

O PAPEL DO CONSELHO TUTELAR NA PROTEÇÃO JURÍDICA DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES: LIMITES E DESAFIOS

THE ROLE OF THE TUTELARY COUNCIL IN THE LEGAL PROTECTION OF CHILDREN AND ADOLESCENTS: LIMITS AND CHALLENGES

Artigo submetido em 04 de novembro de 2025

Artigo aprovado em 07 de novembro de 2025

Artigo publicado em 07 de novembro de 2025

Cognitio Juris

Volume 15 - Número 58 - 2025

ISSN 2236-3009

Autor(es):

Amanda Caroline do Nascimento Braga[1]

Mabiana Natanawany Conceição Santos[2]

Delner do Carmo Azevedo[3]

Resumo: O presente artigo analisa o papel do Conselho Tutelar na proteção jurídica de crianças e adolescentes no Brasil, à luz dos princípios da proteção integral e da prioridade absoluta, estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Busca-se compreender os limites institucionais e práticos enfrentados pelo Conselho Tutelar, assim como os desafios relacionados à efetividade das medidas de

proteção adotadas pelo órgão. A pesquisa desenvolve-se a partir de uma abordagem qualitativa, utilizando levantamento bibliográfico e documental, incluindo legislação, doutrina e estudos acadêmicos recentes sobre o tema. Observa-se que o Conselho Tutelar exerce papel central no Sistema de Garantia de Direitos, atuando como mediador entre a sociedade, a família e os demais órgãos públicos, sendo responsável por zelar pelo cumprimento dos direitos infantojuvenis em situações de ameaça ou violação. Contudo, sua atuação é marcada por diversos desafios, entre os quais se destacam a carência de infraestrutura adequada, a insuficiência de recursos humanos e materiais, a falta de capacitação contínua dos conselheiros e a fragilidade na articulação interinstitucional. Essas limitações comprometem a efetividade das ações protetivas e dificultam a concretização dos direitos previstos em lei. Conclui-se que, embora essencial para a proteção da infância e adolescência, o Conselho Tutelar precisa de fortalecimento institucional, valorização profissional e integração efetiva com políticas públicas e serviços de atendimento, a fim de garantir a aplicação plena do princípio da proteção integral e assegurar o desenvolvimento saudável, seguro e digno de crianças e adolescentes no país.

Palavras-chave: Conselho Tutelar; Criança e Adolescente; Proteção Integral; Estatuto da Criança e do Adolescente; Direitos Fundamentais.

Abstract: This article analyzes the role of the Tutelary Council in the legal protection of children and adolescents in Brazil, in light of the principles of comprehensive protection and absolute priority established by the 1988 Federal Constitution and the Child and Adolescent Statute (ECA). The study aims to understand the institutional and practical limitations faced by the Tutelary Council, as well as the challenges related to the effectiveness of its protective measures. The research adopts a qualitative approach, based on bibliographic and documentary analysis, including legislation, doctrine, and recent academic studies on the subject. It is observed that the Tutelary Council plays a central role in the System of Guarantee of Rights, acting as a mediator between society, families, and other public agencies, being responsible for ensuring the fulfillment of children's and adolescents' rights

in situations of threat or violation. However, its performance is marked by several challenges, including inadequate infrastructure, insufficient human and material resources, lack of continuous training for council members, and weak inter-institutional coordination. These limitations compromise the effectiveness of protective actions and hinder the full realization of legally guaranteed rights. It is concluded that, although essential for the protection of childhood and adolescence, the Tutelary Council requires institutional strengthening, professional valorization, and effective integration with public policies and service networks to ensure full implementation of the principle of comprehensive protection and to safeguard the healthy, safe, and dignified development of children and adolescents in the country.

Keywords: Child Protective Services Council; Children and Adolescents; Comprehensive Protection; Child and Adolescent Statute; Fundamental Rights.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 inaugurou um novo paradigma jurídico ao assegurar, em seu artigo 227, que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos e merecem prioridade absoluta e proteção integral. A partir dessa diretriz, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), instituído pela Lei nº 8.069/1990, consolidou um sistema de garantias voltado à efetivação desses direitos, no qual o Conselho Tutelar ocupa papel central. Criado como órgão autônomo, permanente e não jurisdicional, o Conselho é responsável por zelar pelo cumprimento dos direitos infantojuvenis, atuando em situações de ameaça ou violação, bem como articulando medidas de proteção e encaminhamentos às instituições competentes.

Entretanto, a experiência prática demonstra que a atuação do Conselho Tutelar enfrenta inúmeros desafios. Entre eles, destacam-se a falta de infraestrutura adequada, a carência de recursos humanos e materiais, a deficiência na capacitação dos conselheiros e a fragilidade na articulação interinstitucional com a rede de proteção. Além disso, a complexidade das demandas contemporâneas, como o aumento de casos de violência doméstica, exploração

sexual e novas formas de violação em ambientes virtuais, evidencia os limites da atuação desse órgão e levanta questionamentos sobre sua efetividade na garantia dos direitos previstos em lei.

Nesse contexto, surge o problema que orienta este estudo: quais são os limites e desafios enfrentados pelo Conselho Tutelar no exercício de sua função de proteção jurídica de crianças e adolescentes no Brasil? A relevância da investigação está em compreender a importância desse órgão para a concretização do princípio da proteção integral, ao mesmo tempo em que se identificam as fragilidades que comprometem sua atuação e a efetividade das medidas protetivas.

O objetivo geral deste artigo é analisar o papel do Conselho Tutelar na defesa dos direitos da criança e do adolescente, discutindo seus limites institucionais e os desafios impostos pela realidade social contemporânea. De forma específica, busca-se examinar sua natureza jurídica e atribuições legais, avaliar as dificuldades enfrentadas em sua prática cotidiana e refletir sobre caminhos possíveis para o fortalecimento de sua atuação no âmbito do Sistema de Garantia de Direitos.

Assim, o estudo propõe-se a contribuir para o debate acadêmico e social acerca da proteção infantojuvenil, ressaltando que a efetividade do Conselho Tutelar não depende apenas do marco normativo que o instituiu, mas também de condições estruturais, formação técnica adequada e integração com políticas públicas capazes de assegurar, de fato, a prioridade absoluta às crianças e adolescentes brasileiros.

2 O CONSELHO TUTELAR: ORIGEM E NATUREZA JURÍDICA

O Conselho Tutelar foi instituído pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990) como um órgão essencial no âmbito da política de proteção integral. Sua criação está diretamente ligada às transformações promovidas pela Constituição Federal de 1988, que reconheceu crianças e adolescentes como sujeitos de direitos e determinou sua proteção

integral e prioridade absoluta. Homologando essa doutrina, o Conselho Tutelar atua como instância protetiva, mediadora e articuladora, sem caráter punitivo (ANDRADE, 2002; ASSIS; SILVEIRA; BARCINSKI; SANTOS, 2009). Esse marco representou a ruptura com o antigo modelo tutelar, em que os menores eram tratados como objetos de intervenção do Estado, muitas vezes sob uma perspectiva assistencialista e repressiva.

O artigo 131 do ECA define o Conselho Tutelar como órgão permanente e autônomo, de caráter não jurisdicional, incumbido de zelar pelo cumprimento dos direitos infantojuvenis. Essa concepção o coloca como peça fundamental na engrenagem do Sistema de Garantia de Direitos, atuando de forma descentralizada e próxima à comunidade, já que sua estrutura é municipal. A eleição dos conselheiros pela população também reforça seu caráter democrático e de participação social, aproximando a sociedade civil da defesa dos direitos de crianças e adolescentes (ROCHA, 2025)..

Embora juridicamente autônomo, o Conselho Tutelar enfrenta limitações que decorrem da dependência administrativa e financeira do poder público municipal. Essa contradição afeta diretamente a sua atuação, visto que a ausência de recursos adequados e de infraestrutura compromete a capacidade de atender às múltiplas demandas. Portanto, a análise de sua natureza jurídica deve considerar não apenas os aspectos formais previstos em lei, mas também a realidade concreta que limita ou potencializa sua efetividade.

2.1 Fundamentos históricos e legais

A criação do Conselho Tutelar está vinculada à adoção da Doutrina da Proteção Integral, inspirada em documentos internacionais como a Declaração dos Direitos da Criança (1959) e a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989), ratificada pelo Brasil. Essa doutrina estabelece que a criança e o adolescente são titulares de direitos fundamentais e devem ser protegidos de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência e opressão.

Com base nesse fundamento, o ECA estruturou o Conselho Tutelar como órgão encarregado

de garantir que a legislação fosse efetivamente aplicada nos casos concretos. Suas atribuições, descritas no artigo 136, incluem atender crianças e adolescentes em situação de ameaça ou violação, aplicar medidas de proteção, requisitar serviços públicos, encaminhar casos ao Ministério Público e ao Judiciário, além de fiscalizar entidades de atendimento.

O conjunto dessas funções demonstra que o Conselho Tutelar atua como instância protetiva e articuladora, sem caráter punitivo. Segundo Papllowski, 2024, seu papel é mediar situações de conflito e assegurar que o Estado e a sociedade cumpram seus deveres em relação à infância e à adolescência. Contudo, a eficácia desse papel depende da existência de políticas públicas consistentes e de uma rede de atendimento estruturada, o que nem sempre corresponde à realidade brasileira.

2.2 Estrutura e atribuições

Para Andrade, 2002, a estrutura do Conselho Tutelar é organizada de forma descentralizada, sendo que cada município deve instituir, no mínimo, um órgão, podendo criar mais unidades conforme a densidade populacional e as demandas sociais locais. Os conselheiros são escolhidos pela comunidade por meio de eleição direta, o que confere legitimidade democrática ao órgão. Cada Conselho é composto por cinco membros titulares, com mandato de quatro anos, permitida a recondução mediante novo processo eleitoral.

Apesar de sua relevância, a estrutura administrativa do Conselho Tutelar enfrenta significativos desafios. Em muitos municípios brasileiros, faltam recursos materiais e humanos para garantir o pleno exercício das atribuições legais. Questões como falta de sede própria, ausência de veículos para deslocamentos e carência de equipe de apoio (psicólogos, assistentes sociais e advogados) comprometem a atuação cotidiana dos conselheiros.

As atribuições do Conselho Tutelar, previstas no artigo 136 do ECA, são amplas e multifacetadas. Dentre as principais funções, destacam-se: atender crianças e adolescentes em situação de risco; aplicar medidas de proteção adequadas a cada caso; requisitar

serviços públicos de saúde, educação, assistência social, previdência e segurança; representar junto ao Ministério Público em situações de violação de direitos; além de fiscalizar entidades de acolhimento institucional.

O caráter dessas atribuições evidencia que o Conselho Tutelar não exerce função jurisdicional ou legislativa, mas atua como instância administrativa protetiva e garantidora de direitos. Sua função primordial é assegurar que o Estado cumpra sua obrigação de oferecer políticas públicas efetivas, funcionando como elo de ligação entre a comunidade e os demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos.

2.3 O Conselho Tutelar no Sistema de Garantia de Direitos

A inserção do Conselho Tutelar no Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente é estratégica, pois representa a instância mais próxima da sociedade na defesa dos direitos infantojuvenis. O Sistema de Garantia de Direitos (SGD), previsto pelo ECA e regulamentado por diversas normativas, é composto por órgãos de promoção, defesa e controle de direitos, dentre os quais se destacam o Ministério Público, o Poder Judiciário, as Varas da Infância e Juventude, além dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente.

Nesse contexto, o Conselho Tutelar ocupa posição singular por estar diretamente ligado à comunidade, atuando como porta de entrada das demandas relacionadas a situações de violação ou ameaça de direitos. Sua proximidade com a realidade social permite uma atuação mais célere e eficaz no atendimento inicial, ainda que, em muitos casos, seja necessária a articulação com outros órgãos para a adoção de medidas complementares (SESSION, 2025).

Entretanto, a efetividade dessa atuação depende da existência de políticas públicas integradas e de uma rede de proteção bem estruturada. Quando inexitem serviços adequados de saúde, educação, assistência social ou programas de proteção especial, o Conselho Tutelar encontra-se limitado, tornando-se mero órgão encaminhador de demandas

não atendidas. Esse cenário evidencia um dos maiores desafios da instituição: a dependência de outros atores do sistema e a vulnerabilidade diante da ausência ou insuficiência de políticas públicas.

Assim, o papel do Conselho Tutelar dentro do Sistema de Garantia de Direitos transcende a simples aplicação da lei, exigindo articulação política, mobilização comunitária e constante diálogo com os demais órgãos de proteção. Trata-se de um espaço de enfrentamento cotidiano das violações de direitos, no qual os conselheiros, mesmo com limitações estruturais, exercem função essencial na efetivação da prioridade absoluta prevista pela Constituição Federal de 1988.

3 LIMITES E DESAFIOS DA ATUAÇÃO DO CONSELHO TUTELAR

3.1 Carência de recursos e estrutura inadequada

Um dos principais desafios enfrentados pelos Conselhos Tutelares em todo o Brasil é a precariedade estrutural. Apesar de sua relevância no Sistema de Garantia de Direitos, muitos desses órgãos funcionam sem sede própria, em prédios improvisados e com recursos logísticos insuficientes para atender a demanda da população (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ, 2021; MEDEIROS, 2020). A ausência de veículos oficiais, equipamentos tecnológicos e equipes de apoio técnico, como psicólogos e assistentes sociais, compromete a eficiência do atendimento e gera morosidade na adoção de medidas de proteção.

Esse cenário evidencia a contradição entre a previsão legal, que confere ao Conselho Tutelar um papel central na defesa de direitos, e a realidade prática, marcada por limitações materiais que inviabilizam o cumprimento pleno de suas funções. A consequência é a redução da efetividade da proteção jurídica destinada a crianças e adolescentes, fragilizando a rede de atendimento.

3.2 Capacitação e profissionalização dos conselheiros

Outro ponto crítico refere-se à capacitação dos conselheiros tutelares. Embora sejam eleitos pela comunidade, muitos assumem o cargo sem formação adequada sobre direitos da infância, legislação específica e técnicas de mediação de conflitos. A ausência de programas contínuos de formação e capacitação compromete a qualidade do atendimento, especialmente em casos complexos que demandam conhecimento jurídico, psicológico e social.

A profissionalização do cargo, ainda que preserve o caráter democrático da escolha dos conselheiros, é um desafio que precisa ser enfrentado. A atuação cotidiana exige preparo para lidar com situações de violência doméstica, abuso sexual, exploração do trabalho infantil e negligência, exigindo dos conselheiros habilidades específicas que ultrapassam a boa vontade ou a experiência comunitária.

3.3 Sobrecarga de demandas e ausência de políticas públicas efetivas

Os Conselhos Tutelares frequentemente se deparam com uma sobrecarga de demandas decorrente da insuficiência ou inexistência de políticas públicas municipais. Muitas vezes, o órgão atua como a única porta de entrada para a população em busca de proteção, acumulando funções que deveriam ser desempenhadas por outros serviços da rede, como centros de referência em assistência social (CRAS e CREAS), unidades de saúde e programas de acolhimento familiar.

Esse acúmulo de atribuições gera desgaste emocional nos conselheiros, dificulta a atuação preventiva e reforça uma atuação reativa, limitada a encaminhamentos. Sem políticas públicas estruturadas, o Conselho Tutelar se torna refém da falta de respostas do Estado, funcionando mais como órgão burocrático do que como instrumento efetivo de garantia de direitos.

3.4 Interferência política e fragilidade institucional

Outro limite relevante é a vulnerabilidade do Conselho Tutelar diante de pressões políticas. Como os conselheiros são eleitos pelo voto popular, o processo eleitoral pode ser permeado por interesses político-partidários, favorecimentos pessoais e disputas locais. Essa realidade compromete a autonomia do órgão e pode fragilizar sua legitimidade perante a sociedade.

Além disso, a ausência de uniformidade na atuação entre os diferentes Conselhos Tutelares gera disparidades regionais. Municípios com maior capacidade financeira e estrutura administrativa tendem a oferecer condições melhores de trabalho aos conselheiros, enquanto localidades menores enfrentam precariedade e desvalorização institucional. Essa desigualdade compromete a universalidade da proteção prevista pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

3.5 O desafio da efetividade da proteção jurídica

Por fim, o maior desafio do Conselho Tutelar está na efetividade da proteção jurídica. Embora a legislação assegure prioridade absoluta à criança e ao adolescente (CF/88, art. 227; ECA, art. 4º), a prática demonstra que a efetivação desses direitos é muitas vezes comprometida pela falta de articulação entre os órgãos do Sistema de Garantia de Direitos.

A atuação do Conselho Tutelar, portanto, esbarra em um paradoxo: possui amplas atribuições legais, mas enfrenta limites estruturais, políticos e sociais que impedem a plena realização de sua função. Nesse contexto, a proteção jurídica integral só pode ser alcançada mediante o fortalecimento institucional do órgão, a valorização de seus membros e a implementação de políticas públicas integradas e eficazes.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Conselho Tutelar, instituído pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) como órgão permanente e autônomo, representa um marco na democratização da proteção à infância e à juventude no Brasil. Sua criação rompeu com o modelo tutelar-repressivo do passado e

consolidou uma nova lógica de garantia de direitos, baseada no princípio da prioridade absoluta e na doutrina da proteção integral.

Ao longo deste estudo, observou-se que o Conselho Tutelar exerce papel fundamental na proteção jurídica de crianças e adolescentes, atuando como mediador entre a sociedade e o Estado, responsável por zelar pela efetivação dos direitos previstos em lei. Contudo, os desafios enfrentados por esse órgão revelam a distância entre o ideal normativo e a realidade prática.

Entre os principais limites identificados destacam-se: a precariedade estrutural e material; a ausência de capacitação contínua dos conselheiros; a sobrecarga de demandas em razão da insuficiência de políticas públicas; e a fragilidade institucional decorrente de interferências políticas. Esses fatores comprometem a efetividade da atuação e colocam em risco a proteção integral que deveria ser assegurada a todas as crianças e adolescentes.

Diante desse cenário, é imprescindível fortalecer o Conselho Tutelar não apenas por meio de melhores condições materiais, mas também com investimentos em formação permanente, valorização profissional e garantias de autonomia institucional. Além disso, torna-se urgente a articulação entre os diferentes atores do Sistema de Garantia de Direitos, de modo que o Conselho não atue isoladamente, mas inserido em uma rede de proteção integrada e eficaz.

Portanto, os desafios enfrentados pelo Conselho Tutelar não se limitam a questões administrativas, mas revelam problemas estruturais do próprio Estado brasileiro na efetivação dos direitos da infância e da juventude. Superá-los exige compromisso político, mobilização social e implementação de políticas públicas consistentes, que assegurem às crianças e adolescentes não apenas proteção formal, mas condições reais de desenvolvimento digno e pleno.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Jose Eduardo. Conselhos Tutelares. Editora Veras, 2002.

ASSIS, Simone Gonçalves de; SILVEIRA, Liane Maria Braga da; BARCINSKI, Mariana; SANTOS, Benedito Rodrigues dos (Orgs.). Teoria e prática dos conselhos tutelares e conselhos dos direitos da criança e do adolescente. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2009.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 ago. 2025.

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, DF: Presidência da República, 1990.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 18 ago. 2025.

MEDEIROS, Juliana. Qual a diferença entre CRAS e CREAS? Entenda. Blog do GESUAS, 24 ago.

2020. Disponível em: <https://blog.gesuas.com.br/diferenca-cras-creas/>. Acesso em: 18 ago. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ. Manual de Atuação do Conselho Tutelar.

Teresina: MPPI, 2021. Disponível em:

<https://www.mppi.mp.br/internet/wp-content/uploads/2021/06/Manual-de-Atuacao-do-Conselho-Tutelar-MPPI.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2025.

PAPLLOWSKI, Schirley Kamile. A Proteção Jurídica da Criança e do Adolescente no Brasil: percurso histórico constitucional e o desafio da aporofobia. Maringá: Dialética, 2024.

ROCHA, Francielly Silva Costa Alves. Cuidar olhando de perto: direitos, moralidades e conflitos através de uma etnografia no Conselho Tutelar. Editora Autografia, 2025.

SESSION, Moises. Garantia de Direitos: A Escola e o Conselho Tutelar: Desmistificando o Papel na Proteção Integral da Criança e do Adolescente. Editora UICLAP, 2025.

[1] Acadêmica do curso de Direito da Faculdade São Lucas.

[2] Acadêmica do curso de Direito da Faculdade São Lucas.

[3] Professor do curso de Direito da Faculdade São Lucas.