

Conselhos tutelares municipais

Agnaldo Simões Moreira Filho*

RESUMO

Os conselhos tutelares são os órgãos permanentes e autônomos, não jurisdicionais encarregados pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos das crianças e adolescentes. Órgão que vai representar a sociedade, uma vez que seus membros são por ela escolhidos para atribuições relevantes. Nesse trabalho foi realizada uma pesquisa doutrinária, da legislação e jurisprudencial, acerca do instituto do Conselho Tutelar Municipal, órgão trazido ao ordenamento Jurídico brasileiro através da Lei 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente).

PALAVRAS CHAVE

Conselho Tutelar, Crianças e Adolescentes, Proteção.

1. INTRODUÇÃO

Os conselhos tutelares são os órgãos permanentes e autônomos, não jurisdicionais encarregados pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos das crianças e adolescentes.

Ao colocar sob a responsabilidade da sociedade, além do Estado e da família, o dever de assegurar à criança e ao adolescente os direitos fundamentais, a Constituição Federal (art.227) abriu ensejo a uma participação efetiva de todos na nobre tarefa.O Conselho

Tutelar é, por excelência, o órgão que vai representar a sociedade, uma vez que seus membros são por ela escolhidos para atribuições relevantes (Roberto João Elias 2004).

O presente trabalho visa dar uma visão geral dos Conselhos Tutelares, órgãos trazidos ao ordenamento jurídico brasileiro através da Lei 8.069/90, (Estatuto da Criança e do Adolescente) bem como, mostrar os objetivos do legislador ao criar o órgão e observar, nesses 17 anos de existência, as evoluções por que o instituto passou e traçar uma discussão sobre a eficácia do órgão na tentativa de fazer valer os direitos garantidos na Lei menorista.

Para alcançar tal objetivo, foi consultada a legislação pertinente, a doutrina sobre o tema e a jurisprudência, no intuito de se fazer um estudo consistente sobre a matéria abordada.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1. Conceito

O Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente.

O artigo 131 do Estatuto da criança e do adolescente nos traz o conceito legal de conselho tutelar:

Art. 131 – O conselho tutelar é o órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta lei.

O artigo transcrito acima trás não somente o conceito como também algumas das características do órgão, que serão discutidas em momento oportuno.

Entre os doutrinadores, temos algumas definições dos Conselhos Tutelares:

Para Tânia da Silva Pereira "conselho tutelar é órgão municipal que exerce atribuições específicas previstas no art. 136-ECA, e ainda aquelas que visam articular a comunidade para solucionar os problemas infanto-juvenis que lhe são peculiares".

Cyrino e Liberati nos trazem a seguinte conceituação:

"Antes de mais nada, o Conselho Tutelar caracteriza-se por um espaço que protege e garante os direitos da criança e do adolescente, no âmbito municipal. É uma ferramenta e um instrumento de trabalho nas mãos da comunidade, que fiscalizará e tomará providências para impedir a ocorrência de situações de risco pessoal e social de crianças e adolescentes. (...)"

2.2. Características

Vistas essas noções conceituais, podemos destacar algumas características dos Conselhos tutelares que passamos a estudar agora:

A-Permanência: a Lei define o Conselho tutelar como órgão permanente, visando a intenção de mantê-lo perpétuo, sem sofrer a interrupção em suas atividades por motivo de modificação dos seus quadros ou do poder público municipal, atendendo a fins político-partidários.

B-Autonomia: outra das características básicas do Conselho Tutelar é a autonomia, nesse sentido, o órgão deve funcionar sem qualquer influência de outros órgãos da administração pública. É essa autonomia que garantirá o desempenho das atribuições previstas em Lei.

C-Não jurisdicionalidade: característica que podemos observar também no artigo 136 do ECA, que conceitua o Conselho Tutelar, e que, parece-nos óbvia, haja vista que essa é característica privativa do Poder Judiciário. Pode, porém, o Conselheiro Tutelar encaminhar ao Ministério Público ou ao Poder Judiciário as questões dentro de suas atribuições.

Essas são as principais características do órgão elencadas pelos doutrinadores.

2.3. Atribuições Dos Conselhos Tutelares

O artigo 136 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) nos traz as atribuições dos Conselhos Tutelares.

Diz o artigo:

"Art.136 -São atribuições do Conselho Tutelar:

I - atender as crianças e adolescentes nas hipóteses previstas nos arts. 98 e 105, aplicando as medidas previstas no art. 101, I a VII;

II - atender e aconselhar os pais ou responsável, aplicando as medidas previstas no art. 129, I a VII;

III - promover a execução de suas decisões, podendo para tanto:

a) requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança;

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

IV - encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou adolescente;

V - encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência;

VI - providenciar a medida estabelecida pela autoridade judiciária, dentre as previstas no art. 101, de I a VI, para o adolescente autor de ato infracional;

VII - expedir notificações;

VIII - requisitar certidões de nascimento e de óbito de criança ou adolescente quando necessário;

IX - assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente;

X - representar, em nome da pessoa e da família, contra a violação dos direitos previstos no art. 220, § 3º, inciso II, da Constituição Federal;

XI - representar ao Ministério Público, para efeito das ações de perda ou suspensão do pátrio poder."

Pode-se observar, da leitura do artigo, que o Conselho Tutelar tem uma variada gama de funções, dentre elas solicitação de vagas em estabelecimentos públicos de ensino, requisição de serviços nas áreas de serviço social, saúde, previdência entre outros, assim como a proteção do menor vítima de maus tratos.

É atribuição deste órgão também, a aplicação das medidas protetivas elencadas no artigo 101 I a VII do ECA sempre que ocorrer uma das situações previstas nos artigos 98 e 105 do mesmo diploma legal, ou seja, criança ou adolescente em situação irregular ou que tenha cometido ato infracional.

O artigo 101 do ECA diz que verificadas qualquer das situações previstas no artigo 98, (situação irregular)a autoridade competente poderá determinar, dentre outras, as seguintes medidas:

I - encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade;

II - orientação, apoio e acompanhamento temporários;

III - matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental;

IV - inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente;

V - requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial;

VI - inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos;

VII - abrigo em entidade.

As hipóteses de situação irregular estão disciplinadas no artigo 98 do ECA.

Diz o referido artigo:

"Art.98.As medidas de proteção à criança e ao adolescente são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos nesta Lei forem ameaçados ou violados:

I - por ação ou omissão da sociedade ou do Estado;

II - por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável;

III - em razão de sua conduta."

É também atribuição do Conselho Tutelar, a aplicação de sanção aos pais ou responsáveis pela criança ou adolescente nos termos do artigo 129 I a VII do ECA, quis sejam:

"Art. 129. São medidas aplicáveis aos pais ou responsável:

I - encaminhamento a programa oficial ou comunitário de proteção à família;

II - inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos;

III - encaminhamento a tratamento psicológico ou psiquiátrico;

IV - encaminhamento a cursos ou programas de orientação;

V - obrigação de matricular o filho ou pupilo e acompanhar sua freqüência e aproveitamento escolar;

VI - obrigação de encaminhar a criança ou adolescente a tratamento especializado;

VII – advertência."

As demais medidas previstas nos incisos VIII a X desse artigo, quais sejam, perda da guarda; destituição da tutela; ou suspensão ou destituição do pátrio poder (poder familiar conforme interpretação Constitucional e conforme os artigos 1.630 a 1.638 do Código Civil/02) não são atribuições dos Conselhos Tutelares pois prescindem de chancela do Poder Judiciário, em processo devidamente marcado pelo contraditório e acompanhado pelo Ministério Público.

As decisões (deliberações) dos conselhos tutelares só podem ser revistos pela autoridade judiciária, mediante pedido de quem tenha legítimo interesse.

Discute-se, na doutrina, sobre a possível revogação do artigo 136 do ECA pela lei 8.662/93 que regulamenta a atividade de Assistente Social.

Alyrio Cavallieri, é um dos doutrinadores que advoga essa tese. Diz ele:

"No nosso caso, o Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei Federal de julho de 1990, disciplinou o atendimento de crianças e adolescentes em situação de risco (art. 98), de crianças infratoras (art. 105) e o atendimento e aconselhamento de pais ou responsável, por um órgão colegiado denominado Conselho Tutelar, formado por membros, cuja exigência do art. 133 possam ser definidos como leigos ou não necessariamente detentores do grau em Serviço Social, oficialmente reconhecido, expedido por estabelecimento de ensino superior existente no país ou no estrangeiro, desde que devidamente revalidado e registrado em órgão competente no Brasil.

No dia 07.06.1993, o Presidente da República sancionou a Lei Federal nº 8.662, decretada pelo Congresso Nacional e que entrou em vigor em 08.06.1993, dispondo sobre a profissão de Assistente Social, que revogou o Estatuto da Criança e do Adolescente, na parte em que trata de atendimento através de Conselho Tutelar, órgão colegiado, formado por pessoas leigas. Primeiro, porque atribui competência ao Assistente Social (art. 4º, itens III e V) de encaminhar providências, e prestar orientação social a indivíduos, grupos e à população; orientar indivíduos e grupos de diferentes segmentos sociais no sentido de identificar recursos e de fazer uso dos mesmos no atendimento e na defesa de seus direitos. Como se verifica, tratam-se daquelas mesmas funções não jurisdicionais que o Estatuto atribui ao

Conselho Tutelar. Em segundo lugar, estabelece em seu art. 5º, incisos I, II, III, IV e XII como atribuições privativas do Assistente Social: Art. 5º Constituem atribuições privativas do Assistente Social:

I - coordenar, elaborar, executar, supervisionar e avaliar estudos, pesquisas, planos, programas e projetos na área de Serviço Social;

II - planejar, organizar e administrar programas e projetos em Unidade de Serviço Social;

III - assessoria e consultoria e órgãos da Administração Pública direta e indireta, empresas privadas e outras entidades, em matéria de Serviço Social;

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

.....

XII - dirigir serviços técnicos de Serviço Social em entidades públicas ou privadas. O terceiro ponto, mesmo no que concerne aos auxiliares, 'somente os estudantes de Serviço Social, sob a supervisão direta de Assistente Social em pleno gozo de seus direitos profissionais poderão realizar estágio de Serviço Social'. Por último, além de expressamente revogar as disposições em contrário (art. 24), pelo princípio acima referido, da Lei de Introdução ao Código Civil, havendo o Estatuto estipulado o atendimento por um Conselho e Lei posterior atribuído competência para o mesmo fim a um único profissional específico, encontra-se revogado o art. 136 do ECA no que tange à idéia de colegiado para esse tipo de atendimento. Portanto, nem se diga que bastar-se-ia incluir o inciso IV ao art. 133, impondo-se a exigência de formação em Serviço Social para se conformar a Lei nº 8.609/90 à nova Lei 8.662, de 07.06.1993, porque o que houve foi revogação das disposições em contrário e não alteração de dispositivo específico da Lei anterior".

Tânia da Silva Pereira defende tese oposta ao autor supracitado, em que diz:

"Concluindo, consideramos totalmente infundada a tese da revogação do art. 136 – ECA pela Lei nº 8.662/93, que regulamenta a profissão de assistente social.

Há que se destacar, mais uma vez, para melhor compreensão, que o Conselho Tutelar é órgão colegiado, permanente e não jurisdicional que tem como finalidade zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente.

Suas atribuições não são, portanto, decorrentes do exercício de uma profissão. São originárias de uma Lei Federal, de maior amplitude, a qual desenvolve um princípio constitucional (art. 227 – CF) e que define, como prioridade absoluta, parte considerável da população brasileira que representa mais de 70 milhões de pessoas com menos de 18 anos.

Diga-se de passagem, a assistência social é uma destacada atividade que tem a maior importância no atendimento da população infanto-juvenil. Efetivamente, seria de profunda coerência a participação permanente de, pelo menos, um profissional entre os membros escolhidos para o Conselho Tutelar.

São também importantes as atribuições, declaradas "privativas" do Assistente Social, previstas no art.5º da Lei nº 8.662/93; elas, no entanto, não esgotam, em definitivo, as atribuições do Conselho Tutelar ao âmbito, somente, da assistência social, estaríamos cometendo o mesmo erro do passado, mantendo-o, restritivamente, no campo malsucedido do assistencialismo.

Quando, por exemplo, o Conselho Tutelar assessora o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente (art. 136–IX–ECA), sua competência extrapola aquelas previstas na Lei nº 8.662/93.

Não bastassem tais alegações, buscamos nas normas básicas da Lei de Introdução ao Código Civil elementos concretos definitivos para demonstrar como são infundadas tais alegações.

A Lei 8662/93 não revogou expressamente a Lei 8.069/90. E não se trata de "revogação tácita", pois não existe incompatibilidade entre uma e outra, nem esta regula inteiramente a matéria tratada naquela (Lei de introdução, art. 2º, § 1º)".

O leitor tem aqui uma breve exposição dos argumentos que cada corrente usa para sustentar sua tese e a partir destas, pode obter conclusões e se filiar a uma delas. Parece-nos mais coerente a posição adotada pela professora Tânia da Silva Pereira que afasta a possibilidade de revogação do artigo 136 do ECA pela Lei 8.662/93.

2.4. Os Conselheiros Tutelares

O ECA dispõe que cada município terá pelo menos um Conselho Tutelar composto por 5 (cinco) membros.

Os Conselheiros Tutelares devem ser eleitos pela comunidade local para mandato de 3 (três) anos, podendo serem reconduzidos ao cargo por uma vez através de reeleição.

A legislação municipal que regulamentar o Conselho é que disporá sobre as normas de realização do pleito eleitoral.

Diz, o ECA que os candidatos ao cargo de Conselheiro Tutelar devem ser pessoas de reconhecida idoneidade moral; ter idade superior a 21 anos; e residir no município, sendo que a Lei municipal que dispuser sobre a criação e funcionamento do Conselho, disporá sobre a possibilidade de remuneração dos Conselheiros.

A natureza jurídica do Conselheiro Tutelar, difere da do funcionário público, muito embora a natureza do serviço prestado seja de ordem pública, haja vista que é vinculado a órgão público municipal. O Conselheiro não tem vínculo de emprego com a prefeitura, não goza das prerrogativas dos funcionários públicos (como estabilidade), nem tem relação de subordinação com o prefeito municipal.

Também não pode o Conselheiro Tutelar ser considerado um agente político, muito embora exerça função pública, e tenha sido eleito pela comunidade para efetuar tal atividade, nem,

tampouco, ser considerado um particular em colaboração com a administração, já que, o Conselheiro será remunerado pelos serviços prestados, se assim dispuser a Lei municipal.

Percebe-se que não é uma questão simples a determinação da natureza jurídica do Conselheiro Tutelar.

Em artigo publicado em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9192> Paulo José Azevedo Branco traz a sua opinião:

"À vista de tal, cremos, pois, o conselheiro como agente honorífico, assim entendido como aquele cidadão nomeado (após escolha em processo eleitoral) pelo Poder Público Municipal, para prestar serviços ao Estado, em prazo determinado, em razão de sua honorabilidade — confira-se, nesse ponto, o que prevê o inc.I do art.133 da Lei 8.069, de 13.7.1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente) —, sem qualquer vínculo empregatício ou estatutário".

E conclui dizendo que:

"Dessa forma, à vista de tal, entendemos que o conselheiro tutelar é agente honorífico; não usufruem dos direitos e vantagens próprios aos servidores públicos municipais (p.ex., diárias), só fazendo jus aos que lhes forem atribuídos pela legislação específica; não podem acumular cargo/emprego/função pública, eis que a condição de conselheiro deve lhe ocupar toda sua carga horária".

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 madrasta e enteado e parentesco com o Juiz e o representante do Ministério Público que atuarem na Vara de Infância e Juventude.

Uma vez observado qualquer desses impedimentos, o Ministério público pode impugnar a candidatura ou requerer o afastamento do Conselheiro já eleito.

2.5. Competência

A competência para atuação dos Conselhos Tutelares, é definida no ECA. Em casos de incidência do artigo 98 do ECA, é competente o Conselho Tutelar da residência dos pais ou responsáveis, em caso de ato infracional cometido pelo adolescente, é competente o Conselho do local onde ocorreu o fato.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS:

Diante do que foi estudado, percebe-se que os Conselhos Tutelares, são órgãos de grande importância no sentido de democratizar o atendimento às crianças e adolescentes, e está em total acordo com a diretriz trazida pelo ECA de que são solidariamente responsáveis pelo cumprimento do quanto disposto no Estatuto, a família da criança ou adolescente, a sociedade e o Estado.

Muitas críticas são feitas ao instituto, já que este não foi totalmente disciplinado pelo ECA, que deixou ao legislador municipal a tarefa de definir como funcionará o órgão em seu município, mas, temos por certo que se nesses 16 anos de vigência do Estatuto, os Conselhos Tutelares não alcançaram os objetivos para os quais foram criados (a maioria dos municípios brasileiros sequer criou seus Conselhos), não foi por barreiras na legislação, e sim, falta de vontade política e pela ausência de comprometimento dos agentes políticos com a realização dos direitos fundamentais das crianças e adolescentes previstos na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente.

4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRANCO, P.J.A. Natureza jurídica do conselheiro tutelar. Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 1239, 22 nov. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9192>>. Acesso em: 04 de dez de 2006.

CAVALLIERI, A. Falhas do Estatuto da Criança e do Adolescente. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

ELIAS, R.J. Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente. São Paulo: Saraiva, 2004.

ISHIDA, V.K. Estatuto da Criança e do Adolescente: Doutrina e Jurisprudência. São Paulo: Atlas, 2005.

LIBERATI, W.D. e CYRINO, C.B. "Conselhos e fundos no estatuto da criança e do adolescente". São Paulo, Malheiros, 2003.

PEREIRA, T.da.S. Direito da Criança e do Adolescente. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

TAVARES, J.de.F. Comentários do Estatuto da Criança e do Adolescente. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

* Graduando do curso de Direito das Faculdades Jorge Amado – Salvador-Bahia.

Disponível em:

<http://www.webartigos.com/articles/2488/1/conselhos-tutelares-municipais/pagina1.html>

Acesso em: 15 maio 2008.