

CRIAÇÃO E TRAJETÓRIA DO CONSELHO TUTELAR NO BRASIL

Ms. Raquel Recker Rabello Bulhões¹

Resumo

O presente estudo trata da análise histórico-documental da criação, implementação e funcionamento dos Conselhos Tutelares – CTs apresentando os antecedentes históricos da gênese do CT na Legislação brasileira a partir da Lei no 8.069/90, Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, que estabelece, pela primeira vez, a proteção integral da criança e do adolescente como ser humano em desenvolvimento, regulamentando, assim, o disposto no art. 227 da Constituição Federal de 1988.

Palavras-chave: Conselho Tutelar. Direito à Educação. Direito da Criança e do Adolescente.

Abstract

The present study deals with the historical-documentary analysis of the creation, implementation and functioning of the Guardianship Councils - CT, focusing on the historical background of the CT genesis in Brazilian Legislation since the Law 8.069/90, the Child and Teenager Statute – ECA, which establishes, for the first

¹ Mestre em Educação pela Universidade Católica de Petrópolis. Especialista em Direito Público (OAB/ESA, 2004). Professora da Universidade Católica de Petrópolis.

time, the full protection of the child and teenager as a developing human being, according to the article 227 from the Brazilian Federal Constitution of 1988.

Key words: Child and Teenage Rights. Guardianship Council. Right of Education

1. Conceito de Conselho Tutelar

Antes de conceituar o CT como objeto desse estudo, desmembrar-se-á o termo, a fim de se analisar cada uma das partes que compõe a sua terminologia. A etimologia da palavra conselho se origina do latim *consiliariu* e, segundo a definição encontrada no Dicionário Houaiss (2004, p. 182), consiste em um “corpo consultivo e/ou deliberativo de uma instituição pública ou privada”, significando, desta forma, um “ajuntamento de convocados”, uma reunião de pessoas incumbidas de opinar, aconselhar ou tratar de um determinado assunto. Observa-se, a partir de uma concepção ampla da palavra, que o conselho é um “órgão coletivo” para a tomada de decisões, um agrupamento de pessoas reunidas em colegiado que deliberam sobre um tema, podendo ser de uma instituição pública ou privada, e cuja atuação e competência estão definidas em lei. Já o conceito de tutelar, também de origem latina, originando-se de *tutelarís*, significa “quem tem sob sua responsabilidade ou ação a guarda, a defesa ou a proteção de alguém, ou algo” (Dicionário Houaiss 2004, p. 741). Em vista do exposto, pode-se conceituar o CT como sendo um órgão coletivo de tomada de decisões que visa à proteção de crianças e adolescentes.

Os conselhos, de um modo geral, representam uma

intermediação entre o Estado e a sociedade. Nesse sentido o CT não difere de modo significativo, no entanto, partindo-se da premissa de que ele surgiu após a previsão legal no ECA, é possível observar algumas características que lhe são peculiares, podendo, desta forma, ser conceituado conforme o que dispõe o art. 131 do ECA, como sendo um “órgão municipal, permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente”. A obrigação da criação do CT em cada município é de incumbência do Poder Executivo Municipal e, em caso de omissão deste, cabe ao Ministério Público (MP) propor uma ação civil pública².

Assim sendo, e objetivando elucidar as controvérsias que possam surgir quanto à conceituação do CT determinada pelo ECA, proceder-se-á, a seguir, a uma análise de cada um dos seus elementos constitutivos:

- a) Órgão - Na visão tradicional do Direito Administrativo, segundo Mello (2000, p. 106), órgãos são as “unidades abstratas que sintetizam os vários círculos de atribuições do Estado”, ou seja, compreendem a unidade da organização estatal à qual se confere um conjunto de competências. Desta forma, o CT faz parte da administração pública municipal, tendo como competência atuar em nome da sociedade, zelando pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente.

² A Ação Civil Pública está prevista na Lei nº 7.347/85, sendo utilizada contra qualquer ato que cause lesão a um interesse difuso (quando há um universo de pessoas indetermináveis e ligadas entre si por questão de fato), ou em razão de um interesse coletivo (um universo de pessoas unidas por uma relação jurídica entre si).

- b) Municipal – O art. 132 do ECA estabelece que em cada Município haverá no mínimo um CT. Sendo assim, a existência de um ou mais de um CT fica a critério da Lei Municipal, que disporá sobre o local, dia e horário de funcionamento, de acordo com as necessidades de cada Município³, dispondo, inclusive, quanto a eventual remuneração de seus membros. Quanto à previsão dos recursos necessários ao funcionamento do CT ela deverá constar na Lei Orçamentária Municipal (art. 134 e parágrafo único do ECA).
- c) Permanente – Designa uma organização estável, contínua e ininterrupta. O CT foi criado pelo ECA só podendo ser extinto se houver uma reforma da Lei. Além disso, os conselheiros tutelares têm estabilidade no período conferido ao seu mandato, ou seja, pelo intercurso de 3 anos, permitida uma recondução, não podendo haver intervalos entre esses mandatos (art. 132). Em vista disso, a Lei local terá que disciplinar o preenchimento de lugar, em caso de vaga por morte, renúncia ou impedimento, bem como a substituição, na ausência de conselheiro, por suplente.
- d) Autônomo – Consiste em uma autonomia funcional, administrativa, financeira e técnica para exercer funções

³ Apesar de ficar a critério de cada Município, acredita-se que o horário de funcionamento do CT, deveria ser integral, com dois turnos durante o dia, além de plantões para o atendimento das ocorrências, reclamações e denúncias durante a noite, domingos e feriados, já que o desrespeito aos direitos infanto-juvenis não tem hora para acontecer.

de planejamento, supervisão e execução da matéria de sua competência. O CT determina suas próprias normas de conduta, de acordo com o estabelecido no Regimento Interno, em consonância com as determinações legais a ele atribuídas, não se subordinando aos Poderes Executivo e Legislativo Municipais, ao Poder Judiciário ou ao Ministério Público, e tem autonomia de decisão. Essas decisões são coercitivas, implicando na efetiva obrigatoriedade quanto ao seu cumprimento, só podendo ser revistas pela autoridade judiciária. Assim, conforme dispõe o art. 137 do ECA “as decisões do CT só poderão ser revistas pela autoridade judiciária, a pedido de quem tenha legítimo interesse”.

- e) Não jurisdicional – Coloca o CT na esfera administrativa. Desta forma, o conselheiro não tem atribuição, nem autoridade para julgar, juridicamente, nenhum tipo de conflito. Ele tem a atribuição de acionar os órgãos e as autoridades competentes para que ocorra o restabelecimento dos direitos da criança e/ou adolescente. A jurisdição é uma prerrogativa exclusiva e indelegável do Poder Judiciário e, portanto, deve ser exercida apenas pelo juiz competente, neste caso, pelo Juiz da Vara da Infância e da Juventude. A atuação do agente tutelar, ou conselheiro, por ser da esfera administrativa, limita-se a verificar a situação, formar o seu juízo de valor, e determinar a melhor providência para o caso concreto. Observa-se, deste modo, que o CT municipal está concebido como órgão de assessoramento político-social

do JIJ.

Sendo assim, pode-se conceituar o CT como sendo um órgão público municipal originado por determinação legal e que, após ser implantado, passa a integrar de forma definitiva o quadro das instituições nacionais, subordinando-se, desta forma, ao ordenamento jurídico brasileiro. A atividade desenvolvida pelo CT é contínua e ininterrupta e, uma vez que este órgão foi criado e implantado, ele não pode ser extinto; ele não pode sofrer descontinuidade sob qualquer pretexto, o que não significa a vitaliciedade de seus membros, que serão renovados após o decurso de um triênio, com exceção dos casos de recondução. Quanto ao exercício das atribuições legais que lhe foram conferidas pelo ECA, o CT não depende de autorização de nenhum outro órgão, devendo agir com independência, podendo, inclusive, denunciar e corrigir as distorções existentes na própria administração municipal relativas ao atendimento às crianças e adolescentes. Quando o assunto é relativo à matéria técnica de sua competência o CT pode deliberar e agir, aplicando as medidas práticas pertinentes, tanto as medidas protetivas, quanto as sócioeducativas (exclusivas aos adolescentes) sem que haja qualquer interferência externa.

Essa aparente autonomia do CT para aplicar as medidas cabíveis não significa, no entanto, que o CT possa exercer o papel do Poder Judiciário, tais como a apreciação e julgamento dos conflitos de interesse, já que ele não tem poder para fazer cumprir determinações legais ou punir quem as infrinja. As funções pertinentes ao CT, em virtude de terem um caráter meramente administrativo, vinculam-se ao Poder Executivo Municipal, só podendo ser revistas pelo JIJ desde que haja um requerimento por parte daquele que se sentiu prejudicado.

2. O Conselho Tutelar no Brasil

A criação e trajetória do CT no Brasil têm como marco inicial o art. 227 da Constituição de 1988, que disciplina a respeito da co-participação de responsabilidades entre a família, a sociedade e o Estado naquilo que concerne aos interesses das crianças e dos adolescentes. Quanto à família, primeiro núcleo de convívio social de uma pessoa, e ao Estado, ente soberano de representação de um grupo de pessoas que vivem em um mesmo território, e que estão sob a égide de um governante em comum, não há necessidade de tecer maiores comentários, visto que suas responsabilidades, principalmente no que tange à educação, estiveram sempre presentes nas Constituições brasileiras, conforme visto anteriormente.

A atual Carta Magna vem estabelecer, também, esta obrigatoriedade à sociedade, mas não determina a forma como isto deve acontecer. Sabe-se que a Constituição, apesar de ser soberana, não representa um documento isolado, mas que serve de parâmetro para outras Leis. Assim sendo, e visando à efetivação deste dispositivo constitucional, tornou-se necessária a elaboração de uma lei dispendo a respeito da garantia dos direitos fundamentais inerentes às crianças e aos adolescentes, elencados na Lei máxima do País, e essa Lei é o ECA.

A família tem um papel muito importante a desempenhar em relação à educação de seus filhos, visando a assegurar-lhes um desenvolvimento harmonioso e sadio. Nesse sentido, o ECA estabeleceu algumas obrigações aos pais ou responsáveis, incumbindo-lhes, primeiramente, o dever de matricular seus filhos no ensino fundamental, sob pena de abandono intelectual, conforme disciplinado pelo art. 246 do Código Penal. O ECA impôs, ainda, o

dever dos pais de zelar pela freqüência à escola, sujeitando-os, no caso de inobservância, a algumas medidas, inclusive a possibilidade da perda ou suspensão do poder familiar. Compete aos pais, também, exercer, em nome dos filhos, o direito de contestar os critérios avaliativos da escola, recorrendo às instâncias escolares superiores, e participar ativamente da definição da proposta educacional da escola dos filhos.

Quanto ao Estado, sua obrigatoriedade consiste em determinar quais são os direitos básicos inerentes à criança e ao adolescente, bem como o dever de criar políticas públicas permitindo sua efetivação. A maior inovação trazida pelo ECA consiste em proporcionar uma política de proteção integral a todas as crianças e adolescentes, sem distinção de raça, credo ou origem sócio-econômica. No art. 3º desta Lei podemos ver a amplitude que o legislador quis dar à proteção integral, de modo a assegurar um desenvolvimento harmonioso e sadio, abrangendo não apenas o desenvolvimento físico, mas também o mental, moral, espiritual e social da criança e do adolescente, em condições de liberdade e dignidade.

No que tange ao dever da sociedade em relação à proteção dos interesses da criança e do adolescente, o ECA estabelece a obrigatoriedade de que seja instituído um órgão municipal, denominado Conselho Tutelar (CT). Verifica-se, desta forma, que a origem do CT no Brasil encontra-se intimamente atrelada à própria promulgação do ECA, quando foram criados mecanismos de participação da sociedade por meio de diferentes conselhos: nacional, estadual e municipal. Deste modo, tanto o CT quanto os demais conselhos de direitos criados para o estabelecimento de políticas públicas inauguraram uma nova era na ação do Estado e da sociedade com a infância.

O Conselho dos Direitos é um órgão também criado por

determinação do ECA, devendo, obrigatoriamente, fazer parte do Poder Executivo. A implantação e o funcionamento do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente é uma forma de garantir o direito de participação do cidadão na definição das ações de atendimento às crianças e adolescentes, construindo novas relações entre governo e cidadão. As principais atribuições do Conselho de Direitos são: fazer com que o ECA seja cumprido; participar ativamente da construção de uma política municipal de proteção integral (promoção e defesa de direitos) para crianças e adolescentes; a criação e manutenção de um Sistema Municipal de Atendimento; controlar a execução das políticas de proteção às crianças e adolescentes; divulgar os direitos das crianças e adolescentes e presidir o processo de escolha dos conselheiros tutelares.

Nesse sentido, em 22 de outubro de 2001, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), pela Resolução nº 75, estabelece os parâmetros para a criação e o funcionamento dos CTs em todo o território nacional. Conforme preceitua o art. 2º desta Resolução, todos os municípios brasileiros, independente do número de habitantes, têm a obrigação de criar, instalar e ter em funcionamento, no mínimo, um CT como órgão da administração municipal, a quem caberá explicitar a estrutura administrativa e institucional necessária ao adequado funcionamento do CT, estabelecendo na Lei Orçamentária programas de trabalho específicos, prevendo dotação para o custeio das atividades desempenhadas por este órgão, inclusive para as despesas com subsídios e capacitação dos conselheiros, aquisição e manutenção de bens móveis e imóveis, pagamento de serviços de terceiros e encargos, diárias, material de consumo, passagens e outras despesas. Fez-se necessário, no entanto, um período de adequação dos municípios para a efetivação dos conselhos.

Vale ressaltar que, para a criação e o funcionamento dos CTs, é indispensável que haja uma ampla participação da comunidade local, seja por meio de associações de moradores, entidades assistenciais, lideranças políticas, religiosas e empresariais, pais, educadores ou movimentos comunitários, visto que o CT caracteriza-se como sendo um instrumento jurídico para implementar a efetivação de garantia dos direitos da criança e do adolescente no âmbito municipal. Neste sentido, Aragão e Vargas (2005, p. 116) afirmam que o CT “passa a ser a voz da comunidade, aproximando-a do município, estreitando as relações de poder, numa verdadeira prática democrática”, tornando-se, assim, uma ferramenta e um instrumento de trabalho nas mãos da comunidade, que pode fiscalizá-lo e tomar as providências necessárias para impedir a ocorrência de situações de risco pessoal e social para crianças e adolescentes.

Após traçar o caminho percorrido pelos legisladores, que culminou com a elaboração do ECA, trazendo, no seu bojo, a instituição do CT, torna-se primordial salientar a função exercida por seus membros, os denominados conselheiros tutelares, que agindo em nome da sociedade, têm por objetivo zelar pelos interesses da criança e do adolescente.

3. Os Conselheiros Tutelares e a sua atuação

O CT, por ser considerado um órgão colegiado, é composto por membros que atuam com igualdade de poder e decisão, denominados conselheiros tutelares. O art. 132 do ECA estabelece que para a sua composição são necessários 5 membros escolhidos pela comunidade local mediante voto direto, secreto e facultativo de todos os cidadãos maiores de 16 anos de idade, em processo regulamentado

e conduzido pelo CMDCA, devendo ser fiscalizado pelo Ministério Público (art. 139 do ECA e 9º da Resolução nº 75/01), vedadas quaisquer deliberações que alterem o número de membros, tanto superior quanto inferior, sob pena de nulidade dos atos praticados. Além disso, serão escolhidos no mesmo pleito o número mínimo de 5 suplentes, que serão convocados sempre que ocorrer vacância ou afastamento de qualquer de seus membros titulares e, no caso da inexistência de suplentes, o CMDCA deverá realizar o processo de escolha suplementar para o preenchimento das vagas.

Vale ressaltar que este número de membros representando o CT é o mesmo em todos os municípios do País. O próprio ECA, no entanto, dispõe sobre a possibilidade de haver mais de um CT por município, de acordo com as peculiaridades locais, tais como, o número de habitantes no município e a demanda de crianças e adolescentes em situação de risco. Assim sendo, poderão ser instituídos diversos CTs em um mesmo município, como acontece no Rio de Janeiro, em que há 10 CTs⁴ dispostos em diversos pontos: no Centro, Laranjeiras, Vila Isabel, Méier, Ramos, Madureira, Jacarepaguá, Bangu, Campo Grande e Santa Cruz.

Um cidadão que queira candidatar-se ao cargo de conselheiro tutelar deve cumprir as exigências mínimas estabelecidas em Lei, ou seja, deve possuir reconhecida idoneidade moral, ter idade superior a 21 anos, e possuir residência fixa no município em que pretenda exercer suas funções, conforme preceituam os incisos I a III do art. 133 do ECA. Cabe registrar, no entanto, que a Resolução nº 75/01, art. 11, que estabelece os parâmetros para o funcionamento dos CTs no Brasil, estabelece apenas a necessidade da maioridade civil, ou seja, ter completado os 18 anos. Com o advento do Código Civil de 2002

4

Disponível em <http://jg.globo.com/JGlobo/0,19125.VBH0-2927-61-149347,00.html>

<http://www.ucp.br/html/joomlaBR/lexhumana/lexhumana.htm>

surgiu a questão da derrogação⁵ do art. 133, II do ECA. Tavares (2006, p. 342) sustenta que “o Código Civil de 2002, ao reduzir a maioria civil para os 18 anos, não ensejou qualquer ingerência na norma, por ser ela de natureza especial”.⁶ Segundo Ishida (2006, p. 211) os requisitos elencados no art. 133 do ECA não podem ser considerados taxativos, assim, e no intuito de bem selecionar os candidatos, pode (e deve) a legislação municipal elencar outros requisitos no intuito de, ao aplicá-los, atender às peculiaridades locais.

Verifica-se que os conselheiros tutelares, no exercício de suas atribuições, prestam um serviço público de âmbito municipal, o que causa uma certa controvérsia quanto à sua natureza jurídica, pois apesar de prestarem serviços públicos eles não se enquadram no conceito de servidor público, já que em virtude de serem “eleitos” pela comunidade para mandato de 3 anos, suas funções não compõem o esquema administrativo do Poder Público. Também, não podem ser tidos como servidores públicos comuns, pois não se submetem a concurso público de provas e/ou títulos, não gozando de estabilidade, como determina o art. 37, incisos I e II da Constituição de 1988, que disciplina a respeito dos requisitos necessários para a investidura nas funções públicas. Deste modo, pode-se concluir que a natureza jurídica da função de conselheiro é híbrida, já que exerce uma função pública relevante, em caráter transitório, originada de um mandato eletivo, mas que não gera nenhum vínculo empregatício ou estatutário, pois não advém de concurso público, nem requer estágio probatório.

5 A derrogação é um princípio através do qual se estabelece que quando há um conflito de leis surgido com uma Lei mais nova disciplinando de forma diversa que a anterior, ocorre uma revogação parcial da Lei anterior. Neste caso torna-se nulo tudo o que é contrário à lei posterior.

6 De acordo com o princípio da especialidade, utilizado para interpretação das normas no Direito quando há duas leis tratando do mesmo tema, deve-se dar preferência à norma especial em detrimento da norma geral.

Quanto às atribuições específicas pertinentes ao CT pode-se vislumbrá-las no art. 136, incisos I a XI do ECA.

A atribuição determinando o atendimento de crianças e adolescentes consiste em ouvir queixas e reclamações sobre situações que ameacem ou violem os seus direitos, por ação ou omissão da sociedade ou do Estado; por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável; ou em razão de sua conduta, ou seja, quando crianças e adolescentes se encontram em condições, por iniciativa própria ou envolvimento com terceiros, de ameaça ou violação dos deveres e direitos de sua cidadania ou da cidadania alheia.

Um outro aspecto das atribuições do CT é em relação ao atendimento e aconselhamento dos pais ou responsáveis, que têm por finalidade reordenar e fortalecer o ambiente familiar, eliminando as situações de risco para crianças e adolescentes. Como a família é a primeira instituição destinada a satisfazer as necessidades básicas da criança e do adolescente, o CT deve buscar fortalecer o poder familiar, já que o pai e/ou a mãe têm o dever e o direito de assistir, criar e educar os filhos. Assim, caso os pais ou responsável, por ação, omissão ou insuficiência de recursos, não cumpram com os seus deveres, o CT deverá agir, para garantir o interesse das crianças e adolescentes, bem como nas situações em que elas são vítimas de maus-tratos, opressão ou abuso sexual.

Uma outra atribuição do CT consiste em promover a execução de suas decisões, requisitando serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança, utilizando, desta forma, as várias entidades governamentais e não-governamentais que prestam serviços de atendimento à criança, ao adolescente, às famílias e à comunidade em geral. O descumprimento injustificado das deliberações do CT é crime previsto no art. 236 do ECA.

O encaminhamento ao MP de notícia e fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou do adolescente é, ainda, uma das principais atribuições do CT, devendo este comunicar ao Promotor de Justiça da Infância e da Juventude, através de correspondência oficial protocolada, os fatos que configuram crimes (ECA, art. 228 a 244) ou infrações administrativas (ECA, art. 245 a 258) contra crianças ou adolescentes, bem como os crimes que, mesmo não tipificados no ECA, têm crianças e adolescentes como vítimas.

Desta forma, é atribuição do CT comunicar à autoridade judiciária os casos de adolescente envolvido ou supostamente envolvido com ato infracional acionando pais, responsável, serviços públicos e comunitários para atendimento ao adolescente autor de ato infracional, a partir de determinação judicial e caracterização da medida protetiva aplicada ao caso. O CT deve, também, tomar providências para que sejam cumpridas as medidas protetivas aplicadas pela justiça ao adolescente autor de ato infracional e encaminhá-lo para o cumprimento controlando a sua execução e mantendo a autoridade judiciária informada.

Quanto à atribuição do CT de expedir notificações, pode-se mencionar que ela consiste em registrar, por meio de correspondência oficial, um fato ou ato passado ou futuro que possa gerar conseqüências jurídicas emanadas do ECA que, caso não sejam acatadas, permitem a abertura de procedimento para a apuração de crime (art. 236 ECA) ou de infração administrativa.

Ao CT cabe, ainda, a atribuição de requisitar certidões de nascimento e de óbito de criança ou de adolescente, quando necessário. Nesse caso, o CT deve comunicar ao Juiz para que este requirite o assento do nascimento, por ser da competência da autoridade judicial. A requisição de certidões ou atestados é feita através

de correspondência oficial, em impresso ou formulário próprio, fornecendo os dados necessários para a expedição do documento desejado. É dever do cartório, com absoluta prioridade, cumprir a requisição do CT com isenção de multas, custos e emolumentos.

Quanto à incumbência de assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento aos direitos da criança e do adolescente, o CT, como representante da comunidade na administração municipal, deverá indicar ao CMDCA os casos em que ocorrem deficiências (por via de não-oferta ou oferta irregular) dos serviços públicos de atendimento à população infanto-juvenil e às suas famílias, oferecendo subsídios para a sua urgente implantação ou para o seu aperfeiçoamento.

Cabe também ao CT a atribuição de apresentar ao MP as ações de perda ou suspensão do poder familiar em razão de descumprimento dos pais do dever de assistir, criar e educar os filhos menores desde que, esgotadas todas as formas de atendimento e orientação. O CT deve explicitar a situação, mencionando a norma violada, apresentando provas e requisitando as providências cabíveis, caso em que o promotor propõe a ação de perda ou suspensão do poder familiar.

A última atribuição do CT, descrita no art. 136 do ECA, consiste em fiscalizar as entidades de atendimento tanto governamentais quanto não-governamentais, juntamente com o Poder Judiciário e o MP, conforme dispõe o art. 95 do ECA. Sendo assim, no caso de constatação de alguma irregularidade ou violação dos direitos de crianças e adolescentes abrigados, semi-internados ou internados, o CT deverá aplicar, a medida de advertência e, nos casos de reincidência, comunicará ao MP ou representará à autoridade judiciária competente, para aplicação das demais medidas previstas no art. 97 do ECA.

Partindo do pressuposto que a atividade do CT situa-se na seara da administração pública municipal, a ação dos seus membros deve obedecer aos princípios gerais da administração explicitados no *caput* do art. 37 da Constituição de 1988, a saber: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência dos atos praticados.

Por legalidade entende-se que a administração pública só pode praticar atos se houver previsão legal e nos estritos limites dessa decisão, o que implica em uma total observância das regras contidas em lei. Pode-se verificar a legalidade ou não do ato administrativo indagando-se sobre os requisitos constitutivos deste ato, como competência (ou agente capaz), finalidade, forma, objeto e motivo.

A impessoalidade consiste no dever de tratar a todos igualmente, uma vez que o único interesse jurídico que justifica a atividade da administração pública é o interesse público, que, por ser indivisível, não pertence especificamente a ninguém. Torna-se necessário, então, a presença dos seguintes elementos: finalidade, interesse público e isonomia (igualdade). A finalidade é o motivador primário dos atos praticados, pois caso contrário há desvio, que importa em ilegalidade, sujeitando-se o ato à anulação. A impessoalidade é o ato praticado com total observância dos interesses públicos e sem que haja qualquer interesse particular em detrimento do interesse da coletividade.

Quanto à moralidade, a lei determina que os atos praticados pela administração pública, além de serem impessoais, devem ser honestos. Assim, a moralidade é o resultado da atividade da administração pública que atenda efetivamente ao interesse público a que se destina.

Por publicidade entende-se a divulgação oficial dos atos praticados pelos conselheiros, para conhecimento público e início

dos seus efeitos. Desta forma, os membros do CT estão obrigados a tornar todos os seus atos públicos, pelos mais diversos meios de comunicação, atestando que tais atos praticados são morais, legais e impessoais. Ficam ressalvadas, no entanto, as hipóteses previstas em lei, em que a própria publicidade possa causar lesão ao interesse público, como por exemplo, a divulgação dos nomes de crianças e adolescentes que cometem atos infracionais ou das que são vítimas de abusos, negligência ou violência, tendo em vista preservar a pessoa em desenvolvimento.

A eficiência, como dispositivo constitucional de validade dos atos da administração pública não se encontrava prevista quando da promulgação da Carta Constitucional de 1988, surgindo apenas 10 anos após, com a Emenda Constitucional nº 19. Segundo este princípio, caberá à autoridade superior, neste caso o CMDCA, avaliar periodicamente o desempenho das atribuições de seus subordinados (os conselheiros tutelares), e proporcionar sua participação em cursos que visem ao seu aprimoramento e prezem pelo bom exercício da sua função.

No que concerne aos impedimentos para o exercício da função de conselheiro tutelar, o art. 140 desta Lei dispõe que estão 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, bem como em relação à autoridade judiciária e ao representante do MP, com atuação no JIJ local. Tal impedimento tem por finalidade evitar o nepotismo, bem como a influência pelo parentesco. Assim sendo, e caso seja verificado o impedimento, o órgão do MP pode impugnar a candidatura e, se eleito, requerer a substituição do conselheiro.

A Lei prevê, também, que o conselheiro poderá ter seu mandato suspenso ou cassado, nos casos de descumprimento de suas

atribuições, prática de atos ilícitos ou conduta incompatível com a confiança outorgada pela comunidade, desde que o seu afastamento ou cassação seja precedido de sindicância e/ou processo administrativo, cujas conclusões devem ser remetidas ao CMDCA a quem incumbe adotar as medidas cabíveis. Além das hipóteses previstas na Lei Municipal, o membro do CT poderá ser destituído por ineficiência técnica da atividade; improbidade administrativa; atuação político-partidária; e perda dos requisitos previstos nos incisos I a III do art. 133 do ECA.

A atuação do CT tem por finalidade combater em três frentes de suma importância: na relação da criança e do adolescente no seu núcleo familiar, nas relações sociais e no processo de aprendizagem. Nesse sentido, observa-se, na afirmação de Kolzen (2007), que “a chave para a compreensão da proposta de atuação e de determinação de providências, tanto na esfera do Poder Público quanto da sociedade organizada, é a palavra ‘atendimento’, que consiste em um conjunto de ações de fato tendentes a responder pela efetividade dos direitos fundamentais da infância e da adolescência”.

No que concerne à atuação do CT nas questões relativas à educação, verifica-se que ele deve agir orientando a família, a entidade de atendimento ou o dirigente do estabelecimento de ensino fundamental, no sentido de acompanhar o caso e comunicar ao CT a ocorrência de maus-tratos envolvendo seus alunos; reiteração de faltas injustificadas; evasão escolar, esgotados os recursos escolares; e elevados índices de repetência. A requisição, pelo CT, de vagas na rede pública de ensino, é permitida de acordo com o art. 101, III do ECA, nos casos de ensino fundamental, devendo o diretor da escola atender às deliberações sob pena de infringir o disposto no art. 236 desta Lei.

A LDBEN/96, em consonância com o ECA, dispõe, em seu art.

12, inciso VII que os estabelecimentos de ensino terão a incumbência de informar os pais e responsáveis sobre a frequência e o rendimento dos alunos, bem como sobre a execução de sua proposta pedagógica. O auxílio da escola ocorre de forma preventiva, já que ela tem o papel primordial de percepção das disfunções no processo de aprendizagem oriundas de problemáticas nas relações familiares, no convívio social ou no próprio ambiente escolar.

Observa-se que há necessidade de uma colaboração mútua entre os dirigentes escolares e o CT com o propósito de resguardar os direitos assegurados na Carta Magna de 1988 e no art. 129, V do ECA. Apesar de o CT não possuir capacidade de interferir nos assuntos internos da escola, ele pode determinar aos pais ou responsáveis a obrigatoriedade de matricular o filho, o acompanhamento da frequência e do aproveitamento escolar. Aos estabelecimentos de ensino fundamental, a Lei impôs o dever da chamada e do zelo pela frequência, de comunicar os alunos que possuem condutas inadequadas no estabelecimento de ensino, os casos de reiteração de faltas injustificadas e de evasão, ou dos níveis de repetência, e, ainda, os que apresentam sintomas de maus-tratos. Tal obrigatoriedade abrange, inclusive o professor, sob pena de sofrer as medidas previstas em lei.

4. Considerações finais

O ECA inaugura novos papéis e encargos às escolas que, em sintonia com a filosofia da proteção integral, visam a legitimar o direito à educação, indispensável para o pleno desenvolvimento de crianças e adolescentes. A obrigatoriedade de garantir às crianças

e adolescentes o direito à educação compete ao Poder Público, representado tanto pelo Poder Judiciário (II), quanto pelo CT, encarregado das providências de natureza administrativa.

Quando se fala na competência do CT em matéria de educação, está se referindo especificamente às providências que este órgão deve tomar com o objetivo de assegurar o direito ao ensino fundamental. O ECA, tendo em vista a proteção integral da criança e do adolescente, visa a resguardar àquelas que não obtiveram sua matrícula ou estão, de alguma forma, excluídas da escola, as sem frequência regular ou sem aproveitamento adequado. O CT, como órgão representativo do Poder Público, tem o dever de determinar todas as providências necessárias a fim de inserir e manter o aluno na escola.

Sendo assim, pode-se dizer que o propósito da Lei é positivo, o CT tende a contribuir na aplicação das políticas educacionais, especialmente para a inclusão e permanência de todas as crianças e adolescentes na escola. Contudo a Lei não traçou o perfil dos membros do CT, e esta lacuna pode trazer, como consequência que, na prática, toda teoria da atuação do CT fique comprometida pela inércia, dispersão dos esforços, incapacidade, omissão ou acomodação de seus membros, que não conseguem reunir os atributos para formar um “corpo”, com “fôlego” suficiente para enfrentar os desafios da proteção a crianças e adolescentes em todo um município.

5. Referências Bibliográficas

AQUINO, Ligia Maria Leão de e VASCONCELLOS, Vera Maria Ramos de. Orientação curricular para a educação infantil. Referencial Curricular Nacional e Diretrizes Curriculares Nacionais. IN

VASCONCELLOS, Vera Maria Ramos de (org.) *Educação da Infância : história e política*. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

ARAGÃO, Selma Regina e VARGAS, Ângelo. *O Estatuto da criança e do adolescente em face do novo Código Civil – Cenários da infância e da Juventude brasileira* – Rio de Janeiro: Forense, 2005.

BAZÍLIO, Luiz Cavaliere. *Crianças e adolescentes no centro da cena: trajetória e consolidação de um grupo de pesquisa*. Rio de Janeiro: Ravel, 2001.

BAZÍLIO, Luiz Cavaliere e KRAMER, Sonia. *Infância, educação e direitos humanos*. São Paulo: Cortez, 2003.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/legislacao/constituicao/>. Acesso em 23/07/2006

_____. *Emenda Constitucional nº 1 de 1969*. Acesso em 23/07/2006 - Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/legislacao/constituicao/>

_____. Constituição (1967). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/legislacao/constituicao/> - Acesso em 23/07/2006

_____. Constituição (1946). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/legislacao/constituicao/> - Acesso em 23/07/2006

_____. Constituição (1937). *Constituição dos Estados Unidos do*

Brasil. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/legislacao/constituicao/> - Acesso em 23/07/2006

_____. Constituição (1934). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/legislacao/constituicao/> - Acesso em 23/07/2006

_____. Constituição (1891). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/legislacao/constituicao/> - Acesso em 23/07/2006

_____. Constituição (1824). *Constituição Política do Império do Brasil*. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/legislacao/constituicao/> - Acesso em 23/07/2006

_____. LEI Nº 9.394/96 - *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (DOU 23.12.96)* - Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Acesso em 26/11/2006. Disponível em: <http://legislacao.planalto.gov.br>

CRIANÇA, *Convenção sobre os Direitos da (1989)* - Acesso em 20.03.07. Disponível em <http://www.mj.gov.br/sedh/dca/convdir.htm>

DE PAULA, Paulo Affonso Garrido. Educação. Direito e Cidadania. In: *Cadernos de direito da criança e do adolescente*. São Paulo: Malheiros, 1995. v. 1.

HOUAISS, Antonio e Vilar Mauro de Sales - *Dicionário da Língua Portuguesa*. 2ª edição - Revista e Aumentada. Rio de Janeiro. 2004. Ed. Objetiva.

ISHIDA, Valter Kenji. *Estatuto Da Criança e do Adolescente: Doutrina e Jurisprudência*. 8ª edição. São Paulo: Atlas, 2006.

KAPPEL, Dolores Bombardelli ; AQUINO, Ligia Maria Leão de e VASCONCELLOS, Vera Maria Ramos de. *Infância e políticas de educação infantil : início do século XXI*. In VASCONCELLOS, Vera Maria Ramos de (org.) *Educação da Infância : história e política*. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

KOLZEN, Afonso Armando. *Conselho tutelar, escola e família. Parcerias em defesa do direito à educação*. Acesso em 04.03.07. Artigo disponível em http://www.est.com.br/posgraduacao/MPE/ct_familia_escola.doc

TAVARES, José de Farias. *Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente*. Rio de Janeiro: Forense. 2005.

TAVARES, Patrícia. *Conselho Tutelar*. In MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (Org.). *Curso de Direito da Criança e do Adolescente: aspectos teóricos e práticos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.