



FUNDAÇÃO PRESIDENTE ANTÔNIO CARLOS DE UBÁ
FACULDADE DE DIREITO
2020

**A AUTONOMIA DO CONSELHO TUTELAR E A INTERFERÊNCIA
EXTERNA DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

MARIA LAURA BICALHO CALÇADO DO AMARAL - marialauracalçado@outlook.com

ALEXANDRE RIBEIRO DA SILVA - profalexandreribeiroadv@gmail.com

RESUMO

O objetivo deste artigo é realizar uma análise dos meios de atuação do conselho tutelar como principal garantidor dos direitos da criança e do adolescente, aprofundando em sua autonomia e limitações impostas pela lei e por políticas públicas exercidas por órgãos, pouco estudadas pela doutrina brasileira e que podem ser essenciais para uma possível ampliação de acesso à justiça e pacificação de conflitos. Ademais, traz como problemática a interferência na autonomia do conselho tutelar, característica encontrada no Estatuto da Criança e do Adolescente, na parte relacionada ao órgão municipal.

Palavras - Chave: Estatuto da Criança e do Adolescente; Conselho Tutelar; Solução de controvérsias;

ABSTRACT

The objective of this article is to carry out an analysis of the means of action of the tutelary council as the main guarantor of the rights of children and adolescents, deepening their autonomy and limitations imposed by law and by public policies exercised by agencies, little studied by Brazilian doctrine and which they can be essential for a possible expansion of access to justice and conflict pacification. Furthermore, it brings as a problem the interference in the autonomy of the tutelary council, a characteristic found in the Statute of the Child and Adolescent, in the part related to the municipal body.

Keywords: Child and Adolescent Statute; Guardianship Council; Dispute settlement;

INTRODUÇÃO

O presente estudo traz como problemática a autonomia do conselho tutelar, característica encontrada no Estatuto da Criança e do Adolescente, na parte relacionada ao órgão municipal, a partir da potencial interferência do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Sistema de Garantia de Direitos como expansão do órgão municipal.

No primeiro capítulo será abordado o surgimento e a evolução histórica do conselho tutelar, e que se tornou o principal garantidor dos direitos da criança e do adolescente, abordando também o amparo do ECA em relação ao conselho. Já o segundo capítulo aborda dois principais conselhos que podem ser considerados uma extensão do conselho tutelar, sendo eles o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Sistema de Garantia de Direitos, ambos órgãos públicos de abrangência municipal. O terceiro capítulo aborda, de maneira superficial, a interferência dos órgãos citados acima na autonomia do conselho tutelar através de políticas públicas.

Este trabalho adota como marco teórico o livro de Maduca Lopes, “A escolha do melhor caminho”, onde a autora relata sua experiência na área da infância e juventude como conselheira tutelar, apresentando experiências pessoais com todas as dificuldades e desafios que lhe são inerentes.

Para efetivar os objetivos pretendidos com este artigo, é imprescindível a coleta de informações através de pesquisas bibliográficas, a legislação atual vigente, doutrina, textos da internet, artigos de juristas e notícias, apresentado através do método dedutivo.

1. O CONSELHO TUTELAR COMO PRINCIPAL GARANTIDOR DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Os direitos fundamentais do indivíduo são garantidos a todos por meio da Constituição Federal de acordo com o seu artigo 5º. O conceito de direitos fundamentais pode ser definido como direitos inerentes à vida digna. São eles: igualdade de direitos e

obrigações, ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei, ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante, dentre outros. No entanto, crianças e adolescentes são tutelados desses e outros direitos fundamentais de uma forma mais abrangente e efetiva com a ação proativa de um Conselho Tutelar presente.

O Conselho Tutelar é órgão público de abrangência municipal que tem como objetivo garantir a efetividade dos direitos da criança e do adolescente nos termos do ECA (Estatuto da criança e do adolescente – Lei 8.069/90), previsto nos artigos 132, 134, 135 e 139 da referida legislação. É de competência do Conselho Tutelar fiscalizar e tomar as medidas cabíveis para impedir e combater situações de risco ao menor.

O Conselho Tutelar, a partir do ECA (Estatuto da criança e do adolescente – Lei 8.069/90), assegura, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos fundamentais das crianças referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária. Neste sentido,

Estudos demonstram que a formação do cérebro se completa apenas com o alcance da vida adulta. Na adolescência o córtex pré-frontal não freia emoções e impulsos primários. Também nesta fase de formação o cérebro adolescente reduz as sensações de prazer e satisfação que os estímulos da infância proporcionam, o que impulsiona a busca de novos estímulos. Atitudes impensadas, variações de humor, tempestade hormonal, onipotência juvenil são características comuns a esta fase de formação fisiológica do adolescente, **justificando tratamento diferenciado por meio da lei especial que o acompanha durante esta etapa da vida.** (MACIEL, 2015, p. 75)
Grifos nossos.

Por meio do Estatuto da Criança e do Adolescente, para cumprir com eficácia sua principal função, o Conselho Tutelar, deve executar com zelo as atribuições que lhe foram conferidas pela referida legislação, o que na prática resulta na faculdade de aplicar medidas em relação às crianças e adolescentes, aos pais ou responsáveis, às entidades de atendimento, ao poder executivo, à autoridade judiciária, ao Ministério Público e às suas próprias decisões, nos termos do art. 131 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Desde o atendimento à gestante até a maioridade do indivíduo, os conselheiros tutelares garantem assim a proteção do nascituro até o momento em que o adolescente passa a ser responsável por seus próprios atos. Para tanto, lhes foram dadas atribuições, que estão elencadas ao decorrer do Estatuto, dentre elas, consta no artigo 131 a

atribuição norteadora, qual seja “zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente”.

Já o artigo 136 dá ao conselho tutelar a possibilidade de tomar medidas protetivas às crianças e aos adolescentes, bem como atender e aconselhar os pais ou responsáveis. Como, por exemplo, requisitar serviços públicos na áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança, representar junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações, dentre outras. As medidas citadas no artigo, são providências a serem tomadas com o objetivo de salvaguardar os direitos do menor, já citados a cima no presente estudo.

Além de possuir um caráter protetivo em relação aos direitos da criança e do adolescente, sua atribuição engloba também a prevenção de atos que violam esses direitos. Os conselheiros devem atuar de forma que consigam perceber atitudes e comportamentos sistemáticos ou anormais, e averiguar tais situações. É de grande valia evidenciar a importância do conselho na sociedade, aliando a proteção e prevenção de violência contra crianças e adolescentes em todo território nacional. O artigo 98 do mesmo dispositivo legal, explicita situações que necessitam da aplicação de tais medidas:

Art. 98. As medidas de proteção à criança e ao adolescente são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos nesta Lei foram 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.

Mas, apesar ter sido criado por uma Lei Federal, o órgão é regido por leis municipais, e conta com participação popular, como consta no art.131 do ECA, onde diz que “o Conselho Tutelar é encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente. Além disso, pode-se dizer que o conselho conta com uma democracia participativa, sendo os 5 conselheiros tutelares eleitos pela população do município,

O artigo 132 do ECA, deixa claro que em cada Município haverá no mínimo um Conselho Tutelar composto por cinco membros escolhidos pela população local para um mandato de quatro anos; devem estes atuar em conjunto, entendendo que as diferenças serão deixadas de lado em prol de uma causa única e muito maior do que cada um. (LOPES, 2014, p. 29)

Portanto é de competência municipal a criação do Conselho Tutelar, como também a criação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente que, após criados, exercem as atribuições previstas em Lei.

Quanto à seleção dos conselheiros tutelares¹, cabe também ao Poder Executivo local através de lei, estabelecer requisitos mínimos para os candidatos, de acordo com as necessidades de cada município. Mas, em todos os municípios são obrigatórios três requisitos mínimos: ter reconhecida idoneidade moral; ter idade superior a 21 anos e residir no município de atuação.

É permitido ao Conselho Tutelar, aplicar apenas medidas administrativas, e não é de sua jurisdição julgar ou aplicar atos judiciais. Há uma discussão em torno da eficácia das medidas administrativas, e da limitação imposta aos conselheiros tutelares, o que nos leva a refletir sobre as características dadas conselho.

Porém, conforme se ressaltará no presente estudo, há questões e problemas quanto aos limites as autonomia do Conselho Tutelar e a interferência externa das políticas públicas através dos órgãos de Sistema de Garantia de Direitos (SDG) e do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Como essas políticas limitam a autonomia do Conselho Tutelar, é necessário refletir se tal ingerência afeta a efetividade da atuação do mesmo, tendo em mente que se trata de uma instituição democrática que atua na promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, representando diretamente a sociedade que conta com o cumprimento a rigor de suas atribuições.

2. O CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E O SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS COMO EXPANSÃO DO CONSELHO TUTELAR

Para a tutela dos direitos da Criança e do Adolescente em âmbito municipal, além do Conselho Tutelar, existe também o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), criado a partir de lei Municipal, e previsto no art.

¹ O processo de escolha dos conselheiros, está elencado no artigo 139 do ECA, que estabelece: “O processo para 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”.

139 da Lei 8.242/91 (Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - Conanda) e o “Sistema de Garantia de Direitos” (SGD).

O CMDCA é um órgão municipal proporcional, que conta com a ajuda da população e do poder executivo local, e que determina a política pública do município voltada a crianças e adolescentes.

Nos aspecto governamental, é da jurisdição do prefeito, por meio de ato administrativo, nomear os representantes dos órgãos governamentais que irão fazer parte do Conselho Municipal de Direito da Criança e do Adolescente. Já no aspecto social, os componentes deverão ser escolhidos através de uma eleição, por meio da organização de um fórum próprio. Dessa forma, será necessário constituir uma Comissão Organizadora do Processo de Escolha, que se encarregará de conduzir da melhor forma a assembleia para a votação dos representantes. Esta comissão deve ser miscigenada exclusivamente por representantes da sociedade civil.

No caso de escolha da primeira representação da sociedade civil para a composição dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, o processo deve ser concluído em até 60 (sessenta) dias após o Poder Executivo sancionar a lei de criação do Conselho, conforme procedimentos estabelecidos no art. 8º da Resolução 105/2005 do CONANDA. (Cartilha do Ministério Público “Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselho Tutelar”, p. 10)

A principal atribuição Conselho Municipal é a de estabelecer e determinar a política pública do município, ou seja, a de definir as prioridades de legislação do município. Para que essa atribuição seja feita de uma forma que atenda as necessidades específicas do município, o CMDCA precisa de informações acerca das maiores pendências da população infanto-juvenil, dos principais tipos de violação de direitos destacados no município, etc. Entende-se por Políticas Públicas:

“A linha de ação coletiva que concretiza direitos sociais declarados e garantidos em lei. É mediante as Políticas Públicas que são distribuídos ou redistribuídos bens e serviços sociais, em resposta às demandas da sociedade. Por isso, o direito que as fundamenta é um direito coletivo, e não individual”. (OLIVEIRA apud CARVALHO, 2002, p.12)

Toda política pública adotada pelo município para o atendimento de crianças e adolescentes passará por deliberação e fiscalização do CMDCA. Neste sentido,

O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente (CMDCA) é um espaço de articulação entre o Poder Público e a Sociedade Civil e que tem por objetivo, a deliberação, formulação e controle das ações em todos os níveis de política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente. E como qualquer outro conselho gestor, é composto por 50% de membros da sociedade civil e 50% do poder público. É importante ressaltar que o trabalho dos CMDCA's, estruturam-se em comissões temáticas paritárias, que se encarregam de preparar e analisar as matérias a serem apreciadas e deliberadas nas reuniões ordinárias. (MEDEIROS, 2018, n.p)

O CMDCA, está previsto na lei nº 8.242/91 que cria o Conanda, Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. De acordo com o art. 2º da referida legislação, compete ao Conanda:

- I- Elaborar as normas gerais da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, fiscalizando as ações de execução, observadas as linhas de ação e as diretrizes estabelecidas nos artigos 87 e 88 do ECA;
- II- Zelar pela aplicação da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente
- III- Dar apoio aos Conselhos Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, aos órgãos estaduais, municipais, e entidades não governamentais para tornar efetivos os princípios, as diretrizes e os direitos estabelecidos no ECA.
- IV- Avaliar a política estadual e municipal e a atuação dos Conselhos Estaduais e Municipais da Criança e do Adolescente (grifos nossos)**

É necessário destacar, que o Conselho Municipal da Criança e do Adolescente, tem como principal função formular e determinar políticas públicas municipais necessárias para a garantia dos direitos infanto-juvenil. Assim como o Conanda, entretanto no âmbito municipal.

Ainda, agindo em consonância com o conselho tutelar, existe também o Sistema de Garantia de Direitos (SGD), que surgiu em 2006 que pode ser entendido como o conjunto de instituições e instâncias do poder público no aproveitamento de estruturas de elevação. Defesa e controle para a efetivação dos direitos da criança e do adolescente, em todo o nível nacional, qual sejam federal, estadual, municipal e distrital, efetivando as normas do ECA.

Diferente do que a maioria da sociedade e, infelizmente também algumas autoridades (juízes, promotores, delegados etc.) imaginam, o Conselho Tutelar não é um órgão que executa ações. O Conselho Tutelar recebe as demandas e as encaminha para os órgãos competentes que fazem parte do Sistema de Garantia de Direitos (SGD), para que, então, estes possam fazer o

atendimento necessário a cada caso e, assim, “dar fim” à demanda apresentada. (LOPES, 2014, p. 26)

O sistema de garantia de direitos é formado por vários órgãos, federais, estaduais e municipais, como o Ministério Público, Defensoria Pública, governo e conselhos dos direitos da criança e do adolescente, como CONANDA e CMDCA. Não deve se falar em atuação concreta do sistema de garantias. Segundo o promotor de Justiça do Paraná, Murillo José Digíacomo:

A ideia básica da criação do Conselho Tutelar é a “desjudicialização” do atendimento prestado à criança e ao adolescente (bem como as suas famílias), pelo que o Conselho Tutelar não necessita do “aval” da autoridade judiciária para agir e/ou fazer valer suas decisões. (DIGIÁCOMO, 2013, p. 221)

Para uma melhor funcionalidade do sistema de garantias, é de extrema importância que os poderes públicos, em todos os níveis, estejam em constante atrelamento, compartilhando encargos e contribuindo a partir de suas áreas de atuação para um senso comum. Juntos, esses componentes devem organizar táticas e ações que estejam de acordo com a necessidade local, seja município, comunidade, ou bairros.

3. A AUTONOMIA DO CONSELHO TUTELAR E DA INTERFERÊNCIA EXTERNA DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELO SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS (SGD) E CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA (CMDCA)

De acordo com o art. 131, ECA, o Conselho Tutelar tem três características principais: é permanente, pois não pode ser dissolvido pelo município; é um órgão não jurisdicional, pois seus atos são apenas administrativos; e autônomo, sendo livre para tomar suas próprias decisões, sem interferências ou influência de outros órgãos em sua atuação.

A primeira característica consagra a independência do Conselho Tutelar perante o município e, conseqüentemente seus órgãos como o CDMA e SGD. Conforme já externado no trabalho, apesar de da participação municipal na regência e participação dos conselhos, os mesmos seguem ditames do ECA (Estatuto da criança e do

adolescente – Lei 8.069/90), justamente para que sua atuação seja referenciada no interesse primordial de crianças e adolescentes, de forma mais abrangente e direta do que políticas públicas locais.

Em tese, o conselho tutelar, no desempenho de suas atribuições legais, não se subordina aos Poderes Executivo e Legislativo Municipais, ao Poder Judiciário ou ao Ministério Público. É o que diz o art. 5º da Resolução nº 75/2001 do CONANDA, que também recomenda, em contradição, que “ele (CT) esteja (para fins meramente administrativo-burocráticos) vinculado à estrutura geral do Poder Executivo, a exemplo dos demais órgãos do município” (CONANDA, 2001).

No mesmo sentido, a natureza administrativa de seus atos garante autonomia perante controle prévio do poder judiciário, permitindo maior efetividade e celeridade na prestação de seus serviços. Mas para tanto, é necessária a sua terceira característica que é a autonomia do órgão.

Dessa forma, pode-se dizer que a autonomia do Conselho tutelar é expressa de duas maneiras. Como vai atender suas atribuições, quais os tipos de ações que poderão e serão aplicadas e a forma de relação com as partes envolvidas, sejam elas família, sociedade ou governo. Além disso, é em relação a quais medidas serão aplicadas e o devido momento. Sua independência, remete a poderes e medidas que possam ser tomadas antes de passar por órgãos jurisdicionais, como Ministério Público e após o Judiciário.

A forma de garantir que essa autonomia na ação dos conselhos tutelares não se convertam em abusos é restringir as decisões tomadas ao colegiado. Em seu livro, Maduca Lopes,

ressalta que:

A autonomia deve ser entendida como sendo do Colegiado e não do Conselheiro. O Colegiado tem autonomia para tomar decisões em relação aos casos em tramitação no Conselho sem interferências externas. (LOPES, 2014, p. 31)

Como órgão colegiado, o Conselho Tutelar deve observar as decisões finais tomadas por todos os conselheiros que o compõe, decisões estas que só podem ser revistas judicialmente ou, a pedido das partes, ou seja, quem possui legítimo interesse.

Seguindo essa linha de raciocínio, Maduca cita em seu livro:

Não podemos falar em autonomia sem um bom Colegiado. É preciso que a sociedade entenda e, também, muitos conselheiros que ainda atuam de forma equivocada, que a autonomia é do Colegiado e, não do Conselheiro. (LOPES, 2014, p.31.)

Ainda, também como uma forma de evitar abusos, do ponto de vista funcional, não existe autonomia. O horário de funcionamento do órgão, a jornada de trabalho dos conselheiros, o exercício de atividades em regime de plantão, dentre outras questões administrativas, são fixadas por meio de Lei Municipal.

O Conselho tutelar é vinculado administrativamente ao Município, geralmente à Secretaria Municipal de Assistência Social, quando esta existir ou então, a outro órgão equivalente. Caberá também à lei municipal estabelecer qual órgão exercerá o controle administrativo do Conselho Tutelar.

Alguns autores dizem que o Conselho Tutelar pode ser considerado um conselho gestor que, foca no processo de descentralização administrativa e da crescente participação popular,

Os conselhos gestores se instauram enquanto instâncias deliberativas e de controle social, a partir da Constituição Federal de 1988, no bojo de um processo de descentralização administrativa e de ampliação da participação popular e surgem como instâncias para promover uma mudança na gestão das políticas públicas a partir de “um novo padrão de relação entre Estado e sociedade, criando novas formas de contrato social, por meio da ampliação da esfera social pública”. (GOHN, 2004, p. 66)

Como dito anteriormente, o conselho tutelar tem como responsabilidade a garantia dos direitos da criança e do adolescente expressos no ECA reafirmando a Doutrina da Proteção Integral. Para olhar por estes direitos, tem as suas atribuições definidas em lei, entre outras, aplicar medidas de proteção às crianças e adolescentes previstas no art. 101, I a VII e medidas aplicáveis aos pais ou responsável definidas no art. 129, I a VII.

Entretanto, fica na responsabilidade do CMDCA de criar tais políticas públicas a partir de leis municipais. Essa ação gera uma grande interferência na autonomia do Conselho Tutelar, uma vez que, apesar do CMDCA receber informações sobre as necessidades do município, não está ligado diretamente a prática e ao que acontece no dia a dia do órgão público. Ao elaborar essas leis, e listar medidas e competências para o conselho tutelar, o CMDCA limita a sua atuação.

Sobre a relação entre Conselho Tutelar e CMDCA, o CONANDA, por meio da *Cartilha Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselho Tutelar: orientações para criação e funcionamento*, estabelece:

Além de presidir o processo de escolha dos conselheiros tutelares e de apurar irregularidades na sua atuação, o CMDCA é o principal órgão para formulação, deliberação e controle da política municipal de proteção integral à criança e ao adolescente. A cooperação e a atuação articulada entre os dois Conselhos – de Direitos e Tutelares – é vital para o conhecimento das reais necessidades e potencialidades do município, além da correta priorização dos recursos públicos e sua boa aplicação. É preciso criar, fazer funcionar e manter mecanismos de comunicação e parceria entre os dois Conselhos. Trata-se de uma relação de cooperação – não existe subordinação do Conselho Tutelar ao Conselho dos Direitos. Outros conselhos – tais como os conselhos setoriais, o Conselho Municipal de Assistência Social, o Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência ou os Conselhos de Políticas de Promoção de Igualdade Racial – também são potenciais parceiros que devem ser procurados e envolvidos em mobilizações e na busca de soluções de questões afins. (*Cartilha Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, perguntas e respostas, 2007, p. 47*)

Dessa forma, não há uma relação de subordinação formal entre o Conselho Tutelar e o CMDCA. Não cabe, portanto, ao CMDCA determinar a atuação do conselho tutelar e nem limitar seu alcance. De acordo com o Dr. Murilo José Diácomo em seu livro “O Estatuto da criança e do adolescente anotado e interpretado”:

... cabe ao Conselho Tutelar, que talvez melhor do que qualquer outro órgão tem exata noção da realidade local e das maiores demandas e deficiências existentes, buscar a progressiva estruturação do município no sentido da proteção integral de suas crianças e adolescentes. A participação direta do Conselho Tutelar na apresentação e no debate acerca dos problemas estruturais do município e na definição de estratégias e políticas públicas para a solução se constitui numa de suas atribuições naturais, decorrente do disposto no art. 131 do ECA, devendo ser uma constante pelo que deve o órgão buscar e ser a ele assegurado um espaço permanente de interlocução com o Executivo e com o CMDCA local, garantindo-se-lhe direito a voz quando das reuniões deste. Caso sejam causados embaraços ao exercício desta atribuição, restará em tese caracterizado o crime previsto no art. 236 do ECA sem prejuízo da prática de improbidade administrativa nos moldes do art. 11 da Lei 8.429/92. (DIÁCOMO, 2017, p. 222)

Ainda, não deve o Conselho Tutelar sofrer interferência do SDG. Seguir leis que são formuladas, baseando-se apenas no que é repassado entre os integrantes do SDG é mais um dos problemas encarados pelo Conselho Tutelar.

Seria de maior eficácia se o próprio Conselho Tutelar, como órgão autônomo, tivesse permissão para criar e atuar previamente em âmbito municipal, sem que houvesse interferência de outros integrantes do Sistema de Garantia de Direitos,

ressaltando que é de maior conhecimento do órgão o que acontece na prática, sendo indiscutível a diferença com o que está previsto na teoria.

Ainda, para uma maior efetividade na formulação dessas leis, é necessário que o Conselho Tutelar, assim como outros órgãos do Sistema de Garantia de Direitos, repassem informações acerca das principais necessidades e demandas de cada seara.

Dessa forma, o maior desafio dos Conselheiros Tutelares, atualmente, é fazer com que os direitos saiam do plano jurídico formal e tenha efetivação no campo socioeconômico.

Junto às políticas públicas, o conselheiro tutelar tem três principais funções para a garantia e defesa de direitos da criança e do adolescente, qual sejam: subsídio de dados para formulação de políticas; garantia de acesso aos serviços; fiscalização dos serviços e da efetividade das ações. Ele deve cobrar de cada esfera a parte que lhe cabe na execução dos atos que garantem individualmente a política pública de proteção infante-juvenil.

Não obstante, de acordo com o art. 136, IX do ECA, é de atribuição do Conselho Tutelar, assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimentos dos direitos da criança e do adolescente. De acordo com a Resolução 139/11 do Conanda, o poder executivo deve fornecer ao conselho tutelar os meios necessários para a sistematização de informações relativas às demandas e deficiências na estrutura do atendimento à população de crianças e de adolescentes, tendo como base o SIPIA (Sistema de Informação para Infância e Adolescência) ou equivalente.

Em contrapartida, o conselho tutelar encaminhará relatório trimestral ao CMDCA (Conselho Municipal do Direito da Criança e do Adolescente) e ao MP (Ministério Público) e ao juiz da VII (Vara da Infância e da Juventude) com síntese dos dados referentes ao exercício de suas atribuições, bem como as demandas e deficiências na implementação das Políticas Públicas. Os órgãos públicos responsáveis pelo atendimento de crianças e adolescentes têm como atribuição auxiliar o conselho tutelar na coleta de dados e no encaminhamento das informações relativas às demandas e deficiências das políticas públicas ao CMDCA.

Fato é que, as políticas públicas externas interferem direta e/ou indiretamente na autonomia dos conselhos tutelares, uma vez que suas ações são passíveis de fiscalização pelos órgãos responsáveis por zelar pelo cumprimento da lei, tais como o Ministério Público e a Justiça da Infância e Juventude. Além disso, como é possível perceber no

parágrafo anterior, toda movimentação feita pelos conselheiros tutelares devem passar por outros órgãos, a fim de serem aprovados. O que nos leva a duas perguntas: até que ponto vai a autonomia dos conselhos tutelares? É um órgão que goza de uma autonomia real ou mascarada?

O Conselho Tutelar é um importante instrumento integrante do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, que tem por função primordial representar a sociedade na proteção e garantia desses direitos, no âmbito municipal. Deve ser o braço forte da sociedade para promover ações que busquem prevenir e impedir situações de risco para crianças e adolescentes. Pode e deve fazer parte da elaboração das leis que visam a melhor forma de garantia dos direitos da criança e do adolescente, principalmente no âmbito municipal, onde atua o órgão.

CONCLUSÃO

O desenvolvimento do presente estudo, possibilitou uma análise sobre o Conselho Tutelar e seu poder de atuação, bem como suas principais funções e órgãos que fazem parte do dia a dia do conselho. Trouxe como problemática a interferência dos órgãos integrantes do Sistema de Garantia de Direitos na formulação da legislação municipal. O Conselho Tutelar deve exercer seu direito, como previsto em lei, de garantir o direito de crianças e adolescentes não só na sua limitada atuação, como também na elaboração de leis e políticas públicas para que haja uma mecanismo de fluidez e permanência.

O Conselho Tutelar pode e deve ser grande parceiro do CMDCA, na medida em que, sendo o órgão aportam as denúncias de violação de direitos e que aplica as medidas protetivas, tem conhecimento sobre as maiores necessidades do município para o atendimento de crianças e adolescentes, segundo orientação do parágrafo 2º do artigo 260 da Lei nº 8.069/1990. É de extrema relevância que tais dados sejam do conhecimento comum, para que o artifício de proteção de crianças e adolescentes no município possa ser fortalecida.

O que deve existir é uma relação articulada de cooperação e parceria entre os dois órgãos em prol da defesa e promoção dos direitos das crianças e dos adolescentes no âmbito municipal. Como já exposto anteriormente, o conselho tutelar é um órgão

autônomo, sendo livre para tomar suas próprias decisões, sem interferências ou influência de outros órgãos em sua atuação, mas sempre dentro da lei sob os auspícios dos princípios da doutrina da proteção integral e do melhor interesse da criança.

Quanto aos integrantes do Sistema de Garantia de Direitos, esses sim, deveriam estar não subordinados, mas articulando e ajudando o Conselho Tutelar em sua atuação. O que pudemos ver no presente trabalho, é que há uma “troca de papéis”, o que tem gerado uma grande dificuldade de atuação e causado um imbróglio desnecessário.

Dada à importância do assunto, torna-se necessário o desenvolvimento de formas efetivas para maior liberdade de atuação do Conselho Tutelar, de maneira que se torne mais eficaz a garantia dos direitos da criança e do adolescente. É imprescindível que o Conselho Municipal da Criança e do Adolescente, juntamente com o Sistema de Garantias e Direitos, atue em conformidade com o Conselho Tutelar e não interfiram em suas decisões, não havendo de fato uma hierarquia entre eles, na prática e não apenas na teoria.

Dessa forma, o presente estudo, apresenta sugestões para uma futura evolução da pesquisa sobre o assunto, podendo ser abordado formas inclusão do Conselho Tutelar na elaboração de políticas públicas. Nesse sentido, restou comprovado que a atuação do órgão municipal ainda é muito precária e limitada comparado à necessidade da população no cenário atual, sendo que o mesmo poderia e deveria atuar de forma mais abrangente para que fosse possível atender às obrigações impostas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 23 de out. 2020

_____. **Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990**. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm. Acesso em: 26 de out. 2020.

_____. **Lei n. 8.242, de 12 de outubro de 1991**. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18242.htm. Acesso em: 26 de out. 2020

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. **Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselho Tutelar: orientações para criação e funcionamento/** Secretaria Especial dos Direitos Humanos – Brasília: Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA, 2007. Também disponível em meio eletrônico:

file:///D:/Usu%C3%A1rios/Maria%20Laura/Downloads/CARTILHA%20CMDCA%20-%20MPMG-CAODCA.pdf. Acesso em 28 de out. 2020

DIGIÁCOMO, Ildeara de Amorim e Murillo José. **Estatuto da Criança e do Adolescente Anotado e Interpretado**. Publicação do Estado do Paraná. 5ª. Ed. Curitiba: Imprensa Oficial (SEDS), 2013. Também disponível em meio eletrônico: https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/caopca/eca_annotado_2013_6ed.pdf; Acesso em 26 de out. 2020

GOHN, Maria da Glória. **Os conselhos municipais e a gestão urbana**. In SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Governança democrática e poder local. A experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

LOPES, Maduca. **A escolha do melhor caminho**. Porto Alegre, 2014. Também disponível no meio eletrônico: https://www.chegadetrabalho infantil.org.br/wp-content/uploads/2017/02/Livro-Maduca-Lopes_ALTA-RESOLU%C3%87%C3%82O_IMPRESS%C3%83O.compressed.pdf. Acesso em: 22 de out. 2020

MEDEIROS, Juliana. **Conselho Tutelar X Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Gesuas, 2018. Disponível em: <https://comunidade.rockcontent.com/referencia-bibliografica-abnt/#:~:text=Para%20fazer%20a%20refer%C3%Aancia%20de,data%20de%20publica%C3%A7%C3%A3o%20da%20obra>. Acesso em 15 de out. 2020

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Manual de Perguntas e Respostas para Criação e Estruturação dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselhos Tutelares e Fundos Municipais**. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. 23ª Promotoria de Justiça de Defesa dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Belo Horizonte. Também disponível em meio eletrônico: https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/1379/conselho_tutelar.pdf?sequence=1. Acesso em 10 de out. 2020

OLIVEIRA, Ariana Bazzano de. **Direitos Humanos e Cultura da Paz**. Uma Política Social de Prevenção à Violência. Também disponível em: http://www.uel.br/revistas/ssrevista/c-v8n2_ariana.htm. Acesso em 25 de out. de 2020