamento do Conselho e a capacitação continuada dos senhores Conselheiros (parágrafo único). Trata-se de uma nova imposição legal que deve ser seguida, obrigatoriamente, por cada Município da Federação.

Já passando à análise da redação do artigo 135 do ECA, posta pela Lei n. 12.696/2012, vê-se que ficou estabelecido que “o exercício efetivo da função de conselheiro constituirá serviço público relevante e estabelecerá presunção de idoneidade moral”, todavia, a alteração feita excluiu a previsão de que o exercício da função de Conselheiro assegurava prisão especial, em caso de prática de crime comum, até o julgamento definitivo do processo. Este direito dos Conselheiros foi suprimido do texto atual.

A Lei n. 12.696/2012 acrescentou também os parágrafos 1.º, 2.º e 3.º ao artigo 139 do ECA que preceitua, em seu “caput”, que a lei municipal definirá o processo de escolha dos Conselheiros, que será realizado sob responsabilidade do CMDCA e sob a fiscalização do Ministério Público.

O parágrafo 1.º dispõem que o procedimento de escolha dos membros do Conselho Tutelar deverá ocorrer em data unificada em todo o território nacional, a cada 4 (quatro) anos, no primeiro domingo do mês de outubro do ano subsequente ao da eleição presidencial. (§1.º)

Já o parágrafo 2.º coloca que a posse dos Conselheiros Tutelares deve acontecer, sempre, no dia 10 de janeiro do ano subsequente ao do processo de escolha. E o parágrafo 3.º, por sua vez, preceitua que no procedimento de escolha dos Conselheiros é vedado ao candidato doar, oferecer, prometer ou entregar ao eleitor algum bem ou vantagem pessoal, de qualquer natureza, inclusive brindes de pequeno valor.

Os dois primeiros parágrafos inovam ao determinar a unificação da data de eleição e de posse para exercício dos mandatos dos Conselheiros Tutelares em todo território nacional, ficando definido que a escolha ocorrerá, sempre, no primeiro domingo do mês de outubro do ano subsequente ao da eleição presidencial e a posse no dia 10 (dez) de janeiro do ano subsequente.

O CONANDA baixou a Resolução n. 152, de 09 de agosto de 2012, com o intuito de traçar parâmetros gerais de transição para fins de regulamentação do primeiro processo de escolha unificado, de âmbito nacional, na forma da Lei n. 12.696/2012, colocando que este deverá ocorrer em 04 de outubro de 2015.

Segundo a citada Resolução do CONANDA, os Municípios, no intuito de se adequar a essa data de escolha unificada colocada, agora, pelo ECA, poderiam prorrogar os mandatos de seus antigos Conselheiros já empossados ou realizar uma eleição para um mandato transitório, extraordinário, de menor prazo, porém, em qualquer hipótese, a data unificada da primeira posse, na forma prevista na Lei n. 12.696/2012, deverá ocorrer, em todo território nacional, em 10 de janeiro de 2016.

Enfim, cumpre analisar o teor do parágrafo terceiro do art. 139 do Estatuto que, por sua vez, traz a ideia da captação ilícita de votos, que ocorre com a distribuição gratuita de brindes pelos candidatos à Conselheiros, trazendo-se, para o processo de eleição do Conselho, a mesma ideia de proibição já existente na Justiça Eleitoral brasileira para os pleitos eleitorais.

Desse modo vê-se que no exercício de um dos poderes outorgados aos Municípios, de zelar pelos interesses e direitos das crianças e dos adolescentes, faz-se muito importante a existência de uma legislação municipal bem elaborada e devidamente atualizada, para que o ente público venha desempenhar seu competente papel e, ainda, consiga garantir, em sua plenitude, o máximo respeito às políticas públicas ligadas às crianças e aos adolescentes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Feitas todas essas considerações pertinentes é possível concluir que o Brasil vem passando por uma constante evolução no que diz respeito a proteção dos direitos das crianças e adolescentes, sendo o ECA considerado um verdadeiro divisor de águas.

Dentro do sistema nacional de proteção à infância e juventude encontra-se a figura dos Conselhos Tutelares que, segundo o ECA, são órgãos encarregados de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente através de medidas especiais de proteção.

Os Conselhos Tutelares funcionam no âmbito dos Municípios, assegurando-se a participação da comunidade local no processo de escolha de seus membros. Estes desempenham uma importante missão na efetivação de políticas públicas de proteção às crianças e aos adolescentes que tenham seus direitos ameaçados ou violados.

Contudo, para o bom desempenho de sua missão institucional devem os Conselhos estar amparados por legislações municipais devidamente elaboradas e constantemente atualizadas.

A partir da Constituição Federal e do ECA deu-se, aos Municípios, a função e o poder de traçar Planos e Diretrizes sobre os programas de proteção e defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes em suas comunidades, dentro do exercício de sua competência legislativa suplementar (art. 30, II da CF/88).

Infelizmente ainda existem, no Brasil, Municípios que não possuem, sequer, um Conselho Tutelar satisfatoriamente instalado. No entanto, a maioria das cidades brasileiras necessita, mesmo, é de uma legislação municipal adequadamente editada e atualizada para os Conselhos consigam efetivamente atuar no exercício de suas prerrogativas.

A Lei federal n. 12.696/2012 trouxe importantes alterações ao ECA no que diz respeito aos Conselhos Tutelares e estas, obrigatoriamente, devem ser incluídas na legislação municipal que regula o assunto. Tais mudanças só fizeram aumentar a responsabilidade dos Municípios quanto a garantia de condições de funcionamento e de atuação, plenas, destes Conselhos, no âmbito local, para a efetiva defesa dos interesses das crianças e dos adolescentes.

Enfim, feitas as análises necessárias conclui-se que, no exercício do poder outorgado aos Municípios de zelar pelos direitos das crianças e dos adolescentes, se mostra primordial, ainda mais depois da edição da Lei n. 12.696/2012, a existência de uma legislação municipal bem elaborada e atualizada, que garanta direitos aos Conselheiros e imponha obrigações, como a de capacitação continuada, por exemplo, para que o ente público, por meio de seu Conselho Tutelar, consiga desempenhar e cumprir, plenamente, seu importante papel dentro da estrutura nacional de proteção à infância e juventude.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Charles Jean Início de. **Estudo Crítico ao Estatuto da Criança e do Adolescente**. Porto Alegre: Síntese. 1999.

CURY, Munir (Coordenador), CARVALHO, Rose Mary de. **Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado**, 12. Ed., São Paulo: Malheiros, 2012.

LIBERATI, Wilson Donizeti; CYRINO, Púlio Caio Bessa. **Conselhos e Fundos no Estatuto da Criança e do Adolescente**. 2. Ed., São Paulo: Malheiros, 2003.

JORNAL, O GLOBO, Edição de 13 de julho de 2010. Disponível em:

<http://busca.globo.com/>

Busca/g1/?query=munic%C3%ADpios+conselhos+tutelares&ordenacao=ascending&offset=1&xargs=&formato=&requisitor=g1&aba=todos&filtro=&on=false&formatos=116%2C115%2C1%2C0%2C0%2C0%2C0%2C0%2C0%2C0&filtroData=on&dataA=13%2F07%2F2010&dataB=14%2F07%2F2010. Acesso em: 20 out. 2014.

MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (Organizadora). **Curso de Direito da Criança e do Adolescente**, 4. Ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

ROSSATO, Luciano Alves; LÉPORE, Paulo; CUNHA, Rogério S. **Estatuto da criança e do adolescente comentado: Lei n. 8.069/1990: artigo por artigo**. 3. Ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

SÊDA DE MORAES, Edson; SÊDA, Ed. **A criança, o índio, a cidadania. Estatuto da Criança e do Adolescente comentado para cidadãos das comunidades urbanas, rurais e indígenas**, Rio de Janeiro: Adês, 2005.

SOARES, Janine Borges. **O Garantismo no Sistema Infanto-Juvenil**. Disponível em: <<http://www.defensoria.sp.gov.br>>.