

Configuração e atribuições do Conselho Tutelar¹

Configuration and attributions of the Guardianship Council

Rosmeri Aparecida Dalazoana GEBELUKA*
Jussara Ayres BOURGUIGNON**

Resumo: Este artigo tem por objetivo discutir a configuração e as atribuições do Conselho Tutelar no contexto da Política Pública de Proteção à Criança e ao Adolescente. O Conselho Tutelar é organismo público, de atuação colegiada, permanente, autônomo, não jurisdicional e encarregado pela sociedade civil de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente. Atua conforme as atribuições previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente, sempre que ocorrer violação de direito da criança e do adolescente, por ação ou omissão da sociedade e do Estado, pela falta, omissão ou abuso da família e em razão de sua conduta, aplicando medidas previstas nas mesmas atribuições.

Palavras-Chave: Conselho Tutelar. Direitos e Estatuto da Criança e do Adolescente.

Abstract: The present article aims at discussing the configuration and the attributions of the Guardianship Council in relation to the Public Policy of Protection of Children and Adolescents. The Guardianship Council is a collective, permanent, autonomous, and non-jurisdictional governmental organization responsible, via the civil society, for looking after and fulfilling the rights of children and adolescents. It acts according to the attributions established in the Statute of the Child and Adolescent whenever the rights of children and adolescents are violated, either by action or omission of the State or of the society, or by omission of the family or family abuse, taking the measures listed in the above-referred attributions.

Keywords: Guardianship Council. Rights and Statute of the Child and Adolescent.

Recebido em: 26/03/2010. Aceito em: 01/09/2010.

¹ Este artigo é parte do terceiro capítulo da dissertação de mestrado, defendida em novembro de 2008 pelo Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa, em que se aborda a "Configuração e atribuições do Conselho Tutelar e sua expressão na realidade pontagrossense"; cujas autoras são, respectivamente, autora e orientadora da referida dissertação. Para maiores detalhes sobre o percurso metodológico, consultar a introdução da dissertação na íntegra no site <http://www.bicen-tede.uepg.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=272>.

* Assistente social, mestre em Ciências Sociais Aplicadas desde 2008 pela Universidade Estadual de Ponta Grossa – Paraná, Brasil. Email: rosmeriadg@terra.com.br.

** Doutora em Serviço Social desde 2005 pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professora adjunta do curso de Serviço Social na Universidade Estadual de Ponta Grossa – Paraná, Brasil. Email: jubourg@yahoo.com.br.

1 Introdução

O Conselho Tutelar (CT) se constitui no Brasil no contexto do Estado democrático de Direito. São vários os determinantes sócio-históricos que se fizeram presentes na relação entre Estado e sociedade civil, e que culminaram com a Constituição Federal (CF) de 1988 e, em consequência, na criação de leis inovadoras, que serviram de base para as mudanças em vários níveis da realidade brasileira, implicando na Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente. Esse processo foi orientado pela perspectiva de democracia, tendo como marco histórico a abertura política e a construção e consolidação de um Estado de Direito.

Das diretrizes das políticas sociais, definidas pela CF, além da descentralização político administrativa, das parcerias entre o governo e a sociedade civil por meio das representatividades, enfoca-se a criação dos Conselhos – em especial os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente nas três esferas de governo (a partir do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, em 1990) e o Conselho Tutelar; um dos mecanismos mais importantes de participação social na área. Em um sistema de garantia de direitos, o Conselho Tutelar foi o órgão criado pelo Estado democrático para representar os interesses da sociedade civil em defesa dos direitos da criança e do adolescente, garantidos na lei.

Nessa lógica, o CT é também um aparelho de formação de opinião dentro da sociedade civil. Tem a obrigação legal de responder a demandas de interesse público, e toda reflexão é pouca no sentido de que seus representantes entendam essa lógica, para que não se torne um órgão corporativo ou em defesa de interesses corporativistas.

Quando o legislador idealizou o perfil do conselheiro tutelar, pensou em um cidadão comum que, envolvido na comunidade e com a questão social da criança e do adolescente, quisesse trabalhar em benefício da coletividade. No CT desenvolveria um trabalho social, sustentado em princípios éticos e de responsabilidade para com a garantia dos direitos sociais. A função do conselheiro tutelar tem caráter transitório, sem vínculo empregatício e sem a intenção de vantagens financeiras.

Os 18 anos de implantação do Conselho Tutelar nos municípios do Brasil são tempo e experiências suficientes para possibilitar o estudo e a análise crítica de aspectos do formato institucional da criação do Conselho Tutelar, bem como em relação às atribuições previstas no ECA.

2 A configuração do Conselho Tutelar

O ECA (Lei nº 8.069/90) dispõe sobre a proteção integral, ou seja, estabelece o que crianças, adolescentes, pais, responsáveis, comunidade, sociedade, instituições e o Estado podem ou não, devem ou não fazer; definem também as consequências das ações e/ou omissões contra crianças e adolescentes. A política do setor deve ser elaborada pelo CMDCA, defendida pelos Conselhos Tutelares, Ministério Público e Vara da Infância e Adolescência e executada pelo Estado e sociedade. Conforme o artigo 262 do ECA, o CT assume algumas das atribuições que antes (do ECA) eram do juiz, no que diz respeito à aplicação das Medidas de Proteção e as Medidas aplicadas aos pais ou responsáveis.

O artigo 4 do ECA é extensão do artigo 227 da CF; basicamente, esses artigos dizem que toda criança e adolescente tem direito 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; sendo dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do Poder Público assegurar a efetivação desses direitos com absoluta prioridade, colocando-os a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão; e, em especial, o Conselho Tutelar atua na defesa desses direitos. Sendo assim, o ECA, através do artigo 132, determina que em todos os municípios sejam criados ao menos um Conselho Tutelar, composto de cinco membros, eleitos pelos cidadãos locais, para um mandato de três anos, com permissão de uma reeleição. Segundo Tagiba (2002, p. 60): “Os Conselhos Tutelares são organismos de caráter executivo e público que têm por objetivo zelar pela aplicação dos direitos e garantias contidas no ECA.”

O artigo 131 do ECA define o órgão como sendo de atuação permanente, autônoma, não jurisdicional e encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente. O Conselho Tutelar deve atuar sempre que ocorrer violação de direito da criança e do adolescente, por ação ou omissão da sociedade e do Estado, pela falta, omissão ou abuso da família e em razão de sua própria conduta (artigo 98 do ECA), aplicando medidas, previstas nos artigos 101 e 129 do ECA. Segundo Soares (1992, p. 406): “O Conselho Tutelar não é apenas uma experiência, mas uma imposição constitucional decorrente da forma de associação política adotada, que é a democracia participativa [...]” Sendo uma imposição constitucional, é órgão de atuação permanente e sua criação e manutenção são exigências sujeitas as penalidades legais se o Executivo Municipal porventura não garantir os meios para sua existência. Sua ação deve ser contínua e ininterrupta.

Foi criado legalmente para ser órgão autônomo e desempenhar suas atribuições legais, sem subordinação aos poderes executivo e legislativo municipais, nem ao Poder Judiciário ou ao Ministério Público. Delibera e age sem interferência externa, porém sujeitando-se aos graus e limites constitucionais. Conforme Digiácomo (2003,p.8): A autonomia do CT é “[...] sinônimo de independência funcional que o órgão colegiado possui, constituindo-se indispensável prerrogativa para o exercício de suas atribuições [...]”, porém, pode ser fiscalizado em sua atuação cotidiana. Enquanto colegiado, poderá inclusive contrariar interesses do executivo municipal e de pessoas influentes que estejam agindo ou deixando de agir em prol dos interesses e da defesa dos direitos da criança e do adolescente, objeto da tutela do Conselho. A lei municipal poderá estabelecer meios de controle da atuação dos membros do Conselho Tutelar e regulamentar sanções administrativas àqueles que por ventura venham a descumprir suas atribuições por ação ou omissão. Deve estar vinculado à estrutura orgânica do poder executivo municipal para fins meramente administrativos e burocráticos, a exemplo dos demais órgãos do município. A vinculação direta com o chefe do Executivo permite uma política mais ética e de garantia de direitos,

independentemente de possíveis particularismos ou corporativismos que a “dependência” do órgão possa gerar quando vinculado a secretarias municipais que trabalham com políticas públicas nessa área.

É órgão público não jurisdicional, que desempenha funções administrativas direcionadas ao cumprimento dos direitos e deveres da criança e do adolescente, sem integrar o Poder Judiciário. Não lhe cabe apreciar e julgar conflitos de interesse. São ações diferentes e independentes das do Judiciário. O Conselho não aplica sanções; se essas forem necessárias, serão encaminhadas pelo Conselho Tutelar ao Judiciário, através de representação.

O CONANDA (2001) diz que o Conselho Tutelar constitui um dos instrumentos mais importantes na garantia dos direitos da criança e do adolescente, enquanto órgão público, encarregado pela sociedade de zelar pelos direitos dessa demanda. Betiate (2007, p. 12) argumenta que ZELAR pelos direitos das crianças e adolescentes é diferente de ATENDER. Os profissionais que trabalham na área “atendem” às crianças e adolescentes, enquanto o conselheiro tutelar “zela” pelos direitos da demanda. Tatagiba (2002) afirma ainda que para haver legitimidade, os conselheiros tutelares eleitos têm de ser legítimos representantes da população e participar das mobilizações pela comunidade. O cargo deve ser ocupado por pessoas com história feita de luta por cidadania e garantia de direitos.

Também o CONANDA (2001) recomenda que seja criado um Conselho Tutelar a cada 200 mil habitantes; ou em município que tenha densidade populacional menor, mas que seja organizado por regiões, ou tenha extensão territorial que justifique a criação de mais um Conselho Tutelar por região. Soares (1992) explica que é possível dois ou mais CTs funcionarem no mesmo município, mas é preciso que cada qual tenha sua área de atuação, para não burlar a característica de autonomia de um ou de outro CT. Por isso, é necessário definir a circunscrição de cada um.

O artigo 134 do ECA diz que deverá ser criada lei municipal para definir local, dia e horário de funcionamento do Conselho Tutelar

nos municípios, prevendo inclusive eventual remuneração de seus membros. O parágrafo único desse artigo diz que deverá constar na lei orçamentária municipal previsão de recursos necessários para o funcionamento do Conselho. A pesquisa indica que em geral, no Paraná, os Conselhos Tutelares foram criados para cumprir uma exigência legal, sendo que a preocupação com a estrutura e funcionamento surgiria apenas posteriormente. Para atender os direitos das crianças e dos adolescentes com absoluta prioridade, a legislação municipal deverá explicitar a estrutura administrativa e institucional necessária ao adequado funcionamento do Conselho Tutelar. Deverá prever também, em programa de trabalho específico, dotação orçamentária para o custeio das atividades desempenhadas pelo Conselho Tutelar, inclusive com despesas de capacitação dos conselheiros, aquisição e manutenção de bens e imóveis, pagamento de serviços de terceiros e encargos, entre outras necessidades.

A função de conselheiro tutelar é considerada serviço público relevante, mas não assegura legalmente vínculo empregatício aos seus membros; pode ser equiparada a um cargo de confiança do governo e ser remunerada. Ao definir um mandato de três anos e uma única recondução (o mandato é improrrogável), a legislação apontou para a necessidade de possibilitar alternância das lideranças comunitárias, fomentando o surgimento de novos atores sociais na defesa dos direitos da criança e do adolescente. O vínculo empregatício “geraria” relação de empregador e empregado, inexistente entre o município e o conselheiro tutelar. Para que a dedicação do conselheiro tutelar seja exclusiva, a recomendação do CONANDA é a de que o subsídio seja em patamar razoável e proporcional à relevância de suas atribuições, embora a lei fale em remuneração eventual (artigo 134 do ECA). Do ponto de vista do conselheiro tutelar, a indispensável dedicação no desempenho de suas funções, com atuação de forma itinerante e preventiva para dar o mais completo atendimento à população infanto-juvenil, exige que a remuneração do conselheiro seja razoável, equiparado aos cargos de confiança do governo; o que na maioria dos municípios não acontece, gerando questionamentos e insatisfações entre seus membros.

Há controvérsias com relação aos direitos sociais dos conselheiros tutelares. O CONANDA (2001) recomenda também que o conselheiro tutelar tenha garantidos, em lei municipal, alguns direitos sociais – isso para evitar situações de injustiça, já que dedica todo seu tempo ao Conselho –, como licença maternidade, férias remuneradas, suplentes legalmente escolhidos para cobrir o período de férias de cada conselheiro, gratificação natalina (o correspondente ao 13º salário), entre outros. Cada município vai procurar suprir as reivindicações dos conselheiros, incluindo os direitos em lei municipal. Quanto à carga horária do conselheiro tutelar não ser definida por lei, há posicionamentos diferentes entre operadores da política e entre os próprios conselheiros tutelares.

Betiate (2007, p. 9-10), ex-conselheiro tutelar, defende que os direitos sociais do conselheiro tutelar sejam os mesmos dos demais servidores públicos municipais, listados no parágrafo terceiro do artigo 39 da Constituição Federal, incluindo definição de carga horária. Conforme esse autor, o ECA “[...] deixou uma lacuna gigantesca no que se refere à índole jurídica do cidadão que exerce esta função e também quanto ao vínculo empregatício dos conselheiros tutelares com a administração pública”. Considera o conselheiro tutelar um trabalhador, pois não é voluntário, de modo que não deveria estar desprovido das garantias mínimas constitucionais que todo servidor público e trabalhador brasileiro tem como direito.

Em alguns casos de jurisprudência, se julgam ações trabalhistas de conselheiros tutelares como inconstitucionais, já que a lei fala em eventual remuneração. Justifica-se que o legislador pensou numa pessoa da comunidade, que atuasse em defesa dos direitos da criança e do adolescente enquanto contribuição social, sem pensar em recompensa financeira (múnus público). A justificativa é coerente e lógica do ponto de vista do legislador na ocasião da criação do Conselho Tutelar, porém, o tempo e a experiência apontam insatisfações e questionamentos quanto a esse aparato institucional.

Para ser conselheiro tutelar, o ECA coloca três requisitos: reconhecida idoneidade moral, idade superior a 21 anos e residir no município. Cada CMDCA, orientado pelo CONANDA, inclui

na lei municipal mais algumas condições, como por exemplo: grau de instrução desejado, experiência na área da criança e do adolescente, apresentação de curriculum vitae, entre outros, em consonância com os direitos individuais estabelecidos na Constituição Federal.

A lei não obriga que os candidatos sejam profissionais da área social ou da educação. Por exemplo: o CONANDA também orienta que os requisitos para candidatura, definidos pelo município, estejam atentos ao princípio de defesa dos direitos da criança e do adolescente, em que fatores como escolaridade e experiência com o ordenamento jurídico podem ser secundários diante do desafio de ser conselheiro tutelar. Alerta também para a não elitização do Conselho Tutelar, que poderá ocorrer através do revezamento periódico dos mesmos eleitos. Porém, não é regra geral, mas a prática tem demonstrado que a formação ou conhecimento técnico contribui para a qualidade do trabalho, visto que é necessário, além do envolvimento, conhecer a lei, compreender as fases do desenvolvimento da criança e do adolescente, entre outros aspectos. Por não se exigir formação técnica, o CONANDA indica os cursos de capacitação na área; mas a pesquisa indicou que os cursos são insatisfatórios, pois nem todos os conselheiros tutelares demonstram interesse em participar deles.

O ECA previu a participação do cidadão comum na solução dos problemas na área da criança e do adolescente no município; é por esse motivo que o município deve ter disponível serviços públicos para realizar as avaliações técnicas necessárias e, se for o caso, executá-las após a aplicação de medidas pelo órgão colegiado. Ao Conselho Tutelar foi previsto pessoal para assessoramento técnico, que não deve se dar na sede do Conselho, mas na própria rede que executa as políticas públicas. Segundo Edson Seda (1999): “O CT não substitui outros serviços públicos (não é para isso que foi criado), e só deve ser acionado se houver recusa de atendimento à criança e ao adolescente.” Conforme Costa (2007), apenas 28,88% dos Conselhos Tutelares do Paraná possuem equipe técnica de assessoramento. Sendo assim, a qualidade dos serviços fica prejudicada na maioria dos Conselhos.

Além dos cinco conselheiros eleitos, devem ser escolhidos no mesmo pleito o número

mínimo de cinco suplentes. Os conselheiros tutelares devem ser escolhidos mediante voto direto, secreto e facultativo, de todos os cidadãos maiores de 16 anos do município, sendo o processo regulamentado e conduzido pelo CMDCA, que fica responsável também divulgação, sendo que a fiscalização é de competência do Ministério Público, conforme o artigo 139 do ECA e nova redação na lei federal nº 8.242/91. (CONANDA, 2001).

O voto direto é um dos princípios primordiais do ideal democrático, porém ainda não ocorre em muitos municípios do Paraná, sendo que os conselheiros são eleitos por um Colégio de Representantes.² Segundo Ramos (1992, p.407): “O fato de conselheiros serem escolhidos pela comunidade local, e não indicados política ou administrativamente, os torna mais legítimos no desempenho de suas funções.” Quanto às decisões do Conselho Tutelar, somente poderão ser revistas pela autoridade judiciária (artigo 137 do ECA) mediante provocação da parte interessada ou do agente do Ministério Público.

A lei municipal deverá também estabelecer o horário e o local de funcionamento do Conselho Tutelar, que deverá respeitar o horário comercial durante a semana, assegurando o mínimo de oito horas diárias para o colegiado, e regime de plantão, por telefone móvel durante a noite e final de semana. Isso não significa que todos os conselheiros devem estar na sede nesse horário, pois são várias as atividades que exigem do conselheiro contato direto com a população.

Sendo órgão colegiado, as suas deliberações devem ser tomadas pela maioria de votos de seus integrantes, em sessões deliberativas próprias, realizadas da forma como dispuser o Regimento Interno. Todas as decisões do Conselho Tutelar deverão passar pela deliberação do colegiado sob pena de nulidade dos atos praticados isoladamente, sem respeito ao quorum mínimo. As deliberações do colegiado interferem diretamente na eficiência das atribuições do Conselho Tutelar.

Depois de 18 anos de ECA, verificam-se apontamentos sobre problemas no formato insti-

² Como é o caso de Ponta Grossa – Paraná, onde esta pesquisa foi realizada em 2008.

tucional da criação do Conselho Tutelar. Questiona-se a identificação do conselheiro tutelar: o que pode ou não ser exigido dele, já que a ideia inicial era que ele fosse um cidadão comum que defendesse os direitos da criança e do adolescente; se, com o grau de instrução exigido nos municípios, ele apresenta condições de aplicar as medidas previstas no ECA. Outro requisito importante, que tem sido objeto de discussão, é a necessidade de conhecer informática para utilizar o Programa SIPIA,³ o que nem todos possuem.

3 As atribuições do Conselho Tutelar

As atribuições do Conselho Tutelar estão previstas no título V, capítulo II, artigo 136 do ECA.⁴ Betiate (2007, p. 45) divide essas atribuições em três grupos, sendo o grupo A: Atribuições de Competência; o grupo B: Atribuições de Provocação; e o grupo C: Atribuições de Instrumento, que serão a seguir apresentadas:

A - Atribuições de Competência: são aquelas ligadas diretamente à ação primária do atendimento à criança e ao adolescente como forma de prevenção ou aquelas que já estão com seus direitos violados. São elas:

I - atender as crianças e adolescentes nas hipóteses previstas nos artigos 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; **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; **IX - assessorar** o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente. (BETIATE, 2007, p.45)..

Das 11 atribuições, essas são particulares e exclusivas do CT, com exceção da autoridade judiciária que poderá aplicar a medida, caso assim preferir. Foram pensadas e instituídas para serem exercidas de forma colegiada, característica do CT, que é a essência do serviço prestado pelo Conselho à comunidade.

O inciso I do artigo 136 diz que o CT vai atender as crianças e adolescentes que tiverem seus direitos violados e aplicar Medidas de Proteção. A autoridade do Conselho Tutelar, para aplicar Medidas de Proteção, deve ser entendida como função de tomar providências em nome da sociedade, fundadas no ordenamento jurídico, para que cesse a ameaça ou violação dos direitos da criança e do adolescente. (CONANDA, 2001). Assim, o CT vai atender e aplicar medidas sempre que um direito da criança e do adolescente for violado pela família, pelo Estado e pela sociedade, e em razão de sua própria conduta.⁵

Nas aplicações das medidas, devem-se levar em conta as necessidades pedagógicas, preferindo-se aquelas que preservem os vínculos familiares e comunitários.⁶ Aqui, a lei revela claramente a defesa de outra forma de tratamento a ser dado à criança e ao adolescente, e que se deve priorizar a convivência no seio de sua família, evitando assim o abrigo sem critérios. As Medidas de Proteção estão previstas no artigo 101 de I a VII no ECA.⁷ O artigo 22 do ECA deixa claro que é dever da família, ou melhor, dos pais, o sustento, a guarda e a educação dos filhos menores de idade. Quando não

³ Sistema de Informação para a Infância e Adolescência.

⁴ E são elas: "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 a 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 e 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, parágrafo 3º, inciso II da Constituição Federal; XI - representar ao Ministério Público, para efeito das ações de perda ou suspensão do pátrio poder."

⁵ Artigo 98 do ECA.

⁶ Artigo 100 do ECA.

⁷ O inciso "VIII - colocação em família substituta", não é atribuição do CT, e sim do Juizado da Infância e Juventude.

cumprem com seus deveres, estão ameaçando ou violando os direitos de seus filhos.

Conforme Seda (1999): “A sociedade é a coletividade difusa das pessoas que residem no território.” E os membros da sociedade violam o direito da criança e do adolescente quando não participam ou se omitem, diante de seus olhos, das mais variadas situações de injustiça, omissão e negligência social. Quando o ECA se refere à violação por parte do Estado, está se referindo à União, estados membros e municípios, representados pelo Governo Federal e responsáveis pelas políticas públicas aos cidadãos. Quando o Estado viola os direitos das crianças e adolescentes, é porque está deixando de cumprir o princípio da prioridade absoluta, garantido no ECA, no que se refere à oferta de serviços e políticas sociais públicas que deem conta das demandas sociais no campo da saúde, educação, esporte, lazer, habitação, saneamento, trabalho, assistência social, e outros.

Com relação à criança ou adolescente que viola seu próprio direito, ou em razão de sua própria conduta, o ECA se refere a hábitos, usos e costumes incompatíveis com a ética e a solidariedade social, atos antissociais ou de desproteção; em resumo, o ato infracional. Esse tipo de violação pode ser interpretado de outra forma, pois o infante pode agir influenciado por vários fatores e causas: familiares, sociais e econômicas, por patologias, entre outros. Assim, vê-se a necessidade da interferência do responsável para impedi-lo em suas ações prejudiciais, bem como encaminhá-lo aos serviços públicos, inclusive ao CT, levando em conta sua condição peculiar de desenvolvimento.

Nesse caso, o ECA deixa pouco claro seu entendimento. Do ponto de vista do novo paradigma, as crianças e adolescentes são pessoas em desenvolvimento, e têm a família como principal responsável pela educação, guarda e sustento, além das obrigações e responsabilidades da sociedade e do Estado; a concepção biopsico-social explica o indivíduo como resultado destes três fatores. Assim, se um adolescente comete um ato infracional, ele não pode ser o único responsável.

Quanto ao inciso II do artigo 136: “atender e aconselhar os pais ou responsáveis, aplicando

as medidas previstas no artigo 129 de I a VII”, trata-se de uma ação inicial, que visa esclarecer os fatos e identificar possível violação de direitos, além de informar qual o procedimento e encaminhamento a ser feito. Não tem caráter clínico; o conselheiro não é terapeuta familiar, nem psicólogo, nem assistente social. O aconselhamento poderá evoluir para uma advertência verbal ou escrita. Essa atribuição exige que o conselheiro aplique uma Medida aos Pais ou Responsáveis pela criança ou adolescente. Essas medidas estão previstas no artigo 129 do ECA de I a VII.⁸

Segundo Seda (1992), aplicar essas medidas “é exigir em nome da Constituição e do Estatuto, que em torno da família ou seu substituto (tutor, guardião, responsável por abrigo) se reúnam condições adequadas para o cumprimento do dever de assistência, criação e educação em relação a crianças e adolescentes”.

Nos casos previstos pelo artigo 136 do ECA, inciso “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”, o Conselho irá cumprir a determinação judicial, porém, as medidas a serem aplicadas são as de proteção, como determinação de retorno escolar, contraturno, encaminhamento para psicólogo, psiquiatra, entre outras. O momento exato de o conselheiro atuar nesses casos é no final do processo. Quanto às medidas aplicadas pelo Judiciário nos casos de ato infracional, são as medidas socioeducativas, e que não são da competência do CT. Quando se tratar de ato infracional cometido por criança, aí sim o ECA, através do artigo 105, diz que o Conselho Tutelar vai aplicar Medidas de Proteção previstas no artigo 101; portanto, não são medidas repressivas, mas de orientação, acompanhamento e encaminhamento.

Com relação ao ato infracional cometido por adolescentes, a lei diz que é atribuição da autoridade policial apurar a situação (a partir do artigo 171 do ECA). O Conselho Tutelar poderá intervir apenas quando o adolescente for de

⁸ As medidas previstas nos incisos VIII - perda da guarda, no inciso IX - destituição da tutela, e no X - suspensão ou destituição do pátrio poder, não são medidas aplicadas pelo CT, mas sim pelo Juizado da Infância e Juventude.

outra comarca (ou mesmo da cidade), mas que necessita de uma medida de proteção, como exemplo, o abrigo; ou se o Conselho receber denúncia de maus tratos por parte de policiais ou na delegacia, o que não se justifica mesmo quando o adolescente tenha cometido ato infracional. Nesse caso, o Conselho vai atender a ocorrência visando a proteção do adolescente contra a violação de seus direitos.

A quarta Atribuição de Competência, conforme Betiate (2007) é a IX do artigo 136: “assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente”. Betiate (Ibidem) faz sua avaliação e afirma que, quando o município não tem políticas públicas eficientes para atender a demanda, provavelmente tem um CT, que não está cumprindo com essa atribuição por negligência ou por desconhecimento dos mecanismos.

Porém, há vários outros fatores que interferem na eficácia da Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente no município. A participação do CT nas decisões orçamentárias é sem dúvida indispensável, mas ainda não é uma rotina nos municípios. A política do setor é elaborada pelo CMDCA, e o município deverá criar os programas sociais para o enfrentamento das expressões da questão social. O CT, ao participar das decisões orçamentárias, contribui com o diagnóstico da realidade na área, propostas de melhoria, mudanças e ampliação do atendimento.

B - Atribuições de Provocação: são assim consideradas, pois movem a justiça. Como o CT não aprecia nem julga os conflitos de interesse, em alguns casos deverá “provocar” o Poder Judiciário e/ou o Ministério Público para encaminhamento do caso que ultrapasse a competência do órgão. Uma vez encaminhado para o Ministério Público ou Juizado, o CT deverá acompanhar os desdobramentos do caso, como legítimo interessado em zelar pelos direitos da criança e do adolescente. São elas:

O artigo 136, inciso III do ECA, diz que para o CT promover a execução de suas decisões poderá:

b) representar junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado

de suas deliberações. **IV - encaminhar** ao Ministério Público notícia de fato que constitui infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou adolescente; **V - encaminhar** à autoridade judiciária os casos de sua competência; **X - representar**, em nome da pessoa e da família, contra a violação dos direitos previstos no Art 220º, parágrafo 39º, inciso II da Constituição Federal; **XI - representar** ao Ministério Público, para efeito das ações de perda ou suspensão do pátrio poder. (BETIATE, 2007, p.47).

Quanto ao inciso III, do artigo 136, na alínea “a)”⁹ requisitar serviços públicos na área da saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança; e na alínea b) representar junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações”, Seda (1992, p. 21) afirma que a execução dos programas de que depende o Conselho Tutelar (CT) para cumprir com suas atribuições, é feita pela Política de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente, que se dará através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais. Ao CT caberá cobrar que essa política seja executada. Assim, o CT requisita ou determina (e é uma “ordem” e não um pedido) um serviço público ou privado (dentro de suas competências), e caso essa deliberação não seja cumprida pelo agente ou órgão notificado, caberá ao CT a representação junto à autoridade judiciária por descumprimento injustificado da deliberação. Representar é pedir providências cabíveis. O CT não pode “fazer justiça com as próprias mãos” e, sendo assim, vai encaminhar a representação para o Poder Judiciário.

Outro exemplo desse caso é também colocado por Seda (1999, p.53):

A autoridade, o agente público ou o funcionário que rejeitar a requisição pode ser processado na Justiça Criminal por cometer crime de impedir ou embaraçar a ação do

⁹ Na divisão de Luciano Betiate, a alínea: a) do artigo 136, está nominada como Atribuição por Instrumento, conforme será tratado na sequência, porém, no momento de explanação, não é possível separar as duas alíneas, a e b, visto que no processo dos encaminhamentos, uma depende da outra, como pode ser verificado a seguir.

membro do Conselho Tutelar no exercício de sua função, o que deve ser provado (*artigo 236 do ECA*), ou na Justiça da Infância e Juventude, por infração administrativa de descumprir, dolosa ou culposamente, determinação do Conselho Tutelar, tudo com amplo direito de defesa aos acusados (*artigo 249 do ECA*).

Dessa forma, o CT só poderá exigir alguma coisa se houver uma lei que o autorize, e nesses casos o ECA lhe dá poderes para requisitar serviços públicos; a requisição deve ser feita através de uma correspondência oficial, ou formulário específico.

No caso do inciso “IV - encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança e do adolescente”, Seda (1992) diz que esses casos deverão estar enquadrados nos artigos 225 a 258 do ECA, que tratam sobre crimes praticados contra criança e adolescente, por ação ou omissão, sem prejuízo do disposto na legislação penal.

Conforme o ECA, os crimes podem ser em espécie e infrações administrativas. Essas infrações ou crimes podem ser cometidos nas instituições como: hospitais, polícia, escola, por ação ou omissão dos agentes, como, por exemplo, privação da liberdade, constrangimento, negligência, situação vexatória ou exposição da imagem, exposição a perigos (armas, fogos), exploração sexual, violências, entre outros. Além desses, o Código Penal Brasileiro indica outros crimes possíveis, que são os crimes contra a assistência familiar, como, por exemplo, o abandono material e intelectual (artigos 244, 266 e 247); entregar o filho aos cuidados de terceiros e/ou em situação de risco pessoal e social (artigo 245). Nesse sentido, os fatos deverão ser comunicados ao Ministério Público, pedindo as providências cabíveis.

Em relação ao Ministério Público, mais uma das atribuições do CT é a contida no inciso “XI - representar ao Ministério Público, para efeito das ações de perda ou suspensão do pátrio poder”. Nos casos em que o CT intervém, aplicando medidas e não alcançando o resultado esperado no que diz respeito ao dever dos pais de guarda, sustento e educação dos filhos, os pais estão sujeitos à perda ou suspensão temporária do poder

familiar. A Promotoria move junto ao Judiciário a competente ação relativa à possibilidade da perda do poder familiar. Representar, segundo Seda (1992), é expor alguma coisa a alguma autoridade, e consiste em descrever a norma violada, identificar e mostrar como se corrige o desvio, pedindo providências cabíveis. Nesse caso, o Promotor é legitimado pelo Estatuto para propor a ação de suspensão ou perda do poder familiar, perante o juiz competente.

Já no inciso V do artigo 136º do ECA tem-se: “V - encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência”. Esse inciso fala da capacidade do CT de “provocar” a autoridade judiciária no que se refere aos casos de sua competência. Os artigos 148 e 149 do ECA instituem as competências do Juizado da Infância e da Juventude. Dessa forma, os casos que chegam ao CT e que envolvem pedidos de adoção, guarda, tutela, destituição do poder familiar, entre outros, deverão ser encaminhados para a Autoridade Judiciária.

O inciso X refere-se a “representar, em nome da pessoa e da família, contra a violação dos direitos previstos no artigo 220, parágrafo 3º, inciso II da Constituição Federal”. Esse artigo da CF estabelece os meios legais que garantem à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas e programações que contrariam as finalidades educativas, culturais, de respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família, bem como da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente. (SEDA, 1992, p.30).

C - Atribuições de Instrumento: Segundo Betiate (2007, p. 48), estas atribuições devem ser usadas com muito critério.

Sua força é inquestionável. Qualquer órgão prestador de serviço público existente no município quando requerido pelo colegiado do Conselho Tutelar deverá responder de forma positiva sob pena de representação por parte do Conselho Tutelar.

O inciso III, do artigo 136 do ECA, coloca outra atribuição do CT: “Promover a execução de suas decisões, podendo para tanto: a) requisitar serviços públicos na área da saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho

e segurança”:¹⁰ Quando o atendimento à requisição do CT é imediato, o direito violado é resarcido e garantido. Porém, pode acontecer ao contrário. A requisição, quando não é atendida, na maioria dos casos é por inexistência ou oferta deficiente dos serviços ou políticas públicas. Nesses casos, o CT poderá encaminhar representação à autoridade judiciária por descumprimento da deliberação do CT para providências legais cabíveis, o que em alguns casos visa solução imediata.

Deve também o CT encaminhar ao CMDCA diagnóstico da realidade da demanda atendida, visando à ampliação ou implementação de políticas públicas de atendimento à criança e ao adolescente. Esse diagnóstico será permanentemente utilizado para assessorar o Poder Executivo na elaboração da proposta orçamentária do município. A requisição do CT denota a autoridade do órgão para aplicar o seu empenho funcional, e cabe às autoridades públicas executar os serviços que estão sendo exigidos pelo Conselho Tutelar.

Outra atribuição do CT é a do inciso “VII - expedir notificações”: conforme Betiate (2007) é uma das ferramentas mais utilizadas no CT, e significa convocar os envolvidos na suspeita ou confirmação da violação dos direitos da criança ou do adolescente, e/ou para dar ciência da deliberação do CT a quem possa interessar.

Quanto ao inciso “VIII - requisitar certidões de nascimento e de óbito de criança ou adolescente quando necessário”. O CT vai requisitar as certidões sempre que se fizerem necessárias, já que o documento de identificação é um direito de todos e de cidadania. Em especial naqueles casos em que a família não tem condições para custear o valor da certidão, ou da segunda via. O CT não é uma extensão do cartório, e os casos devem ser verificados, até porque a lei federal nº 9.534 de dezembro de 1997 isenta os custos para as pessoas carentes de recursos. O principal objetivo dessa atribuição é garantir o direito a

toda criança e adolescente ao registro civil, que garante sua existência legal. A ausência desse documento é considerada uma violação de direito e deve ser combatida.

Outra atribuição do Conselho Tutelar (artigo 95 do ECA), bem como do Ministério Público e do Judiciário, é a fiscalização das entidades de atendimento à criança e ao adolescente, governamentais e não governamentais, referidas no artigo 90. Conforme Seda (1999, p. 52):

[...] o Conselho Tutelar pode, nos casos a que atende, fiscalizar as entidades governamentais que executam programas de proteção e sócio-educativos. Este poder de fiscalizar, entretanto não transforma o Conselho Tutelar, o promotor e o juiz em fiscais administrativos das demandas e dos programas. Administrativamente, quem fiscaliza são os agentes da Prefeitura, visto ser esta que comanda o município.

Essa atribuição, em geral, é ainda pouco praticada e a orientação atual nos espaços públicos de debate, como seminários e conferências, é a de que seja cada vez mais utilizada, visando à eficácia e à qualidade dos serviços prestados na área. Esse também foi objetivo do legislador, representado pelos movimentos sociais. É preciso exercitar, sair do discurso de que as coisas não vão bem e investir na garantia dos direitos, inclusive através da fiscalização. As entidades que devem ser fiscalizadas, inclusive pelo CT, conforme o artigo 90 do ECA, são especificamente as que oferecem orientação e apoio sociofamiliar, apoio socioeducativo em meio aberto, colocação familiar, abrigo, liberdade assistida, semiliberdade e internação. Encontrando irregularidades, poderá, dependendo do caso, notificar o responsável legal pelo Programa (artigo 136, inciso VII, do ECA); comunicar o fato ao Ministério Público (artigo 136, inciso IV); ou representar à autoridade judiciária (artigo 136, inciso V, do ECA). O ECA não fala em fiscalização de festas, eventos ou congêneres pelo CT, Vara da Infância e Juventude e Promotoria. Na defesa dos direitos da criança e do adolescente, podem se fazer presentes nesses espaços, porém requisitando a organização e regulamentação dos serviços na preservação da qualidade do ambiente para a proteção dos infantes.

¹⁰ A explanação deste inciso já foi apresentada anteriormente, pois se julgou necessário, na Atribuição por Provocação e se repete aqui por ser Atribuição de Instrumento.

4 Considerações finais

Este texto traz reflexões sobre o formato institucional e atribuições do CT, das quais se destacam:

- a legislação que criou o CT se tornou genérica, abrindo possibilidades de grandes diferenças entre leis municipais, gerando comparações, debates e insatisfações do ponto de vista do conselheiro tutelar;
- há incoerências entre o objetivo inicial da criação do CT e as orientações do CONANDA no que diz respeito à natureza jurídica da função (direitos sociais ao conselheiro tutelar);
- há dificuldades quanto à autonomia, prevista na criação do órgão e que configura orientação do CONANDA em relação à vinculação à estrutura orgânica do poder executivo municipal. Observa-se também que na realidade ocorrem entraves;

Quanto às eleições, se indiretas, ferem o princípio da participação da comunidade na escolha dos atores sociais para compor o Conselho Tutelar (mesmo diante das possíveis dificuldades com relação à participação da população que a novidade possa criar). Pois, no Estado democrático de direito, o Conselho Tutelar se legitima enquanto órgão representante da sociedade civil na defesa dos direitos da criança e do adolescente, quando a sua criação e implantação passam pela discussão e participação da comunidade, não sendo criado apenas para cumprir uma exigência legal. A sua atuação será legítima se privilegiar os sujeitos sociais e a mobilização das entidades que trabalham na defesa dos direitos da população infanto-juvenil.

Já a eleição direta é o momento de divulgação da história, da função e das atribuições do órgão, com vistas ao enfrentamento das questões sociais nessa área e a mudança efetiva de paradigma. É momento de debater com os órgãos que compõem a rede de proteção e das políticas públicas (como escolas, polícia civil e militar, guarda municipal, instituições, entre outros) as atribuições de cada um, valorizando o CT enquanto órgão que zela pelos direitos da demanda, reorganizando, diminuindo os entraves para que o CT não seja

visto e nem aja como um programa do município, mas seja respeitado como órgão de defesa.

O estudo levanta também questionamentos quanto à identificação do conselheiro tutelar:

- verificam-se indefinições quanto ao que pode ou não pode ser exigido do conselheiro tutelar, já que foi pensado num cidadão comum para defender os direitos das crianças e adolescentes.

Quanto aos requisitos para ser conselheiro tutelar, é preciso refletir:

- se com o grau de instrução exigido ao candidato nos municípios ele apresenta condições de aplicar as medidas previstas no ECA (função que antes era do juiz);
- quanto à necessidade do conhecimento de informática para utilizar o Programa SIPIA, e que não é um pré-requisito para ser conselheiro tutelar.

O Conselho Tutelar tem como fundamento legal as atribuições previstas no ECA, mas as que “batem à porta” do CT são as diferentes expressões da questão social, que se constituem em demandas cotidianas complexas e que fazem com que os Conselhos Tutelares se articulem à rede social, a fim de dar respostas aos usuários; pois são vários os fatores que interferem direta ou indiretamente na execução das atribuições, bem como na garantia dos direitos dos cidadãos. Daí a importância do trabalho eficiente do Colegiado do Conselho Tutelar.

Os conselheiros tutelares precisam estar envolvidos com organizações sociais e com a rede de serviço sócio-assistenciais, para que possam viabilizar a garantia dos direitos sociais. Fundamental, também, é a capacitação dos conselheiros tutelares, anterior ou logo no início do mandato, devido à necessidade do conhecimento das funções e das atribuições do órgão. A Política de Direitos exige a clareza dos desafios, pressupõe o consenso e o dissenso, e exige atores sociais envolvidos ética e politicamente na defesa da cidadania.

Ao fazer a lei, não se resolveram todos os problemas que envolvem a área da criança e adolescente. A forma como os Conselhos Tutelares

estão trabalhando suas atribuições tem sido objeto de reflexão e troca de experiências em diferentes espaços na sociedade, como por exemplo, em capacitações para conselheiros tutelares e de direitos e em encontros nacionais.¹¹

Mas o processo é lento e gradual na construção deste novo aparato institucional. Do ponto de vista do novo pacto democrático que se fez, é na participação e na socialização de experiências que aparecem as contradições, e assim deve ser; porém, sem negar o grande avanço em termos legais e sociais.

Referências

- BETIATE, L. **Direitos sociais do conselheiro tutelar**. Ibiporã: Imprensa Novagraf, 2007.
- _____. **O artigo 136 do estatuto da criança e do adolescente: analisado e comentado**. Ibiporã: Imprensa Novagraf, 2007
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Artigos 204 e 227. São Paulo: Ediouro/Tecnoprint, 1988.
- _____. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Lei nº 8.069/90. Ponta Grossa: CMDCA, 2006.
- BRASIL. Lei Federal nº 9.534 de 10/12/1997. **Dispõe sobre a cobrança de taxas em cartórios e dá outras providências**. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/scpro99.nsf/dae85f46f020c57003256bc60068cf57/6df1f1d3dcd7de9f0325698a00738a65?OpenDocument>>. Acesso em: 03 fev. 2009.
- CONANDA. **Resolução nº 75 de 22 de outubro de 2001**. Dispõe sobre os Parâmetros para criação e funcionamento dos Conselhos Tutelares e dá outras providências. Brasília, 2001.
- COSTA, D. Os conselhos tutelares no Paraná e o espaço participativo mercadorizado. In: LAVORATTI, C. (Org.) **Programa de capacitação permanente na área da infância e adolescência: o germinar de uma experiência coletiva**. Ponta Grossa: UEPG, 2007.
- DECRETO-LEI Nº 8.48, de 7 de dezembro de 1940. **Código Penal Brasileiro**. Disponível em: <<http://www.edutec.net/Leis/Gerais/cpb.htm>>. Acesso em 03 fev. 2009.
- DIGIÁCOMO, M. J. Conselho tutelar: Parâmetros para a interpretação do alcance de sua autonomia e fiscalização de sua atuação. **Boletim IBCCRIM**, Ano 11, nº 124, Curitiba, mar./2003.
- GEBELUKA, R. A. D. **Configuração e atribuições do Conselho Tutelar e sua expressão na realidade pontagrossense**. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual de Ponta Grossa. Ponta Grossa, 2008.
- RAMOS, M. E. de F. R. Título V – Do Conselho Tutelar. Cap. I – Disposições Gerais. In: CURY, M; SILVA, A. F. do A.; MENDEZ, E. G. (Coord.) **Estatuto da criança e do adolescente comentado: comentários jurídicos e sociais**. São Paulo: Helvética Editorial Ltda, 1992.
- SEDA, E. (Consultor). **Sem dúvidas sobre o estatuto da criança e do adolescente**. 1ª ed. Santos: Pronome Propaganda, 1999.
- _____. **ABC do conselho tutelar: providências para mudanças de usos, hábitos e costumes da família, sociedade e estado, quanto a crianças e adolescentes no Brasil**. São Paulo: Amesc, 1992.
- SOARES, J. J. de B. Título V – Do Conselho Tutelar. Cap. I – Disposições Gerais. In: CURY, M.; SILVA, A. F. do A.; MENDEZ, E. G. (Coord.). **Estatuto da criança e do adolescente comentado: comentários jurídicos e sociais**. São Paulo: Helvética Editorial Ltda, 1992.
- TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

¹¹ Como exemplo em caráter nacional, ocorreu o Seminário Pró-Conselho em Minas Gerais em maio de 2007. Na região do Paraná houve a "Capacitação para Conselheiros Tutelares, Conselheiros Municipais e Estaduais dos Direitos da Criança e do Adolescente", em setembro de 2008, na Praia de Leste, promovida pela Secretaria Especial de Direitos Humanos e Secretaria de Estado da Criança e da Juventude e executada pela Universidade Estadual de Ponta Grossa em parceria com as universidades públicas estaduais.