

CENTRO DE ENSINO SUPERIOR CESREI LTDA
CESREI FACULDADE
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO

DANNYLO DEMÉTRIO CABRAL

CONSELHO TUTELAR:
AS DIFICULDADES E DISTORÇÕES ACERCA DO CONSELHO TUTELAR
FRENTE AO ARTIGO 259/ECA

CAMPINA GRANDE-PB
2022

DANNYLO DEMÉTRIO CABRAL

CONSELHO TUTELAR:

**AS DIFICULDADES E DISTORÇÕES ACERCA DO CONSELHO
TUTELAR FRENTE AO ARTIGO 259/ECA**

Trabalho monográfico apresentado à
Coordenação do Curso de Direito do Centro
de Ensino Superior LTDA-Faculdade
CESREI, como requisito parcial para a
obtenção do grau de Bacharel em Direito.
Orientador: Prof. Me. Julio Cesar de Farias
Lira

**CAMPINA GRANDE - PB
2022**

C117c

Cabral, Dannylo Demétrio.

Conselho Tutelar: as dificuldades e distorções acerca do conselho tutelar frente ao artigo 259/ECA / Dannylo Demétrio Cabral. – Campina Grande, 2022.

47 f.

Monografia (Bacharelado em Direito) – Centro de Educação Superior Cesrei Ltda., Cesrei Faculdade, 2022.

"Orientação: Prof. Me. Julio Cesar de Farias Lira".

1. Estatuto da Criança e do Adolescente. 2. Conselho Tutelar – Atribuições. I. Lira, Julio Cesar de Farias. II. Título.

CDU 34-053.2/.6(043)

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECÁRIA SEVERINA SUELI DA SILVA OLIVEIRA CRB-15/225

DANNYLO DEMÉTRIO CABRAL

CONSELHO TUTELAR:

AS DIFICULDADES E DISTORÇÕES ACERCA DO CONSELHO
TUTELAR FRENTE AO ARTIGO 259/ECA

Aprovada em:

BANCA EXAMINADORA

Prof. Me. Júlio César de Farias Lira
Centro de Ensino Superior LTDA-Faculdade CESREI
(Orientador)

Prof.
Faculdade Reinaldo Ramos – FARR
(1º Examinador)

Prof.
Centro de Ensino Superior LTDA-Faculdade CESREI
(2º Examinador)

AGRADECIMENTOS

A Deus, por ter me dado saúde, me dado forças e me guiado até aqui abrindo portas durante todo o período da graduação, que imaginei serem impossíveis de abrir.

Aos meus pais: Hélio Cabral (in memoriam) e Maria de Fátima, que me ensinaram a nunca desistir dos meus sonhos, e que nunca é tarde para recomeçar.

Ao meu amor e companheira Tamires, pela compreensão, apoio e muita paciência ao longo desse percurso, por segurar a minha mão nos momentos de desespero durante a construção deste trabalho, e que não mediu esforços para que eu chegasse até esta etapa da minha vida.

Aos meus filhos Isadora, Isabela e Benício, por compreenderem, mesmo tão pequenos, a minha ausência pelo tempo dedicado aos estudos, pela força e amor incondicional. Sem vocês a realização deste sonho não seria possível.

Aos meus irmãos Hélio Junior, Karla e Jeankalli, cunhados(as) e sobrinhos(as) por não me deixarem desanimar e sempre estavam do meu lado nos momentos mais difíceis.

Meus agradecimentos aos colegas de turma que me proporcionaram vivenciar esta caminhada até aqui, de forma que esta caminhada pode ser mais amena e prazerosa.

Aos professores que sempre fizeram o possível e o impossível para garantir o melhor aprendizado tanto para mim quanto aos meus colegas.

Por fim e não menos importante agradeço incondicionalmente ao meu orientador Prof. Júlio César de Farias Lira, pela dedicação, compreensão por ter confiado na minha capacidade para chegar até aqui. Obrigado a todos, sem vocês não seria possível a realização desse sonho.

*Quando vejo uma criança, ela
inspira-me dois sentimentos:
ternura, pelo que é, e respeito pelo
que pode vir a ser.*

Louis Pasteur

RESUMO

O reconhecimento de crianças e adolescentes quanto sujeitos de direito, advindo da Constituição Federal de 1988 e posteriormente Lei Federal 8069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente – substituindo assim a Doutrina da Situação Irregular pela da Proteção Integral, impondo maiores responsabilidades à família, à sociedade e ao Poder Público, principalmente aos municípios, fazendo surgir em suas estruturas administrativas um novo órgão, cuja atribuição maior é zelar pelo cumprimento dos direitos de crianças e adolescentes. Muitas distorções e mitos acerca do Conselho Tutelar surgiram durante esses trinta e dois anos de ECA, de modo que sua imagem e atribuições se tornaram incompreendidas pela sociedade. A importância desse estudo se dá pela sua contribuição social de não somente identificar essas desconstruções, mas principalmente corrigi-las e divulgar o que é o Conselho Tutelar e como deve atuar. A metodologia utilizada será uma pesquisa bibliográfica e descritiva, através de livros, artigos e publicações de internet voltadas para o tema em questão. Em outro momento, foi elaborado um questionário on-line direcionado aos Conselhos e Ex-Conselheiros Tutelares da cidade de Lagoa Seca – PB, no intuito de conhecer sobre a realidade do órgão em seus respectivos mandatos, abrangendo estrutura física e funcional, e qual entendimento a sociedade, os demais atores do Sistema de Garantia de Direitos e os próprios membros tinha sobre o Conselho Tutelar. Como resultado da análise, identificamos que houve uma grande evolução, desde a sua implantação até os dias atuais, quanto à apropriação, divulgação e conscientização do que é o Conselho Tutelar e qual seu papel na sociedade.

Palavras-chave: Conselho Tutelar; Estatuto da Criança e do Adolescente; Atribuições

ABSTRACT

The recognition of children and adolescents as subjects of rights, arising from the 1988 Federal Constitution and later Federal Law 8069/90 - Statute of the Child and Adolescent - thus replacing the Doctrine of Irregular Situation by the Doctrine of Integral Protection, imposing greater responsibilities to the family, society and the Public Power, especially the municipalities, making grow in their administrative structures a new organ whose main assignment is to ensure compliance with the children and adolescents' rights. Many distortions and myths about the Guardianship Council have arisen during these thirty-two years of ECA, so that its image and attributions have become misunderstood by society. The importance of this study is due to its social contribution of not only identifying these deconstructions, but mainly correcting them and publicize about what the Guardianship Council is and does. The methodology used will be a bibliographic and descriptive research, through books, articles, and internet publications focused on the theme in question. In another moment, an on-line questionnaire was elaborated, directed to the Councils and Former Guardianship Councilors of the city of Lagoa Seca - PB, with the purpose of knowing the reality of the organ in their respective mandates, covering physical and functional structure, and which understanding the society, the other actors of the System of Rights Guarantee and the members themselves had about the Guardianship Council. As a result of the analysis, we identified that there was a great evolution, since its implementation until nowadays, regarding the appropriation, disclosure and awareness of what the Guardianship Council is and its role in society.

Keywords: Guardianship Council. Child and Adolescent Statute. Attributions

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 BREVE HISTÓRICO DA LEGISLAÇÃO INFANTO JUVENIL NO BRASIL	9
2.1 Do patriarcado ao Estatuto da Criança e do Adolescente	10
2.2 Da criação do Conselho Tutelar à lei menino Henry Borel	12
3 O CONSELHO TUTELAR.....	15
3.1 A natureza jurídica do Conselho Tutelar	15
3.2 As atribuições do Conselho Tutelar	18
3.3 Da Composição do processo de escolha de seus membros.....	21
3.4 Funcionamento e competência.....	24
4 A REALIDADE DO CONSELHO TUTELAR DE LAGOA SECA-PB.....	26
4.1 Caracterização do município de Lagoa Seca-PB.....	26
4.2 Da implantação do conselho tutelar aos dias atuais	27
4.3 Das distorções enfrentadas frente a sociedade	29
4.4 Das distorções cometidas por órgãos do sistema de garantia de direitos	32
4.5 Das distorções cometidas pelos próprios conselheiros tutelares	40
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	44
REFERÊNCIAS	46

1. INTRODUÇÃO

O presente estudo trata como tema principal o Conselho Tutelar, órgão criado pela Lei Federal nº 8.069, de 13 de junho de 1990, cuja função é zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente garantidos nessa lei. No entanto, considerável parcela da população interpreta de forma equivocada as competências deste órgão de tutela de direitos infanto-juvenis.

Quanto ao equivocado entendimento das reais atribuições do órgão tutelar, o mestre Edson Sêda (2005, p. 331) reforça:

A maior confusão no início do século XXI, tem sido praticada pelos que querem que o Conselho Tutelar execute ações protetivas, ou seja, ações de proteção, que são exclusivas dos órgãos de execução. Prefeituras e entidades não governamentais executam. Conselho Tutelar controla, determinando e requisitando o que deveria ser feito.

Por isso, pretende-se aqui fazer uma análise das dificuldades e distorções enfrentadas pelo referido órgão ao longo da sua evolução na sociedade, bem como contribuir corrigindo estes procedimentos equivocados com vistas a fortalecer sua atuação na efetivação da proteção integral de crianças e adolescentes.

Inicialmente faremos um resgate histórico da legislação infanto-juvenil no Brasil, desde a relação exclusivamente patriarcal no início da colonização, passando pelas políticas sanitárias de controle da população pobre e a doutrina da situação irregular, voltada apenas para os “menores” delinquentes e abandonados, até chegarmos a Constituição Federal Cidadã de 1988, a qual passou a tratar crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, por meio do seu art. 227 e posteriormente através do Estatuto da Criança e do Adolescente, no qual foi implantado a doutrina da proteção integral, uma verdadeira mudança de paradigma, contemplando os princípios da descentralização político-administrativa e da participação popular (dever dos pais, Estado e sociedade em geral), nesse âmbito surge o Conselho Tutelar, finalizando com suas últimas atualizações através da Lei Henry Borel.

Em um segundo momento, este trabalho abordará de forma específica o Conselho

Tutelar quanto a sua natureza jurídica, explorando suas características fundamentais. Discorrerá também sobre suas atribuições legais. Será também abordado quanto a sua composição e como se dá o processo de escolha de seus membros, bem como o seu funcionamento e o regime de competência.

Posteriormente, adotamos como campo de pesquisa o Conselho Tutelar de Lagoa Seca-PB, em que serão apresentadas algumas características do município, agregando os órgãos que compõem sua rede de garantia de direitos de crianças e adolescentes, para que a partir daí, possamos aprofundar algumas dificuldades e distorções enfrentadas pelo Conselho Tutelar no exercício de sua função de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, muitas vezes confundida com o dever de atender e executar direitos, distorcendo e desviando totalmente da natureza para o qual o órgão foi criado, seja por parte da sociedade, por parte dos demais atores da rede de garantia de direitos, ou mesmo pelos próprios membros do Conselho Tutelar.

Por fim, apresentamos as considerações finais que destacam a importância dos conselheiros no fortalecimento dos Conselhos Tutelares no que tange a assumir o protagonismo e o empoderamento da função que lhes foi atribuída. Consequentemente os demais atores do Sistema de Garantia de Direitos passarão a entender, respeitar e fortalecer coletivamente. A partir dos resultados, que certamente serão positivos, irá gerar satisfação social e os direitos de crianças e adolescentes serão cada vez mais respeitados.

2. BREVE HISTÓRICO DA LEGISLAÇÃO INFANTO-JUVENIL NO BRASIL

Os direitos da criança e adolescente no Brasil foram, por muito tempo, ignorados pelo sistema jurídico brasileiro. O Estado demonstrava nenhum tipo de atenção, proteção ou cuidado com o menor. Diante desse contexto, faz-se necessário um resgate histórico acerca da trajetória da política de proteção à criança e ao adolescente no Brasil, da fase colonial até a Doutrina da Proteção Integral imposta pela Constituição de 1988.

2.1. DO PATRIARCADO AO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Antes do ano de 1900, pouco ou quase nada se tem notícia sobre a construção de direitos ou políticas públicas a respeito da infância e juventude no Brasil, tudo estava ligado ao patriarcado e ao direito do pai de castigar os filhos. Como fruto das tradições europeias as crianças eram tidas como objetos e propriedades de seus pais ou responsáveis.

Conforme Maciel¹, para resguardo da autoridade parental, ao pai era assegurado o direito de castigar o filho como forma de educá-lo, excluindo-se a ilicitude da conduta paterna se no “exercício desse mister” o filho viesse a falecer ou sofresse lesão.

No Brasil império era comum o abandono de crianças brancas, filhas de mães pobres solteiras, prostitutas ou de homens casados, para este problema surge como solução mais de cunho religioso do que propriamente uma preocupação estatal, o que se tratava das “rodas dos expostos”, um compartimento instalado na frente das Santas Casas de Misericórdia, onde mulheres colocavam seus bebês para serem criados pela entidade, garantindo seu anonimato.

Um outro marco importante foi o primeiro código penal da república, instituído em 1890, que baseado na “teoria do discernimento”, os indivíduos entre 09 e 14 anos que cometiam crimes eram avaliados psicologicamente e suas penas eram aplicadas de acordo com o seu discernimento.

Em 1923 esta lei foi extinta, entrando em vigor uma nova norma que se tratava da assistência e proteção de menores abandonados e delinquentes. Aqueles jovens autores ou cúmplices de crimes e contravenção, até 14 anos de idade tornaram-se imputáveis.

No ano de 1926, um fato tomou grande repercussão quanto aos locais específicos para destinar menores que tinham de cumprir algum tipo de pena. O menino Bernardino de 12 anos, foi preso por jogar tinta em uma pessoa que não quis pagar pelo serviço de engraxate. Ele foi colocado junto com 20 adultos e violentado de várias formas.

Para atender esta e outras preocupações, muito mais de cunho “sanitarista”, em

¹MACIEL, K. R. F. L. A. **Curso de direito da criança e do adolescente**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. E-book.

1927 surgiu a Lei de Assistência e Proteção aos Menores (Código de Mello Matos, em homenagem ao primeiro juiz de menores do Brasil). Esta lei determinou a maioria penal a partir dos 18 anos, proibiu as rodas de misericórdia, criou as escolas de reforma para delinquentes, os chamados reformatórios e as escolas de preservação para os abandonados, onde iriam receber educação e aprenderiam uma profissão.

"A influência externa e as discussões internas levaram à construção de uma Doutrina do Direito do Menor, fundada no binômio carência-delinquência. Era a fase da criminalização da infância pobre. Havia uma consciência geral de que o Estado teria o dever de proteger os menores, mesmo que suprimindo suas garantias. Delineava-se, assim, a Doutrina da Situação Irregular.

Em um inevitável desenrolar dos fatos, em 1926 foi publicado o Decreto n. 5.083, primeiro Código de Menores' do Brasil, que cuidava dos infantes expostos, menores abandonados e menores delinquentes. Cerca de um ano depois, em 12 de outubro de 1927, veio a ser substituído pelo Decreto n. 17.943-A, mais conhecido como Código Mello Mattos. De acordo com a nova lei, caberia ao Juiz de Menores decidir o destino de crianças e adolescentes abandonados e delinquentes. A família, independentemente da situação econômica, tinha o dever de suprir adequadamente as necessidades básicas das crianças e dos jovens, de acordo com o modelo idealizado pelo Estado. Medidas assistenciais e preventivas foram previstas com o objetivo de minimizar a infância de rua." (MACIEL, 2022, p.78)

Outro marco importante se deu em 1941, quando foi criado o Serviço de Assistência ao Menor-SAM, primeiro órgão a nível federal, vinculado ao Ministério da Justiça, que embora criado para assistir e amparar socialmente os menores carentes, abandonados e delinquentes, serviu para cumprir as medidas aplicadas aos infratores pelo Juiz, tornando-se mais uma administradora de instituições do que, de fato, uma política de atendimento ao infrator.

No entanto, em 1964 os militares extinguiram o SAM e passaram a considerar a infância como problema de segurança nacional, e portanto implementaram a Política de Bem-Estar do Menor, criando a Fundação Nacional do Menor (FUNABEM) e as Febem's em nível estadual, instituições que passaram a receber muitas críticas em razão do uso da violência e ineficácia ao que diz respeito à ressocialização.

Em 1975 é promulgado o 2º código de menores, que embora trouxesse a perspectiva da doutrina da proteção integral, não se traduziu em uma mudança de paradigma, pois trazia consigo o funcionamento semelhante ao de Mello Matos que agia conforme a teoria da situação irregular, em que o Estado detinha o poder sobre os

direitos daquelas crianças e jovens em situação de abandono e delinquência, podendo interná-los até a maioridade.

Somente com a Constituição de 1988 há o reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos à luz do Art. 227. O que antes cabia como responsabilidade estatal somente o público específico dos marginalizados, agora incumbe ao Estado, à Família e à Sociedade competências mútuas a fim de garantir com prioridade absoluta 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 a todas as crianças e adolescentes do país.

O Art. 227 da Constituição Federal deu o comando principal, no entanto, sequer definia o que viria a ser criança e adolescente. A fim de regulamentar e garantir o mandamento constitucional de proteção integral, em 12 de junho de 1990, nasce a Lei 8069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente). Esta lei vem a determinar em seu Art. 132 que cada município e região administrativa do Distrito Federal faça existir ao menos um Conselho Tutelar.

2.2. DA CRIAÇÃO DO CONSELHO TUTELAR À LEI MENINO HENRY BOREL

O Estatuto da Criança e do Adolescente está dividido em dois livros. O primeiro compreende as disposições preliminares da lei, descreve e detalha os cinco direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes (à vida e saúde; à liberdade, respeito e dignidade; à convivência familiar e comunitária; à educação, cultura, esporte e ao lazer; e à profissionalização e proteção no trabalho), e por fim seu alcance com relação a prevenção, findando no artigo 85.

O segundo livro, intitulado Parte Especial, descreve a política de enfrentamento a violações e ameaças dos direitos descritos no livro anterior, como deve se dar a política de atendimento, as medidas de proteção e socioeducativas, o acesso à justiça, às espécies de crime e às infrações administrativas².

Em breve síntese, a lei coloca em um primeiro momento, a quem se destina,

² BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Lei nº 8069/90, de 13 de junho de 1990.

explicitar quais os direitos, e as normas preventivas de proteção à criança e ao adolescente. E no segundo momento, institui um sistema que define as competências em três eixos: quem deve promover, quem deve garantir/defender e quem deve controlar os direitos instituídos.

Neste diapasão e já adentrando na política de atendimento definida pelo ECA, podemos observar que, quanto ao eixo de promoção dos direitos, cabe aos entes federados (União, Estados e Municípios) a efetivação/execução de políticas públicas de Saúde, Educação, Assistência Social entre outras através de programas e serviços. Com relação ao eixo controle, o protagonismo é da sociedade, ela deve buscar espaços para sua mobilização, fiscalização e construção democrática de políticas públicas através de fóruns, conselhos setoriais em níveis federal, estadual e municipal. E por fim o eixo Defesa/Garantia de direitos, que engloba o Ministério Público, o Poder Judiciário, os órgãos de segurança e também o Conselho Tutelar. Estes têm o papel de fiscalizar, zelar e fazer cumprir os direitos previstos na Lei 8069/90.

Tomando por base essa descrição de funções dentro do que compreende o Sistema de Garantia de Direitos (SGD), percebemos que o Conselho Tutelar figura no eixo “defesa/garantia”, uma vez que a ele cabe o zelo pelo cumprimento dos direitos definidos no ECA, conforme dispõe o Art. 131 desta lei: *“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”*.

Apesar da responsabilidade pela execução de programas e serviços ser tripartite, a lei infanto-juvenil determina a municipalidade do atendimento (Art. 88, ECA). Portanto, justifica-se o comando legal aqui já mencionado da obrigatoriedade da existência de pelo menos um Conselho Tutelar por município ou região administrativa do Distrito Federal (Art. 132/ECA). Pois, se a municipalidade ameaçar ou violar algum direito de qualquer criança ou adolescente, é prudente que exista um órgão próximo a sociedade que venha a zelar para que essa ameaça ou violação seja cessada através da aplicação de medidas.

Sobre o Conselho Tutelar, o Estatuto da Criança e do Adolescente em seu texto original, trouxe as disposições gerais sobre o que vem a ser o órgão, colocando-o como parte integrante da administração pública local, definiu-se sua composição, forma de

escolha de seus membros, e tempo de mandato. Deixando a cargo das leis municipais definirem a forma de funcionamento e eventual remuneração, delegou também suas atribuições e finalizou com o Art. 259: *“A União, no prazo de noventa dias contados da publicação deste Estatuto, elaborará projeto de lei dispondo sobre a criação ou adaptação de seus órgãos às diretrizes da política de atendimento fixadas no art. 88 e ao que estabelece o Título V do Livro II”*. Fazendo a devida substituição das palavras, o Título V do Livro II, diz respeito ao Conselho Tutelar. Ou seja, o que deveria ter acontecido em até 90 dias, que seria Projeto de Lei que estabelece diretrizes para o Conselho Tutelar, mesmo passados 32 anos nunca aconteceu. O que resultou em muitas distorções, incompreensões e prejuízos para os Conselhos Tutelares.

Da criação do Conselho Tutelar até a atualidade, o Estatuto da Criança e do Adolescente sofreu importantes alterações, e apesar de todas elas interferirem na atuação do órgão zelador de direitos que é o Conselho Tutelar, nos detemos aquelas que o afetam diretamente.

A primeira grande mudança ocorreu em 2012, com o advento da Lei Federal nº 12.696, esta lei trouxe transformações substanciais como o aumento do tempo de mandato do membro do Conselho Tutelar de três para quatro anos; ficou determinado que a Lei Municipal deve prever remuneração e direitos sociais aos conselheiros, consistentes em cobertura previdenciária, férias remuneradas, 1/3 de férias, licenças maternidade e paternidade, além de gratificação natalina, no mínimo; e a unificação da data do processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar em todo território nacional, sempre no primeiro domingo do mês de outubro subsequente ao da eleição presidencial.

Em 2014, a Lei Federal de nº 2.010, mais conhecida como a Lei Menino Bernardo, em alusão ao caso de Bernardo Boldrini, criança de 11 anos que foi assassinada onde morava em Três Passos (RS), e de acordo com investigações o menino era maltratado pelo pai e pela madrasta, isso ampliou ou mesmo ratificou as atribuições conferidas ao Conselho Tutelar pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, em seu Art. 18-A e 18-B.

Até maio de 2019, os conselheiros tutelares só poderiam ser reconduzidos ao cargo apenas uma vez. No entanto, este entendimento mudou através da Lei nº 13.824/19. A nova norma alterou o Art. 132/ECA, passando a permitir para a reeleição

de conselheiros tutelares para vários mandatos.

A mais recente alteração ao Estatuto da Criança e do Adolescente, diz respeito a Lei nº 14.344/22, ou como passou a ser conhecida Lei Henry Borel, em alusão ao caso do menino de quatro anos espancado e morto, em 2021, pelo padrasto no apartamento em que vivia com a mãe. Nesta lei foram criadas novas atribuições para o conselho Tutelar, no artigo 136 do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, o que eram 12 (doze) atribuições, agora passam a ser 20 (vinte) atribuições que o conselho tutelar terá que exercer na garantia de direitos das crianças e adolescentes.

3. O CONSELHO TUTELAR

3.1. DA NATUREZA JURÍDICA DO CONSELHO TUTELAR

Faz-se imperioso recordar que, de acordo com o art. 132 da Lei Federal nº 8069/90 (ECA), uma vez instituído o Conselho Tutelar, trata de órgão integrante da administração pública municipal. Portanto, sujeito às regras de direito público administrativo.

Pela definição trazida pelo Art. 131 do ECA começaremos pela compreensão do que é o Conselho Tutelar: *“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 legislador inicia posicionando o Conselho Tutelar no eixo da Defesa do Sistema de Garantia de Direitos quando o classifica como órgão, logo ele não se trata de programa ou serviço, estes fazem parte do eixo promoção, pois executam as políticas públicas. É importante destacar essa diferenciação, uma vez que muitos ainda entendem o Conselho Tutelar como sendo um serviço da Assistência Social, por exemplo, o que não é verdade. Como órgão, o Conselho tem sua função específica dentro do funcionamento de um organismo, ou seja, não deve e nem pode exercer a função de outro, como veremos mais adiante.

O Conselho Tutelar não é definido pelo Estatuto como uma pessoa jurídica. Não

tem portanto a autonomia das pessoas jurídicas, como muitos pensam. Nem é uma pessoa. É parte de uma pessoa. Exerce uma função no município, ao lado de outros órgãos que exercem suas próprias funções. O Estatuto, aprovado por lei federal, diz que esse órgão, depois de criado, passa a integrar definitivamente a estrutura do organismo municipal. (SEDA, 1999, p. 10-11)

Este órgão é permanente, não se trata de uma política de governo que pode ser extinta ao bel prazer do gestor. Apesar dos seus membros serem eventuais, e exercerem mandatos por determinados períodos, o Conselho Tutelar não se dissolverá.

O Conselho Tutelar possui um caráter institucional, ou seja, uma vez criado e instalado, passa a ser, em caráter definitivo, uma das instituições integrantes do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, não mais podendo haver solução de continuidade em sua atuação, mas apenas a renovação periódica de seus membros. Caso o Poder Público Municipal, ao qual incumbe a manutenção do Conselho Tutelar, permita, por qualquer causa ou motivo, a interrupção das atividades do Conselho Tutelar, as atribuições a este inerentes passarão à autoridade judiciária (cf. art. 262, do ECA), devendo o Ministério Público (ou outro legitimado do art. 210, do ECA), tomar as medidas administrativas e judiciais necessárias à retomada de seu funcionamento, sem prejuízo da apuração da responsabilidade do administrador público que deu causa a esta situação. A implantação e a manutenção, com a garantia do efetivo funcionamento do Conselho Tutelar, podem ser determinados pelo Poder Judiciário. Neste sentido: AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LIMINAR. IMPLANTAÇÃO DE CONSELHO TUTELAR. REQUISITOS DEMONSTRADOS. Nos termos do Estatuto da Criança e do Adolescente, em cada município haverá, no mínimo, um Conselho Tutelar composto de cinco membros, escolhidos pela comunidade local, devendo ser compelido, através de Ação Civil Pública, aquele ente municipal que, a despeito de publicar lei a respeito, não efetiva a implementação para efetivo funcionamento do Conselho. (TJMG. 8ª C. Cív. A.I. nº 1.0133.05.027038-7/001. Rel. Teresa Cristina da Cunha Peixoto. J. em 28/09/2006). (DIGIÁCOMO, 2020, p. 26)

Outra característica é a autonomia, apesar de pertencer à estrutura administrativa municipal, ele não está subordinado ao Poder Executivo, nem às forças de segurança, nem ao Poder Judiciário, está preso somente ao enunciado da lei. Há muita discussão sobre este ponto, pois para muitos a autonomia do Conselho Tutelar restringe-se apenas às suas decisões. Ao nosso entender, não há o que relativizar a interpretação da lei, uma vez que estamos tratando da administração pública, logo deve-se atender ao enunciado da norma, e à autonomia entendida em sentido amplo, deste modo, o Conselho Tutelar, como órgão autônomo, deve gozar de autonomia administrativa, técnica e financeira, é o que nos ensina Mazza quanto à classificação dos órgãos da Administração Pública:

"autônomos: estão situados imediatamente abaixo dos órgãos independentes, gozando de ampla autonomia administrativa, financeira e técnica e dotados de competências de planejamento, supervisão e controle sobre outros órgãos. Exemplos: Ministérios, Secretarias e Advocacia-Geral da União; Exemplos: Ministérios, Secretarias e Advocacia-Geral da União;" (MAZZA, 2022, p.468)

FILHO (2022, p. 565) reforça o mesmo entendimento:

Há diversas classificações para os órgãos públicos, mas a que apresenta maior coerência é a adotada pelo mestre Hely Lopes Meirelles. Segundo o autor, quanto à posição estatal, os órgãos podem ser:[...] Autônomos: encontram-se na cúpula da Administração, com subordinação direta aos órgãos independentes. Tais órgãos gozam de autonomia administrativa, financeira, técnica, além de participarem das decisões governamentais. Entram nessa categoria os Ministérios, as Secretarias de Estado, a Advocacia-Geral da União etc..

A grande realidade dos Conselhos Tutelares atualmente limita-se à autonomia administrativa, uma vez que não percebe a presença de equipe técnica para subsidiar as tomadas de decisões, nem tampouco financeira. Esta última, apesar de ser obrigatória a dotação orçamentária, a gerência do recurso está em sua grande maioria vinculada a uma secretaria, geralmente a de Assistência Social ou Administração, o que acaba por descaracterizar o Conselho Tutelar como órgão autônomo, conforme observação de SOUSA (2013, p. 37), vincular o Conselho Tutelar a outra secretaria será reduzir a sua natureza jurídica de órgão autônomo, para órgão subalterno.

Por fim, a última característica que define o Conselho Tutelar é ser não-jurisdicional, isso não quer dizer que não tenha jurisdição, a competência de atuação do Conselho Tutelar é o município. Ser não-jurisdicional quer dizer que não integra o Poder Judiciário, ou seja, não julga as condutas das pessoas, nem conflitos, ele exerce funções de caráter administrativo. Ao ser procurado em uma situação de ameaça ou violação de direitos de crianças e adolescentes, o Conselho Tutelar aplicará as medidas as quais lhe compete (Arts. 101 e 129, ECA), requisitando serviços aos demais órgãos do município e/ou encaminhará ao Ministério Público ou Poder Judiciário a depender do caso, para fins de reestabelecer esses direitos. Deste modo, percebemos que o Conselho Tutelar ZELA/TUTELA por direitos, não os executa.

Após explanação acerca do que é o Conselho Tutelar, é importante destacar quem é: trata de um órgão colegiado, composto por 5 (cinco) membros escolhidos pela população local (Art. 132, ECA).

Segundo GASPARINI (2012, p.182):

"Colegiados são os órgãos que decidem e agem pela manifestação de vontade da maioria de seus membros. Destarte, não há prevalência da vontade individual de seu dirigente, designado, quase sempre, de presidente. Essa vontade é a resultante de um procedimento que observa: convocação dos membros, conhecimento prévio da pauta a sofrer deliberação, verificação de presença para instalação, verificação dos impedimentos, sessão, discussão, votação e proclamação do resultado."

A partir desta definição de órgãos colegiados, podemos aqui desfazer grandes distorções acerca da atuação do Conselho Tutelar. Pois muitas vezes se espera, tanto de quem procura o órgão como dos próprios membros, uma atuação individualizada de cada um deles. No entanto, as atribuições previstas no Art. 136 do Estatuto da Criança e do Adolescente são do Conselho Tutelar, e não do conselheiro de forma individualizada.

Outro detalhe é que este rol de atribuições de ordem taxativa está previsto em Lei Federal, portanto, não pode a legislação municipal ampliar ou diminuir estas regras de competência do Conselho Tutelar. Neste entendimento, está vinculado ao enunciado da Lei e não a autoridade do prefeito, secretários municipais, delegados, promotores de justiça ou juízes.

3.2. AS ATRIBUIÇÕES DO CONSELHO TUTELAR

Antes mesmo de adentrar acerca das atribuições do Conselho Tutelar, faz-se necessário lembrar que o Conselho Tutelar é parte integrante da Administração Pública, dessa forma, tomando a lição de Hely Lopes Meirelles (2005), na prática, o agente público fica inteiramente preso ao enunciado da lei, em todas as suas especificações. Assim sendo, a liberdade de ação do administrador é mínima". Diante do exposto, pode-se dizer que aquilo que for deixado de fazer ou feito além do que a lei permite, pode ser caracterizado por omissão ou abuso de autoridade, respectivamente.

A maior parte das atribuições do Conselho Tutelar está prevista no Art. 136 da Lei

8069/90, no entanto, encontramos também no Art. 95 a obrigação de fiscalizar as entidades governamentais e não governamentais previstas no Art. 90 daquela mesma lei. Feita esta observação, vamos nos ater principalmente aquelas primeiras.

O Art. 136 do Estatuto da Criança e do Adolescente impõe doze atribuições:

A primeira é atender crianças e adolescente que tenham seus direitos ameaçados ou violados e a crianças que tenham sido atribuídas práticas de atos infracionais. A segunda trata de atender aos pais e/ou responsáveis. Mas atender de que forma? Como prevê o Estatuto, aplicando medidas de proteção previstas no Art. 101/ECA para crianças e adolescentes, e medidas pertinentes aos pais também previstas no Estatuto, em seu artigo 129, respectivamente. Como explica SÊDA (1999, p. 24):

Atenção portanto para o fato de que o Conselho não presta serviços de assistência social, nem de psicologia, nem de pedagogia, nem de segurança pública, nem de pai, mãe, guardião, tutor de pessoas, etc. etc. O Conselho atende pessoas que foram ameaçadas ou violadas em seus direitos, estuda o problema e orienta as pessoas para que se aplique um programa (quer dizer: uma ação programada) que vai ajudá-las a resolver seu caso, inclusive, se for o caso, na justiça ou na polícia.

É fundamental entender que o Conselho (nunca o conselheiro), aplicará a medida, mas não a executará. Para este fim ele irá utilizar a sua terceira competência, que é requisitar os serviços públicos, seja da Assistência Social, da Saúde, da Educação ou da Segurança Pública, e caso essa requisição seja ignorada ou mesmo rejeitada sem justa causa, o mesmo deverá representar junto à autoridade judiciária.

O Conselho Tutelar atende e aconselha para que as pessoas que o procuram saibam como encaminhar suas demandas, para a solução de seus problemas. Se já procuraram um serviço profissional, governamental ou não governamental e lhes foi negado o atendimento e o aconselhamento profissional ou orientação devida, o Conselho Tutelar tem o poder de requisitar esse serviço em nome da Constituição e do Estatuto, tornando exigível o serviço inexistente ou mal prestado.

Requisitar não é pedir simplesmente. Não. É comunicar ao prestador que há obrigação constitucional e legal de cumprir com a tarefa e, em caso de desobediência a esse dever, o requisitado pode sofrer um processo judicial (artigos 194 a 197 do Estatuto) para cumprimento da medida e para pagamento de multa por abuso ou omissão. (SÊDA, 1999, p.58)

Ao Conselho Tutelar cabe encaminhar ao Ministério Público e ao Poder Judiciário,

os casos de suas competências, conforme está descrito no Estatuto. Além de requisitar serviços públicos para que se cumpra a medida judicial estabelecida ao adolescente que praticou ato infracional.

É atribuição do Conselho Tutelar expedir notificações para fins de aplicação das medidas que lhe competem, se necessário, pode requisitar dos cartórios certidões de nascimento e de óbito de crianças e adolescentes.

É obrigação do Conselho Tutelar participar e auxiliar o Poder Executivo a elaborar as propostas orçamentárias para ações destinadas à infância e juventude. Uma vez conhecedor das demandas específicas de direitos violados de Crianças e Adolescentes, tem subsídios para justificar a implantação de políticas públicas nas Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, Lei Orçamentária Anual – LOA e Plano Pluri Anual – PPA.

Cabe no âmbito de sua atuação representar contra meios de comunicação que atentem aos valores éticos e sociais em suas produções. Bem como aos pais ou responsáveis, para efeito de perda ou suspensão do Poder Familiar, quando entender ser impossível a manutenção da criança ou adolescente em sua família.

Deve também promover campanhas para identificação de casos de maus-tratos. Nos termos do art.136, XII, ECA: *“promover e incentivar, na comunidade e nos grupos profissionais, ações de divulgação e treinamento para o reconhecimento de sintomas de maus tratos em crianças e adolescentes”*. Vale salientar que por não ser um órgão técnico, tal promoção não se trata de qualificação específica, mas voltado para o fomento da discussão social sobre a importância do tema e proteção integral.

O Estatuto da Criança e do Adolescente foi recentemente alterado pela lei 14344/2022 (Lei Henry Borel) com vistas a inibir a prática de violência doméstica e/ou domiciliar contra crianças e adolescentes. Essa lei impacta diretamente na atuação do Conselho Tutelar criando novas atribuições, com enfoque na celeridade e ampliação de atendimento e aplicação de medidas, quanto a identificação de situações que envolvam violência doméstica/domiciliar, proteção a vítimas, noticiantes e testemunhas. São elas:

XIII - adotar, na esfera de sua competência, ações articuladas e efetivas direcionadas à identificação da agressão, à agilidade no atendimento da criança e do adolescente vítima de violência doméstica e familiar e à responsabilização do agressor;

XIV - atender à criança e ao adolescente vítima ou testemunha de violência

doméstica e familiar, ou submetido a tratamento cruel ou degradante ou a formas violentas de educação, correção ou disciplina, a seus familiares e a testemunhas, de forma a prover orientação e aconselhamento acerca de seus direitos e dos encaminhamentos necessários;

XV - representar à autoridade judicial ou policial para requerer o afastamento do agressor do lar, do domicílio ou do local de convivência com a vítima nos casos de violência doméstica e familiar contra a criança e o adolescente;

XVI - representar à autoridade judicial para requerer a concessão de medida protetiva de urgência à criança ou ao adolescente vítima ou testemunha de violência doméstica e familiar, bem como a revisão daquelas já concedidas;

XVII - representar ao Ministério Público para requerer a propositura de ação cautelar de antecipação de produção de prova nas causas que envolvam violência contra a criança e o adolescente;

XVIII - tomar as providências cabíveis, na esfera de sua competência, ao receber comunicação da ocorrência de ação ou omissão, praticada em local público ou privado, que constitua violência doméstica e familiar contra a criança e o adolescente;

XIX - receber e encaminhar, quando for o caso, as informações reveladas por noticiantes ou denunciante relativas à prática de violência, ao uso de tratamento cruel ou degradante ou de formas violentas de educação, correção ou disciplina contra a criança e o adolescente;

XX - representar à autoridade judicial ou ao Ministério Público para requerer a concessão de medidas cautelares direta ou indiretamente relacionada à eficácia da proteção de noticiante ou denunciante de informações de crimes que envolvam violência doméstica e familiar contra a criança e o adolescente.

Essas competências direcionadas ao Conselho acabam por diminuir a judicialização de situações, como nos ensina SÊDA (1999, p. 179)

Evitando judicializar questões sanáveis por outras vias, o Conselho Tutelar é agora vigorosa autoridade municipal à disposição da cidadania para resolver conflitos jurídico-administrativos. Para atender aos interesses do bem comum, o Conselho Tutelar não usurpa funções de outros serviços, profissionais ou autoridades (não faz trabalho de assistente social, psicólogo, pedagogo, policial ou juiz) nem se deixa usurpar por nenhum desses profissionais.

3.3. DA COMPOSIÇÃO E DO PROCESSO DE ESCOLHA DE SEUS MEMBROS

O Estatuto da Criança e do Adolescente determina em seu Art. 132 que em cada município ou região administrativa do Distrito Federal haja pelo menos um Conselho Tutelar, composto por 5 (cinco) membros, escolhidos pela comunidade local para um mandato de 04 (quatro) anos.

Deste enunciado, identificamos três mandamentos: a) número mínimo de colegiados por município (ou região administrativa do Distrito Federal); b) o número

minímo de membros para cada Conselho Tutelar; e c) estes membros devem ser escolhidos por iniciativa popular para um mandato de 04 anos.

XIII Quantidade de Conselhos Tutelares por município

A lei exige que haja pelo menos um Conselho Tutelar, no entanto, cada município atenderá às suas próprias necessidades, legislará sobre como melhor satisfazer sua demanda. O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA através da resolução nº 170/2014 recomenda que a cada 100 mil habitantes se estabeleça um Conselho Tutelar:

Art. 3º Em cada município e no Distrito Federal haverá, no mínimo, um Conselho Tutelar como órgão integrante da administração pública local, em cumprimento ao disposto no art. 132 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

§ 1º Para assegurar a equidade de acesso, caberá aos municípios e ao Distrito Federal criar e manter Conselhos Tutelares, observada, preferencialmente, a proporção mínima de um Conselho para cada cem mil habitantes.

§ 2º Quando houver mais de um Conselho Tutelar em um município ou no Distrito Federal, caberá à gestão municipal e /ou do Distrito Federal distribuí-los conforme a configuração geográfica e administrativa da localidade, a população de crianças e adolescentes e a incidência de violações de direitos, assim como os indicadores sociais. (Resolução 170/2014 do CONANDA)

Conforme entendimento de DIGIACOMO (2020) a municipalidade deverá levar em consideração não só a configuração geográfica, administrativa e a quantidade de habitantes para instalação dos Conselhos Tutelares, mas principalmente, baseado na demanda a ser atendida, a fim de atender de forma mais célere e eficiente:

De qualquer sorte, vale lembrar que o Conselho Tutelar presta um serviço público essencial, que está amparado tanto pelo princípio da eficiência, que norteia a atuação dos órgãos públicos em geral (cf. art. 37, da CF), quanto pelo princípio da prioridade absoluta à criança e ao adolescente (art. 227, caput, da CF e art. 4º, caput e par. único, do ECA), razão pela qual o número de Conselhos Tutelares deve ser proporcional não apenas à população, mas também à demanda, de modo a prestar um atendimento célere e eficiente aos munícipes. A apuração da demanda existente é também importante para determinar a distribuição geográfica dos Conselhos Tutelares em um determinado município, o mesmo se podendo dizer em relação a regiões de difícil acesso, que contêm com um contingente populacional considerável, que podem também justificar a criação de Conselhos Tutelares específicos para atendê-las, mais uma vez em nome da celeridade e eficiência do serviço prestado. (DIGIACOMO, 2020, p. 286)

XIV Quantidade de Conselhos Tutelares por município

Os municípios não têm a discricionariedade quanto a composição de cada Conselho Tutelar, o número de 05 membros está explícito na norma geral Federal, que é o Estatuto da Criança e do Adolescente, portanto, o legislador municipal não poderá diminuir ou aumentar o número de cadeiras do colegiado, conforme Art. 24, Inciso XV parágrafo 1º e 3º da nossa Carta Magna:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

XV - proteção à infância e à juventude;

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

xv Escolha dos membros

Os membros do Conselho Tutelar são escolhidos através de processo de votação conduzido pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA, no qual a sociedade local elegerá os representantes para um mandato de 04 anos, podendo ser reconduzidos a cada novo processo de escolha. O ECA, em seu art. 133, impõe que os pretendentes tenham idade superior a vinte e um anos, seja reconhecida idoneidade moral e que o mesmo resida no Município. A resolução 170/2014 do CONANDA reconhece a possibilidade de outros requisitos para investidura no cargo a serem inclusos nas leis municipais:

Art. 12. Para a candidatura a membro do Conselho Tutelar serão exigidos os critérios do art. 133 da Lei nº 8.069, de 1990, além de outros requisitos expressos na legislação local específica.

§ 1º Os requisitos adicionais devem ser compatíveis com as atribuições do Conselho Tutelar, observada a Lei nº 8.069, de 1990 e a legislação municipal ou do Distrito Federal.

§ 2º Entre os requisitos adicionais para candidatura a membro do Conselho Tutelar a serem exigidos pela legislação local, devem ser consideradas:

I - a experiência na promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente;

II - comprovação de, no mínimo, conclusão de ensino médio.

§ 3º Havendo previsão na legislação local é admissível aplicação de prova de conhecimento sobre o direito da criança e do adolescente, de caráter eliminatório, a ser formulada por uma comissão examinadora designada pelo Conselho Municipal ou do Distrito Federal dos Direitos da Criança e do Adolescente, assegurado prazo para interposição de recurso junto à comissão especial eleitoral, a partir da data da publicação dos resultados no Diário Oficial do

Município, do Distrito Federal ou meio equivalente.

São impedidos de servir, no mesmo Conselho Tutelar, marido e mulher, ascendentes e descendentes, sogro e genro ou nora, irmãos, cunhados, durante o cunhadio, tio e sobrinho, padrasto ou madrastra e enteado, ou que tiverem tais graus de parentesco com o Juiz ou o Promotor da Infância e Juventude com atuação local.

Em todo Brasil, a votação para escolha dos conselheiros tutelares deve ocorrer no primeiro domingo de outubro, no ano subsequente ao da eleição presidencial. Sendo a posse dos eleitos no dia 10 de janeiro.

Art. 139. O processo para a escolha dos membros do Conselho Tutelar será estabelecido em lei municipal e realizado sob a responsabilidade do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, e a fiscalização do Ministério Público.

§ 1º O processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar ocorrerá 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.

§ 2º A posse dos conselheiros tutelares ocorrerá no dia 10 de janeiro do ano subsequente ao processo de escolha.

§ 3º No processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar, é vedado ao candidato doar, oferecer, prometer ou entregar ao eleitor bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive brindes de pequeno valor.

Art. 140. São impedidos de servir no mesmo Conselho marido e mulher, ascendentes e descendentes, sogro e genro ou nora, irmãos, cunhados, durante o cunhadio, tio e sobrinho, padrasto ou madrastra e enteado.

Parágrafo único. Estende-se o impedimento do conselheiro, na forma deste artigo, em relação à autoridade judiciária e ao representante do Ministério Público com atuação na Justiça da Infância e da Juventude, em exercício na comarca, foro regional ou distrital.

3.4. FUNCIONAMENTO E COMPETÊNCIA

Compete à lei municipal regular o funcionamento do Conselho Tutelar. O seu atendimento à população, em sua maioria, se dá em razão de ameaças ou violações de direitos de crianças e adolescentes, logo trata de situações imprevisíveis. Portanto, é de razoável compreensão que, de algum modo a legislação garanta o atendimento a quem dele necessitar, a qualquer hora do dia. Como discorre Edson Seda (2018), Ex-Procurador Federal e um dos redatores do Estatuto da Criança e do Adolescente:

O sistema visa ao atendimento das pessoas em estado de necessidade, ou seja,

aquelas que necessitam de atendimento por não poderem, por algum motivo, suprirem por si mesmas suas necessidades. Ora, leitor, as necessidades humanas não têm hora certa para se manifestar. Podem aparecer de manhã, de tarde, de noite, de madrugada. (...)

O local deve permitir que o atendimento público seja digno, rápido, simples e desburocratizado. (...)

Quanto ao horário de funcionamento, parece evidente que ele deve ocupar os dois turnos do dia, além de plantões para atender queixas, reclamações e comunicações da prática do crime de maus-tratos no período noturno, domingos e feriados. (...)

O Conselheiro deve ter um horário certo e preciso para operar em sua sede de trabalho, digamos, 8 horas por dia, das tantas às tantas e das tantas às tantas. Isso a lei municipal deve deixar claro, como manda o artigo 134 do Estatuto.

Em consonância aos ensinamentos de Seda, o CONANDA assim regula sobre o tema:

Art. 17. O Conselho Tutelar funcionará em local de fácil acesso, preferencialmente já constituído como referência de atendimento à população.

§ 1º A sede do Conselho Tutelar deverá oferecer espaço físico e instalações que permitam o adequado desempenho das atribuições e competências dos conselheiros e o acolhimento digno ao público, contendo, no mínimo:

I - placa indicativa da sede do Conselho;

II - sala reservada para o atendimento e recepção ao público;

III - sala reservada para o atendimento dos casos;

IV - sala reservada para os serviços administrativos; e

V - sala reservada para os Conselheiros Tutelares.

§ 2º O número de salas deverá atender a demanda, de modo a possibilitar atendimentos simultâneos, evitando prejuízos à imagem e à intimidade das crianças e adolescentes atendidos.

Nunca é demais lembrar de não confundir o atendimento a população que pode ser feito de forma individualizada, com a deliberação da medida a ser aplicada ao caso concreto. Essa última deve ser tomada de forma colegiada.

Já a regra de competência territorial para atuação de cada Conselho Tutelar está definida no Estatuto em seu art. 147

Art. 147. A competência será determinada:

I - pelo domicílio dos pais ou responsável;

II - pelo lugar onde se encontre a criança ou adolescente, à falta dos pais ou responsável.

§ 1º. Nos casos de ato infracional, será competente a autoridade do lugar da ação ou omissão, observadas as regras de conexão, continência e prevenção.

Em uma primeira concepção se entende pelo limite territorial estabelecido pelo legislador, seja por todo o município, naqueles casos em que só exista um Conselho Tutelar, ou delimitado por regiões, no caso daqueles que tenham mais de um colegiado.

Outra análise a ser feita é de onde parte o caso concreto, para isso o ECA traz como primeira regra a localização do domicílio dos pais ou responsáveis. Não importa onde tenha acontecido a ameaça/violação do direito, o Conselho Tutelar da área de onde residem os pais/responsáveis deverá prestar o atendimento;

A segunda regra é aplicada quando da ausência dos pais ou responsáveis. Ou seja, não havendo pais ou responsável, ou não sendo possível identificá-los, o Conselho Tutelar do local em que se encontra a criança ou o adolescente é responsável pelo atendimento.

Por fim, quando se tratar de aplicação de medidas a crianças ou adolescentes a que se tenha atribuído prática de ato infracional, estas medidas devem ser remetidas ao Conselho Tutelar da área onde ocorreu o fato.

4. A REALIDADE DO CONSELHO TUTELAR DE LAGOA SECA-PB

4.1. CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE LAGOA SECA-PB

O município de Lagoa Seca-PB está localizado no Agreste paraibano e dista a 129km da capital, João Pessoa-PB. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, sua extensão territorial equivale a 108,219km² e limita-se com Campina Grande, Massaranduba, Matinhas, São Sebastião de Lagoa de Roça, Montadas, Puxinanã e Esperança. Tem uma população estimada em 27.728 habitantes.

Com relação ao sistema municipal de garantia de direitos de crianças e adolescentes o município dispõe de:

- xiii Educação: 34 Escolas, destas, 30 com Ensino Infantil regular; 29 com Ensino Fundamental regular; 01 com Ensino Médio regular; e 28 com Educação Especial Substitutiva, conforme levantamento do Censo Escolar 2021, 01 Centro Multidisciplinar de Atendimento Educacional;
- xiv Saúde: 13 Unidades Básicas de Saúde da Família; 01 Hospital de pequeno porte; 01 Policlínica; 01 Centro de Especialidades Odontológicas – CEO; 01 Centro de Atenção Psicossocial – CAPS tipo I;
- xv Assistência Social: 01 Centro de Referência em Assistência Social – CRAS, 01

Centro de Referência Especializado em Assistência Social – CREAS, 01 Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV, Programa Criança Feliz, 01 Unidade de Cumprimento de Medida Socioeducativa de Internação (Complexo Lar do Garoto);

xvi Segurança e Sistema de Justiça: 01 delegacia de Polícia Civil, 01 Companhia de Polícia Militar, que integra a Comarca de Campina Grande-PB com 01 Vara da Infância e Juventude, e 03 Promotorias de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente;

xvii Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA e 01 Conselho Tutelar.

4.2. DA IMPLANTAÇÃO DO CONSELHO TUTELAR AOS DIAS ATUAIS

Apesar da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente ter acontecido em 1990, o município de Lagoa Seca-PB demorou 25 anos para instituir o seu Conselho Tutelar, o que o fez a partir da Lei Municipal 009/2005 e somente em maio de 2006 foi eleito o seu primeiro colegiado com a seguinte composição: Paulo Fernando dos Santos, José de Arimatéia de Oliveira, Fabio Correia de Lima, Roberto Jefferson Normando e Luciana do Nascimento, para um mandato de 03 anos.

Assim como a maioria dos Conselhos Tutelares da época, pouco se sabia sobre o que era, para que e como servia. Pessoas leigas no assunto, escolhidas pela sociedade, soltas em um mundo completamente novo para fazer justiça administrativa. Sem qualquer qualificação específica sobre a função a ser exercida, os conselheiros trocavam entre si informações, modelos de documentos, cronogramas, fluxos de atendimentos e condutas. Além de acreditar que tinham a função polícialasca e repressora que a sociedade esperava, refletindo o antigo juiz ou comissário de menores.

Um exemplo desse pensamento é que o Conselho Tutelar de Lagoa Seca-PB chegou a dividir o espaço físico de sua sede com a delegacia de Polícia Civil da cidade, a primeira sala era reservada ao atendimento dos conselheiros e na segunda, logo ao lado, atendia o delegado. Os conselheiros chegavam a utilizar coletes pretos com o nome do órgão em amarelo nas costas, assemelhando aos dos policiais, e alguns deles

chegavam a fazer rondas e colocar adolescentes para casa se encontrados a partir de determinada hora da noite.

A estrutura física da sede também era precária, limitava-se a móveis reaproveitados de outras repartições, um biro, cadeiras refugadas das escolas, armário e um telefone fixo. As fichas de atendimento e notificações eram xerocadas e preenchidas a mão, assim como os relatórios. Não dispunha de veículo automotor próprio, e quando da necessidade, os conselheiros tinham que esperar a disponibilidade de algum de quaisquer das secretarias municipais, o mais comum e disponível era o veículo da Assistência Social.

Com relação aos vencimentos, ao conselheiro tutelar era equiparado ao cargo de Assessor Técnico II, no quadro de funcionários. A lei municipal dispunha apenas da carga horária semanal de 40 horas e não estabelecia a divisão das escalas de trabalho, o que supletivamente era feito através do Regimento Interno do próprio Conselho. Os membros se revezavam em duplas nos turnos da manhã e tarde, enquanto remanescente seria responsável pelo sobreaviso. Os finais de semana também eram divididos sob rodízio.

A nossa experiência enquanto conselheiro tutelar de Lagoa Seca começou no ano de 2012, nessa oportunidade a sede já era específica do órgão, dispunha de computador e acesso à internet banda larga. Este foi o ano de importantes avanços para os conselheiros de todo o país, pois através da Lei Federal nº 12.696/2012, mudança significativa foi a unificação da data para o processo de escolha dos conselheiros e o tempo de mandato, que passou a ser de 04 anos em todo o território nacional. Através dela os conselheiros passaram a ter reconhecidos os direitos:

Art. 1º Os arts. 132, 134, 135 e 139 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), passam a vigorar com a seguinte redação:

(...)

Art. 134 . Lei municipal ou distrital disporá sobre o local, dia e horário de funcionamento do Conselho Tutelar, inclusive quanto à remuneração dos respectivos membros, aos quais é assegurado o direito a:

I - cobertura previdenciária;

II - gozo de férias anuais remuneradas, acrescidas de 1/3 (um terço) do valor da remuneração mensal;

III - licença-maternidade;

IV - licença-paternidade;

V - gratificação natalina.

Parágrafo único. Constará da lei orçamentária municipal e da do Distrito Federal previsão dos recursos necessários ao funcionamento do Conselho Tutelar e à

remuneração e formação continuada dos conselheiros tutelares.”

Em 2014 novos investimentos foram feitos, um veículo foi colocado a disposição, a mobília e instalações foram renovadas, o primeiro aparelho móvel para atendimento a população e promoção de capacitação de qualidade para seus membros foram oferecidas.

No entanto, somente no ano de 2015 a legislação municipal veio a ser atualizada e a política de direitos das crianças e adolescentes passou a vigorar através da Lei nº 227/2015 em consonância com a nova redação do Estatuto da Criança e do Adolescente:

Lei nº 227/2015 - substitui a lei 009/2005 que dispõe sobre a política municipal de atendimento aos direitos da criança e do adolescente, o conselho municipal de direitos da criança e do adolescente, o conselho tutelar e o fundo da infância e adolescência.

Em 2021, a sede do Conselho Tutelar de Lagoa Seca dispunha de sala de atendimento, recepção e sala de espera, sala de coordenação, um quarto auxiliar, banheiro, cozinha e almoxarifado. Contava também com cinco computadores com acesso à internet e impressora, como também com veículo próprio para execução de suas atividades. Todos os conselheiros estavam capacitados com pelo menos um curso de formação promovido pela Escola de Conselhos da Paraíba.

4.3. DAS DISTORÇÕES COMETIDAS PELA SOCIEDADE

Como mencionado anteriormente, o Estatuto da Criança e do Adolescente já está em vigor a mais de três décadas e, ainda assim a mudança de paradigma do código menorista para a doutrina da proteção integral é acompanhada de distorções na compreensão do que é e o que faz o Conselho Tutelar, principalmente para a sociedade em geral, que foi construindo uma imagem com base em “achismos” e não a luz da legislação.

A primeira e talvez a mais comum confusão que as pessoas fazem quando procuram este órgão se dá em razão do nome. Não poucas vezes os pais ou responsáveis quando estão com alguma dificuldade em lidar com os filhos, pedem para

que os membros “deem um conselho” ou mesmo “deem um susto” nas crianças e adolescentes que estão fora dos padrões de comportamento ou são indisciplinados, muito embora já sabemos que não se trata deste significado que a palavra conselho carrega. Em sua etimologia, do latim *consilium*, o substantivo quer dizer deliberação ou lugar onde se delibera sobre determinado assunto³. Tomando por base este conceito, espera-se que o colegiado ao atender os pais aplique a medida pertinente a estes, encaminhando-os a serviços e programas oficiais ou comunitários de proteção, apoio e promoção da família, a serem ofertados pela Assistência Social (Art. 136, Inciso II, letra a c/c Art. 129, inciso I, ECA). Notadamente não será o Conselho Tutelar quem executará a medida, ele irá aplicá-la, mas quem irá materializar será o programa ou serviço próprio para tal. E isso dar-se-á por uma razão muito simples, não se exige qualificação técnica específica para conselheiros tutelares, portanto não podem correr o risco de agir por negligência, imprudência ou imperícia. Os membros podem até ser pedagogos, psicólogos, advogados, assistentes sociais entre outros e utilizarem os conhecimentos de suas formações acadêmicas para fundamentar suas decisões, mas não podem utilizar desses atendimentos no exercício da função de conselheiro tutelar. Muito menos se passarem por “monstros” para sair dando sustos por aí.

Conselho Tutelar não executa programas, não substitui (não usurpa a função de) médico, assistente social, psicólogo, pedagogo, orientador vocacional, recreador, agente comunitário ou de juiz. Se assim fizer, estará arbitrariamente praticando desvio e usurpação de função, o que chega a ser crime, dependendo do caso.(SEDA, 2018 p. 46)

Outra constante busca dos pais ou responsáveis ao Conselho Tutelar se dá para “entregar” seus filhos sob a alegação de que “já não estão aguentando mais”. Então, o Conselho Tutelar teria a atribuição de substituir os pais? Não, tal concepção é advinda dos tempos do Código de Menores, aqueles que não tinham condições de criar seus filhos deveriam entregá-los para o Estado, como podemos ver na transcrição do antigo comercial da FEBEM segundo o filme “O Contador de História”⁴:

³ **CONSELHO**. In: DICIO, Dicionário Online de Português. Porto: 7Graus, 2020. Disponível em: <<https://www.dicio.com.br/conselho/>>. Acesso em: 12 de nov. 2022

⁴ LEONARDO, Hugo. **Antigo comercial da FEBEM**. Youtube Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=go781yd01X4>> Acesso em: 16 de nov. 2022.

Para que as crianças tenham um futuro elas precisam de cinco coisas: o F da fé; o E da educação; o B dos bons modos; o E da esperança; e o M da moral. Sabe onde elas vão encontrar tudo isso? Na FEBEM. Aqui as crianças carentes terão a chance de ser tornar homens do bem. Terão as chances de se tornar médicos, engenheiros, advogados.

É importante lembrar que dentre os princípios norteadores do Estatuto da Criança e do Adolescente estão a Proteção Integral, a prevalência da família e a intervenção mínima do Estado. Logo, o sustento, a guarda e educação dos filhos são deveres inerentes ao Poder Familiar. O Conselho Tutelar terá a obrigação de encaminhar ao Poder Judiciário aqueles casos que lhe compete, como por exemplo as gestantes ou mães que manifestem interesse em entregar seus filhos para adoção serão obrigatoriamente encaminhadas, sem constrangimento, à Justiça da Infância e da Juventude (Art. 13, §1º, ECA).

Sua natureza não jurisdicional e as atribuições as quais lhe são conferidas, não lhe permite atuar em litígios que envolvam guarda, buscando, assim, evitar judicialização por ignorância do tema, este é um ato corriqueiro, em que os pais buscam o Conselho Tutelar para que esse delibere sobre questões de guarda, pensão alimentícia e dias de visitação. Nestes casos o Conselho Tutelar deve orientar que se procure a Defensoria Pública.

Poderíamos destacar tantas outras expectativas equivocadas dos pais quanto ao Conselho Tutelar. No entanto é preciso também mencionar o que muitas vezes a sociedade espera dos conselheiros. É comum entre os cidadãos a queixa sobre o Conselho Tutelar não intervir quando adolescentes estão conduzindo motocicletas. Seria um “contorcionismo” exagerado na interpretação da lei entender que a conduta de tais adolescentes estaria ameaçando seu direito à vida, por conduzirem veículo automotor sem a devida habilitação e assim exigir atuação do Conselho Tutelar, conforme pressupõe art. 136, I c/c art. 98, III. E ainda que assim o fizesse não atingiria o que o senso comum espera, que seria uma medida de caráter punitivo. Os conselheiros tutelares não são agentes de trânsito e nem podem atuar como tais.

Outra cobrança constante é a fiscalização quanto a presença de crianças e adolescentes em bares, festas, e com relação ao consumo de bebidas alcoólicas. Acerca desses assuntos, é importante salientar que não há qualquer proibição quanto a entrada de crianças e adolescentes em bares, a restrição existe quanto a venda de bebidas alcoólicas a menores de 18 anos, conduta tipificada como crime em espécie, Art. 243, ECA. Neste sentido, cabe aos órgãos de segurança coibir, tanto de forma preventiva como em situações já denunciadas, e não ao Conselho Tutelar. No caso de festas e espetáculos é exigido que seja exibido a classificação indicativa (art. 74, Parágrafo Único, ECA), o que não exclui de um todo a possibilidade de uma criança ou adolescente ter acesso, uma vez que tal juízo de valor sobre o ingresso a estes ambientes está atrelado a responsabilidade dos pais.

4.4. DAS DISTORÇÕES COMETIDAS POR ÓRGÃOS DO SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS

A própria Rede ou Sistema de Garantia de Direitos por muitas vezes não compreende a atuação do Conselho Tutelar, e quer lhe atribuir funções cuja lei não lhe confere. No cotidiano do Conselho Tutelar de Lagoa Seca isso foi facilmente observado a partir das comunicações feitas pelos demais órgãos, como pode ser observado nos casos a seguir:

No âmbito da Educação, é dever dos dirigentes escolares comunicar ao Conselho Tutelar casos de suspeitas de maus-tratos envolvendo seus alunos, evasão escolar e elevados níveis de repetência (art. 56, ECA). No entanto, por muito tempo, a maior demanda do colegiado de Lagoa Seca partia das escolas, devido ao desrespeito e a indisciplina no âmbito escolar. As escolas requisitavam do Conselho Tutelar (fluxo inverso) que tomasse providências sobre aqueles alunos com mal comportamento. Se já não fosse o bastante tal disfunção, a própria escola já trazia em seu relato que ela mesma viola o direito de seus alunos aplicando medidas de suspensão ou mesmo expulsão, conforme podemos observar:

FIGURA 1 – Ofício da Escola Municipal Irmão Damião Clemente



Ofício Nº 030/2022
Da Escola Irmão Damião Clemente
Ao Conselho Tutelar,

Lagoa Seca, 12 de julho de 2022.

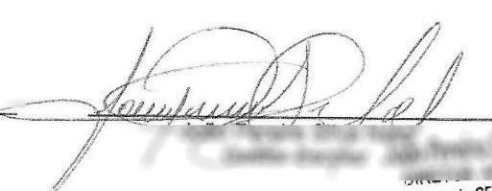
A Escola Irmão Damião vem por meio deste informar sobre o aluno João Victor Oliveira de Farias, filho de Oliveira de Farias Sousa e Ros Lucio Oliveira de Andrade, residente na rua Augusto Felix Barros, s/n, bairro Centro, município de Lagoa Seca, Estado da Paraíba.

Desde o início do ano letivo o aluno vem apresentando dificuldades em cumprir regras, não aceita os limites estabelecidos pelos educadores e quando está em sala não faz as atividades. A família foi convidada à escola para conversar a respeito do comportamento do aluno, porém não compareceram.

No dia 08 de junho, levou novamente advertência por estar evadindo-se das aulas. Após este episódio, o pai de um dos alunos do 7º ano B compareceu à escola relatando que João Victor havia ameaçado seu filho no ônibus escolar. Diante desta situação, o aluno foi suspenso de suas atividades escolares, sendo a família convocada novamente à escola. A família, mais uma vez, não compareceu à escola.

Diante disto, esgotados todos os recursos de que dispúnhamos, a Escola solicita a intervenção do Conselho Tutelar.

Atenciosamente,


Orientadora Educacional

Portaria 258/2021

Fonte: Arquivo do Conselho Tutelar de Lagoa Seca-PB

Sobre este problema, discorre Betiate (2017):

Primeiramente, a escola deve realizar um diagnóstico, indentificando a possível causa da indisciplina: interna ou externa. A partir do diagnóstico, construir coletivamente a solução. Também é necessário estabelecer um regimento interno eficaz que indique os caminhos a serem trilhados para coibir e/ou tratar os casos de indisciplina. É evidente que o regimento interno da escola não poderá indicar soluções que atentem contra o ordenamento jurídico, como por exemplo, suspensão de aluno ou mesmo expulsão. Suspender ou expulsar o aluno nunca serão uma medida correta.

Como você pode observar as ações indicadas para ambas as causas, interna ou externa, serão pedagógicas aplicadas pela própria escola, isto é, as ações de combate e atendimento aos casos de indisciplina são de competência da direção escolar e sua equipe.

Resumindo: casos de indisciplina escolar não se constituem objeto de intervenção direta do Conselho Tutelar. O Conselho Tutelar não deve ser acionado para solucionar problemas pontuais de indisciplina.

Outro equívoco corriqueiro é cometido pelos delegados de polícia que insistem em acionar os conselheiros tutelares para acompanhar oitivas de adolescentes, em que se atribua prática de ato infracional. O primeiro ponto a se destacar, deve-se levar em conta as hipóteses de atuação do Conselho Tutelar previstas no art. 136, Inciso I/ECA. O adolescente em questão está sob “custódia” do Estado, a autoridade estatal está ameaçando ou violando algum direito do adolescente? Se não, não compete ao Conselho Tutelar agir na situação, pois não trata de criança e sim de adolescente que se atribua prática de ato infracional.

No momento da apreensão do adolescente deve o delegado fazer a comunicação imediata com a família do adolescente ou a pessoa por ele indicada e a autoridade judiciária conforme art. 107/ECA. Sendo verificada a condição de liberar o adolescente, os pais ou o responsável ficará comprometido em apresentá-lo ao Ministério Público, caso não seja possível a liberação devido a gravidade do ato, este deverá ser apresentado ao representante pela autoridade policial.

Nos casos onde não há gravidade no ato infracional cometido por adolescente será prontamente liberado, ficando os pais ou o responsável com o compromisso de apresentá-lo no Ministério Público no mesmo dia ou primeiro dia útil seguinte (art.174).

O legislador regulou situação onde o adolescente não será liberado. São os casos onde o ato infracional foi cometido mediante violência ou grave ameaça a pessoa ou por sua repercussão na sociedade. Nestes casos a autoridade policial deverá encaminhar imediatamente o adolescente ao representante do Ministério Público

juntamente com cópia do auto de apreensão ou boletim de ocorrência (Art. 175) ATENÇÃO! Veja que nos casos onde o adolescente não será liberado fica evidente a autoridade (“custódia”) do adolescente pelo Estado, na figura da autoridade policial, pois é ele, e não a família ou o Conselho Tutelar, que o apresentará no Ministério Público. (BETIATE, 2017, p. 18)

Mais um exemplo a ser mencionado encontramos na Assistência Social. É mandamento constitucional que a Assistência Social será prestada a quem dela necessitar, sobretudo a proteção da infância e adolescência (Art. 203, I, CRFB/1988). Ainda em caráter complementar a este dispositivo a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS diz que devem ser criados programas de amparo a criança e adolescentes em risco pessoal e social:

Art. 23. Entendem-se por serviços socioassistenciais as atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observem os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidos nesta Lei. (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)

§ 1º O regulamento instituirá os serviços socioassistenciais. (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

§ 2º Na organização dos serviços da assistência social serão criados programas de amparo, entre outros:

I - às crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social, em cumprimento ao disposto no art. 227 da Constituição Federal e na Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente);

Um desses programas denominado Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte – PPCAAM, tem logicamente como uma de suas “portas de entrada” o Conselho Tutelar, uma vez que trata de órgão zelador de direitos de crianças e adolescentes, no caso o direito a vida. No entanto, o programa cria uma novas atribuições ao Conselho Tutelar: 1 – As portas de entrada no PPCAAM, uma delas o Conselho Tutelar, devem preencher uma ficha de pré-avaliação do ameaçado. Apesar de se tratar de perguntas objetivas, é importante lembrar que o Conselho Tutelar não exige capacidade técnica para coleta de informações em contexto de violência, ele estará ali para diante da simples notícia de ameaça/violação de direitos, aplique medidas requisitando serviços e reestabelecendo o direito. Ademais o Conselho Tutelar há de preservar a garantia legal do ameaçado do direito a escuta especializada, nos termos dos arts. 4º c/c 7º da Lei Federal nº 14.341/2017; 2 – Durante a entrevista de avaliação do PPCAAM é exigida a presença do representante da Porta de Entrada, no nosso caso

o Conselho Tutelar, a fim de maiores detalhes da situação de ameaça. O Conselho Tutelar só deve dispor dos relatórios técnicos dos serviços requisitados, não deveria ter sido ele a fazer a pré-avaliação, mas sim um técnico de referência. Vejamos a descrição do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAEFI, ofertado pelo Centro de Referência Especializado em Assistência Social, conforme Resolução 109/09 do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS:

NOME DO SERVIÇO: SERVIÇO DE PROTEÇÃO E ATENDIMENTO ESPECIALIZADO A FAMÍLIAS E INDIVÍDUOS – PAEFI

DESCRIÇÃO: Serviço de apoio, orientação e acompanhamento a famílias com um ou mais de seus membros em situação de ameaça ou violação de direitos. Compreende atenções e orientações direcionadas para a promoção de direitos, a preservação e o fortalecimento de vínculos familiares, comunitários e sociais e para o fortalecimento da função protetiva das famílias diante do conjunto de condições que as vulnerabilizam e/ou as submetem a situações de risco pessoal e social.

USUÁRIOS: Famílias e indivíduos que vivenciam violações de direitos por ocorrência de: - Violência física, psicológica e negligência; - Violência sexual: abuso e/ou exploração sexual; - Afastamento do convívio familiar devido à aplicação de medida socioeducativa ou medida de proteção; - Tráfico de pessoas; - Situação de rua e mendicância; - Abandono; - Vivência de trabalho infantil; - Discriminação em decorrência da orientação sexual e/ou raça/etnia; - Outras formas de violação de direitos decorrentes de discriminações/submissões a situações que provocam danos e agravos a sua condição de vida e os impedem de usufruir autonomia e bem estar; - Descumprimento de condicionalidades do PBF e do PETI em decorrência de violação de direitos.

TRABALHO SOCIAL ESSENCIAL AO SERVIÇO: Acolhida; escuta; estudo social; diagnóstico socioeconômico; monitoramento e avaliação do serviço; orientação e encaminhamentos para a rede de serviços locais; construção de plano individual e/ou familiar de atendimento; orientação sociofamiliar; atendimento psicossocial; orientação jurídico-social; referência e contra-referência; informação, comunicação e defesa de direitos; apoio à família na sua função protetiva; acesso à documentação pessoal; mobilização, identificação da família extensa ou ampliada; articulação da rede de serviços socioassistenciais; articulação com os serviços de outras políticas públicas setoriais; articulação interinstitucional com os demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos; mobilização para o exercício da cidadania; trabalho interdisciplinar; elaboração de relatórios e/ou prontuários; estímulo ao convívio familiar, grupal e social; mobilização e fortalecimento do convívio e de redes sociais de apoio.

Diante do exposto torna-se lógico que o Conselho Tutelar ao estar frente a ameaça ao direito a vida, aplicaria as medidas de proteção, requisitando o Serviço de PAEFI para o acompanhamento técnico necessário à vítima, e este, mediante a necessidade, faria a articulação junto ao PPCAAM.

O regramento do Programa de Proteção a Criança e ao Adolescente Ameaçado de Morte contraria esse fluxo criando novas atribuições para o Conselho Tutelar. O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA, trata sobre as atribuições do Conselho Tutelar:

Art. 25. O Conselho Tutelar exercerá exclusivamente as atribuições previstas na Lei nº 8.069, de 1990, não podendo ser criadas novas atribuições por ato de quaisquer outras autoridades do Poder Judiciário, Ministério Público, do Poder Legislativo ou do Poder Executivo municipal, estadual ou do Distrito Federal.

Ora, como visto, o Conselho Tutelar aplica medidas de proteção requisitando dos serviços públicos que executem suas funções, se preciso parecer social ou intermediação com outros órgãos, o profissional qualificado é o assistente social, se o parecer é psicológico, o profissional competente é o psicólogo, se para fazer a segurança do deslocamento do ameaçado de morte, é o agente de segurança pública, logo não faz sentido essa exigência do programa.

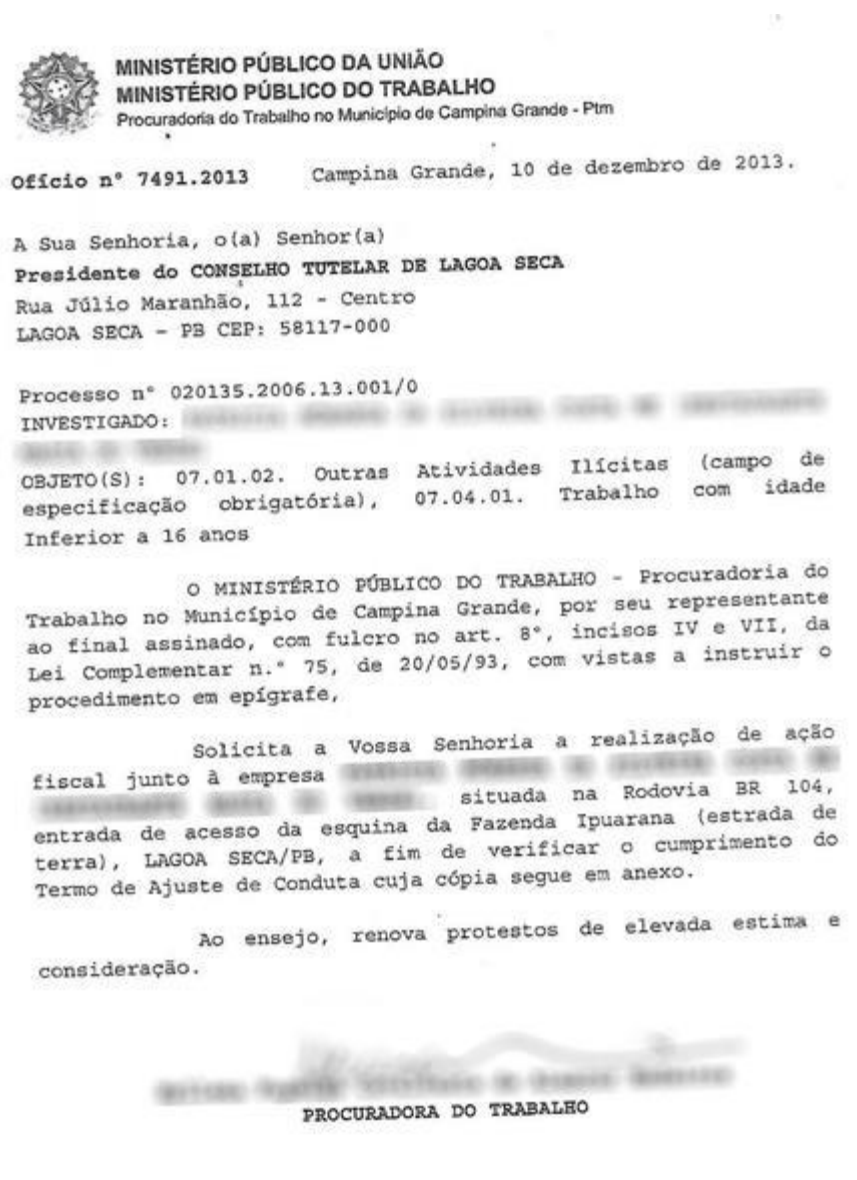
Ensina Sêda (2001, p. 35) que, o Conselho Tutelar não executa programas, não substitui (usurpa) a função médico, assistente social, psicólogo, pedagogo, orientador vocacional, recreador, agente comunitário ou de advogado e juiz. Se assim fizer, pratica arbitrariamente o desvio que leva à contravenção do exercício ilegal de profissão⁵ e ao crime de usurpação de função pública⁶.

Os órgãos do sistema de Justiça também cometem seus equívocos em relação ao Conselho Tutelar, tanto achando que podem criar novas atribuições, como exigindo condutas ou documentos que não lhe compete. É o que pode ser observado através desta notificação do Ministério Público do Trabalho solicitando do Conselho Tutelar a realização de ações de fiscalização de Termo de Ajuste de Conduta. Não cabe ao Conselho Tutelar a fiscalização da execução de TACs, a ele cabe encaminhar ao Ministério Público a notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos de crianças e adolescentes (Art. 136, IV, ECA).

⁵ Art. 47 do decreto Lei nº 3688/41

⁶ Art. 328 do Código Penal

FIGURA 2 – Ofício Ministério Público do Trabalho



Fonte: Arquivo do Conselho Tutelar de Lagoa Seca-PB

Confusão semelhante ocorre nesta outra situação, o Colegiado de Tutelares encaminhou ao Ministério Público notícia de fato a qual entendeu ser necessário afastamento da vítima da Convivência Familiar informando os motivos por tal entendimento. Tanto é que o Ministério Público ingressou junto ao Poder Judiciário ação requerendo Medida de Proteção mais específica. No entanto, a Vara da Infância despachou um ofício requerendo do Conselho Tutelar elaboração e remessa de relatório

do acompanhamento familiar, no prazo de 15 dias.

FIGURA 3 – Email da Vara da Infância e Juventude

Tribunal de Justiça da Paraíba
PJe - Processo Judicial Eletrônico

Número: [REDACTED] 17/11/2022

Classe: **EXECUÇÃO DE MEDIDA DE PROTEÇÃO À CRIANÇA E ADOLESCENTE**
 Órgão julgador: **Vara da Infância e Juventude de Campina Grande**
 Última distribuição : 14/05/2021
 Valor da causa: **R\$ 1.100,00**
 Assuntos:
 Segredo de justiça? **SIM**
 Justiça gratuita? **SIM**
 Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **NÃO**

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DA PARAIBA (REQUERENTE)	
[REDACTED]	
J. B. F. (TERCEIRO INTERESSADO)	
R. B. F. (TERCEIRO INTERESSADO)	
P. G. B. F. (TERCEIRO INTERESSADO)	
[REDACTED] (TERCEIRO INTERESSADO)	

N.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
63722870	20/09/2022 08:53	Documento de Comprovação	Documento de Comprovação

Assunto: Remessa de relatório de acompanhamento familiar no prazo de 15 dias

De: [REDACTED] <[REDACTED]>
 Para: CT Lagoa Seca <social@lagoaseca.pb.gov.br>
 Data: 20 de set de 2022 08:56
 02 anexos

Bom dia,
 Elaborar e remeter relatório de acompanhamento familiar no prazo de 15 dias.
 At.te,
 João Guedes - Chefe de Cartório.

➔ Representação.pdf
 96 KB
 ➔ Despacho(79).pdf
 100 KB

Fonte: Arquivo do Conselho Tutelar de Lagoa Seca-PB

Ora, o Conselho Tutelar pode e deve até providenciar relatórios das medidas por ele adotadas, inclusive anexar os relatórios dos programas e serviços requisitados. Porém a elaboração de relatórios de acompanhamento familiar cabe a estes últimos, sejam da Assistência Social, da Educação, da Saúde ou da Segurança Pública. Neste sentido, cabe o exemplo da Lei Federal nº 8.662/93, acerca das atribuições privativas do Assistente Social:

Art. 5º Constituem atribuições privativas do Assistente Social:

(...)

IV – Realizar vistorias, perícias técnicas, laudos periciais, informações e pareceres sobre a matéria de Serviço Social;

Além do mais, uma vez entendido que o caso concreto compete ao judiciário, cabe a sua equipe interdisciplinar lhes fornecer os subsídios necessários para a sua tomada de decisão, conforme arts. 150 e 151 do Estatuto da Criança e do Adolescente:

Art. 150. Cabe ao Poder Judiciário, na elaboração de sua proposta orçamentária, prever recursos para manutenção de equipe interprofissional, destinada a

assessorar a Justiça da Infância e da Juventude.

Art. 151. Compete à equipe interprofissional dentre outras atribuições que lhe forem reservadas pela legislação local, fornecer subsídios por escrito, mediante laudos, ou verbalmente, na audiência, e bem assim desenvolver trabalhos de aconselhamento, orientação, encaminhamento, prevenção e outros, tudo sob a imediata subordinação à autoridade judiciária, assegurada a livre manifestação do ponto de vista técnico.

Parágrafo único. Na ausência ou insuficiência de servidores públicos integrantes do Poder Judiciário responsáveis pela realização dos estudos psicossociais ou de quaisquer outras espécies de avaliações técnicas exigidas por esta Lei ou por determinação judicial, a autoridade judiciária poderá proceder à nomeação de perito, nos termos do art. 156 da Lei no 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil). (Incluído pela Lei nº 13.509, de 2017)

4.5. DAS DISTORÇÕES COMETIDAS PELOS PRÓPRIOS CONSELHEIROS TUTELARES

O consultor de direitos humanos de crianças e adolescentes Luciano Betiate compara o órgão Conselho Tutelar a uma semente plantada pela Lei nº 8069/90, que ao nascer gerou um broto que cresceu torto. Esse crescimento defeituoso se deve em grande parte por culpa dos conselheiros tutelares devido a duas características: boa vontade e desconhecimento. As primeiras gerações de conselheiros tutelares ingressaram na função muito sedentos em dar resposta a sociedade e solucionar problemas, mas com o olhar não na legislação, e passaram a assumir demandas que não combinam com a legalidade descrita no Estatuto da Criança e do Adolescente para o Conselho Tutelar.

Em 2012 o Conselho Tutelar de Lagoa Seca-PB recebeu uma denúncia de suposto abuso sexual cometido pelo padrasto de uma adolescente, a qual suspeitava estar grávida. O conselheiro à época Tício⁷, relatou que a Secretaria de Educação enviou uma Kombi para que ele e seu companheiro Mévio procederem com a visita à família que residia na zona rural do município. Ao chegarem na casa, a menina aparentemente estava sozinha. Os conselheiros se apresentaram como sendo da equipe do Bolsa Família, e ao questionar a suposta vítima, a mesma confirmou a gravidez, porém afirmou não saber o nome do pai da criança, disse que o havia conhecido em uma festa, e que não tinha nenhuma informação sobre onde o mesmo morava. Depois de algumas

⁷ O nome de todos os Conselheiros Tutelares entrevistados foram trocados por nomes fictícios.

orientações, os conselheiros retornaram para a sede, produziram o relatório e o encaminhamento para que a família passasse a ser acompanhada pelo Centro de Referência Especializado em Assistência Social - CREAS.

No entanto, na semana posterior se tomou conhecimento que a família havia se mudado, mas ninguém sabia qual o destino. A boa vontade e o desconhecimento da lei fizeram os conselheiros agirem com negligência, imprudência e imperícia. O Conselho Tutelar tomou para si ações que não lhe competia. Ao tomar conhecimento da notícia cabia-lhe aplicar as medidas pertinentes, requisitando que os programas e serviços de assistência social, saúde, os órgãos de segurança e Ministério Público fizessem sua parte.

Conselho Tutelar *não* é órgão investigador. Em nenhum inciso do artigo 136 consta que conselho tutelar tenha como atribuição *investigar* o que quer que seja. Se houver investigação a apurar, o conselho tutelar, desde que devidamente provocado, nos termos da lei (a lei é o Estatuto) pode *requisitar* segurança pública (artigo 136, III, “a”). (SÊDA, 2018, p. 83)

Outra situação narrada, desta vez pelo ex-conselheiro Semprônio, que trata de um usuário que comparecia mensalmente a sede do Conselho Tutelar para apresentar o recibo do acordo de pensão alimentícia, o qual havia sido celebrado ali com sua ex-esposa. Coisas do tipo eram comuns, para satisfazer os usuários e dar um “jeitinho” para não ter que resolver na justiça, se definia dias de visita e até mesmo retenção de cartão magnético para garantir que a finalidade de benefícios previdenciários não fosse desviada. Como já visto, o Conselho Tutelar é um órgão não-jurisdicional e não tem autoridade legal para tanto.

O conselheiro Caio lembra que em determinada situação foi procurado por um pai, pedindo intervenção do Conselho Tutelar, uma vez que seus filhos haviam lhe telefonado queixando-se que a mãe (de quem era separado) havia saído de casa e os deixado sem a supervisão de um adulto, e acreditava-se tratar de abandono de incapaz. O conselheiro orientou o genitor a ir até a casa e trazer os filhos consigo até a sede do Conselho, documentando o pai através de um “Termo de Entrega e Responsabilidade”.

Outro equívoco cometido, haja vista que se pretendia utilizar a medida de proteção

prevista no art. 101, Inciso I, ECA, I - encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade. Alguém em algum momento da história só prestou atenção na expressão “Termo de Responsabilidade” e o transformou em uma espécie de “guarda provisória”. Inúmeras foram as situações em que crianças e adolescentes com a alegação de estarem em risco, foram sumariamente apartadas de quem deveriam estar, para serem colocadas junto a outros ainda que da família natural, sob um documento intitulado “Termo de Responsabilidade”.

Ocasões que, por vezes, não havia sequer ilegalidade, mas tomada pelo juízo moral, constrangendo pais, responsáveis, crianças e adolescentes. A medida do artigo acima citado quer dizer que, caso haja algum direito ameaçado ou violado da criança e do adolescente, o Conselho Tutelar pode requisitar de um serviço (seja de assistência social, saúde ou segurança pública) encaminhe a criança/adolescente aos pais ou responsáveis, sob termo de responsabilidade. Ou seja, não é o Conselho Tutelar que encaminha, ele determina que quem deve encaminhar, encaminhe, como bem explica Edson Seda (2018, p. 82):

Dependendo das circunstâncias, que não vou detalhar aqui, mas que se espalham ao longo deste manual, a criança e o adolescente – respeitados os direitos descritos no artigo 16 do Estatuto – podem ser encaminhados aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade, para que os pais cumpram com seu dever de assistir, criar e educar seus filhos. Ver uma regra do Código Civil a respeito:

Art. 1.634. Compete aos pais, quanto à pessoa dos filhos menores:

- I - dirigir-lhes a criação e educação;
- II - tê-los em sua companhia e guarda;
- VI - reclamá-los de quem ilegalmente os detenha;

Persistindo o erro, nas hipóteses do artigo 136, I e II, o caso pode ser levado ao Conselho Tutelar por filhos e pais, e o Conselho, analisando muito bem o problema, pode, nos termos do artigo 101, *determinar* (ler, leitor, no texto do artigo 101, a palavra *determinar*), determinar que seja feito o encaminhamento. O conselho tutelar *não* vai fazer o encaminhamento.

A membro do atual colegiado de Lagoa Seca-PB, Gláucia, destacou que uma situação que lhe causou estranheza, quando em determinado atendimento a uma adolescente vítima de abuso sexual, um(a) companheiro(a) passou a questionar detalhes sobre o ato sofrido. Importante salientar que a Lei nº 13.431/2017 garante a escuta especializada a crianças e adolescentes vítimas de violência, feita por profissionais

capacitados, em ambiente acolhedor e que garanta sua privacidade e o relato se limite estritamente ao necessário para cumprimento de sua finalidade. Tornamos a repetir, apesar de existir conselheiros tutelares formados em serviço social, psicologia ou direito, essas especificidades não são exigidas para investidura no cargo, portanto a função de conselheiro tutelar não tem capacidade técnica para exercer tais funções.

Outrossim, a distorção mais comum entre os conselheiros tutelares são as visitas domiciliares. O presidente da Associação de Conselhos e Ex-Conselheiros Tutelares em suas capacitações até brinca com essas situações. Se o conselheiro tutelar não produz relatório social, não faz parecer psicológico, ou jurídico, não dá declaração de frequência escolar, o que ele faz em uma visita domiciliar? Só lhe resta tomar um cafezinho com o dono da casa. Ao receber uma determinada notícia de ameaça/violação o Conselho Tutelar aplica as medidas protetivas requisitando serviços, e estes devolvem ao Conselho Tutelar tais relatórios dando conta se havia, se estão sendo cessadas ou se fazem necessárias novas medidas para essas ameaças ou violações.

São trinta e dois anos de distorções e procedimentos equivocados que passaram a ser praticados e normalizados no âmbito dos Conselhos Tutelares. Temos que trabalhar para que todos aprendam agir na legalidade representada pelas regras constantes do Estatuto. Que a União possa legislar⁸ e definir normas gerais a respeito do Título V, Livro II do ECA, o Conselho Tutelar⁹, para a sociedade entender cada vez mais o que é e para que serve esse órgão de defesa de direitos infante-juvenis, e que os atores do Sistema de Garantia possam desempenhar, cada um, a sua função em uma engrenagem harmônica, e por fim, esperamos que os conselheiros tutelares possam se apropriar de sua ferramenta de trabalho, o ECA.

Temos aprendido, ao longo dessa evolução histórica, que os maus hábitos, maus usos e maus costumes da cultura de um povo podem ser alterados, mas isso leva tempo. O tempo, leitor, de introjetar na mente, na consciência, na convicção dos muitos indivíduos de cada geração, os princípios, as regras do respeito ao próximo, do bom trato entre as pessoas, do bem comum. . (SEDA, 2018, p. 10)

⁸ Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: XV - proteção à infância e à juventude; (BRASIL, Constituição Federal, 1988)

⁹ Art. 259. A União, no prazo de noventa dias contados da publicação deste Estatuto, elaborará projeto de lei dispondo sobre a criação ou adaptação de seus órgãos às diretrizes da política de atendimento fixadas no art. 88 e ao que estabelece o Título V do Livro II. (BRASIL, Estatuto da Criança e do Adolescente, 1990)

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Partindo da falta de entendimento, distorções e das dificuldades enfrentadas pelo Conselho Tutelar, este estudo teve como ponto de partida uma breve revisão histórica acerca da legislação infanto-juvenil no Brasil. Neste resgate foi visto que durante o período colonial, se perfurou a cultura europeia, em que os filhos estavam sobre a proteção e ordem do patriarca, tidos como “adultos em miniatura” eram utilizados em serviços domésticos ou em plantações, e aos rejeitados lhes restava as santas casas de misericórdia ou a morte.

O progresso promovido pela Revolução Industrial trouxe também o crescimento populacional das cidades, evidenciando as desigualdades sociais, e o Estado se viu obrigado a tomar providência quanto àqueles menores de idade desvalidos e/ou delinquentes, instituindo a doutrina da Situação Irregular através do Código de Menores, centralizando as decisões acerca daqueles que se enquadravam nestes conceitos, nas mãos do juiz. Até que a Constituição Federal de 1988 e o ECA trouxeram um avanço primordial na efetivação de um novo paradigma, o termo “menor” já não existe, dando espaço para “crianças” e “adolescentes” como pessoas em condição peculiar de desenvolvimento, e que agora passam a receber a tutela do Estado como garantia de seus direitos fundamentais no que concerne ao âmbito da proteção integral e com absoluta prioridade.

A Lei nº 8069/90 instituiu o Conselho Tutelar como um órgão autônomo encarregado de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente no âmbito dos municípios, que uma vez criado não pode ser extinto, e, mesmo com uma característica não-jurisdicional, atua como filtro para judicialização de demandas. O Conselho Tutelar é um órgão inserido no Sistema de Garantia de Direitos que atua em conjunto com outras entidades governamentais ou não governamentais, aplicando medidas e requisitando serviços a fim de sanar as demandas que envolvam violações aos direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes.

Esta nova visão incorporada pelo ECA confronta com os costumes e práticas estruturadas da concepção Menorista que perdurou por muito mais tempo, com isso identificamos as distorções e dificuldades enfrentadas pelo Conselho Tutelar. Para tanto,

foi tomado como exemplo a realidade do município de Lagoa Seca-PB, que não difere da maioria dos Conselhos Tutelares do país, desde a sua implementação, estrutura física, condições de funcionamento, reconhecimento de seus membros, e finalmente, com relação ao seu cotidiano quanto às expectativas errôneas por parte da sociedade sobre sua atuação, aos equívocos cometidos pelos demais atores do Sistema de Garantia de Direitos e as deturpações realizadas pelos próprios conselheiros.

A experiência de Lagoa Seca-PB demonstra que o referido órgão mostra-se em constante evolução. Apesar da vacância legislativa e da imcompreensão culturalmente arraigada de suas funções, o Conselho Tutelar vem conseguindo ser objeto de transformação política e social, resultado do investimento em capacitação profissional dos seus membros, reconhecimento da sua importância e atuação por parte dos outros órgãos do sistema de garantia de direitos, bem como conscientização da sociedade sobre o que é e o que faz o Conselho Tutelar.

REFERÊNCIAS

BETIATE, Luciano. **Conselho Tutelar – o que fazer quando...** 3ª Edição Revisada. Luciano Betiate/Ibiporã/Paraná- 2017.

BRASIL. **Constituição Federal da República do Brasil**. 5 de Outubro de 1988.

_____. **Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente -**

CONANDA. Resolução nº 170/14, de 10 de Dezembro de 2014.

_____. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Lei nº 8069/90, de 13 de junho de 1990.

CONSELHO. *In*: DICIO, Dicionário Online de Português. Porto: 7Graus, 2020.

Disponível em: <<https://www.dicio.com.br/conselho/>>. Acesso em: 12 de nov. 2022

DIGIACOMO, Murillo José. **Estatuto da Criança e do Adolescente Anotado e Comentado**. 8ª Edição. Ministério Público do Estado do Paraná. Centro de Apoio Operacional as Promotorias da Criança e do Adolescente, Curitiba, 2020

FILHO, R. D. S. C. **Curso de direito administrativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. E-book.

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 17 Ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

IBGE. **Cidades e Estados**: Lagoa Seca. Rio de Janeiro-RJ, 2021. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pb/lagoa-seca.html>> Acesso em: 16 de nov. 2022.

LEONARDO, Hugo. **Antigo comercial da FEBEM**. Youtube Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=go781yd01X4>> Acesso em: 16 de nov. 2022.

MACIEL, K. R. F. L. A. **Curso de direito da criança e do adolescente**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. E-book.

MAZZA, A. **Manual de direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. E-book.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2005

MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ. **Criança e adolescente: Eca linha do tempo sobre os direitos da criança e adolescentes**. Disponível em: <<https://crianca.mppr.mp.br/pagina-2174.html#>> Acesso em: 16 de nov. 2022.

PARAÍBA. Guia Informativo Programa de Proteção a Criança e ao Adolescente Ameaçado de Morte – PPCAAM.

QEDU. Censo Escolar: Lagoa Seca, 2022. Disponível em: <<https://qedu.org.br/municipio/2508307-lagoa-seca/censo-escolar>>. Acesso em: 22 de nov. de 2022.

SEDA, Edson. **A a Z do Conselho Tutelar**. Rio de Janeiro: Adês, 1999.

_____. **A Criança e a mão do gato. Guia do Conselho Tutelar dos direitos da criança e do adolescente**, 1ª Ed., Rio de Janeiro, 1 ed. Adês, 2001.

_____. **A Criança, o Índio, a Cidadania Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado Para os Cidadãos das Comunidades Urbanas, Rurais e Indígenas**, 1ª Ed., Rio de Janeiro, 1 ed. Adês, 2005.

_____. **A criança: manual da proteção integral**. Rio de Janeiro: Adês, 2018.

_____. **Estatuto da Criança e do Adolescente sem dúvidas**. Ed. Typelaser, São Paulo, 1999.

SOUSA, George Luis Bonifacio de. **Conselho Tutelar: Desafios de um incessante caminhar. Caderno de Orientações, vol. 1**. Editora Natal/RN, 2016.