

O ADVENTO DA LEI 12.696/12 E A NOVA FORMATAÇÃO DOS CONSELHOS TUTELARES

Leopoldo Germano Rodrigues*

RESUMO

A Lei 12.696, de 26 de julho de 2012, efetivou alterações significativas no Estatuto da Criança e do Adolescente, mais precisamente no que tange à formatação dos Conselhos Tutelares. A nova Lei insere o Conselho Tutelar como órgão da administração pública local bem como prevê expressamente a situação do Distrito Federal. A legislação em tela traça diretrizes básicas no que tange às garantias dos conselheiros e unificação do processo legislativo, lançando bases firmes no sentido de fortalecimento desse instrumento de acompanhamento e proteção das crianças e dos adolescentes. Os estudos realizados concluem que a atualização legislativa é válida, mas não suficiente, pois muitos avanços ainda são necessários para que o Conselho Tutelar possa funcionar de forma efetiva no seu mister constitucional.

Palavras-chave: Conselho Tutelar. Lei nº 12.696. Direito da criança e do adolescente. Inovação Legislativa.

1 INTRODUÇÃO

O art. 227 da Constituição Federal preconiza 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. A criança e o adolescente de hoje são os agentes sociais do amanhã – atores no contexto econômico, político e social cada vez mais adverso do Brasil em desenvolvimento.

Pensar criticamente os atos normativos que balizam os direitos fundamentais das crianças e adolescentes no sentido de aprimorá-los continuamente e fazer cumprir os dispositivos legais, nesse cenário, é condição *sine qua non* para a construção de uma sociedade mais justa.

A Lei nº 12.696, de 26 de julho de 2012, efetivou alterações significativas no Estatuto da Criança e do Adolescente, no que diz respeito à natureza, ao processo de escolha, aos direitos e à atuação dos representantes dos Conselhos Tutelares.

Dispor acerca das mudanças que ocorreram recentemente com o advento dessa Lei e discorrer sobre essas modificações criticamente é o que propõe o presente trabalho. A inovação legislativa veio no sentido de regulamentar de forma mais sólida a atuação do Conselho.

Este estudo pretende contribuir para o melhor entendimento e aplicação dos dispositivos e a consequente regulação da atuação dos Conselhos Tutelares.

O presente trabalho apresenta o Conselho Tutelar como foi concebido pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, percorrendo as mudanças trazidas pela Lei 12.696/12 e finalizando com reflexões críticas acerca da valoração dessas mudanças.

2 O CONSELHO TUTELAR: CONCEITO E PERSPECTIVAS DE ATUAÇÃO ORIGINAIS

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) conceitua o Conselho Tutelar em seu art. 131, *in verbis*:

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.

O Conselho Tutelar, pacificamente na doutrina e na jurisprudência, já era reconhecido como órgão integrante da administração pública municipal, porém, para afastar qualquer tipo de dúvida, a primeira mudança trazida pela novel legislação faz constar agora, expressamente, no art. 132 do ECA, essa natureza jurídica.

Tem-se que é um órgão público municipal pautado pela atuação independente e autônoma, livre da interveniência dos outros órgãos da Administração Pública. Sua atuação tem natureza reguladora e fiscalizadora, no âmbito administrativo, norteadas pelos princípios éticos, morais, sociais, administrativos e legais que a fundamenta.

Normativamente, cada município deve ter, pelo menos, 01 (um) Conselho Tutelar, subordinando ao Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente.¹ A essa formatação está pressuposta a ideia de que, quanto mais

¹ “os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente são órgãos situados na esfera do Poder Executivo, com capacidade decisória em relação à infância e à juventude, a cujas deliberações

próximo à sociedade estiver, mais efetiva tende a ser a atuação do Conselho. Os 05 (cinco) conselheiros – atualmente 04 (quatro), escolhidos pela população local, tinham mandato de 03 (três) anos, com possibilidade de uma recondução. Entre os requisitos, a probidade e lisura na conduta sobressaem-se como principais.

Importante destacar as atribuições do Conselho Tutelar, como expresso pelo art. 136, do Estatuto da Criança e do Adolescente:

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 de suas deliberações;
- IV – encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou do 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.

Como podemos observar pelo rol das atribuições do Conselho Tutelar, que, diga-se de passagem, são meramente exemplificativos, a importância desse órgão é imprescindível para a garantia dos direitos conferidos às crianças e aos adolescentes.

devem se submeter todos os demais, inclusive, a chefia do ente federativo ao qual estiver vinculado; concebê-los desta forma significa ainda afirmar, como consequência, a impossibilidade de, na ala governamental, ser o colegiado composto de representantes dos Poderes Legislativo e Judiciário, ou, ainda, do Ministério Público" (TAVARES, 2014, p. 444/445).

É possível inferir das valiosas lições de Judá Jessé de Bragança Soares, citado por Patrícia Silveira Tavares,² que o

Conselho tutelar não é apenas uma experiência, mas uma imposição constitucional decorrente da forma de associação política adotada, que é a Democracia participativa. [...] O Estatuto, como lei tutelar específica, concretiza, define e personifica, na instituição do Conselho Tutelar, o dever abstratamente imposto, na Constituição Federal, à sociedade. O Conselho deve ser como mandatário da sociedade, *o braço forte que zelará pelos direitos da criança e do adolescente* (SOARES apud TAVARES, 2014, p. 467, grifo nosso).

E é esse o desenho do Conselho Tutelar, o “braço forte” que, como órgão mais próximo, informal e desburocratizado, caminha lado a lado das crianças e dos adolescentes para protegê-los de situações de risco enquanto munidos de mecanismos para assegurar uma resposta rápida e efetiva em face de circunstâncias de violação de direitos, podendo, para tanto, requisitar serviços públicos, atender e aconselhar pais ou responsável, providenciar medidas de proteção, dentre outros constantes do rol do art. 131.

3 AS MUDANÇAS TRAZIDAS PELA LEI nº 12.696/12

As mudanças trazidas pela Lei nº 12.696 foram as alterações nos artigos 132, 134, 135 e 139 do Estatuto da Criança e do Adolescente, que incidem sobre a forma de escolha, mandato, remuneração e benefícios dos Conselheiros. A seguir, estão descritas as principais modificações que resultaram nas novas concepções.

O art. 132 do ECA, já na redação dada pela Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991, previa a escolha dos cinco integrantes do Conselho Tutelar pela comunidade local para mandato de três anos – permitida uma recondução. Com a nova Lei, o mandato foi aumentado para o patamar de 04 (quatro) anos, também sendo permitida uma recondução mediante novo processo democrático de escolha pela população.

² TAVARES, Patrícia Silveira. Curso de Direito da Criança e do Adolescente: aspectos teóricos e práticos / Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade Maciel (coordenação) – 7. ed. rev. e atual. - São Paulo: Saraiva, 2014. p. 467.

Cada município deve ter, no mínimo, 01 (um) Conselho, mesma lógica aplicada a cada região administrativa do Distrito Federal (a novel legislação foi mais técnica em incluir a situação do Distrito Federal, que não é dividido por Municípios).

No que diz respeito ao art. 134, destaca-se que a nova Lei assegura o direito à remuneração aos Conselheiros, alinhada ao piso municipal, além de cobertura previdenciária; férias anuais remuneradas, acrescidas de 1/3 (um terço) do valor da remuneração mensal; licença-maternidade e paternidade; e, por fim, gratificação natalina, o chamado *13º salário*.

Essas inovações, ao nosso ver, são as mais importantes trazidas pela Lei 12.696/12, pois deram a notabilidade que a função de conselheiro tutelar merece, afastando a discricionariedade do Município em estabelecer essas vantagens, enfraquecendo, não raramente, o próprio órgão e, via de consequência, as garantias estabelecidas pela Constituição Federal e pelo ECA às próprias crianças e adolescentes.

Registre-se, ainda, a manutenção da necessidade de Lei municipal ou distrital (esta, acréscimo da nova redação) de criação do Conselho Tutelar, dispondo sobre o local e horário de funcionamento. Manteve-se, também, a necessidade de lei orçamentária municipal ou distrital (esta última também acréscimo da nova redação) com previsão dos recursos necessários à manutenção da atividade do órgão.

Interessante observar uma outra mudança nesse artigo – a inclusão da previsão de custos para a formação continuada dos Conselheiros Tutelares. A nova redação determina que a informação sobre o custo com formação continuada dos Conselheiros deve estar expressa na lei orçamentária em questão.

Significa dizer que, quanto à remuneração dos Conselheiros, passou de eventual, na redação original do ECA, a obrigatória e, enquanto no dispositivo anterior não havia previsão de capacitação aos Conselheiros, na nova Lei a capacitação contínua se tornou obrigatória, com custos previstos no orçamento anual.

Embora a nova Lei permaneça avaliando a função de Conselheiro como prestação de serviço público relevante, ela retira a prerrogativa de direito à prisão especial, em caso de crime comum (prevista na redação original do art. 135). Tal supressão, em nossa opinião, merece aplausos. Ora, não se sustenta a justificativa de prisão especial aos conselheiros tutelares porquanto estes não exercem cargo de

natureza política tampouco de natureza militar, razões que predominam no rol do art. 295 do Código de Processo Penal.

Outra alteração significativa é quanto ao processo de escolha. O art. 139, na redação dada pela Lei 8.242/91, estipulava que a escolha dos membros do Conselho Tutelar seria regulamentada conforme disposto na Lei Municipal de criação, em processo realizado pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, sob a fiscalização do Ministério Público. A Lei de 2012 institui o processo de escolha unificado, com realização em data única para todo o território nacional, a cada 4 (quatro) anos (primeiro domingo do mês de outubro do ano subsequente ao da eleição presidencial). A data de posse também foi unificada (10 de janeiro do ano seguinte ao da eleição).

Uma importante inovação diz respeito à inclusão de vedação a conduta de candidato a membro do Conselho Tutelar. O art. 139, § 3º, do ECA, proíbe ao candidato a cargo de conselheiro, *doar, oferecer, prometer ou entregar* ao eleitor bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive brindes de pequeno valor.

Tal dispositivo se assemelha bastante ao art. 41-A da Lei 9.504/97, a chamada *Lei das Eleições*, que conceitua a captação ilícita de sufrágio e empresta os verbos utilizados pela legislação minorista.

Negativamente, podemos ressaltar que o Estatuto da Criança e do Adolescente não trouxe as sanções previstas para quem comete tais atitudes, nem mesmo se o ocupante do cargo terá o seu mandato cassado. Frase recorrente nos bancos das Universidades de Direito, cuja autoria não se sabe ao certo, sentencia que “uma norma sem sanção é um corpo sem alma”, pois bem, resta-nos aguardar, como operadores do Direito, como os Tribunais pátrios irão se comportar ante a omissão legislativa, se irão aplicar analogicamente a lei eleitoral, ou se deixarão a norma do Estatuto da Criança e do Adolescente sem aplicabilidade prática.

Portanto, de forma resumida, a nova Lei insere o Conselho Tutelar como órgão da administração pública local; previu expressamente a situação do Distrito Federal, enquanto que a outra só regulamentava os Municípios; mudou o tempo de mandato dos Conselheiros de 3 (três) para 4 (quatro) anos; assegurou obrigatoriedade na remuneração aos Conselheiros, com garantia de benefícios e

direitos adicionais; entendeu obrigatória a formação continuada dos Conselheiros, com previsão orçamentária; retira o direito à prisão especial, em caso de crime comum e unifica o processo de escolha e posse em todo o território nacional.

4 O VALOR DA MUDANÇA LEGISLATIVA PARA A ATUAÇÃO DO CONSELHO TUTELAR

A Lei 12.696/12, sem sombra de dúvidas, encerra um marco no funcionamento de um órgão de importância singular como é o Conselho Tutelar. No momento em que traça diretrizes básicas no que tange às garantias dos conselheiros e unificação do processo legislativo, a legislação atual lança bases firmes no sentido de fortalecimento desse instrumento salutar de acompanhamento e proteção das crianças e dos adolescentes.

É bem verdade que a legislação poderia ter ido além, criando mecanismos de controle do processo eleitoral tentando desvincular, ao máximo, o funcionamento do órgão com intenções oportunistas e eleitoreiras, como muitas vezes nos deparamos Brasil afora. Porém, tal fato não chega a macular a iniciativa do Congresso Nacional, que, no balanço final, merece aplausos.

Em trecho do parecer definitivo da Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal podemos extrair a importância que o Conselho Tutelar guarda na concepção dos nossos legisladores, senão vejamos:³

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

³ Parecer de relatoria do Senador GIM ARGELLO. Disponível em: http://www.senado.leg.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=91720, Acesso em 23 mar.2014.

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 (grifo nosso).

Dessarte, a inovação legislativa é válida mas não é suficiente, muitos avanços ainda são necessários para que o Conselho Tutelar possa funcionar de forma efetiva no seu mister constitucional e, para isso, todos os agentes da chamada “rede de proteção à criança e ao adolescente” devem unir esforços objetivando que as garantias previstas no ordenamento jurídico infanto-juvenil possam deixar de ser apenas uma legislação avançada e passem a ser uma concretização de direitos e garantias fundamentais aos guardiães do nosso futuro.

Para isso, nunca é demais lembrar quais são os atores responsáveis por essa mudança de mentalidade e postura, conforme já explicitado no início do presente trabalho quando da transcrição do art. 227 da Constituição Federal, temos que é dever, da *família, da sociedade e do Estado*, a busca incessante pela materialização do texto constitucional.

Esse trabalho conjunto é ressaltado pelas brilhantes palavras de Murillo José Digiácomo,⁴ quando diz que

o Estatuto apenas REPRODUZ alguns dos direitos fundamentais assegurados a TODOS pela Constituição da República e, atendendo aos ditames da citada doutrina da proteção integral, realça a necessidade de que *TODOS - FAMÍLIA, SOCIEDADE e ESTADO*, respeitem tais direitos quando tiverem crianças e adolescentes como titulares e *façam o que estiver a seu alcance para impedir sejam eles de qualquer modo ameaçados ou violados*, até porque, em muitos casos, o titular do direito, em razão de sua tenra idade, imaturidade ou outros fatores, por conta própria não tem condições de reivindicá-lo ou defendê-lo (grifo nosso).

5 CONCLUSÃO

Considerando a relevância social da atuação do Conselho Tutelar e o seu papel para a garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes, a alteração legislativa é determinante para regulamentar o papel do Conselheiro.

⁴ DIGIÁCOMO, Murillo José. *Estatuto da Criança e do Adolescente: direitos e deveres*. Disponível em: <http://www.crianca.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=824>. Acesso em 23 mar.2014.

Definindo remuneração, benefícios e suprimindo regalias como a prisão especial, a nova Lei profissionaliza o exercício da função, dando condições para que os membros do Conselho Tutelar possam atuar de forma mais efetiva no combate à situações de violência e de risco a que se submetem crianças ou adolescentes, participando, inclusive, da formulação da proposta orçamentária de maneira isenta e combativa, sem se submeter ao contexto político-partidário que muitas vezes estarão inseridos, é isso que pelo menos se espera.

Adicionalmente, ao revisar o processo de escolha do Conselheiro e estabelecer condutas vedadas ao candidato, torna mais legítima a nomeação, fortalecendo a ideia da meritocracia – valor compatível com a probidade e transparência da administração pública.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 23 mar.2014.

BRASIL. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm. Acesso em: 23 mar.2014.

BRASIL. Lei n. 12.696, de 25 de julho de 2012. 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12696.htm. Acesso em: 23 mar.2014.

CURY, Munir (coord.). *Estatuto da Criança e do Adolescente comentado. Comentários jurídicos e sociais*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

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

DEL-CAMPO, Eduardo Roberto Alcântara; OLIVEIRA, Thales Cezar de. *Estatuto da criança e do adolescente*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

DIGIÁCOMO, Murillo José. *Estatuto da Criança e do Adolescente: direitos x deveres*. Disponível em: <http://www.crianca.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=824>. Acesso em: 23 mar.2014.

ELIAS, Roberto João. *Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade. *Curso de Direito da Criança e do Adolescente*. aspectos teóricos e práticos. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

SENADO FEDERAL. Parecer da Comissão da Constituição e Justiça no Projeto de Lei do Senado nº 278 de 2009. Disponível em:
http://www.senado.leg.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=91720.
Acesso em: 23 mar.2014.

* Leopoldo Germano Rodrigues: Técnico do Ministério Público Estadual do Rio Grande do Norte, exercendo atualmente o cargo de Assessor Jurídico Ministerial perante a 14ª Procuradoria de Justiça. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Pós-graduado em Direito Processual Civil pelo Centro Universitário FACEX – UNIFACEX. E-mail: leopoldogermano@yahoo.com.br.