

**CENTRO UNIVERSITÁRIO TABOSA DE ALMEIDA - ASCES/UNITA
BACHARELADO EM DIREITO**

**O CONSELHO TUTELAR E A REDE DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS
DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE**

EMANUELLE KASSIA BRASIL DE MELO

**CARUARU
2019**

EMANUELLE KASSIA BRASIL DE MELO

**O CONSELHO TUTELAR E A REDE DE PROTEÇÃO A DIREITOS DA
CRIANÇA E AO ADOLESCENTE**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Centro Universitário Tabosa de Almeida - ASCES/UNITA, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito, sob a orientação da Profa. Esp. Kézia Lyra

**CARUARU
2019**

BANCA EXAMINADORA

Aprovado em: ____/____/____

Presidente: Prof^a. Esp. Kézia Lyra

Primeiro Avaliador: Prof Armando Melo.

Segundo Avaliador: Prof. Osorio Chalegre

RESUMO

A finalidade do presente estudo é verificar as dificuldades enfrentadas no cotidiano do Conselho Tutelar, órgão criado pela Lei 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente-ECA), tendo como base a experiência como conselheira tutelar no município de Água Preta-PE, onde foram vivenciados empasses na concretização da política de proteção à criança e ao adolescente com grande frequência. Serão analisadas as lacunas na rede de proteção municipal. Inicialmente foram abordados alguns aspectos do processo histórico de mudanças relacionadas ao direito infanto-juvenil, mostrando-se como se deu a substituição da política da situação irregular - imposta pelo Código de Menores de 1927 - por meio da qual os direitos foram frequentemente suprimidos, ou pouco assegurados, até chegar-se à doutrina da proteção integral, por meio da qual crianças e adolescentes passaram a ser - pela primeira vez no Brasil - tratadas como sujeito de direitos, reconhecendo-se a condição especial da criança e do adolescente no sentido de serem compreendidas como seres humanos em desenvolvimento, com direito à saúde, lazer, educação, vida, segurança e liberdade. Garantias essas que deverão ser asseguradas pelo Estado brasileiro com absoluta prioridade, devendo ser aplicadas de forma imediata, tornando a família, a sociedade e o Estado corresponsáveis pela efetivação da norma constitucional.

Palavras-chave: Criança e Adolescente; Municipalização das políticas públicas; Situação Irregular; Proteção Integral; Conselho Tutelar.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	06
1. A TUTELA JURÍDICA DA INFÂNCIA NO BRASIL	08
2. O PRINCÍPIO DA MUNICIPALIZAÇÃO E O CONSELHO TUTELAR.....	14
3. AS DIFICULDADES ENFRENTADAS PELO CONSELHO TUTELAR PARA DAR EFETIVAÇÃO À TUTELA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE.....	18
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	24
REFERÊNCIAS.....	25

INTRODUÇÃO

A finalidade do presente estudo é demonstrar a importância do Conselho Tutelar como órgão criado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) na efetivação da política de promoção e defesa dos direitos desses seres que se encontram em pleno desenvolvimento e por essa razão mesma requer um olhar diferenciado da família, da sociedade e do estado. O ECA foi editado em julho de 1990, quando revogou toda a legislação menorista que era anterior a ele. Conseqüentemente substituiu a política da situação irregular, adotada pelos antigos Códigos de Menores de 1927 e de 1979, pela Doutrina da Proteção Integral.

Seguindo o entendimento da comunidade internacional da época, o Brasil tardiamente anunciou em 1988, no art. 227 da Constituição Federal, os pilares básicos dessa política e reconheceu que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos e, portanto, dignos de respeito. Nas legislações anteriores, os “menores”, como eram de chamados de forma estigmatizante, eram tratados de maneira degradante e desumana, sendo submetidos a tratamentos degradantes, torturas, penas iguais às de uma pessoa adulta, também tinham os vínculos familiares quebrados de forma arbitrária, e com uma pobreza associada à delinquência.

Eles eram constantemente explorados quer seja pela família, quer seja pelo estado. O pai detinha o poder absoluto sobre a criança e o adolescente na família, sendo que eles eram tratados como meras coisas, meros objetos. O Estado podia a qualquer momento intervir com internações sob qualquer justificativa, já que as crianças não tinham sequer direito à infância.¹

O Conselho Tutelar, de modo geral, veio substituir a figura imponente do Juiz de Menores, que agia, usando sua livre compreensão e interpretação, de modo arbitrário, uma vez que ele era o defensor, o acusador e o sentenciador e fiscal de suas próprias decisões, as quais estavam bem distantes de atender para o devido processo legal.

¹ PILOTTI, Francisco e RIZZINI, Irene. **A Arte de Governar as Crianças**. Rio de Janeiro. Editora Amais. 1995.

Num primeiro momento, será abordada a Tutela Jurídica da Infância e Juventude desde o Código Penal de 1830 até o Estatuto da criança e do adolescente. Enfatizaremos nas legislações voltadas a esse público de um modo geral.

Em seguida, será feita uma abordagem sobre o Princípio da Municipalização e o órgão do Conselho Tutelar, evidenciando a descentralização político-administrativa trazida por esse princípio, tratando com afinco da importância do Conselho Tutelar², a natureza de sua atividade, as transformações trazidas com ele e mostrando suas atribuições e composição, explanando também, sobre o Conselho Municipal de direitos da Criança e do Adolescente.

Por último, serão apresentadas algumas das dificuldades enfrentadas por esse garantidor de direitos na incansável insistência de efetivação da norma estatutária.

O presente estudo baseou-se na pesquisa bibliográfica com revisão de literatura, analisando-se bibliografia, legislação e documentos do Conselho Tutelar, por meio de uma abordagem qualitativa, onde foram obtidas informações a partir da experiência de 3 anos de atuação da subscritora como Conselheira Tutelar no Município de Água Preta-PE.

² Segundo Rita Camata: A construção dos Conselhos Tutelares no Brasil deu-se através de um processo radicalmente democrático, buscando, portanto, um órgão que estivesse de acordo com a Teoria da Proteção Integral. Neste sentido o projeto de Lei que institui o Estatuto da Criança e do Adolescente foi analisado nas duas casas do Congresso Nacional recebendo 35 emendas, inclusive sobre a própria criação dos Conselhos Tutelares. De acordo com a Deputada Rita Camata “foi um encontro inédito de vontades políticas”, pois ambas as casas do Congresso Nacional tiveram participação profunda, apresentando emendas ao Projeto de Lei, restando então um projeto desejado por todos. BRASIL. Relatório Deputada Rita Camata. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, 29 jun. 1990.

1. A TUTELA JURÍDICA DA INFÂNCIA NO BRASIL

Após a independência do Brasil, logo nos anos subsequentes, várias discussões pairavam em torno da causa da infância, uma vez que esse público estava sujeito a tratamento punitivo desde as até então vigentes Ordenações Filipinas. Mesmo com a aplicação de atenuantes, penas severas e cruéis eram aplicadas sem distinção entre eles e os delinquentes adultos. Em 1830, foi publicada o primeiro código criminal do Brasil, o qual inovou ao estabelecer a imputabilidade penal apenas a partir dos 14 anos. Assim, menores de 14 anos até poderiam ser punidos, mas só o seriam se ficasse provado que agiram com discernimento no cometimento dos crimes. Caso isso fosse comprovado, eram detidos nas casas de correção que, em uma comparação grosseira com os dias atuais, seriam o equivalente aos CASES e CENIPS etc. Vale salientar que a preocupação da época era com o recolhimento de infantes em estabelecimentos diferentes dos presídios para adultos, porém ainda não havia o caráter punitivo-educativo da resposta estatal, apenas 20 anos mais tarde, foi observada essa questão.³

Com os olhos voltados para a infância e tomando como referência os ensinamentos e cuidados que o Cristianismo destinava às crianças, houve alianças entre o governo e a igreja com o intuito de aumentar as obras de caridade e as legislações preocupadas com a educação e o amparo dos menores. É certo que as normas eram praticamente ditadas pela igreja. Aldrovando Fleury Corrêa⁴ diz que “o menor de dezessete anos estava sob o arbítrio do julgador, segundo o direito comum, cujas normas eram ditadas pela igreja” havendo assim uma preocupação do clero em educar para governar.

No cenário internacional, a preocupação dos demais países europeus que eram paradigmas nas questões de progresso e civilidade, era tipicamente no controle populacional. Surgiram naquela época os movimentos higienistas, que tinham olhares atentos à questão da natalidade e da infância.⁵

Justiça e assistência eram as palavras de ordem do início do período republicano. Essa associação serviu de base para que, no início do século XX,

³ PILOTTI, Francisco e RIZZINI, Irene, **A Arte de Governar Crianças**. Rio De Janeiro. Amais Livraria e Editora. 1995

⁴ CORREA, Aldrovando Fleury P. **Commetários ao Código de Menores**. P.07. 1928.

⁵ AMIN, Andreia R. **EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE**. 2015.

houvesse uma maior atenção na criação de uma legislação específica para a infância. O Código de Menores de 1927, criado por Mello Mattos, composto por 10 capítulos, na visão de Morelli, “efetivou duas questões que exigiam mudanças urgentes: o fim do critério de discernimento, a criação de uma regulamentação das relações entre o Estado, a sociedade e a infância”.⁶ A nova norma deixaria de ser apenas punitiva, passando a ter um caráter punitivo-educativo.

O aumento da criminalidade entre os infantes mostrava que a justiça do Brasil necessitava de uma urgente mudança, uma alteração no conceito de justiça, uma verdadeira “humanização” do sistema penitenciário. Nessa perspectiva, levou-se em consideração a situação peculiar de desenvolvimento das crianças, afastando-as da área penal. Os ideais da época pairavam em torno da educação e da correção, com o intuito de salvar o menor da delinquência e do abandono. Visto que o período passava por constantes mudanças no país, os debates abarcavam muitas outras áreas do conhecimento, porém a influência maior foi a da área jurídica, que sofreu a interferência de outros movimentos ligados a setores políticos, médicos, filantrópicos etc. A infância foi claramente “judicializada” naquele período, sendo incorporado e popularizado o termo “menor” à legislação, que era acompanhado de outras classificações estigmatizantes como por exemplo: delinquente, desvalido ou abandonado.⁷

A figura do juiz de menores já havia sido integrada ao ordenamento brasileiro com o Decreto nº 16.300 de 1924. Mello Mattos foi o primeiro a desempenhar a função. O Código de Menores de 1927 revogou o anterior e procurou envolver situações da infância à juventude, propondo regulações de medidas que, à época, eram intituladas de “protetivas”. Com a intenção de solucionar a problemática do menor. A lei era mais detalhista quanto à incumbência do juiz de menores e à atuação de seu juizado. A norma demonstrava um protecionismo inédito no Brasil. Nos anos que sucederam esse código, foram encontradas várias lacunas e negligências. Surgiram diversos movimentos de vários segmentos da população pró e contra a

⁶ MORELLI, Ailton J. **A Criança, O Menor E A Lei: Uma Discussão Do Atendimento infantil E Da Noção De Imputabilidade**. Assis, 1996. F 181. Dissertação(Mestrado Em Historia Da Sociedade)- Unesp.

⁷ De acordo com a terminação da época, o termo “menor, era empregado para designar indivíduos que ainda não tivessem atingido a maioridade penal e civil, porem o termo também foi utilizado por juristas para designar qualquer individuo menor de idade associado a pobreza e marginalização da sociedade” RIZZINI, Irma. (1993).

normatização e o tratamento. Em 1979 houve a reformulação dessa legislação, sendo aprovada o “Novo Código de Menores” em substituição ao anterior.

A nova legislação proclamava a “assistência, proteção e vigilância” a menores de 18 anos pela primeira vez no país, embora ainda mantivesse a doutrina da situação irregular. O código de 1979 revogou leis que permitiam a punibilidade para menores de 18 anos, mas, em aspectos gerais, retroagiu em comparação ao código de 1927, já que colocou o menor em situação pior que a de um infrator adulto, visto que esse não poderia ser preso além da situação de flagrante delito ou em caso de prisão preventiva, enquanto para os menores de 18 anos foi instituída a prisão provisória que poderia ser decretada sem audiência prévia com um representante. O menor que cometia crime em coparticipação com um adulto, permaneceria detido, enquanto o adulto, pela norma geral, poderia ficar em liberdade provisória. Essa lei também ampliou os poderes do Juiz de menores autorizando-o a praticar atos “*ex officio*” e fez do magistrado, investigador, denunciante, acusador, defensor, sentenciador e fiscalizador dos seus próprios atos. O novo código trouxe um processo inquisitivo em relação ao anterior, facultou a qualquer pessoa identificar e conduzir ao juiz, menores que estivessem em situação irregular, sem o devido processo legal, condenando os infantes de maneira arbitrária.⁸

Com o fim das violentas guerras e ditaduras, vários movimentos e grupos se articulavam em prol da causa do menor. Naquele período, muitas foram as denúncias, ações e manifestações da população em favor da causa da infância. De todos os setores havia inquietações indicando injustiças e crueldades investidas contra os menores. Apontavam distâncias entre crianças e adultos, demonstravam que crianças pobres, por estarem em situação irregular, não tinham nem direito à infância. Denunciaram também a prática de internações de menores pelo simples fato de pertencerem a famílias de baixa renda, onde eram quebrados os vínculos afetivos e substituídos por vínculos institucionais. Era necessário rever a atribuição do Estado e dividir a responsabilidade com a sociedade em geral. O Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua, ganhou destaque e motivou a população a se pronunciar e defender a “causa dos menores”.⁹

⁸ Decreto 17.943 -A De 12 De Outubro De 1927 E Lei 6.667 De 10 De Outubro De 1979.

⁹ RIZZINI, Irene. **Crianças e Menores do Pátrio Poder ao Pátrio Dever**. 1995.

No cenário internacional já existiam documentos assinados pelo Brasil demonstrando o quanto era necessária a proteção da criança, documentos como a Declaração dos Direitos da Criança em Genebra (1924) e a Declaração Universal dos Direitos da Criança, adotada pela assembleia geral das Nações Unidas (ONU) em 1959. Essa declaração elevou toda criança, sem distinções a sujeito de direitos e demonstrou a necessidade da proteção especial, adotando-se o princípio da proteção integral, afastando a regra da situação irregular. A partir disso, foi aprovada a Convenção dos Direitos da Criança em 1989, que somente veio a ser ratificada pelo Brasil em 1990. Esses documentos estabeleceram o tratamento peculiar que deve ser destinado às crianças, por ser fundamental que os estados considerem os menores como seres em desenvolvimento físico e mental e, portanto, não podem ser vistos como se adultos fossem.¹⁰

Em 1988, com a promulgação da “constituição cidadã”, a doutrina da situação irregular proposta pelo código de menores de 1979, foi finalmente substituída pela doutrina da Proteção Integral, não sendo essa uma mera alteração de nomenclatura, mas sim de paradigma na proteção à criança e ao adolescente, segundo o que havia sido estabelecido há cerca de 50 anos com a Declaração Universal dos Direitos da Criança. A Constituição Federal do Brasil estabeleceu no art. 227 as diretrizes dessa doutrina, reconhecendo a condição especial da criança e do adolescente como ser humano em desenvolvimento, com direito à saúde, lazer, educação, vida, segurança e liberdade. Essas garantias deverão ser asseguradas pelo Estado brasileiro com absoluta prioridade, devendo ser aplicadas de forma imediata, tornando a família, a sociedade e o Estado, como corresponsáveis pela efetivação da norma constitucional.

Regulamentando e buscando dar efetividade à norma constitucional, foi promulgado o Estatuto da criança e do adolescente, microssistema aberto de regras e princípios fundados em três pilares básicos: 1) criança e adolescente são sujeitos de direitos; 2) afirmação de sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento e portanto, sujeito a uma legislação especial e 3) prioridade absoluta na garantia de seus direitos fundamentais.¹¹

Uma mudança dessa magnitude não poderia ocorrer da noite para o dia. Revogando leis contrárias à Doutrina da Proteção Integral assim, em 1990, o Estatuto

¹⁰ SÊDA. Edson. **O Novo Direito Da Criança E Do Adolescente**. Rio de Janeiro. p 123-124. 1991.

¹¹ MACIEL. Katia Regina L. A. **Curso de Direito da criança e do adolescente. Aspectos teóricos e Práticos**. São Paulo. 8ª edição. Editora Saraiva. P 50. 2015.

da Criança e do Adolescente (ECA) de julho de 1990, explicitou detalhadamente os direitos desse público, determinando diretrizes e instrumentos de garantias dessa nova regulamentação. Uma estrutura precisou ser desenvolvida, e dentro dela, foram criados os Conselhos de Direitos e Conselhos Tutelares, ambos com a incumbência de promover a participação direta da sociedade e do Estado na operacionalização da política e das ações diretas relativas aos infantes. A descentralização dessas ações do governo federal estabeleceu que a competência executória seria concretizada com base no princípio da municipalização, tornando os serviços mais próximos dessa população para que ela seja melhor assistida e amparada.

O Estatuto da Criança e do Adolescente rompeu com uma tradicional forma de entender e realizar a assistência à infância e juventude no Brasil, principalmente, ao assegurar a universalização desses direitos, colocando todos aqueles que estão abaixo da idade de 18 anos sob a mesma condição jurídica.¹²

O ECA excluiu o termo estigmatizante de “menor”, passando a reconhecer a criança como o ser humano menor de 12 anos e o adolescente como sendo o maior de 12 e menor de 18 anos. Acabou a figura hegemônica do juiz de menores, tornando o anterior caráter filantrópico e assistencialista à políticas públicas de direito objetivo, transformando-se totalmente com a organização em Sistema de Garantias de Direitos (SGD), como popularmente se denomina de “rede de proteção”.

A tutela jurídica da infância é o resultado da interação de forças político-sociais e agentes que se juntaram em épocas distintas e questionaram o tratamento oferecido à criança e ao adolescente. Entende-se que isso representa, na literalidade, um processo evolutivo que erradicou “totalmente” a política da situação irregular e deu espaço ao olhar humanizador e pedagógico, voltado para seres reconhecidamente sujeitos de direitos e em desenvolvimento, Como orientavam os documentos internacionais. A norma concebida pela ONU foi determinante para o desenvolvimento da legislação brasileira estatutária. É bem verdade que, em dias atuais, boa parte dessas políticas ainda não saíram efetivamente do papel, prevalecendo ainda, a pobreza, a desigualdade social e a marginalização da infância pobre. O desafio é o de pôr em prática uma lei que quebrou padrões secularizados por uma sociedade

¹² ROSA E TASSARA. **A Produção das Infâncias e Adolescências pelo Direito.**

nobre e rica, para assegurar os direitos que a Constituição Federal impõe como dever de todos e garantia desses indivíduos.

2. O PRINCÍPIO DA MUNICIPALIZAÇÃO E O CONSELHO TUTELAR

Além da Doutrina da Proteção Integral, reconhecendo direitos e instituindo normas que preveem a efetivação desses, a Constituição Federal do Brasil de 1988 em seus artigos 204 e 227 definiu pela primeira vez em nosso ordenamento jurídico, normas gerais sobre a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente. O Estatuto da Criança e da Adolescente, seguindo a carta magna, que instituiu no art. 88 o Princípio da Municipalização. Segundo Edson Sêda, “municipalizar, aqui, significa a União e o Estado abrirem mão de uma parcela do poder que detinham até então nessa matéria.” Houve aí uma descentralização da competência que era exclusiva, tornando-a concorrente e solidária, ficando com a União apenas a competência de editar normas gerais sobre o assunto.

A Municipalização do atendimento determinou a criação dos Conselhos Municipais de direitos da criança e do Adolescente, como também promoveu a participação direta da população por meio dos conselhos Tutelares. O município como ente federado tem autonomia político-administrativa e deve implementar a referida política propiciando as garantias devidas e o melhor atendimento à criança e ao adolescente, sobretudo porque está mais próximo daqueles que se encontram em situação de risco. Na maioria das vezes, esses riscos são provenientes do meio onde vive a criança ou o adolescente, sendo do município o dever de corrigir e reparar os problemas que os cercam, oferecendo programas e serviços adequados que se voltem para a política direcionada a eles. Infelizmente nem sempre é o que acontece integralmente, pois inúmeros municípios não têm sequer o CMDCA ou quando o tem não funciona da forma devida, pois o chefe do executivo simplesmente “maquia” o funcionamento, uma vez que a não criação acarreta medidas jurídicas e financeiras para o município. A União e os estados são cúmplices e solidários na tutela e execução desses direitos em conjunto com o município.

O processo de implementação do ECA foi lento, logo após a sua promulgação vozes se manifestaram contra o Estatuto questionando suas benéficas intenções e sua fraca aplicabilidade, afirmando ser fantasioso para a realidade da época, sobretudo após a chacina da Candelária no centro do Rio de Janeiro, em julho de 1993, posto que, dentre as muitas vítimas, estavam crianças e adolescentes em situação de rua. A partir de então, voltaram os discursos de que o melhor para a infância seria o retorno da política da Situação Irregular. Mas, quem confiava na doutrina da Proteção

Integral afirmava que, para ela ter total êxito, deveriam ser ampliadas massivamente a criação e a atuação dos Conselhos municipais de direitos da criança e do adolescente, órgão esse com participação paritária da sociedade civil e do governo municipal, controlador das ações de promoção desse público por meio de deliberações.

Não há precedentes da existência desse órgão no ordenamento jurídico brasileiro antes disso.

Por sua vez, o Conselho Tutelar foi criado pelo legislador estatutário, com base na CF de 88, sendo encarregado de zelar diretamente pela tutela dos direitos da criança e do adolescente por meio do voto direto da comunidade. Conforme afirma Judá Jesse de Bragança Soares,¹³

O Conselho Tutelar não é apenas uma experiência, mas uma imposição constitucional decorrente da forma de associação política adotada, que é a Democracia participativa (Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou *diretamente*, nos termos desta Constituição), e não mais a Democracia meramente representativa de Constituições anteriores. O Estatuto, como lei tutelar específica, concretiza, define e personifica, na instituição do Conselho Tutelar, o dever abstratamente imposto, na Constituição Federal, à sociedade. O conselho deve ser, como mandatário da sociedade, o braço forte que zelar pelos direitos da criança e do adolescente.

A principal diferença entre o conselho tutelar e o conselho municipal de direito da criança e do adolescente (CMDCA) é a de que a competência do primeiro é para executar as ações voltadas à infância e juventude; enquanto o CMDCA delibera sobre as políticas de desenvolvimento delas.

Afirma Patrícia Silveira Tavares que “a missão institucional do Conselho tutelar é representar a sociedade na salvaguarda dos direitos da criança e do adolescente, naquelas questões que demandam medidas de cunho não jurisdicional”, sendo ele um órgão permanente, isto é, uma vez instituído, não pode ser extinto sob qualquer justificativa. Ele é autônomo, o que não significa dizer que age arbitrariamente, mas sim que não está subordinado funcionalmente ao executivo, nem ao judiciário.

¹³ SOARES, Judá Jessé de Bragança. In: CURY, Munir; AMARAL E SILVA, Antonio Fernando do; MENDEZ, Emílio Garcia (coords.). **Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado**. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

A autonomia funcional do órgão não impede a fiscalização por parte do Ministério Público ou de outro órgão previsto em lei. A natureza do conselho tutelar é administrativa, por isso se sujeita às competências do Judiciário, de modo que não poderá apreciar tais demandas, devendo encaminhá-las a quem é de direito. Segundo Edson Seda¹⁴,

O Conselho Tutelar não é mais uma repartição pública onde o povo seja submetido à tortura de ser destrutado, maltratado e violado em seus direitos de cidadão. Deve ser o contrário disso. Foi criado para fazer o contrário do que repartições, em seus hábitos, usos e costumes, vêm fazendo com a população brasileira, desrespeitada em sua cidadania.

O órgão não é mais um ente figurante do Estado, já que se presta a ser um órgão que está próximo à população e se destina a melhor atender e identificar os problemas que nela ocorrem envolvendo crianças e adolescentes e procurando a melhor forma de executar a garantia dos direitos com intermédio da rede de proteção.

A lei municipal disporá sobre dotação orçamentária, local, horário, e remuneração do conselho tutelar. É dever do município promover as condições necessárias com funcionários e manutenção. Os conselheiros eram tratados de forma inferior quando comparados aos demais servidores dos quadros municipais, inclusive sem direitos trabalhistas. Somente com a Lei 12.696/12, que alterou o art. 136 do ECA, tornaram-se obrigatórios benefícios como férias remuneradas, cobertura previdenciária e outros.

A composição mínima do órgão é de 5 conselheiros, escolhidos pela sociedade local para um mandato de 4 anos. O legislador acreditou na capacidade da comunidade de os escolher e de solucionar as questões que lhes são comuns.

Na realidade, infelizmente, em alguns lugares, tem se verificado certo despreparo dos conselheiros no exercício da função, seja querendo solucionar o que não é de sua competência, seja com ações que acabam por aumentar ainda mais a vulnerabilidade do público alvo. Os requisitos para a investidura no cargo são bastantes abertos, uma vez que determina que o candidato terá que gozar de

¹⁴ SÊDA, Edson. **A a Z DO CONSELHO TUTELAR .Providências para mudanças de usos, hábitos e costumes da família, sociedade e Estado, quanto a crianças e adolescentes no Brasil.** Disponível em: http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/edson_seda/a_z_dos_conselhos_tutelares_edson_seda.pdf Acesso em 25 out. 2018 as 15:19h.

reconhecida idoneidade moral. Ou seja, a forma genérica deixa uma lacuna jurídica, pois não determina parâmetros para constatação objetiva desse requisito, o que faz com que se admita que atos da vida privada praticados durante o mandato possam ser invocados para a perda da função.

Os conselheiros tutelares são os responsáveis diretos pela proteção e fiscalização dos direitos da criança e do adolescente no âmbito municipal, fiscalizando desde a família até o Estado, na intenção de promover e dar garantia dos serviços e programas voltados à proteção integral com absoluta prioridade. O conselho tutelar representa a sociedade de forma direta, devendo seus membros ser detentores de honra ilibada, confiabilidade, visto que a ausência de qualquer um desses atributos respinga em todo o colegiado e conseqüentemente na sociedade.

As atribuições do Conselho Tutelar constam do art. 136 do ECA e suas complementações. Dentre elas, destaca-se a aplicação das medidas específicas de proteção constantes do art. 101, I a VII, por meio das quais se buscam soluções para fazer cessar violações ou ameaças a direitos que coloquem as crianças ou adolescentes em situações de vulnerabilidade.

O Conselho Tutelar tem sua competência territorial ligada aos limites territoriais do município a que está atrelado.

O órgão não foi criado com o mero intuito de distribuir cargos ou de suprir a vacância de outros como lamentavelmente tem-se verificado em alguns lugares do país. o Conselho tutelar tem um papel muito importante como “defensor” de direitos das crianças e adolescentes. Ser conselheiro vai muito além do mero emprego, pois ele deve empregar o máximo empenho na consecução de seus fins, visto que se propõe ao “cuidado” de pessoas que estão em desenvolvimento físico e mental. Não é uma tarefa fácil, só com o devido empenho e a busca diária pelo aperfeiçoamento é que se poderá desempenhá-la com o louvor e a honra que dela se espera.

3. AS DIFICULDADES ENFRENTADAS PELO CONSELHO TUTELAR PARA DAR EFETIVAÇÃO À TUTELA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

O Conselho Tutelar é uma das grandes vitórias alcançadas na área da infância e juventude, como já mencionado neste trabalho. Como afirmam Luiz Henrique Barbante Franzé e Luiz Gustavo Boiam Pancotti¹⁵,

Os direitos assegurados à criança e ao adolescente – principalmente após o ano de 1980 – levaram à necessidade da criação de um órgão que fosse responsável pelos mesmos. Esta necessidade gerou o projeto de Lei do Senado n. 5.172, de 31 de maio de 1990, que criava o Conselho Tutelar, dando-lhe a definição de “órgão administrativo, permanente e autônomo, não jurisdicional, tendo por finalidade o atendimento dos direitos das crianças e dos adolescentes”. Esse conceito foi ampliado pela Lei n. 8.069/90 (ECA), em seu art. 131, que passou a definir o Conselho Tutelar como sendo o “órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado de zelar pelos direitos da criança e do adolescente”.

O Juiz de Menores ocupava o cargo que mais se aproximava das funções de conselheiro tutelar nos cerca de 63 anos da vigência dos Códigos de menores de 1927 e 1979 em relação ao Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990. O referido julgador tinha poderes extremos, podendo agir de modo arbitrário, fazendo uso da discricionariedade de seus atos em relação a crianças e adolescentes, caracterizando uma autonomia desmedida, visto que era o próprio fiscal de suas ações.¹⁶

O Estatuto da Criança e do Adolescente rompeu paradigmas da política de atendimento, inclusive ao criar o Conselho Tutelar, determinando especificamente nos seus artigos quais são as atribuições de cada integrante da rede de proteção, inclusive com a indicação das atribuições dos juízes e com a especificação de normas e procedimentos próprios.

Os conselhos tutelares criados antes do ECA ostentavam um caráter assistencialista e filantrópico. O novo texto legal tornou clara a natureza de suas ações e definiu suas atribuições de caráter administrativo e fiscalizatório. Portanto ele realiza atos determinados de execução obrigatória, cujo não cumprimento pode acarretar infrações e, portanto, consequências legais. Se alguma outra autoridade ou pessoa

¹⁵ NAHAS, Thereza Christina. et al (org.). **ECA EFETIVIDADE E APLICAÇÃO: Análise Sob A Ótica Dos Direitos Humanos E Fundamentais. Construindo O Saber Jurídico.** São Paulo. Editora LTR. 2012.p176.

¹⁶ PILOTTI, Francisco e RIZZINI, Irene, **A Arte de Governar Crianças.** Rio De Janeiro. Amais Livraria e Editora.1995.

vier a embaraçar ou dificultar o trabalho do órgão também comete a infração punida com detenção de seis meses a dois anos, nos moldes do art. 236 do ECA. Conforme afirma Franze e Pancotti¹⁷, se não detiver poderes específicos de autoexecução de suas decisões, os conselhos deverão se socorrer do Judiciário para “representar junto à autoridade judiciária, diante do descumprimento de suas deliberações”.

Com isso o legislador estatutário demonstrou quão importantes são as ações desse órgão que tem “*status*” de relevante serviço público e o devido respeito ao cumprimento de suas deliberações.

O ECA, em tese, inicialmente propunha erradicar toda a política da situação irregular, porém, após 28 anos de sua promulgação, a prática ainda tem apresentado grande inconsistência. Não é incomum vermos crianças e jovens em situação de rua sofrendo maus-tratos ou padecendo do adequado aperfeiçoamento intelectual e material, sem direito à saúde, ao lazer e com a própria liberdade mitigada, além de outras situações. Lamentavelmente, muitas continuam a ser tratadas como meros objetos - que podem ser arbitrariamente descartados a qualquer momento - ou como vítimas da família, da sociedade e do Estado, o que vai totalmente contra o princípio da proteção integral. São inúmeros impasses que dificultam a efetivação integral dessa tutela e o conselho tutelar enfrenta diariamente diversos deles.

Um dos maiores está dentro do próprio órgão, já que a falta de conhecimento dos conselheiros tutelares, que não sabem sequer de suas atribuições, dificulta sobremaneira o desenvolvimento das atividades que lhes são próprias.

Pessoas que não têm boa comunicação, nem capacidade para escutar ou identificar as ameaças e as violações de direitos, ou mesmo não sabem se articular com a rede de proteção. Guilherme de Souza Nucci¹⁸ explica sobre as exigências para a ocupação do cargo:

Tratando-se de órgão não jurisdicional, é desnecessária a diplomação em curso superior, muito menos a formação jurídica. Porém, o cargo exige elevada responsabilidade, pois deverá lidar com crianças e adolescentes, por natureza, pessoas em

¹⁷ NAHAS, Thereza Christina. et al (org.). **ECA, efetividade e aplicação: Análise sob a ótica dos direitos humanos e fundamentais. Construindo o saber jurídico**. São Paulo. Editora LTR. 2012. p. 177.

¹⁸ NUCCI, Guilherme de Souza. **Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado: em busca da Constituição Federal das Crianças e dos Adolescentes**. 2ª edição. rev., atual. e ampli. Rio de Janeiro. Editora Forense. 2015. p 498.

formação moral e ainda frágeis quanto ao seu desenvolvimento psíquico.

É delicada a situação de um representante investido pela sociedade para o exercício de um mandato que tem como função primordial a de ser “garantidor” de direitos, mas simplesmente desconhece suas atribuições ou as desvirtua por interesses próprios. Mas essa é uma realidade dos conselhos tutelares em muitos municípios infelizmente. A forma de inserção no cargo acaba contribuindo para esse tipo de desvio, vez que o processo de escolha é eletivo e a população escolhe seus representantes por meio do voto. Mas é difícil cobrar de uma sociedade que ainda não compreendeu a importância do ECA e dessa mudança de paradigmas uma postura de compromisso. Observa-se com frequência que a população insiste em eleger, eleição após eleição, políticos corruptos, desonestos e despreparados. No conselho tutelar não é diferente, manifestando-se esse descompromisso em um âmbito menor, mas com implicações tão graves e preocupantes quanto. Muitas vezes os interessados na função fazem do Conselho Tutelar um “trampolim” para a vida política, respingando diretamente na atuação do órgão, pois passam basicamente todo o tempo fazendo assistencialismo e promovendo trabalhos que não são de sua área de atribuição. Não é incomum ver conselheiros fazendo “batidas” em bares, casas de shows, festas de ruas etc., o que é totalmente incorreto, visto que sua natureza administrativa não lhe confere poder de polícia. Pela falta de conhecimento acabam sofrendo com ordens absurdas emanadas de autoridades que eles julgam estar em um suposto patamar de superioridade hierárquica, não sendo capazes de assimilar que a organização piramidal hierárquica foi substituída pela organização de rede, onde todos os integrantes estão em situação de igualdade, desde que cada um observe sua atribuição.

A ausência do domínio de suas atribuições, às vezes, acaba expondo os próprios conselheiros a situações graves, como a que aconteceu na cidade de Poção-PE, em fevereiro de 2015, onde os conselheiros infelizmente foram vítimas de uma brutal chacina, que abalou não só a comunidade local, mas todo o Brasil. Outras dificuldades são frequentemente verificadas, tais como sedes totalmente desestruturadas, onde a população é atendida de forma desumana. Há Conselhos Tutelares com apenas uma sala, cujo atendimento, acolhimento e reuniões do colegiado fica comprometida; frota de veículos sucateada, embora alguns sequer

tenham algum veículo próprio – em alguns casos, o conselho tem que partilhar os automóveis com as secretarias municipais, ferindo assim, o princípio da prioridade absoluta. Edson Sêda¹⁹ afirma:

A vida do Conselho Tutelar, para os efeitos de sua existência como órgão público, instalação física, percepção de recursos públicos, prestação de contas de suas funções, exercício de cargo público e eventual remuneração de conselheiros, publicações em Diário Oficial, tramitações administrativas, etc., deve se dinamizar num desses poderes. No caso do Tutelar, vincula-se à Prefeitura Municipal, porque ela é a administradora do Município, como Poder.

Muitos chefes do executivo ainda persistem na ideia de que o Conselho Tutelar é um órgão subordinado a ele, mas “esquecem” que os gastos com esse órgão devem constar da lei orçamentária do Município. Lamentavelmente, esses gestores não cumprem a norma estatutária, não promovem as devidas capacitações para os conselheiros, não pagam as diárias de deslocamentos, nem férias e nem outros direitos.

Saindo do âmbito micro e indo ao macro, encontram-se dificuldades por todos os lados da rede de proteção a direitos da criança e do adolescente. O próprio Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente-CMDCA, muitas vezes existe apenas na Lei municipal que o criou, mas não é efetivamente implementado. Evidencia-se um verdadeiro descaso com a causa. Às vezes, apenas no período de escolha do Conselho Tutelar é que se forma o CMDCA, embora atuem como meros entes figurativos constituídos para dar continuidade aos interesses dos prefeitos e não ao controle sobre os programas voltados à garantia, defesa dos direitos e proposta das políticas públicas municipais na área respectiva. Essa situação apenas transforma esses indivíduos em meros cúmplices do descaso público, visto que não executam a necessária fiscalização, nem sugerem as políticas específicas para a área.

¹⁹ SÊDA, Edson. **A A Z Do Conselho Tutelar .Providências Para Mudanças De Usos, Hábitos E Costumes Da Família, Sociedade E Estado, Quanto A Crianças E Adolescentes No Brasil.** Disponível em: http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/edson_seda/a_z_dos_conselhos_tutelares_edson_seda.pdf Acesso em 27 out. 2018 as 00:19h.

Quanto aos recursos, os Fundos Municipais dos direitos da criança e do adolescente criados em muitos municípios não são repassados para os conselhos, uma vez que não terão o total controle sobre ele.

A escassez vai muito além disso, são serviços médicos preconizados, educação defasada, assistência social não funciona. São constantes mitigações dos direitos garantidos pela Constituição Federal. É uma verdadeira “tortura” receber pais e crianças aterrorizados com humilhações sofridas pelos serviços públicos, para que seu filho ou filha receba atendimento necessário. Não faz muito tempo, uma família procurou o Conselho Tutelar, solicitando escola para os moradores de uma área rural. A escola que havia na localidade foi fechada e o município não ofertou transporte para que as crianças tivessem seu direito à educação em outra localidade. A secretaria de Educação Municipal aproveitando-se da condição de analfabetos dos pais, ficou apenas protelando, marcando reuniões e desmarcando na localidade, onde nunca compareceu nenhum representante dela. Esse é apenas um exemplo mínimo das situações absurdas que ainda acontecem nos tempos de ECA e de uma Rede de Proteção que deveria ser integrada.

Devido à grande omissão da rede, muitas vezes o conselheiro tem que fazer o papel, similar e incorreto de psicólogo ou assistente social, porque os programas de atendimentos assistenciais oferecidos pelo município não o fazem pela justificativa de não conseguir chegar até a família por falta de veículo ou combustível. A partir de nossas experiências, as instituições que ainda funcionam de modo a tentar garantir a real efetivação dessa norma estatutária são o Conselho Tutelar, o Ministério Público, o Poder Judiciário e a Polícia Civil.

Diante dessa situação, a população local acaba por afirmar que o Conselho Tutelar representa apenas mais um órgão que “nada faz” em prol de crianças e adolescentes. A sua parte na rede de garantias, seja apresentando o problema, cobrando, fiscalizando e denunciando, não é concretizada, principalmente quando as denúncias envolvem vizinhos e parentes, ou quando presenciam ou têm conhecimento de violações ou ameaças a direitos a crianças ou adolescentes e simplesmente se omitem, calando-se, o que dificulta ainda mais a identificação dos agressores. Não é difícil escutar que “fulano vive batendo em sicrana, e ela nem estuda, mas o Conselho Tutelar não vê isso”. Infelizmente o Conselho Tutelar não é

onipresente ou onisciente para identificar, sem a devida denúncia, mas daí até a população entender isso, muitos ainda sofrerão violações.

No dia a dia de trabalho, o Conselho tutelar constata que pouco pode fazer para que seja erradicada essa situação de frequente violação dos direitos das crianças e adolescentes no Brasil, apesar de dispor de uma magnífica lei, mas que se revela longe de ser efetivada.

Os direitos elencados no art. 227 da CF, como muitos autores afirmam, permanecem apenas no papel, pois, na prática, ainda existem de forma massiva infantes e juvenis privados de tudo aquilo que ela contempla. Até o direito à vida tem sido mitigado. A aliança social pregada pelo Estatuto, dedicado à proteção integral, não é suficiente para consolidá-la. É preciso aumentar a fiscalização do poder dado ao município sobretudo com a municipalização do sistema de proteção, pois não supre a necessidade da população a mera existência da Rede de Proteção, é necessário o seu real funcionamento com eficiência máxima, oferecida com o devido respeito e dignidade. Uma vez concretizada, os frutos advirão naturalmente.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após 28 anos da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, ainda coexistem as mazelas que o projeto inicial pretendia erradicar, embora não se possa negar que houve avanços e conquistas.

O Conselho Tutelar representou uma dessas conquistas, com pré-requisitos de autonomia própria, ausência de poder jurisdicional, porém, no Brasil, o órgão ainda não foi recebido com o devido respeito e importância que lhe fazem jus. Tudo isso se observa pelos inúmeros obstáculos interpostos para a não realização de suas atribuições, inclusive pela ausência de conhecimentos por parte de muitos de seus membros - uma vez que o Conselheiro Tutelar é um porta-voz da população local, intervindo com os demais integrantes do Sistema de Proteção a Direitos, com o intuito de efetivar direitos ou pelo descaso do poder público municipal com o mesmo. A autonomia funcional garantida pela norma infante garante ao Colegiado o poder de escolher a melhor forma de lidar com determinado assunto ou de garantir o melhor interesse do público que defende.

Vale a pena enfatizar a importância da responsabilidade do conselho Tutelar, que, mesmo sendo um órgão criado recentemente e mal interpretado pela maioria da população, vem tentando resgatar políticas públicas que gerem qualidade de vida de crianças e adolescentes e, conseqüentemente, promovam a cidadania. Como órgão paradigmático, o seu estudo e compreensão é extremamente necessário, visto que é o único órgão sem natureza jurisdicional que atua em toda rede de proteção, sem exceções. Vai do micro ao macrosistema de garantias, auxiliando os demais integrantes na criação das políticas públicas do município, além de por em prática essas políticas, uma vez que também tem atribuições na formação e na defesa de direitos humanos, tendo como referencial a criança e o adolescente.

É necessário entendê-lo como uma “ponte” entre o poder público e a comunidade local, como o porta voz dessa, prezando pelo desenvolvimento da cidadania.

REFERÊNCIAS

1. BIBLIOGRAFIA

AMIN, Andreia R. **EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE**. 2015.

BRASIL. **Código de Menores: Mello Mattos**. Decreto 17.943-A de 12 de outubro de 1927.

BRASIL.CONANDA. **Resolução n.º 113, de 19 de abril de 2006, dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Brasília. SEDH/CONANDA. 2006.

BRASIL. Lei Federal n. 8069, de 13 de julho de 1990. **ECA _ Estatuto da Criança e do Adolescente**. Brasília. 1990.

BRASIL. Relatório da Deputada Rita Camata. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, 29 jun. 1990.

BRASIL. SENADO FEDERAL, **Código de Menores**, Lei Federal 6.697, de 10 de outubro de 1979.

BRASIL. Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília. 1988.

CORREA, Aldrovando Fleury P. **Comentários ao Código de Menores**. São Paulo. Livraria Acadêmica Saraiva & C. editores. P.07. 1928.

MACIEL. Katia Regina L. A. **Curso de Direito da criança e do adolescente. Aspectos teóricos e Práticos**. São Paulo. 8ª edição. Editora Saraiva. 2015.

MORELLI, Ailton J. **A Criança, O Menor E A Lei: Uma Discussão Do Atendimento Infantil E Da Noção De Imputabilidade**. ASSIS, 1996. F 181. DISSERTAÇÃO (MESTRADO EM HISTÓRIA DA SOCIEDADE) - UNESP.

NAHAS, Thereza Christina. et al (org.). **Eca Efetividade E Aplicação: Análise Sob A Ótica Dos Direitos Humanos E Fundamentais. Construindo O Saber Jurídico**. São Paulo. Editora LTR. 2012.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Estatuto Da Criança E Do Adolescente Comentado: Em Busca Da Constituição Federal Das Crianças E Dos Adolescentes**. 2ª edição. rev., atual. e ampli. Rio de Janeiro. Editora Forense. 2015.

PILOTTI, Francisco e RIZZINI, Irene. **A Arte de Governar Crianças**. Rio De Janeiro. Amais Livraria e Editora. 1995.

RIZZINI, Irene. **As Bases da “Nova da Legislação” da Infância**. Brasília. EDUSU-CESPI/USU. 1993.

RIZZINI, Irma. **A Criança no Brasil hoje: desafio para o terceiro Milênio**. Rio de Janeiro. EDUSU-CESPI/USU.1993b.

SÊDA, Edson. **O Novo Direito da Criança e do Adolescente**. Rio de Janeiro. 1991.

SOARES, Judá Jessé de Bragança. In: CURY, Munir; AMARAL E SILVA, Antonio Fernando do; MENDEZ, Emílio Garcia (coords.). **Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado**. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

2. DOCUMENTOS ELETRÔNICOS

FRIZZO, Katia Regina, and SARRIERA, Jorge Castellá. **O Conselho Tutelar E A Rede Social Na Infância**. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/pusp/v16n4/v16n4a09.pdf> Acesso em 29/09/2018 as 02:32h.

SÊDA, Edson. **A A Z Do Conselho Tutelar .Providências Para Mudanças De Usos, Hábitos E Costumes Da Família, Sociedade E Estado, Quanto A Crianças E Adolescentes No Brasil**. Disponível em: http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/edson_seda/a_z_dos_conselhos_tutelares_edson_seda.pdf Acesso em 25/10/2018 as 15:19h.

ROSA, E. M., and TASSARA, E. T. O. **A Produção das Infâncias e Adolescências pelo Direito**. Disponível em <<http://books.scielo.org/id/vfgfh/pdf/jaco-9788579820601-18.pdf>> Acesso em 11/10/2018 as 15:02.