

## CONSELHOS TUTELARES: SEU PAPEL INSTITUCIONAL E DESAFIOS ENFRENTADOS

Márcia de Almeida Fraga<sup>1</sup>

**RESUMO:** Disciplinado pelo art. 131 e seguintes da Lei 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Conselho Tutelar é um órgão autônomo encarregado pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente. Nesta seara, a pesquisa que aqui se apresenta busca compreender o papel do referido órgão e sua atuação dentro de um sistema de proteção aos infantes. Para tal objetivo foi realizada uma pesquisa na literatura a respeito do tema, a partir de normas jurídicas e trabalhos acadêmicos, além de, sempre que disponíveis, dados estatísticos que mostram a atuação dos Conselhos Tutelares.

**Palavras-chave:** Conselho Tutelar. Criança e Adolescente. ECA.

**ABSTRACT:** Disciplined by article 131 and following of Law 8.069/1990 (Child and Adolescent Statute), the Guardianship Council is an autonomous body responsible for the fulfillment of the rights of children and adolescents. In this area, the research presented here seeks to understand the role of this body and its performance within a protection system for infants. For this purpose, a literature review was conducted on the subject, based on legal norms and academic papers, as well as, whenever available, statistical data that show the performance of the Guardianship Councils.

1447

**Keyword:** Guardianship council. child and teenager. ECA.

### 1. INTRODUÇÃO

O Conselho Tutelar é um Órgão importante da Administração Pública, cuja razão de existir é garantir a proteção de crianças e adolescentes como parte de um sistema consagrado no Art. 227 da Carta Magna e que posteriormente foi instituído pela Lei 8.069/1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente. Sem embargo, para muitos o seu papel não é conhecido em sua plenitude, ou em muitos casos é conhecido de forma equivocada.

Ante este cenário de desconhecimento do papel dos Conselhos, este artigo buscou compreender e descrever o seu papel, como também examinar alguns dos desafios enfrentados na proteção dos direitos de crianças e adolescentes.

---

<sup>1</sup>Licenciada em Letras pela Universidade Católica de Pernambuco. Pós-Graduada em Língua Portuguesa e Produção Textual com Ênfase em Linguagem Jurídica, pela FACOTTUR – Sociedade Olindense de Educação e Cultura – Faculdade de Comunicação e Turismo de Olinda. Mestranda do Curso de Ciências Jurídicas, da Veni Creator Christian University - T6. Analista Judiciário do Tribunal de Justiça de Pernambuco.

Seguindo esta trilha, é apresentada a organização do Conselho Tutelar, de acordo com as disposições trazidas a partir do art. 131, como também são trazidos dados referentes aos Conselhos Tutelares da Região Metropolitana do Recife (RMR), juntamente com alguns dados sobre a eleição de 2023 para conselheiro tutelar na Capital Pernambucana.

Dando continuidade ao artigo, a seção “III” pincelou alguns desafios enfrentados pelos Conselhos, seja dentro de um sistema de proteção à criança e ao adolescente, bem como o desconhecimento de suas atribuições e outros obstáculos, como a carência de recursos financeiros.

## 2. ORGANIZAÇÃO E PAPEL INSTITUCIONAL DOS CONSELHOS TUTELARES

A Constituição Federal de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, trouxe uma série de dispositivos protetivos ao longo do seu texto. Dentre eles está o art. 227, que versa sobre a proteção e garantias de direitos à criança, ao adolescente e ao jovem:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1988).

1448

Este artigo reflete um longo período de luta pelo reconhecimento dos direitos fundamentais das crianças e adolescentes, e se funda nos esforços de duas Emendas de iniciativa popular - *Criança e Constituinte*; e *Criança: Prioridade Nacional* – que, juntas, conseguiram inserir no texto constitucional o citado art. 227, inaugurando o efetivo reconhecimento de crianças e adolescentes e dando início a uma série de iniciativas de proteção aos menores. Ainda, o Brasil antecipou-se em relação ao Direito Internacional, que apenas em 20 de novembro de 1989, no âmbito Organização das Nações Unidas, estabeleceu a Convenção Internacional dos Direitos da Criança<sup>2</sup> (KAMINSKI, 2001).

Assim, e como parte de um sistema de proteção à criança e ao adolescente, em 1990 o Brasil inaugurou um importante capítulo na salvaguarda dos direitos dos menores, que foi a entrada em vigor da Lei 8.069/1990, conhecida como Estatuto da Criança e Adolescente (ECA).

---

<sup>2</sup> A Convenção Internacional dos Direitos da Criança é um instrumento internacional de Direitos Humanos, ratificado por 196 países, que visa à proteção de crianças e adolescentes de todo o mundo, aprovada na Resolução 44/25 da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 20 de novembro de 1989 (UNICEF).

O Estatuto, ao reconhecer e ter como objetivo a proteção dos direitos fundamentais, estabelece as bases para a constituição do Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente. Esse sistema consiste na articulação e integração de diversos atores sociais, provenientes de instâncias públicas governamentais e da sociedade civil. Estes atores atuam de forma colaborativa para assegurar a efetivação dos direitos humanos na vida de crianças e adolescentes em todo o território brasileiro. O sistema é composto por conselhos tutelares, promotores, juízes, defensores públicos, conselheiros de direitos da criança e do adolescente, educadores sociais, profissionais envolvidos nas políticas públicas de Educação, Saúde e Assistência Social; policiais; além de profissionais e voluntários de entidades dedicadas à defesa dos direitos humanos de crianças e adolescentes (MDHC, 2022).

Retomando a estruturação do Conselho Tutelar, seu alicerce legal é encontrado no ECA, entre os artigos 131 e 140, que versam desde a definição do que é o Conselho Tutelar, passando pelo processo de escolha de seus membros, até a sua competência enquanto órgão da administração pública.

Já nas disposições gerais, o art. 131 estabelece que o Conselho Tutelar é um órgão permanente e autônomo, o que confere a seus membros estabilidade durante o período de duração de seus mandatos. Com esta autonomia, o Conselho não está sujeito às mudanças decorrentes da troca de Prefeito do Município e sua existência não corre o risco de ser extinta. Ainda no art. 131 é estabelecido que o Conselho é um órgão “não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente”.

Cabe destacar que o caráter “não jurisdicional” diz respeito à ligação que o Conselho tem com o Poder Executivo. O Conselho Tutelar não está vinculado ao Poder Judiciário, não sendo uma extensão deste, nem foi criado meramente para aliviar a carga de trabalho dos ex-juízes de menores, embora assumam as responsabilidades jurídico-sociais anteriormente atribuídas a eles. Trata-se de um órgão administrativo, subordinado ao Poder Executivo Municipal, cujas atividades e decisões são de natureza administrativa. Portanto, o Conselho Tutelar não detém autoridade para determinar o direito em uma situação específica (MPRS, 1999).

O art. 131 é um dos mais importantes no que se refere ao título dedicado ao Conselho Tutelar no ECA, pois é dele que se extrai seu papel principal, sendo “encarregado pela

sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente” (BRASIL, 1990).

Zelar implica em administrar, fiscalizar e manter vigilância. Cuidar do cumprimento de direitos não significa apenas satisfazer esses direitos, mas sim monitorar para evitar omissões por parte daqueles responsáveis por atendê-los. O Conselho Tutelar age como um órgão de correção externa, intervindo de forma complementar não para suprir a necessidade de atendimento, mas para defender direitos e requisitar serviços essenciais. Antes da aprovação do ECA, a redação que definia o Conselho Tutelar mencionava a finalidade de "atendimento dos direitos da criança e do adolescente", associada aos requisitos de candidatura, que exigiam formação superior em Pedagogia, Serviço Social, Psicologia, Direito ou Sociologia.

No entanto, o texto do Estatuto aprovado abandonou essa redação antiga. A finalidade agora não é simplesmente atender aos direitos, mas zelar pelo seu cumprimento, defender e garantir que aqueles que devem atendê-los o façam. Por essa razão, não é mais exigida uma escolaridade específica, pois a nova função requer outros conhecimentos, habilidades e competências.

Debruçando-se novamente sobre o art. 131, dele é possível empreender três características fundamentais em seu dispositivo: I) autonomia: dizendo respeito ao Conselho Tutelar enquanto instituição, asseverando que ele não pode ser dissolvido, uma vez que é instituído por lei municipal<sup>3</sup>, como também não deve haver nenhuma ameaça ou constrangimento à sua atuação. Sua autonomia é do ponto de vista técnico, uma vez que age no interesse de menores, em acordo com a Constituição Federal e o ECA. A legislação protege de tal maneira a autonomia de atuação dos Conselhos que o ECA prevê a criminalização de condutas que causem impedimento ou embaraço na atuação dos Conselhos, consoante disposição do Art. 236 do ECA:

Art. 236. Impedir ou embaraçar a ação de autoridade judiciária, membro do Conselho Tutelar ou representante do Ministério Público no exercício de função prevista nesta Lei:

Pena - detenção de seis meses a dois anos

---

<sup>3</sup> A Lei 19.027/2023, da cidade de Recife, no *caput* do artigo 2º assegura o caráter permanente do Conselho Tutelar de Recife: “Os Conselhos Tutelares da Cidade do Recife são **órgãos permanentes, autônomos, colegiados e não jurisdicionais**, encarregados pela sociedade de zelar para o cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos no Estatuto da Criança e do Adolescente” (RECIFE, 2023, grifo nosso).

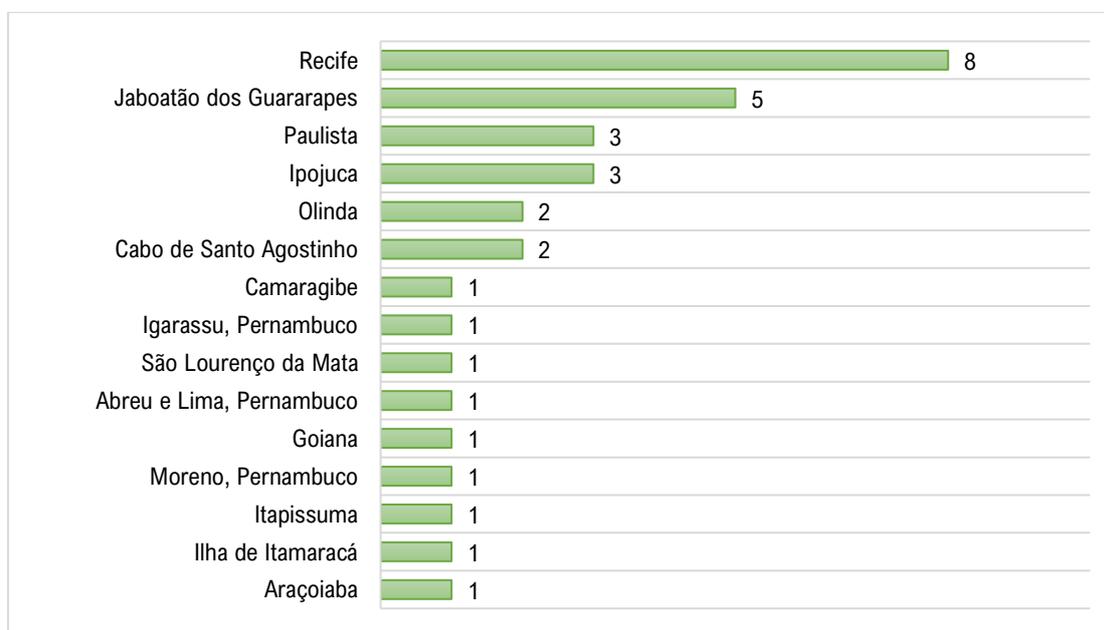
II) permanência: inserindo os Conselhos na estrutura da administração pública municipal, tornando obrigatório ao município sua manutenção e de seus conselheiros, devendo fornecer-lhes estrutura física, mobiliária e de funcionários.

III) órgão não jurisdicional: implica dizer que o Conselho não é parte do Poder Judiciário. As decisões do Conselho são administrativas e não judiciais; logo, uma vez que seja necessário, suas decisões são passíveis de controle de legalidade (MPPI, 2020).

O art. 132 estabelece que cada Município ou Região administrativa do Distrito Federal deverá contar com pelo menos 1 (um) Conselho Tutelar, sendo este órgão integrante da administração pública local, composto por 5 (cinco) membros, escolhidos pela população para mandato de 4 (quatro) anos.

Os municípios de Recife, Jaboatão dos Guararapes e Olinda, os três mais populosos da RMR, de acordo com o IBGE (2023), contam com mais de um Conselho Tutelar cada, sendo que a Capital Pernambucana conta com oito Conselhos; Jaboatão dos Guararapes, com cinco Conselhos; e Olinda, com dois Conselhos. Os demais municípios da Região Metropolitana contam com um ou mais de um Conselho Tutelar, como mostra o gráfico 1:

Gráfico 1 - Número de Conselhos Tutelares por município da RMR



Fonte: Autor (com base nos dados do Governo do Estado de Pernambuco)

Já na esfera nacional, de acordo com dados da Fundação ABRINQ (2019), em 2019 o Brasil contava com 5.563 municípios com ao menos um Conselho Tutelar. Levando-se em conta as dimensões do Brasil, que possui 5.570 municípios, e os desafios oriundos de cada

região do país, a cobertura de Conselhos Tutelares é bastante expressiva, considerando que há uma cobertura de Conselhos em 99,8% dos municípios brasileiros.

Embora autônomo, o Conselho é parte integrante da administração municipal. Assim sendo, cabe ao Município dar suporte ao trabalho daquele, sendo responsável também pela remuneração dos seus membros, conforme previsão do art. 134.

Em 2023 a população foi novamente às urnas eleger os conselheiros tutelares de sua região. Este processo é coordenado pelas Prefeituras, com apoio dos Tribunais Regionais Eleitorais e supervisão do Ministério Público Estadual. Os requisitos mínimos para candidatura ao cargo de Conselheiro estão dispostos no art. 133 do ECA, juntamente com o art. 139, que determinam que o processo de escolha será estabelecido por Lei Municipal:

Art. 133. Para a candidatura a membro do Conselho Tutelar, serão exigidos os seguintes requisitos:

I - reconhecida idoneidade moral;

II - idade superior a vinte e um anos;

III - residir no município.

[...]

Art. 139. O processo para a escolha dos membros do Conselho Tutelar será estabelecido em lei municipal e realizado sob a responsabilidade do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, e a fiscalização do Ministério Público. (Redação dada pela Lei nº 8.242, de 12.10.1991) (BRASIL, 1990).

Na capital do estado de Pernambuco, a Lei Municipal 19.027, de 04 de janeiro de 2023, que dispõe sobre os Conselhos Tutelares da Cidade do Recife, determina, em seu art. 40, a respeito o Edital com as disposições sobre o processo de escolha dos conselheiros: “Caberá ao COMDICA<sup>4</sup>, com a antecedência de no mínimo 06 (seis) meses, publicar o edital do processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar, observadas as disposições contidas na Lei Federal nº 8.069, de 1990 - ECA, e na legislação local referente ao Conselho Tutelar” (RECIFE, 2023), todavia, a referida Lei não estabelece critérios para candidatura de novos membros do Conselho, além dos previstos no art. 134.

Em Recife, 93.373 eleitores foram às urnas para eleger 40 novos conselheiros (COMDICA, 2023), número este bastante expressivo, quando se leva em conta que o

---

<sup>4</sup> Sigla para “Conselho Municipal de Defesa e Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente”, é um órgão permanente, previsto no artigo 88 da lei nº 8.069/1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente. É autônomo nas suas deliberações e vinculado administrativamente a Secretaria de Desenvolvimento Social, Direitos Humanos, Juventude e Política sobre Drogas da Prefeitura do Recife, tendo sido criado na cidade de Recife pela Lei Nº 15.604/1992.

comparecimento à eleição não é obrigatório e o município conta com 1.217.110 eleitores cadastrados no Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco (TRE-PE, 2024).

As atribuições do Conselho Tutelar estão estabelecidas nos artigos 136 e 137 do ECA. No artigo 136 estão dispostas as atividades que devem ser exercidas pelo Conselho. Dentre as primordiais, tem-se a que está disposta no inciso I do referido artigo: “I - atender às crianças e adolescentes nas hipóteses previstas nos Arts. 98 e 105, aplicando as medidas previstas no art. 101, I a VII” (BRASIL, 1990).

O Conselho atende crianças (de zero a doze anos incompletos) e adolescentes (de treze a dezoito anos). Para jovens acima de dezoito anos o trabalho do Conselho ainda é permitido em casos específicos, como nos casos de pessoas com necessidades especiais. Deste inciso também se atende os direitos dos jovens. Todavia, a atividade do Conselho na proteção de crianças e adolescentes não se resume à atuação em casos concretos, mas também promovendo ações que corroborem a disseminação de informações que visam proteger os jovens. (KAMINSKI, 2001).

No inciso II é prescrito que cabe ao Conselho “atender e aconselhar os pais ou responsável, aplicando as medidas previstas no art. 129, I a VII”, quais sejam estas medidas:

- I - encaminhamento a serviços e programas oficiais ou comunitários de proteção, apoio e promoção da família; (Redação dada pela Lei nº 13.257, de 2016)
- 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 frequência e aproveitamento escolar;
- VI - obrigação de encaminhar a criança ou adolescente a tratamento especializado;
- VII - advertência; (BRASIL, 1990).”

Estas são medidas protetivas, aplicadas no âmbito da proteção à criança e ao adolescente sempre que seus direitos forem ameaçados ou violados. O Conselho Tutelar é responsável pela aplicação das medidas protetivas e das destinadas aos pais.

Por outro lado, as medidas socioeducativas só podem ser implementadas quando o adolescente comete um ato infracional, equiparado a crime ou contravenção penal conforme o artigo 103 do ECA. Essas medidas requerem um procedimento judicial específico e a aprovação da autoridade judicial. Além disso, as medidas destinadas a alterar o *status* jurídico da criança, como a colocação em família substituta (guarda, tutela ou adoção), também necessitam da chancela judicial, estas são medidas previstas nos incisos IX e X do art. 129. É

possível aplicar em conjunto as medidas protetivas e as destinadas aos pais e responsáveis, inclusive com as medidas socioeducativas. (REGINATO, 2020).

No que toca às medidas protetivas, a simples disposição por si só não garante sua efetivação. Para tanto é preciso que haja uma rede institucional de apoio ao Conselho Tutelar, capaz de prover e administrar diferentes tipos de programa de orientação, apoio e promoção social. Assim, o Estado deve dispor de estrutura que seja capaz de atender as demandas do Conselho quando da proteção de direitos ameaçados ou violados.

O inciso III do art. 136 - e suas alíneas - estabelece as medidas que podem ser adotadas pelos Conselhos para que sejam atendidas suas decisões:

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. (BRASIL, 1990)

O Conselho Tutelar possui autoridade para emitir solicitações ao Poder Público, visando assegurar os direitos de crianças e adolescentes. É frequente a solicitação de matrícula de crianças ou adolescentes em escolas públicas, assim como a busca por atendimento médico. Caso haja desrespeito por parte do Poder Público, é viável responsabilizá-lo. Todavia, essa medida poderá significar representação contra a administração pública no Poder Judiciário. Recomenda-se que o Conselho Tutelar elabore uma representação, incluindo cópias das requisições não atendidas e um relatório detalhado. (MPPI, 2020).

1454

No que diz respeito à alínea “b”, cabe ao Conselho acompanhar as medidas que foram aplicadas aos pais ou responsáveis pelos menores, podendo, em caso de descumprimento, acionar o Poder Judiciário, nos termos do art. 194 c/c o art. 249 do ECA:

Art. 249. Descumprir, dolosa ou culposamente, os deveres inerentes ao poder familiar ou decorrente de tutela ou guarda, bem assim determinação da autoridade judiciária ou Conselho Tutelar:

Pena - multa de três a vinte salários de referência, aplicando-se o dobro em caso de reincidência.

Essa, contudo, é uma decisão extremada, devendo ser adotada apenas quando esgotados todos os meios de se fazer cumprir as decisões do Conselho e sempre com objetivo de proteger da melhor maneira a criança ou o adolescente.

Passando por todo o rol de atribuições determinadas ao Conselho pelo art. 136, o que se observa é uma série de responsabilidades dentro de um sistema de proteção à criança e ao adolescente.

Para fins desta pesquisa, não há espaço para que se possa esmiuçar cada item do art. 136. Todavia, pode-se constatar que o legislador conferiu uma série de atribuições ao Conselho, sendo das mais diversas, que visam não apenas a proteção de direitos ameaçados ou violados, mas também promover apoio à família e ao poder público na proteção dos menores. Algumas destas atribuições podem, em um primeiro olhar, parecer meramente burocráticas, a exemplo da que está disposta no inciso VIII: “requisitar certidões de nascimento e de óbito de criança ou adolescente quando necessário” (BRASIL, 1990). Entretanto, o Brasil enfrenta ainda grandes dificuldades na efetivação dos direitos de seus cidadãos, inclusive o direito de possuir documentos. Ainda que pareça distante, de acordo com dados do IBGE de 2015, cerca de 3 milhões de brasileiros não possuíam registro civil, impedindo-os de possuir outros documentos como RG e CPF, o que não lhes permitia exercer plenamente sua cidadania. Neste cenário, o Conselho Tutelar possui um importante papel de auxiliar os pais de jovens a retirarem a segunda via de seus Registros de Nascimento.

1455

Além desta gama de atribuições do Conselho, faz parte desse rol também o relacionamento com outras instituições estatais, dentro das diretrizes das políticas de atendimento no âmbito do ECA (art. 88, inc. V). Cabe destacar a interação com o Ministério Público, Defensoria Pública, Segurança Pública e Assistência Social e Poder Judiciário. Desta feita, cabe ao Conselho Tutelar a manutenção de um diálogo contínuo com o Ministério Público, mediante reuniões mensais, configurando-se como uma valiosa estratégia de aprimoramento que possibilita a troca de experiências e conhecimentos. A proximidade entre o Promotor de Justiça e o Conselho Tutelar nos municípios que compõem sua comarca exerce um impacto crucial na busca por uma maior integração com toda a sociedade (SANTOS FILHO, 2018).

Nesse contexto de exercício de atribuições institucionais e busca pela proteção de direitos ameaçados e violados é que se observa não apenas a atuação dos Conselhos como parte da estrutura de uma prefeitura, mas também deve-se atentar ao trabalho dos conselheiros tutelares.

Os conselheiros tutelares estão imersos em uma realidade permeada por diversas violações e ameaças aos direitos de crianças e adolescentes. É importante destacar que o Conselho Tutelar é uma instituição de natureza municipal, o que implica em variações na realidade e rotina das situações enfrentadas, conforme as peculiaridades de cada cidade. Diante de uma denúncia, o conselheiro tutelar atuará para avaliar a extensão da violação de direitos, com o propósito de aplicar medidas de proteção que visem auxiliar a criança ou adolescente a superar a situação adversa.

Os conselheiros tutelares são, primordialmente, líderes comunitários, sendo eleitos por meio de votação. Sua vinculação direta com a comunidade em que exercem suas funções – seja em bairros, cidades ou regiões – é crucial, pois estão atentos às violações, intervindo em casos individuais e colaborando de maneira coletiva para transformar a realidade das comunidades. A dinâmica de ações preventivas e de conscientização também faz parte de suas atribuições. Nesse contexto, os conselheiros podem estabelecer parcerias com escolas e outras instituições que promovam diálogo com crianças e adolescentes, bem como colaborar com os profissionais envolvidos nessas instâncias (MDHC, 2023).

### 3. DESAFIOS ENFRENTADOS PELOS CONSELHOS TUTELARES

1456

Não é novo dizer que os Conselhos Tutelares enfrentam vários desafios no desempenho de seu papel na sociedade e dentro de uma rede de proteção à criança e ao adolescente. Aqui cabe destacar que ‘rede de proteção’ deve ser entendida como o modo de operação que favorece a descentralização na tomada de decisões, promove a democracia, demonstra flexibilidade e dinamismo em sua estrutura, concede grau de autonomia aos seus membros e “sustenta a horizontalidade nas relações entre seus elementos” (BRASIL, 2021).

Inserido neste sistema de proteção, um dos desafios enfrentados pelo Conselho é o desconhecimento de suas reais funções pela sociedade. Devido à abrangência de questões multidisciplinares e à complexidade intrínseca, o Conselho Tutelar, por si só, não dispõe da capacidade necessária para enfrentar a violência e criar um ambiente saudável para crianças e adolescentes. Dada a natureza das suas atividades e a demanda por atendimentos, torna-se imperativo estabelecer uma rede de entidades integradas para desempenhar seu papel de maneira real e eficaz. Contudo, para que o Conselho Tutelar alcance seus objetivos de priorizar o bem-estar de crianças e adolescentes é essencial uma organização estrutural e funcional com cada órgão da rede, definindo claramente suas atribuições e limites de

atuação. Há frequentes relatos de redes de proteção à criança e ao adolescente em que as entidades interconectadas desconhecem por completo as atribuições do Conselho Tutelar, o que inviabiliza a execução das atividades que deveriam ser realizadas. Não é incomum encontrar situações em que a rede de proteção do município, composta por profissionais das áreas de Educação, Saúde, Assistência Social e Segurança Pública, sequer se reúne para elaborar planos e projetos conjuntos de combate à violência contra crianças e adolescentes (PRANDI, MARANGONI, PAGNUSSAT, 2020).

Este desconhecimento do papel do Conselho Tutelar pelo próprio sistema do qual faz parte pode, inclusive, dificultar a sua atuação, o que, no fim, pode transformar uma ameaça em efetiva violação dos direitos de um menor. A concreta atuação do município como parte deste sistema de proteção passa reconhecimento do real papel do Conselho, a fim de que a administração municipal dê o suporte necessário às ações promovidas pelo conselho tutelar e seus membros.

Assim, como a maioria dos órgãos públicos, outro obstáculo à atuação dos Conselhos é a escassez de recursos financeiros. De acordo com o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), ‘o orçamento destinado à infância e juventude ainda é insuficiente para garantir a efetivação das políticas públicas previstas no ECA’. Muitos municípios enfrentam dificuldades financeiras que impedem o adequado funcionamento dos Conselhos Tutelares, que, frequentemente, carecem de recursos orçamentários suficientes para garantir a aquisição de equipamentos e a manutenção de suas instalações. Adicionalmente, muitos Conselhos Tutelares enfrentam atrasos nos repasses de recursos financeiros, agravando ainda mais os desafios operacionais.

A escassez de recursos humanos é outro obstáculo significativo para vários Conselhos no Brasil, uma vez que não dispõem de um número adequado de conselheiros para lidar com situações complexas. Essa carência de profissionais qualificados compromete o desempenho eficiente desses órgãos. Diante da crescente demanda e do número limitado de profissionais, os conselheiros tutelares frequentemente se veem sobrecarregados, prejudicando sua capacidade de monitorar casos de forma apropriada; realizar visitas domiciliares; promover ações preventivas e intervir em situações de violação de direitos. A sobrecarga também se reflete em outros órgãos, como a Polícia e o Ministério Público, que muitas vezes não estão totalmente preparados para lidar com questões específicas relacionadas à criança e ao adolescente. Essa falta de preparo pode resultar em ações

inadequadas ou insuficientes para proteger os direitos desses jovens. Por exemplo, ao intervir em situações de violência doméstica ou abuso infantil, a Polícia pode não possuir o conhecimento necessário para avaliar a gravidade da situação e, portanto, tomar medidas efetivas para proteger a vítima. Similarmente, o Ministério Público pode não ter a experiência requerida para lidar com casos específicos de violação de direitos, o que pode resultar em decisões pouco eficazes. Essa sobrecarga dos órgãos envolvidos pode acarretar prazos prolongados para a resolução de casos na morosidade do sistema de justiça, prejudicando ainda mais a salvaguarda dos direitos dos envolvidos. ‘Ademais, é comum que os Conselhos Tutelares sejam ignorados ou desrespeitados por órgãos responsáveis por sua criação, como Prefeituras e Secretarias Municipais, comprometendo sua eficácia na proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes’ (OLIVEIRA; MEDEIROS; ZENARDI, 2023).

Além dos desafios relacionados ao conhecimento do seu papel e a escassez de recursos, os conselhos enfrentam desafios inerentes à sua própria razão de existir, qual seja a proteção dos menores.

O enfrentamento da violação de direitos e até da violência contra crianças e adolescentes é um assunto extremamente delicado e demanda a máxima atenção do Estado em sua efetiva execução. É de conhecimento geral as inúmeras dificuldades enfrentadas pelos municípios brasileiros, seja em termos econômicos, fiscais ou administrativos. Essas questões despertam a atenção e a preocupação, visando garantir que tais desafios não se tornem obstáculos impeditivos para que o poder público ofereça a devida proteção legal que nossas crianças e adolescentes merecem (PEREIRA; MELO, 2022).

O trabalho do Conselho não se resume só a coibir a violência contra crianças e adolescentes, como mostrado ao longo da pesquisa. O Conselho tem um papel importante na efetivação dos direitos e apoio à sociedade no cumprimento de suas obrigações com aqueles.

A Constituição determina a família como primeiro ator na proteção de crianças e adolescentes. Entretanto, a realidade que bate à porta é outra. O que se vê é que, na maioria dos casos, a violência é cometida dentro do ambiente familiar. De acordo com dados de um boletim epidemiológico publicado pelo Ministério da Saúde, familiares são responsáveis por 68% dos casos de violência sexual contra crianças de 0 a 9 anos no Brasil. Entre as vítimas de 10 a 19 anos, o crime é cometido por pessoas próximas, em 58,4% dos casos. Entre 2015 e 2021, o País registrou mais de 200 mil casos de abuso sexual contra crianças e adolescentes.

Foram notificados mais de 83 mil episódios entre crianças, e mais de 119 mil atos violentos contra adolescentes, totalizando 202.948 casos. Em 2021, o número de notificações foi o maior registrado ao longo do período analisado, com 35.196 casos (ROCHA, 2023).

Este tipo de violência é definido como violência intrafamiliar, sendo que essa forma de violência de manifesta quando os adultos menosprezam as crianças, sejam de forma física, psicológica e até mesmo sexual, resultando em um bloqueio psicológico que impacta negativamente sua autoestima e pode desencadear uma série de distúrbios (SANCHZ; MINAYO, 2006).

Neste contexto de violência na família repousa uma grande barreira à atuação do Conselho Tutelar. O que se encontra muitas vezes é a falta de notificação dos casos de violência, impedindo o conhecimento dos conselheiros tutelares a respeito da violência perpetrada contra os jovens, como também a coerção familiar feita através de ameaças físicas e psicológicas, em um processo contínuo de abusos.

Ainda que haja resistência familiar à atuação do Conselho em casos de violações de direitos e violência doméstica, não se pode deslegitimar o Conselho Tutelar a partir de uma visão de que a família é inviolável, enquanto detentora do poder familiar. Como mencionado nesta pesquisa, o ECA, e até mesmo a Constituição Federal, conferiram ao Conselho Tutelar uma série de atribuições, envolvendo caso de risco à violação dos direitos da criança e do adolescente. O ECA expressa, no art. 136, algumas destas atribuições, onde este órgão deverá agir, sendo ele autônomo e não jurisdicional. Também é importante mencionar a inclusão da sociedade como responsável para o melhor atendimento, ampliando a forma de cuidado, pelo fato de que a maioria dos casos que chega ao conhecimento do Conselho Tutelar são os vizinhos ou outros cidadãos que presenciaram a violência sofrida pelo menor. Este está sendo um meio para cuidar dos direitos da criança e do adolescente (SILVA, 2020).

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Conselho Tutelar é um importante instrumento de proteção dos direitos da criança e do adolescente, fazendo parte de uma estrutura maior, que conta com a administração pública municipal, Ministério Público, Poder Judiciário, entre outros atores.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, começou a ser escrito no Brasil um novo capítulo na proteção de direitos fundamentais de todos os cidadãos, incluindo crianças e adolescentes, reconhecendo seus direitos enquanto menores, e determinando que

é dever não apenas da família - primeiro espaço de acolhimento de crianças e adolescentes - mas também do poder público e de toda a sociedade zelar pelos jovens.

Neste movimento contínuo de reconhecimento e proteção de direitos, em 1990 o Estatuto da Criança e Adolescente entrou em vigor, dando o pontapé inicial a um sistema amplo de proteção àqueles, trazendo um novo órgão dentro deste sistema: o Conselho Tutelar. E, junto consigo, uma proximidade maior entre o órgão público de proteção e as comunidades em geral, uma vez que o Conselho é ligado diretamente aos municípios, integrando a estrutura das prefeituras.

Ainda que o ECA seja um Diploma Legal com mais de 30 anos, o que por sua vez confere aos Conselhos Tutelares mais de três décadas de atuação, o conhecimento de suas funções ainda é limitado, muitas vezes até inexistente. A incompreensão das funções institucionais dos Conselhos não é de exclusividade da sociedade civil. Como mostra o texto que se seguiu, muitas vezes a própria administração pública desconhece ou ignora sua atuação, criando barreiras à sua efetividade. Esse desconhecimento da importância do seu papel muitas vezes reverbera na escassez de recursos destinados aos Conselhos - outra dificuldade enfrentada em muitos municípios.

Além disso, em um triste contexto de violência familiar contra crianças e adolescentes, os Conselhos encontram a família como mais um obstáculo ao cumprimento de seu dever na proteção de jovens que tiveram seus direitos ameaçados e violados. Todavia, resistência familiar não é, ou pelo menos não pode ser, impeditivo na proteção dos infantes, uma vez que o Conselho tem a legislação como legitimadora e alicerce de sua atuação.

De tudo que fora trazido, o que se depreende é que a proteção de crianças e adolescentes no Brasil não é papel apenas da família, mas uma responsabilidade imposta pelo Constituinte a toda a sociedade, e que o Conselho Tutelar é peça fundamental dentro deste sistema de proteção, que visa não apenas a atuação pós-violação de direitos, mas também na prevenção, e até mesmo na educação da sociedade quando se trata de proteger crianças e adolescentes.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 10 jan. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, 13 jul. 1990. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18069.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm). Acesso em: 10 jan. 2024.

BRASIL. Parâmetros para criação e funcionamento do Conselho Tutelar. **Ministério da Justiça.** 2001. Disponível em: [https://www.amavi.org.br/arquivos/amavi/areas-tecnicas/assistencia-social/legislacao/Parametros\\_conselho\\_tutelar.pdf](https://www.amavi.org.br/arquivos/amavi/areas-tecnicas/assistencia-social/legislacao/Parametros_conselho_tutelar.pdf). Acesso em: 17 jan. 2024.

FUNDAÇÃO ABRINQ (Brasil). **Número de municípios com um ou mais Conselhos Tutelares.** 2019. Disponível em: <https://observatoriocrianca.org.br/cenario-infancia/temas/sistema-garantia-direitos/607-numero-de-municipios-com-um-ou-mais-conselhos-tutelares?filters=1,212>. Acesso em: 12 jan. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. (org.). **Relação da População dos Municípios para publicação no DOU em 2023.** 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/37734-relacao-da-populacao-dos-municipios-para-publicacao-no-dou.html?=&t=resultados>. Acesso em: 31 ago. 2023.

KAMINSKI, André Karst. O conselho tutelar no Estatuto da Criança e do Adolescente. **Repertório Iob de Jurisprudência: Civil, Processual, Penal e Comercial**, São Paulo, n. 7, p. 140-161, abr. 2001. Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/media/areas/infancia/arquivos/ctnoeca.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2023.

1461

MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS E DA CIDADANIA (MDHC). **Saiba o que faz e como é a rotina de um conselheiro tutelar, profissional essencial para proteger os direitos das crianças e adolescentes.** 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2023/julho/saiba-o-que-faz-e-como-e-a-rotina-de-um-conselheiro-tutelar-profissional-essencial-para-proteger-os-direitos-das-criancas-e-adolescentes>. Acesso em: 15 jan. 2024

MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS E DA CIDADANIA (MDHC). **Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA).** 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/sgdca-marajo/diagnosticos-municipais/>. Acesso em: 12 jan. 2024.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ (MPPI). **Manual de Atuação do Conselho Tutelar.** Teresina, 2020. Disponível em: <https://www.mppi.mp.br/internet/wp-content/uploads/2021/06/Manual-de-Atuacao-do-Conselho-Tutelar-MPPI.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2024.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL (MPRS). (org.). **Comentários dos artigos 131 a 140 do Estatuto da Criança e do Adolescente. XXIII Encontro Regional de Conselheiros Tutelares do Vale do Sinos**, Vale dos Sinos, p. 1-15, 29 abr. 1999. Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/media/areas/infancia/arquivos/comentart.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2024.

OLIVEIRA, F. A. de.; MEDEIROS, G. V. de; ZENARDI, V. A. Estatuto da criança e do adolescente: desafios emergentes. **Ensaios Pedagógicos**, [S. l.], v. 7, n. 2, p. p.36-45, 2023. Disponível em: <https://www.ensaiospedagogicos.ufscar.br/index.php/ENP/article/view/309>. Acesso em: 10 jan. 2024.

PEREIRA, Larissa Silva; MELO, Brenda Aparecida. Desafios e dificuldades estruturais do Conselho Tutelar para a efetivação de direitos de crianças e adolescentes. **Jusbrasil**, 2022. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/desafios-e-dificuldades-estruturais-do-conselho-tutelar-para-a-efetivacao-de-direitos-de-criancas-e-adolescentes/1353662568>. Acesso em: 18 jan. 2024.

PRANDI, Luiz Roberto; MARANGONI, Pedro Henrique; PAGNUSSAT, Gabriel Trentini; *et al.* Conselho tutelar: o desconhecimento como impeditivo real a sua efetiva realização. **Akrópolis - Revista de Ciências Humanas da UNIPAR**, v. 28, n. 2, 2020. Disponível em: <https://www.revistas.unipar.br/index.php/akropolis/article/view/7632>. Acesso em: 10 jan. 2024.

RECIFE. COMDICA Recife. Conselho Municipal de Defesa e Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Eleitos 40 novos conselheiros tutelares do Recife**. 2023. Disponível em: <https://comdica.recife.pe.gov.br/eleitos-40-novos-conselheiros-tutelares-do-recife>. Acesso em: 13 jan. 2024

RECIFE. Lei Municipal nº 19.027, de 04 de janeiro de 2023. **Dispõe sobre os Conselhos Tutelares da Cidade do Recife e estabelece outras providências**. Recife, 04 jan. 2023. Disponível em: <http://leismunicipa.is/09nhe>. Acesso em: 10 jan. 2024.

1462

REGINATO, Andréa Depieri de Albuquerque. Medidas protetivas e Medidas Socioeducativas. **Centro de Educação Superior A Distância**, Aracaju, p. 69-87, nov. 2020. Disponível em: [https://cesad.ufs.br/ORBI/public/uploadCatalogo/08491714032013Medidas\\_Protetivas\\_e\\_Medidas\\_Socioeducativas.pdf](https://cesad.ufs.br/ORBI/public/uploadCatalogo/08491714032013Medidas_Protetivas_e_Medidas_Socioeducativas.pdf). Acesso em: 17 jan. 2024.

ROCHA, Lucas. **Familiares e conhecidos são responsáveis por 68% dos casos de violência sexual contra crianças no Brasil, diz Saúde**. 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/saude/familiares-e-conhecidos-sao-responsaveis-por-68-dos-casos-de-violencia-sexual-contra-criancas-no-brasil-diz-saude/>. Acesso em: 18 jan. 2024.

SANCHEZ, Raquel Niskier; MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Violência contra Crianças e Adolescentes: Questão Histórica, Social e de Saúde**. In: LIMA, Cláudia Araújo de (Coord.) et al. *Violência Faz Mal à Saúde*. Brasília: Ministério da Saúde, 2006.

SANTOS FILHO, Dilson de Souza. **Conselho é bom e eu gosto: priorizando o aperfeiçoamento dos conselhos tutelares em Pernambuco**. Recife: Procuradoria Geral de Justiça. 2018. 36 p. Disponível em: <https://siteantigo2.mppe.mp.br/mppe/institucional/caops/caop-defesa-da-infancia-e-juventude/material-apoio-caop-infancia-juventude/category/168-conselhos-e->

fundos?download=5856:cartilha-conselho-e-bom-e-eu-gosto-priorizando-o-  
aperfeicoamento-dos-conselhos-tutelares. Acesso em: 15 jan. 2024.

SILVA, Leandro Rodrigues. **A função do conselho tutelar em casos de abuso sexual intrafamiliar e suas limitações**. Orientador: Risleide de Souza Nascimento. 2020. 27f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Direito) - Centro Universitário do Planalto Central Aparecido dos Santos, 2020. Disponível em: <https://dspace.uniceplac.edu.br/handle/123456789/434>. Acesso em: 15 jan. 2024.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE PERNAMBUCO (TREPE). **Eleitorado atual por município**. 2024. Disponível em: <https://www.tre-pe.jus.br/eleicoes/estatisticas-de-eleitorado/estatistica-do-eleitorado-municipio>. Acesso em: 13 jan. 2024.

UNICEF. **Convenção sobre os Direitos da Criança**. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>. Acesso em: 9 jan. 2023.