

## **A atuação do conselho tutelar no sistema de garantia dos direitos**

*Etelma T. de Souza<sup>1</sup>*

Esse texto pretende propor uma reflexão sobre as ações dos Conselhos Tutelares.

Assim, inicio com o disposto na lei 8.069/90, Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Brasil, 1990) sobre as características e atribuições do Conselho Tutelar.

No art. 131 do ECA encontramos que o Conselho Tutelar é um “órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta lei” (Brasil, 1990).

Enquanto órgão permanente o Conselho Tutelar, uma vez instalado, deve ser mantido, deve permanecer. Embora seu funcionamento seja regulamentado em lei municipal, o Poder Executivo local não tem poderes para fechá-lo.

A autonomia do órgão refere-se aos poderes de que é investido para zelar, promover e defender os direitos da criança e do adolescente. Os conselheiros, no uso de suas atribuições legais, não necessitam da autorização de outras pessoas ou órgãos públicos para agir.

Os conselheiros tutelares são agentes políticos, o que significa que, de acordo com Meirelles “[os agentes políticos] decidem e atuam com independência nos assuntos de sua competência, são as autoridades públicas supremas do governo e da administração na área de sua atuação, pois não estão hierarquizados, sujeitando-se apenas aos graus e limites constitucionais e legais e de jurisdição.” (1997: 72-73).

Aí podemos perceber uma primeira vinculação, pode-se dizer limite, à autonomia do Conselho Tutelar: os ditames estabelecidos nas leis.

Dizer que o CT é autônomo não significa que não possui vinculação alguma com outro órgão. O CT é vinculado administrativamente ao Poder Executivo local. Porém, há que se enfatizar que o vínculo é apenas administrativo, o que implica em destinar recursos orçamentários, dispor sobre horário de funcionamento do CT e remuneração, dentre outras medidas para que o órgão funcione adequadamente. Isso tudo, de acordo com o estabelecido em lei municipal. Esse vínculo administrativo não pode, em qualquer hipótese, interferir na autonomia da atuação do CT. A competência do Poder Executivo de garantir o bom funcionamento do CT refere-se à manutenção de infra-estrutura necessária para tal, o que inclui, além de recursos materiais, recursos humanos, como agentes administrativos, pessoas para faxina.

A autonomia é do CT e não do conselheiro tutelar, pois as decisões devem ser tomadas no coletivo e não individualmente. Mesmo que não haja consenso, que as decisões sejam pela maioria. Isso pode fortalecer o CT e suas decisões.

Enquanto órgão não jurisdicional, esse princípio referenda o CT como um órgão administrativo. A jurisdição compete ao Poder Judiciário e alude ao resguardo da ordem jurídica e autoridade da lei. O CT não julga. Julgamento é da competência do Poder Judiciário. Administrativamente, pode-se aplicar o conceito de jurisdição no sentido da área de abrangência da atuação do CT.

---

<sup>1</sup> Psicóloga e mestranda em Psicologia Social pela PUC/SP; educadora social

Quanto às atribuições do CT, de acordo com o art. 136, I do ECA (Brasil, 1990), compete ao CT atender crianças e adolescentes e aplicar as medidas de proteção “sempre que os direitos reconhecidos nesta lei forem ameaçados ou violados: por ação ou omissão da sociedade ou do Estado; por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsáveis; em razão de sua conduta” (art. 98).

É exatamente à aplicação das medidas que se refere a autonomia do CT. Compete a esse a decisão pelos encaminhamentos mais adequados às situações por ele atendidas. Porém, as decisões do CT, de acordo com o art. 137 do ECA “somente poderão ser revistas pela autoridade judiciária a pedido de quem tenha interesse” (Brasil, 1990). Se, por um lado, esse artigo reafirma a autonomia do CT, por outro, também garante às partes envolvidas o direito de pedir revisão da decisão do CT em caso de discordância com a mesma. Mas, também compete ao CT, recorrer à instância superior da “decisão da autoridade judiciária, contra ela apelando ou mesmo impetrando mandado de segurança, em sendo constatado que ela resultou violação de direito líquido e certo (ou prerrogativa legal) do órgão<sup>2</sup>”.

O CT também tem à sua disposição ações e instrumentos legais para recorrer em caso de descumprimento de suas decisões.

### **Das medidas de proteção**

As medidas de proteção descritas, constituem prerrogativas das ações do CT. Para aplicá-las é importante que os conselheiros tenham claro o disposto no artigo 100: “na aplicação das medidas levar-se-ão em conta as necessidades pedagógicas, preferindo-se aquelas que visem ao **fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários**<sup>3</sup>” (Brasil, 1990).

Os conselheiros tutelares observando esse artigo, atuarão mais efetivamente em prol dos direitos da criança e do adolescente e prevenirão ações equivocadas, muitas vezes motivadas por uma ação imediatista. Outro princípio norteador da ação do CT: “a mais objetiva e completa leitura possível da queixa ou situação da criança ou adolescente<sup>4</sup>”, assim, não compete ao CT interpretar ou julgar os casos que atende. Isso implica em uma atuação despojada de pré-conceitos relativos à criança, ao adolescente e à família atendidos. É necessário que o conselheiro, diante de uma situação de atendimento, busque o máximo de informações para subsidiar suas decisões. Dessa forma poderemos evitar as soluções imediatistas que, por vezes, somam-se a outras ações que trazem mais prejuízos aos atendidos em detrimento do ressarcimento do direito violado ou sob ameaça.

Dentre as medidas de proteção, destacarei a de abrigo em entidade. Isso porque, muitas vezes, não é observado o princípio básico que rege essa medida:

O abrigo é medida provisória e excepcional, utilizável como forma de transição para a colocação em família substituta, não implicando em privação de liberdade (Brasil, 1990, art. 101, § único)

Os conselheiros precisam ter a nitidez de que esta medida deve ser aplicada apenas como último recurso. Antes de decidirem por ela, há que se verificar a

---

<sup>2</sup>In: DIGIÁCOMO, Murillo J. (promotor de Justiça). **O Conselho Tutelar: Poderes e deveres face a Lei 8.069/90**. Disponível em: <http://www.portaldoconselhhotutelar.com.br/poderesedeversesct.htm>

<sup>3</sup> Grifo meu

<sup>4</sup> Fonte: Manual SIPIA Primeiros Passos. MJ/SEDH/DCA. Brasília, 2001

possibilidade de encaminhar a criança ou adolescente para outra pessoa da família, para algum parente próximo. Apenas após esgotar todas as possibilidades é que o CT procederá ao abrigo. Geralmente, essa decisão é tomada em casos que envolvem maus tratos. Mas, a lei também prevê como medida cautelar o “afastamento do agressor da moradia comum” (Brasil, 1990, art. 130), sendo essa da competência da autoridade judiciária e pouco requisitada e utilizada.

Na prática, o abrigo acaba por tornar-se rotineiro em muitos casos. Tal ocorre quando os conselheiros aplicam como primeira medida. Diante disso, podemos inferir a hipótese de que, além do princípio de excepcionalidade, também não foram observados aqueles referentes a levar em consideração a situação da família, suas necessidades, o direito à convivência familiar e comunitária e não se procedeu à leitura mais objetiva e completa do fato.

Na decisão pelo abrigo, há que se atentar para o fato de que, enquanto medida usada como forma de transição para a colocação em família substituta, o caso passa para a alçada do Poder Judiciário, a quem compete decidir sobre a suspensão ou destituição do poder familiar e encaminhamento para família substituta. Assim, se o CT pode abrigar, ele não poderá proceder ao desabrigo. Exceção a isso são aqueles casos em que o CT encaminha a abrigo por uma noite, por exemplo, quando uma criança ou adolescente provém de outro município e não é possível transportá-la para seu local de origem no período noturno ou quando não é possível localizar os responsáveis no horário do atendimento.

É preciso muita cautela ao decidir por essa medida, pois a mesma, ao invés de proteção, pode se tornar em uma violação do direito à convivência familiar e comunitária, provocando mais danos à criança, adolescente e família envolvidos.

### **Das atribuições do CT**

Para o CT exercer sua autonomia é necessário que tenha plena ciência de quais são suas atribuições e quais os instrumentos disponíveis para executá-las. Com isso, as chances de invadirem a competência de outros, ou de terem sua competência invadida, diminuem. Na ação conselheira é comum a confusão de papéis e invasão de competências. Exemplos disso não faltam: prefeituras que destituem conselheiros arbitrariamente; fechamento de CT; juízes e/ ou promotores que acham que mandam e determinam ações do CT, dentre muitos outros. Os conselheiros, por motivos diversos como falta de informações, por intimidação, medo, e outros, acabam achando que devem obediência, que são subordinados a esses atores e executam suas ordens, por vezes, deixando de exercer o que é de sua competência de fato.

Os conselheiros, por sua vez, também invadem competências de outrem, por exemplo, a da polícia.

O conselheiro que tiver domínio sobre suas atribuições, dificilmente incorrerá nesses equívocos. Pode-se dizer também que, além disso, o conselheiro estará agindo em função da de sua própria preservação. Se o mero exercício de sua função o expõe a riscos diversos, ao invadir competências alheias, esses riscos podem aumentar.

Outro equívoco comum é o não cumprimento das decisões do CT por outrem, por exemplo, quando da requisição de serviços públicos. Todos precisam ter clareza de que requisição é uma determinação e o não cumprimento pode configurar violação de direito, crime e/ ou infração administrativa. Um dos instrumentos de que dispõe o CT, diante de tal situação, é encaminhar o fato ao promotor da Justiça da Infância e

Juventude, para que este represente ao juiz, a fim de que seja determinado o acato à decisão do CT.

### **Considerações finais**

Nesse texto, não foi proposta elencar as atribuições do CT, posto que estão dispostas no ECA. Em busca de elucidá-las, sugiro uma leitura e reflexão profundas a quem tenha interesse. O objetivo é propor uma reflexão sobre a ação conselheira, destacando apenas alguns aspectos que ainda causam confusões diversas.

O CT atua nos três eixos do sistema de garantia dos direitos: promoção, controle e defesa. Assim, deve lutar pela efetivação dos direitos; por seu atendimento; participar ativamente no movimento pela infância e adolescência e junto aos órgãos de controle social; participar das discussões do orçamento público. Enfim, deve estar e atuar nos mais diversos espaços, somando forças para o cumprimento dos preceitos estabelecidos no ECA.

Ressalto seu importante papel, enquanto colaborador, para a implementação de políticas públicas de atendimento aos direitos, a partir das situações atendidas pelo CT, fornecendo subsídios sobre a real situação das crianças e dos adolescentes no município. Para auxiliar nesse aspecto, o CT tem no SIPIA – sistema de informação para a infância e adolescência – um poderoso instrumento para a ação conselheira e diagnóstico das situações que envolvem violações dos direitos e das entidades e equipamentos necessários para o atendimento e/ ou ressarcimento dos direitos.

A ação conselheira deve ser pautada por princípios éticos. Embora não tenhamos um “código de ética do CT”, esses princípios precedem qualquer código estabelecido. Refiro-me ao respeito ao outro, a uma atuação conselheira destituída de pré-julgamentos, de preconceitos, de crenças pessoais.

O CT precisa fazer uso de sua autoridade sem recorrer ao autoritarismo.

Pode-se dizer, ainda, que o conselheiro em sua prática exerce também a função de educador. Em sua relação com a criança, adolescente e/ ou família deve, sobretudo, saber ouvir e ter um “que fazer” com o que ouve, buscar compreender as aflições, condições de vida desses usuários e a situação na qual se encontram.

Ao recusar-se a realizar ações que não sejam de sua competência, o conselheiro, de certa forma, também atua como educador. Porém, ressalto que não seja uma recusa pura e simples, mas embasada pela lei. O conselheiro, por exemplo, mediante uma “ordem” do juiz ou promotor, pode responder (sempre por escrito) que “não pode atender à solicitação em virtude de não ser da competência do CT tal atribuição, de acordo com os artigos “tais” do ECA...”. Dessa forma, vai situando os atores sociais quanto às atribuições do CT e esclarecendo as relações estabelecidas entre os operadores do direito.

A relação do CT com todos integrantes do sistema de garantia dos direitos envolve negociação (não negociatas) e, para tanto, é necessário saber ouvir, saber colocar-se como autoridade, saber procurar as decisões mais adequadas.

Por fim, tratarei de mais duas questões pertinentes à atuação do CT.

A primeira refere-se à figura do “presidente” do CT. Muitos são os municípios em que é instituído o “presidente”. Orienta-se para que desfaçam essa constituição e, naqueles em que não existe tal figura, que não o constituam. Há implicações variadas nesse termo. Em minha atuação profissional<sup>5</sup>, ouvi várias vezes que “temos

---

<sup>5</sup> Atuação enquanto educadora social, ministrando formações para conselheiros e candidatos ao CT

presidente, mas é só no papel, aqui dentro não tem hierarquia, é todo mundo igual; é para organizar melhor o trabalho..." e outros argumentos semelhantes. Pode ser que na prática seja assim, porém, se existe esse acordo interno, há algo sobre o que não temos controle: o imaginário das pessoas. São comuns casos em que os usuários do CT, ou outros atores sociais, querem falar apenas com o presidente, tal é o poder (sobre o qual também não temos controle) o termo exerce. Recentemente, a mídia noticiou um fato envolvendo o CT de um município. Os jornalistas foram algumas vezes à sede do CT e só encerraram seu trabalho quando conseguiram entrevistar o presidente do CT.

Outro caso comum é concernente a convites oficiais para solenidades serem enviados em nome do presidente do CT.

Já ouvi também que, por questão de organização do fluxo de trabalho, é o presidente quem assina documentos e ofícios encaminhados pelo ou para o CT. Com isso, mesmo que a decisão não tenha sido individual, uma única assinatura (e com a chancela de um "presidente") pode dar margens ao entendimento de que aquele conselheiro foi o decisor e responsável pela ação. Orienta-se que todos os conselheiros assinem documentos e ofícios encaminhados e recebidos, visando ao fortalecimento do órgão e deixando claro que as decisões e ações são coletivas. Diversos outros exemplos poderiam ser citados, mas, penso que esses bastam para a recomendação de que esse "título" não exista no CT, pois é mais um elemento para a fragmentação da ação conselheira e fonte de conflitos.

A segunda questão diz respeito aos nomes ou "marcas" que os candidatos ao CT escolhem em período eleitoral. É comum encontrarmos nos nomes escolhidos alusão às atividades desenvolvidas pelos candidatos em suas comunidades e/ ou a profissões exercidas anteriormente. Exemplos comuns são aqueles que concorrem com um pré-nome: irmã (o), pastor, guarda, policial, professor (a), etc. Sugiro aos candidatos que concorram com seus nomes de registro civil, a fim de evitar mais confusões. Deve ficar claro para os usuários do CT que, ao procurar o órgão, será atendido por um **conselheiro tutelar** e não pelo irmão (ã), pastor... Isso também é, de certa forma, um exercício do papel de educador. O candidato ao CT vai educando a comunidade local, seus possíveis eleitores e se educando, no sentido de compreender o papel que passará a exercer caso eleito.

A função de conselheiro tutelar é ímpar. Penso que só se aprende a ser conselheiro tutelar "sendo". Porém, há muitas coisas que contribuem para uma ação conselheira eficiente e eficaz: estar e atuar nos espaços pertinentes à questão da infância e adolescência; se atualizar constantemente; participar de debates e eventos; estudar muito mas, sobretudo, agir com consciência, com propriedade de suas atribuições e no coletivo.

## **Bibliografia**

BRASIL. Lei Federal nº 8.069, de 13 de Julho de 1990. **Estatuto da Criança e do Adolescente**, Brasília, DF.

MEIRELLES, Hely L. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros editores, 1997, 22ª ed. p. 72-73