

Parâmetros para Criação e Funcionamento dos Conselhos Tutelares

2001

Fernando Henrique Cardoso

Presidente da República

José Gregori

Ministro de Estado da Justiça

Gilberto Vergne Saboia

Secretário de Estado dos Direitos Humanos

Darcy Bertholdo

Secretário de Estado Adjunto dos Direitos Humanos

Maria Ignês Bierrenbach

Diretora do Departamento da Criança e do Adolescente

Cláudio Augusto Vieira da Silva

Presidente do Conselho Nacional dos Direitos da
Criança e do Adolescente – Conanda

Jussara de Goiás

Coordenadora Nacional do Movimento Nacional dos
Meninos e Meninas de Rua – MNMMR

Parâmetros para Criação e Funcionamento dos Conselhos Tutelares

© 2001 – Ministério da Justiça/Secretaria de Estado dos Direitos Humanos

Tiragem: 5.000 exemplares.

Realização:

Ministério da Justiça/Secretaria de Estado dos Direitos Humanos/Departamento da Criança e do Adolescente. Esplanada dos Ministérios · Bloco T, Anexo II · sala 420 · CEP 70064-901 · Brasília-DF · Fone: (61) 429-3225. Endereço eletrônico: dca@mj.gov.br.

Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – Conanda. Esplanada dos Ministérios · Bloco T, Anexo II · sala 209 · CEP 70064-901 · Brasília-DF · Fone: (61) 225-2327/429-3525/3535 · Fax: (61) 224-8735 · Endereço eletrônico: conanda@mj.gov.br.

Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua · HIGS · Quadra 703 · Bloco L · casa 42 · CEP 70331-712 · Asa Sul · Brasília-DF · Fone: (61) 226-9634 · Fax: (61) 225-1577 · Endereço eletrônico: mmmmr@apis.com.br.

Distribuição Gratuita.

Comissão de Articulação e Conselhos dos Direitos e Tutelares

(Sistematizou as contribuições apresentadas até dezembro de 2000 e formulou uma proposta discutida e deliberada em plenária da assembléia ordinária do Conanda, com a assessoria jurídica dos conselheiros da OAB e da ABMP)

Antonio José Angelo Motti – MPAS
Marcos Antonio Paiva Colares – OAB
Normando Batista Santos – Abong
Laura Rosseti – Federação das Apaes
Olympio de Sá Sotto Maior – ABMP
Ozanira Ferreira da Costa – Cecria

Redação Final

Antonio José Angelo Motti
Marcos Antonio Paiva Colares
Olympio de Sá Sotto Maior

Secretária-Executiva do Conanda:

Maria Bernadete Olivo

Conanda

Cláudio Augusto Vieira da Silva

Fundação Fé e Alegria do Brasil
Presidente

Maria Ignês Bierrenbach

Departamento da Criança e do Adolescente
Vice-Presidente

Conselheiros e Conselheiras

(posse em 06/12/00)

REPRESENTANTES GOVERNAMENTAIS

(atualizada em 23/07/01)

Ministério da Justiça

Titular

Gilberto Vergne Sábio

Secretário de Estado dos Direitos Humanos

Segunda Suplente

Eliana Cristina Ribeiro Taveira Crisóstomo

Coordenadora de Adoção e de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente

Casa Civil da Presidência da República

Titular

Ivanildo Tajra Franosi

Assessor da Subchefia de Coordenação da Ação Governamental da Casa Civil da Presidência da República

Suplente

Clóvis Ubirajara Lacorte

Assessor da Chefia de Coordenação da Ação Governamental da Casa Civil da Presidência da República

Ministério das Relações Exteriores

Titular

Ministro Hilbornando Tadeu Nascimento Valadares

Diretor-Geral do Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais

Suplente

Júlio Boaventura Santos Matos

Assessor do Departamento de Direitos Humanos - DDH

Ministério da Educação

Titular

Iara Glória Areias Prado
Secretária de Ensino Fundamental

Suplente

Mariela Marfan
Assessora Especial Para Educação Fundamental

Ministério da Saúde

Titular

Guilbert Ernesto de Freitas Nobre
Coordenador da Área do Adolescente e do Jovem

Suplente

Ana Lourdes Marques Maia
Assessora do Departamento de Ações Programáticas Estratégicas

Ministério da Fazenda

Titular

Oswaldo Marcolino Alves Filho
Assistente do Procurador-Geral da Fazenda Nacional

Suplente

Maria Teresa Pereira Lima
Procuradoria da Fazenda Nacional

Ministério do Trabalho e Emprego

Titular

Gláuber Maciel Santos
Coordenador de Projetos Especiais

Suplente

Margarida Munguba Cardoso
Assessora da Secretaria de Inspeção do Trabalho

Segunda Suplente

Ivone Bezerra de Mello
Assessora Especial do Ministro

Ministério da Previdência e Assistência Social

Titular

Antonio José Angelo Motti
Gerente do Programa Sentinela

Suplente

Rita Helena Podman Horn
Gerente de Projetos de 0 a 6 anos

Ministério da Cultura

Titular

Walter Antonio da Silva
Assessor Especial do Ministro

Suplente

Paulo André Jukoski
Diretor de Programas Sociais

Ministério do Orçamento e Gestão

Titular

Caio Luiz Davoli Brandão
Analista de Orçamento

Suplente

Afranio Andrade Grabb
Coordenador da Célula da Cultura, Trabalho e Emprego

REPRESENTANTES DE ENTIDADES NÃO-GOVERNAMENTAIS

Titulares

Central Única dos Trabalhadores - CUT

Maria Izabel da Silva

Conferência Nacional dos Bispos do Brasil - CNBB

Pe. Jacir Della Giustina

Conselho Federal do Serviço Social - CFESS

Kênia Augusta Figueiredo

Centro de Cultura Luiz Freire - CCLF

José Fernando da Silva

Sociedade Brasileira de Pediatria - SBP

Rachel Niskier Sanchez

Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais - Abong

Normando Batista Santos

Centro de Referência, Estudos e Ações Sobre Crianças e Adolescentes - Cecria

Ozanira Ferreira Costa

Movimento Nacional dos Direitos Humanos - MNDH

Manoel Messias Moreira da Silva

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC

Maria Stela Santos Graciani

Suplentes

Associação Brasileira de Magistrados e Promotores da Justiça, da Infância e da Juventude – ABMP

Olympio de Sá Sotto Maior

Ordem dos Advogados do Brasil – OAB

Marcos Antonio Paiva Colares

Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua – MNMMR

Jussara de Goiás Nascimento Viana

Pastoral da Criança – Organização de Ação Social da

Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB

Imã Beatriz Hobold

Federação Nacional das Apaes

Lara Rosseti

Associação Multiprofissional de Proteção à Infância e Adolescência – Abrapia

Saturnina Pereira da Silva

Instituto para o Desenvolvimento Integral da Criança e do Adolescente – Indica

Pe. Clodveo Piazza

Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança – Abrinq

Ana Maria Wilhelm

Inspetoria São João Bosco – Salesianos

Imão Raymundo Rabelo de Mesquita

União Nacional das Escolas Famílias Agrícolas do Brasil – Unefab

João Batista Pereira de Queiroz

Sumário

Apresentação	11
I. Resolução Conanda nº 75/2001	
Dispõe sobre os parâmetros para a criação e funcionamento dos Conselhos Tutelares e dá outras providências	13
II. Recomendações para elaboração das leis municipais de criação dos Conselhos Tutelares	
Introdução	17
1. Da quantidade de Conselhos Tutelares por município	18
2. Da função de conselheiro tutelar	19
3. Da remuneração dos conselheiros tutelares	19
4. Dos direitos sociais do conselheiro tutelar	21
5. Da escolha e da recondução	21
6. Dos requisitos para candidatura	23
7. Da capacitação	24
8. Da composição/dissolução do Conselho Tutelar	25
9. Da autonomia e do funcionamento	25
10. Do apoio ao funcionamento	27
11. Da perda do mandato/vinculação estrutural	27
Conclusão	30

Apresentação

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – Conanda entende que os Conselhos Tutelares constituem um dos instrumentos mais importantes do *Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente*, como órgãos públicos encarregados pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente.

Nessa perspectiva, o Conanda, tendo em vista seu papel deliberativo e controlador dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes, bem como a intensa demanda resultante do processo de implantação e implementação dos Conselhos Tutelares, sem adotar esta medida como uma fórmula acabada a ser seguida, deliberou pela elaboração de um instrumento norteador da estrutura e funcionamento dos Conselhos Tutelares. Se fundamenta na sistematização das experiências já em andamento, de maneira a reafirmar aquelas que se apresentam em consonância com os princípios do Estatuto da Criança e do Adolescente e redimensionando as que se direcionam de forma conflituosa com esta lei.

Privilegiando um processo participativo e democrático, com o cuidado de evitar propostas imediatistas, dada a complexidade da realidade brasileira, a diversidade e dinamicidade dos fatos e experiências, optou-se inicialmente pela realização de encontros regionais. Estes envolveram os operadores do direito para a discussão sobre os Conselhos Tutelares, contribuindo desta forma para o aperfeiçoamento das condições atuais desses Conselhos, tanto no que se refere à dimensão organizativa/administrativa quanto aos aspectos político-pedagógicos, que lhe conferem importante papel dentro do sistema de garantia de direitos.

Os documentos provenientes das discussões acaloradas nas cinco regiões do país (jornada iniciada em 1998), foram sistematizados, teorizados por es-

pecialistas da área, e socializados no V Encontro de Articulação do Conanda com os Conselhos Estaduais, Distrital e Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente (das capitais), com representação de um conselheiro tutelar por estado, realizado em Luziânia/GO, em novembro de 2000. Posteriormente, amplas discussões internas, nas assembleias do Conanda, resultaram na aprovação do presente documento.

Parâmetros para criação e funcionamento dos Conselhos Tutelares divide-se em duas partes: a primeira contempla a resolução que dispõe sobre os parâmetros para criação e funcionamento dos Conselhos Tutelares e dá outras providências, e a segunda apresenta recomendações para a elaboração das leis municipais pertinentes a esta temática.

O Departamento da Criança e do Adolescente, em convênio com o Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua, viabilizou esta edição cumprindo sua meta de apoiar os órgãos de defesa dos direitos da criança e do adolescente. Este apoio decisivo possibilitou ao Conanda concluir essa fase de contribuição para a criação e funcionamento dos Conselhos Tutelares, órgãos de defesa dos direitos da infância e juventude brasileiras, procurando garantir a autonomia e as prerrogativas a eles estabelecidas no Estatuto da Criança e do Adolescente.

I. Resolução Conanda nº 75/2001

RESOLUÇÃO Nº 75, DE 22 DE OUTUBRO DE 2001.

Dispõe sobre os parâmetros para a criação e funcionamento dos Conselhos Tutelares e dá outras providências

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA, no uso de suas atribuições legais, nos termos do art. 28, inc. IV do seu Regimento Interno, e tendo em vista o disposto no art. 2º, inciso I, da Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991, em sua 83ª Assembléia Ordinária, de 08 e 09 de agosto de 2001, em cumprimento ao que estabelecem o art. 227 da Constituição Federal e os arts. 131 a 138 do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal nº 8.069/90), resolve:

Art. 1º Ficam estabelecidos os *parâmetros* para a criação e o funcionamento dos Conselhos Tutelares em todo o território nacional, nos termos do art. 131 do Estatuto da Criança e do Adolescente, enquanto órgãos encarregados pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente.

Parágrafo único. Entende-se por *parâmetros* os referenciais que devem nortear a criação e o funcionamento dos Conselhos Tutelares, os limites institucionais a serem cumpridos por seus membros, bem como pelo Poder Executivo municipal, em obediência às exigências legais.

Art. 2º Conforme dispõe o art. 132 do Estatuto da Criança e do Adolescente, é obrigação de todos os municípios, mediante lei e independente do número de habitantes, criar, instalar e ter em funcionamento, no mínimo, um Conselho Tutelar enquanto órgão da administração municipal.

Art. 3º A legislação municipal deverá explicitar a estrutura administrativa e institucional necessária ao adequado funcionamento do Conselho Tutelar.

Parágrafo único. A lei orçamentária municipal deverá, em programas de trabalho específicos, prever dotação para o custeio das atividades desempe-

nhadas pelo Conselho Tutelar, 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.

Art. 4º Considerada a extensão do trabalho e o caráter permanente do Conselho Tutelar, a função de conselheiro, quando subsidiada, exige dedicação exclusiva, observado o que determina o art. 37, incs. XVI e XVII, da Constituição Federal.

Art. 5º O Conselho Tutelar, enquanto órgão público autônomo, no desempenho de suas atribuições legais, não se subordina aos Poderes Executivo e Legislativo municipais, ao Poder Judiciário ou ao Ministério Público.

Art. 6º O Conselho Tutelar é órgão público não-jurisdicional, que desempenha funções administrativas direcionadas ao cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, sem integrar o Poder Judiciário.

Art. 7º É atribuição do Conselho Tutelar, nos termos do art. 136 do Estatuto da Criança e do Adolescente, ao tomar conhecimento de fatos que caracterizem ameaça e/ou violação dos direitos da criança e do adolescente, adotar os procedimentos legais cabíveis e, se for o caso, aplicar as medidas de proteção previstas na legislação.

§ 1º As decisões do Conselho Tutelar somente poderão ser revistas por autoridade judiciária mediante provocação da parte interessada ou do agente do Ministério Público.

§ 2º A autoridade do Conselho Tutelar para aplicar medidas de proteção deve ser entendida como a função de tomar providências, em nome da sociedade e fundada no ordenamento jurídico, para que cesse a ameaça ou violação dos direitos da criança e do adolescente.

Art. 8º O Conselho Tutelar será composto por cinco membros, vedadas deliberações com número superior ou inferior, sob pena de nulidade dos atos praticados.

§ 1º Serão escolhidos no mesmo pleito para o Conselho Tutelar o número mínimo de cinco suplentes.

§ 2º Ocorrendo vacância ou afastamento de qualquer de seus membros titulares, independente das razões, deve ser procedida imediata convocação

do suplente para o preenchimento da vaga e a conseqüente regularização de sua composição.

§ 3º No caso da inexistência de suplentes, em qualquer tempo, deverá o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente realizar o processo de escolha suplementar para o preenchimento das vagas.

Art. 9º Os conselheiros tutelares devem ser escolhidos mediante voto direto, secreto e facultativo de todos os cidadãos maiores de dezesseis anos do município, em processo regulamentado e conduzido pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, que também ficará encarregado de dar-lhe a mais ampla publicidade, sendo fiscalizado, desde sua deflagração, pelo Ministério Público.

Art. 10 Em cumprimento ao que determina o Estatuto da Criança e do Adolescente, o mandato do conselheiro tutelar é de três anos, permitida uma recondução, sendo vedadas medidas de qualquer natureza que abrevie ou prorogue esse período.

Parágrafo único. A recondução, permitida por uma única vez, consiste no direito do conselheiro tutelar de concorrer ao mandato subsequente, em igualdade de condições com os demais pretendentes, submetendo-se ao mesmo processo de escolha pela sociedade, vedada qualquer outra forma de recondução.

Art. 11 Para a candidatura a membro do Conselho Tutelar devem ser exigidas de seus postulantes a comprovação de reconhecida idoneidade moral, maioridade civil e residência fixa no município, além de outros requisitos que podem estar estabelecidos na lei municipal e em consonância com os direitos individuais estabelecidos na Constituição Federal.

Art. 12 O conselheiro tutelar, na forma da lei municipal e a qualquer tempo, pode ter seu mandato suspenso ou cassado, no caso de descumprimento de suas atribuições, prática de atos ilícitos ou conduta incompatível com a confiança outorgada pela comunidade.

§ 1º As situações de afastamento ou cassação de mandato de conselheiro tutelar devem ser precedidas de sindicância e/ou processo administrativo, assegurando-se a imparcialidade dos responsáveis pela apuração, o direito ao contraditório e a ampla defesa.

§ 2º As conclusões da sindicância administrativa devem ser remetidas ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente que, em plenária, deliberará acerca da adoção das medidas cabíveis.

§ 3º Quando a violação cometida pelo conselheiro tutelar constituir ilícito penal caberá aos responsáveis pela apuração oferecer notícia de tal fato ao Ministério Público para as providências legais cabíveis.

Art. 13 O Conanda formulará recomendações aos Conselhos Tutelares de forma a orientar mais detalhadamente o seu funcionamento.

Art. 14 Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 22 de outubro de 2001

Cláudio Augusto Vieira da Silva

Presidente

II. Recomendações para elaboração das leis municipais de criação dos Conselhos Tutelares

Introdução

A partir de 12 de outubro de 1990, com a entrada em vigor do Estatuto da Criança e do Adolescente, todos os municípios brasileiros passaram a ser responsáveis pela implantação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho Tutelar e demais programas previstos na lei para assegurar o direito de todas as crianças e adolescentes.

A criação do Conselho de Direitos é feita a partir da proposta de lei enviada à Câmara de Vereadores pelo Executivo municipal. Esta proposta deve prever também a regulamentação, no município, da criação e funcionamento e escolha dos membros do Conselho Tutelar. Se o Poder Executivo deixar de tomar essa iniciativa, a sociedade pode representar ao Ministério Público para adoção das medidas administrativas ou judiciais cabíveis.

Ao propor o conjunto de orientações que seguem, o Conanda faz um esforço para respeitar as diferentes realidades locais e de assegurar condições mínimas para o pleno funcionamento dos Conselhos Tutelares em todos os municípios brasileiros e no Distrito Federal.

Com o objetivo de contribuir com essa importante discussão, que diz respeito ao exercício da cidadania e à proteção integral aos interesses da criança e do adolescente, após a realização dos encontros regionais nas cinco regiões brasileiras, a sistematização, teorização e socialização das contribuições, por conceituados especialistas da área, culminando com a realização do V Encontro de Articulação do Conanda com os Conselhos Estaduais, Distrital e Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente e Conselhos Tutelares, realizado em Luziânia/GO, em novembro de 2000, o Conanda editou a Resolução de nº 75, de 22 de outubro de 2001, que traça os parâmetros para criação e funcionamento dos Conselhos Tutelares.

Entende-se por *parâmetros* os referenciais que devem nortear a criação e o funcionamento dos Conselhos Tutelares, os limites institucionais a serem cumpridos por seus membros, bem como pelo Poder Executivo municipal, em obediência às exigências legais.

Sabendo que várias questões não poderiam ser objeto da Resolução nº 75/2001, o Conanda, respeitando o regime constitucional que assegura aos municípios autonomia política, administrativa e financeira (arts. 1º, 18 e 30, da CF), decidiu elaborar um conjunto de recomendações, na expectativa de que se avance na efetivação dos Conselhos Tutelares, principalmente no que diz respeito à adequação das legislações municipais e à decorrente compreensão da dinâmica de suas relações.

1 – Da quantidade de Conselhos Tutelares por município

O legislador estabeleceu, conforme a nova redação dada pela Lei Federal nº 8.242/91, de 12/10/91, ao art. 132 do Estatuto da Criança e do Adolescente, que: *Em cada município haverá, no mínimo, um Conselho Tutelar composto de cinco membros, escolhidos pela comunidade local para mandato de três anos, permitida uma recondução.*

Ocorre que a diversidade populacional, econômica e de dimensões físicas entre os municípios brasileiros indica a necessidade do estabelecimento de parâmetro para a criação de Conselho Tutelar além do mínimo legal.

Por considerar de fundamental importância para a implementação de uma política de atendimento eficiente para o município, o Conanda recomenda a criação de um Conselho Tutelar a cada 200 mil habitantes, ou em densidade populacional menor quando o município for organizado por Regiões Administrativas, ou tenha extensão territorial que justifique a criação de mais de um Conselho Tutelar por região, devendo prevalecer sempre o critério da menor proporcionalidade.

Além das possibilidades acima, ressalta-se que outras realidades devem ser consideradas para a criação de mais Conselhos Tutelares, prevalecendo, de qualquer forma, o princípio constitucional da prioridade absoluta, notadamente no que tange à destinação privilegiada de recursos para o atendimento e defesa dos direitos da criança e do adolescente.

2 – Da função de conselheiro tutelar

O caráter permanente do Conselho Tutelar não é assegurado ao conselheiro. Ao definir um mandato de três anos e uma única recondução, a legislação apontou para a necessidade de possibilitar alternância das lideranças comunitárias, fomentando o surgimento de novos atores sociais na defesa dos direitos infanto-juvenis. Tem, ainda, a finalidade de evitar o inconveniente de perpetuar um mesmo conselheiro tutelar na função, cristalizando rotinas, vinculando pessoas e impedindo o desenvolvimento do caráter dinâmico e criativo que o Conselho Tutelar tem em sua própria natureza.

A recondução prevista na lei deve ser feita pelo processo de escolha definido em lei municipal, devidamente fiscalizado pelo Ministério Público, sendo vedada a recondução automática ou por qualquer outra forma ou pretexto. A recondução só é possível por novo processo de escolha.

Sendo o Conselho Tutelar um órgão permanente e o mandato do conselheiro tutelar improrrogável, recomenda-se que o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente garanta novo processo de escolha três meses antes do término dos mandatos.

3 – Da remuneração dos conselheiros tutelares

Os conselheiros tutelares devem ser subsidiados (isto é, remunerados) pela municipalidade em patamar razoável e proporcional à relevância de suas atribuições, de modo a que possam exercê-las em regime de dedicação exclusiva.

Embora o art.134, da Lei nº 8.069/90, estabeleça que a remuneração dos conselheiros tutelares seja apenas eventual, a extrema relevância de suas atribuições, somada às dificuldades encontradas no desempenho da função, bem como a indispensável dedicação exclusiva, em tempo integral, com atuação de forma itinerante e preventiva, dando assim o mais completo e necessário atendimento à população infanto-juvenil local, exigem que a função seja subsidiada e em patamar razoável.

A experiência demonstra que, em municípios onde o Conselho Tutelar não tem seus integrantes subsidiados pela municipalidade e definidos em lei, o atendimento prestado é deficiente, assim como insignificante é o número de interessados em assumir a função, comprometendo desse modo a própria existência do órgão.

Inaceitável é o argumento da "inexistência de recursos" para o pagamento dos conselheiros tutelares, pois, quando se trata de criança e adolescente e em razão do princípio constitucional da prioridade absoluta, impera o comando da destinação privilegiada de recursos públicos (inclusive para assegurar o regular funcionamento do Conselho Tutelar), de modo a afastar nesse aspecto a discricionariedade do administrador.

Os recursos necessários ao funcionamento do Conselho Tutelar, aí incluídos os subsídios devidos aos conselheiros, de conformidade com o disposto no art.134, parágrafo único, da Lei nº 8.069/90, deverão estar previstos no orçamento do município, sendo que o repasse da verba pela prefeitura não estabelece qualquer "vínculo empregatício" (devendo a própria lei municipal assim o ressaltar de maneira expressa, já que tal vínculo tem como um dos requisitos a relação de subordinação entre empregador e empregado, inexistente entre o município e o conselheiro tutelar), nem faz com que os conselheiros tutelares venham a integrar os quadros de funcionários da municipalidade.

Cabe a cada município encontrar um parâmetro justo para a remuneração dos conselheiros tutelares, podendo ser tomado como referência os valores pagos, a título de subsídio, aos mais elevados cargos em comissão.

Desse modo, não apenas é possível, mas verdadeiramente obrigatório que, uma vez estabelecida em lei a remuneração dos conselheiros tutelares, haja a previsão orçamentária para a cobertura de tal despesa, ficando o município, por meio do Poder Executivo, legalmente obrigado a repassar a verba respectiva.

Em suma, o Conselho Tutelar deve receber da administração pública municipal tratamento similar dispensado por esta aos demais órgãos do município, com dotação de recursos necessários ao seu funcionamento e devidamente consignada no orçamento público municipal, sem a quebra de sua autonomia em face do Poder Executivo.

O pagamento aos conselheiros tutelares, por outro lado, deve ser feito diretamente pelo município, sem a possibilidade do repasse da verba por meio do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, já que os recursos por ele captados não devem ser utilizados para o pagamento de conselhei-

ros tutelares, servidores lotados no Conselho (desempenhando funções administrativas e/ou assessoria técnica) e/ou despesas de funcionamento do órgão.

4 – Dos direitos sociais do conselheiro tutelar

O conselheiro tutelar, por expressa definição legal, exerce uma função considerada de relevância pública e que deve ocorrer em regime de dedicação exclusiva.

Embora não exista relação de emprego entre o conselheiro tutelar e a municipalidade que gere vínculo, a ele devem ser garantidos em lei os mesmos direitos conferidos pela legislação municipal aos servidores públicos que exercem em comissão, para cargos de confiança, neste caso vinculado ao Regime Geral da Previdência Social.

O não reconhecimento dessa condição tem gerado situações injustas, como é o caso de conselheiras tutelares gestantes não poderem se afastar do exercício de suas atribuições antes ou depois do parto, o que acarreta prejuízos aos seus filhos, maiores beneficiados com a licença-maternidade prevista na Constituição Federal.

De outra sorte, também devem os conselheiros tutelares gozar férias anuais remuneradas, ocasião em que serão substituídos pelos suplentes legalmente escolhidos. Nesse sentido, o Conanda recomenda que as férias sejam gozadas pelos conselheiros titulares na proporção de um de cada vez, de forma a garantir a atuação majoritária dos titulares em qualquer tempo, com o fito de evitar solução de continuidade.

5 – Da escolha e da recondução

Nos termos do art. 139 do Estatuto da Criança e do Adolescente: *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 (Nova redação conforme Lei Federal nº 8.242/91, de 12/10/91).*

O Conselho Tutelar deve ser escolhido por intermédio do voto direto, secreto e facultativo de todos os cidadãos do município, em processo regulamenta-

do e conduzido pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, que também ficará encarregado de dar-lhe a mais ampla publicidade, sendo fiscalizado, desde sua deflagração, pelo Ministério Público.

Diante dos princípios constitucionais e estatutários referentes à área da infância e juventude, que estabelecem, justamente, o envolvimento direto da comunidade local na discussão e solução dos problemas existentes, reputa-se verdadeiramente imprescindível que a lei municipal assegure a participação da população local no processo de escolha dos conselheiros tutelares, única forma de conferir legitimidade aos seus mandatos.

A efetiva participação e envolvimento da população no processo de escolha dos conselheiros tutelares constitui-se em poderoso instrumento que os cidadãos dispõem para avaliar e controlar o trabalho a ser realizado.

Os municípios que possuem mais que um Conselho Tutelar devem organizar o processo de escolha de cada um deles, circunscrevendo a participação da comunidade à área de abrangência de cada Conselho (por exemplo, para escolha dos membros do Conselho Tutelar da região oeste, votam apenas os cidadãos que residem nos bairros que pertencem a esta região).

O processo democrático de escolha dos conselheiros tutelares, que é da essência do Estatuto e da Constituição Federal (art.1º, parágrafo único), constitui aprendizado constante a ser estimulado, mesmo diante de eventuais dificuldades e/ou falhas em seu exercício pela população.

Uma vez procedida a escolha devem ser declarados eleitos os cinco mais votados como conselheiros titulares e os suplentes, em ordem decrescente de votação. No caso de insuficiência de suplentes para ocupar vagas, deve o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente providenciar a realização de novo processo de escolha para preenchimento do número mínimo de cinco suplentes.

O Estatuto da Criança e do Adolescente prevê que os membros do Conselho Tutelar sejam escolhidos pela comunidade local. A par disso, é desejável que ocorra um processo que permita a maior participação possível da comunidade.

Nesse sentido, é importante que o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente esteja atento ao uso da máquina pública e ao abuso do poder econômico, sendo necessário que a Comissão encarregada de reger o pleito

regule devidamente as campanhas de escolha dos conselheiros tutelares, ao mesmo tempo em que mobilize a sociedade para participar do processo.

O mandato do conselheiro tutelar é de três anos, permitida uma recondução, sendo vedadas medidas de qualquer natureza que abrevie ou prorrogue esse período.

A recondução, permitida por uma única vez, consiste no direito do conselheiro tutelar de concorrer ao mandato subsequente, em igualdade de condições com os demais pretendentes, submetendo-se ao mesmo processo de escolha pela sociedade, vedada qualquer outra forma de recondução.

Em relação aos suplentes, o Conanda entende que somente o efetivo exercício como conselheiro tutelar de período, consecutivo ou não, superior à metade do mandato, é impedimento à recondução.

6 - Dos requisitos para candidatura

Acerca dos requisitos para o cargo, o Conanda considera que é constitucionalmente possível a lei municipal agregar outras características além daquelas constantes no Estatuto da Criança e Adolescente, mas recomenda que o município esteja atento ao princípio de defesa do melhor interesse da criança e do adolescente, em que fatores como escolaridade e experiência com o ordenamento jurídico podem ser secundários diante do desafio que é ser conselheiro tutelar.

O candidato ao Conselho Tutelar deve possuir o domínio do vernáculo e experiência na área, indispensáveis para o cumprimento da função. De qualquer forma, ao se estabelecer novas exigências na lei municipal, deve-se evitar a definição de condições que provoquem a elitização do Conselho Tutelar, comprometendo a própria existência do órgão ou acarretando o revezamento periódico sempre das mesmas pessoas.

Vale ressaltar que a prática tem demonstrado que apenas a exigência de *reconhecida experiência no trato de crianças e adolescentes*, comum na imensa maioria das leis municipais, não tem assegurado satisfatória seleção de candidatos, vez que a função de Conselheiro Tutelar não encontra similitude com atividades outras, ainda que na lida com crianças e adolescentes, anteriormente exercidas pelo aspirante à função.

Todavia, com base no princípio da participação da comunidade na operacionalização dos direitos sociais, ressalta-se que o Conselho Tutelar não precisa ser composto por técnicos. A Lei nº 8.069/90 previu a participação do cidadão comum na solução dos problemas relacionados à criança e ao adolescente no município (daí porque se exigiu que o conselheiro preenchesse apenas três requisitos bastante genéricos – v. art.133, incs. I a III).

Fundamental é que o Conselho Tutelar tenha, à sua disposição, serviços públicos que possam efetuar as avaliações técnicas necessárias e, se for o caso, até mesmo executar a medida aplicada por este órgão colegiado.

O município deve dispor de programas oficiais ou comunitários de atendimento em rede de prevenção e proteção, com profissionais habilitados, para onde possam ser encaminhadas crianças e adolescentes, bem como suas famílias, tal qual previsto nos arts.90, 101 e 129, do ECA.

7 – Da capacitação

A contínua capacitação dos integrantes do Conselho Tutelar também é indispensável, de modo que eles sejam preparados para o exercício de suas relevantes atribuições em sua plenitude, o que obviamente não se restringe ao atendimento de crianças e adolescentes, mas também importa numa atuação preventiva, identificando demandas e fazendo gestões junto ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e prefeitura municipal para a criação e/ou ampliação de programas específicos, que darão ao órgão condições de um efetivo funcionamento.

Outra não é, aliás, a razão de ter o art.136, IX, da Lei nº 8.069/90, estabelecido como uma das atribuições do Conselho Tutelar o assessoramento do Poder Executivo na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, proposta esta que, na forma do disposto no art.4º, parágrafo único, alíneas "c" e "d", do mesmo diploma, c/c art.227, *caput*, da Constituição Federal, deve dar um enfoque prioritário, e em regime de prioridade absoluta, à criança e ao adolescente.

Por outro lado é extremamente importante que haja uma política municipal (se possível, intermunicipal ou estadual) de capacitação de conselheiros tutela-

res (titulares e suplentes), antes da posse e durante o desempenho de suas funções, de forma permanente e sistemática.

Neste aspecto cabe à lei municipal estabelecer os compromissos e condições para a efetivação da atuação qualificada do Conselho, bem como do conselheiro, devendo inclusive a lei orçamentária apontar os recursos necessários para o custeio de atividades de qualificação e capacitação dos conselheiros tutelares.

8 – Da composição/dissolução do Conselho Tutelar

Cada Conselho Tutelar será composto invariavelmente de 05 (cinco) integrantes, que exercerão as mesmas atribuições, sem tratamento diferenciado pela legislação local. Caso haja o afastamento de um conselheiro tutelar, a lei deverá prever que o suplente assumirá imediatamente a vaga deixada. Deve haver o cuidado de se garantir sempre a existência de suplentes, realizando-se inclusive, a qualquer tempo, o processo de escolha para preenchimento dessas funções, visto que o Conselho Tutelar não pode funcionar com número distinto do legal.

O Conselho Tutelar é um órgão colegiado e somente como tal pode funcionar. O número legal de conselheiros tutelares estabelecido pelo art.132 da Lei nº 8.069/90, é de 05 (cinco), não havendo que se falar em "máximo" ou "mínimo" a permitir o funcionamento do órgão.

Caso algum dos conselheiros tutelares se afaste ou seja afastado de suas atribuições, seja qual for a razão, deverão os suplentes assumir de imediato, de modo que seja mantida a composição legal do órgão.

9. Da autonomia e do funcionamento

Como órgão autônomo não existe subordinação funcional do Conselho Tutelar a qualquer órgão ou instância. Entretanto, a atividade do Conselho Tutelar está vinculada a uma estrutura orgânica do Poder Executivo municipal. Para maior dinamismo do trabalho a ser efetuado pelo Conselho Tutelar, o Conanda recomenda que ele esteja institucionalmente (para fins meramente administrativo-burocráticos) vinculado a estrutura geral do Poder Executivo, a exemplo dos demais órgãos do município.

Em razão do disposto no art.134, *caput*, do Estatuto da Criança e do Adolescente, a lei municipal deve estabelecer, expressamente, tanto o horário quanto o local de funcionamento do Conselho Tutelar. O Conanda entende que o funcionamento do Conselho Tutelar deve respeitar o horário comercial durante a semana, assegurando-se um mínimo de 8 horas diárias para todo o colegiado e rodízio para o plantão, por telefone móvel ou outra forma de localização do conselheiro responsável, durante a noite e final de semana.

É importante não confundir horário de funcionamento do Conselho Tutelar com sessão plenária de deliberação quanto às medidas a serem aplicadas e outros assuntos constantes da pauta, que na prática são distintas.

O horário de funcionamento do Conselho Tutelar deve ser entendido como aquele em que o órgão ficará aberto à população, tal qual uma repartição pública. Isso não significa que todos os conselheiros tutelares obrigatoriamente deverão estar presentes na sede do Conselho Tutelar simultaneamente, porquanto são inúmeras as atividades que exigem contato direto destes com a população.

Embora possa o Regimento Interno do Conselho Tutelar prever a permanência de ao menos três conselheiros na sede do órgão, é certo que estes também terão por missão a regular visita às comunidades dos mais longínquos rincões do município e o atendimento de casos em cada local, para o que também deverão contar com veículo e suporte administrativo necessários aos deslocamentos.

O Conselho Tutelar não deve funcionar como um órgão estático, que apenas aguarda o encaminhamento de denúncias. Deve ser atuante e itinerante, com preocupação eminentemente preventiva, aplicando medidas e efetuando encaminhamentos diante da simples ameaça de violação de direitos de crianças e adolescentes.

O Conselho Tutelar é um órgão colegiado, devendo suas deliberações ser tomadas pela maioria de votos de seus integrantes, em sessões deliberativas próprias, realizadas da forma como dispuser o Regimento Interno, sem prejuízo do horário de funcionamento previsto na legislação municipal específica. Quando um conselheiro se encontrar sozinho em um plantão, e havendo ur-

gência, ele poderá tomar decisões monocráticas, submetendo-as a posterior aprovação do colegiado, o mais breve possível.

Todos os casos atendidos, aos quais seja necessária a aplicação de uma ou mais das medidas previstas nos arts.101 e 129 do Estatuto da Criança e do Adolescente, e mesmo as representações oferecidas por infração às normas de proteção à criança e ao adolescente, deverão passar pela deliberação e aprovação do colegiado, sob pena de nulidade dos atos praticados isoladamente por apenas um ou mais conselheiros, sem respeito ao *quorum* mínimo de instalação da sessão deliberativa.

10 - Do apoio ao funcionamento

Para o bom funcionamento do(s) Conselho(s) Tutelar(es) o Executivo municipal deve providenciar local para sediá-lo(s), bem como mobiliário adequado, telefone/fax, computadores, transporte e pessoal administrativo.

A complexidade da tarefa dos Conselhos Tutelares exige um conjunto de conhecimentos que nem sempre são assegurados pela sua composição. Para isso, faz-se mister o apoio aos conselheiros em seus procedimentos, que pode ser garantido por um corpo de assessoramento técnico, e inclusive pela rede de serviços que executa as políticas públicas.

11 - Da perda do mandato/ vinculação estrutural

O conselheiro tutelar, a qualquer tempo, pode ter seu mandato suspenso ou cassado, no caso de comprovado descumprimento de suas atribuições, prática de atos considerados ilícitos, ou comprovada conduta incompatível com a confiança e outorga pela comunidade.

Para efeito de interpretação, o Conanda considera como caso de cometimento de falta funcional grave, entre outras que possam ser aditadas pela municipalidade:

I- usar da função em benefício próprio;

II- romper sigilo em relação aos casos analisados pelo Conselho Tutelar que integre;

III- manter conduta incompatível com o cargo que ocupa ou exceder-se no exercício da função de modo a exorbitar sua atribuição, abusando da autoridade que lhe foi conferida;

IV- recusar-se a prestar atendimento ou omitir-se a isso quanto ao exercício de suas atribuições quando em expediente de funcionamento do Conselho Tutelar;

V- aplicar medida de proteção contrariando a decisão colegiada do Conselho Tutelar;

VI- deixar de comparecer no plantão e no horário estabelecido;

VII- exercer outra atividade, incompatível com o exercício do cargo, nos termos desta Lei;

VIII- receber, em razão do cargo, honorários, gratificações, custas, emolumentos, diligências.

Face ao princípio constitucional da legalidade, deve a lei municipal relacionar todas as hipóteses de perda do mandato do conselheiro tutelar, assim como também é conveniente a previsão de sanções administrativas outras, evitando que falhas funcionais leves possam resultar na aplicação da sanção extrema. As situações de afastamento ou cassação de mandato de conselheiro tutelar devem ser precedidas de atos administrativos perfeitos, assegurados a imparcialidade dos sindicantes, o direito ao contraditório e a ampla defesa.

A apuração será instaurada pelo órgão sindicante, por denúncia de qualquer cidadão ou representação do Ministério Público. O processo de apuração é sigiloso, devendo ser concluído em breve espaço de tempo. Depois de ouvido o indiciado deverá existir um prazo para este apresentar sua defesa, sendo-lhe facultada consulta aos autos.

A atribuição de instaurar sindicância para apurar eventual falta grave cometida por conselheiro tutelar no exercício de sua função deve ser confiada a uma Comissão de Ética, criada por lei municipal, cuja composição assegurará a participação de membros do Conselho Tutelar e do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente em grau de paridade com qualquer outro órgão ou setor.

A legislação, ao prever as situações que poderão provocar a suspensão ou perda de mandato do conselheiro tutelar, deve estabelecer como parâmetros

às situações em que o conselheiro:

1- for condenado pela prática de crime doloso, contravenção penal ou pela prática de infrações administrativas previstas na Lei 8.069/90;

2- sofrer a penalidade administrativa de perda de mandato, conforme sanção prevista em lei municipal;

3- faltar, consecutivamente ou alternadamente, sem justificativa, as sessões do Conselho Tutelar no espaço de um ano, conforme limites explícitos em lei municipal;

4- reiteradamente:

a) recusar-se, injustificadamente, a prestar atendimento;

b) omitir-se quanto ao exercício de suas atribuições;

c) exercer outra atividade, incompatível com o exercício do cargo;

d) receber, em razão do cargo, honorários, gratificações, custas, emolumentos, diligências.

Quando a violação cometida pelo conselheiro tutelar contra o direito da criança ou adolescente constituir delito, caberá à Comissão de Ética, concomitantemente ao processo sindicante, oferecer notícia do ato ao Ministério Público para as providências legais cabíveis.

As conclusões da Comissão de Ética devem ser remetidas ao Conselho Municipal que, em Plenária, decidirá sobre a penalidade a ser aplicada.

A penalidade aprovada em Plenária do Conselho, inclusive a perda do mandato, deverá ser convertida em ato administrativo do chefe do Poder Executivo municipal, cabendo ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente expedir resolução declarando vago o cargo quando for o caso, situação em que o prefeito municipal dará posse ao primeiro suplente.

O Conanda recomenda, ainda, que:

Constatada a falta grave cometida pelo conselheiro tutelar, a lei municipal poderá prever as seguintes sanções:

a) advertência;

b) suspensão não remunerada, de 01(um) a 03 (três) meses;

c) perda da função.

Aplicar-se-á a advertência nas hipóteses previstas nos incisos III, V, VI e VIII. Aplicar-se-á a penalidade de suspensão não remunerada ocorrendo reincidência nas hipóteses previstas nos incisos I, II, IV, VIII e na hipótese prevista no inciso V, quando irreparável o prejuízo decorrente da falta verificada.

Considera-se reincidência quando o conselheiro tutelar comete nova falta grave, depois de já ter sido penalizado, irrecorrivelmente, por infração anterior.

Recomenda-se a aplicação da penalidade de perda da função quando, após a aplicação de suspensão não remunerada, o conselheiro tutelar cometer nova falta grave.

Conclusão

O Conanda tem o entendimento de que, com estas recomendações, não encerra as questões afetas à matéria, sendo seu objetivo maior orientar os municípios no que se refere ao funcionamento dos Conselhos Tutelares.

Ao contrário do modelo vigente até então, impulsionado por uma nova ética, o Estado brasileiro promulgou normas revolucionárias na Constituição de 1988, firmou a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança de 1989 e estabeleceu novas regras de conduta no Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990.

A mudança de agora deve-se a uma nova práxis que estamos construindo para o século XXI e para o terceiro milênio do cristianismo: a Doutrina da Proteção Integral. Por meio dela, intenta-se proteger meninos e meninas não em sistemas para menores, mas no sistema multiparticipativo e aberto da cidadania social. Esse é um desafio para todos, pois implica na mudança de paradigma, o que significa passar a ver crianças e adolescentes, como cidadãos – sujeitos de direitos e de deveres em si mesmos – e não como extensão dos pais, das instituições públicas ou sociais. Significa também preparar continuamente crianças e adolescentes para que se vejam como cidadãos.

Essa mudança de paradigma significa que devemos, todos nós, responsabilizar-nos por integrar crianças e adolescentes nos benefícios públicos da pro-

dução de bens, da educação, da saúde, do esporte, da cultura, do lazer, da segurança pública, da justiça. Assim, estaremos trabalhando por uma sociedade sem exclusão social.

A regra constitucional brasileira introduz o poder real de cada um fazer valer o direito de ter atendidas as suas necessidades básicas. Isso traz para nós o poder de participar, diretamente ou por meio de representantes, do processo decisório das políticas públicas em nosso país. Para isso as pessoas necessitam sentir-se sujeitos da história. O único caminho para isso é o da democracia participativa, que se constrói no dia-a-dia de nossas vidas.

Os Conselhos Tutelares constituem-se no maior e mais direto instrumento de participação da comunidade na efetivação dos princípios de cidadania que construímos em nossa Constituição. São o lugar ímpar onde as pessoas se dispõem a participar e para tanto têm condições de fazê-lo diretamente, avalizadas pela própria comunidade.

A partir desse documento o Conanda considera que se inaugura outro importante momento com a sociedade, no tocante ao exercício da cidadania – síntese da razão de ser dos Conselhos Tutelares – e espera com isso aproximar-se cada vez mais da sua missão institucional.

Os debates que acontecem hodiernamente sobre o ECA nos dão a certeza de que ainda há muito por fazer antes de vermos implementada a sociedade ética, humanista e fraterna que desejamos para as gerações presentes e futuras.

Finalmente, o Conanda recomenda que cada lei municipal, ao criar novos Conselhos Tutelares, ou mesmo quando da necessária adequação às orientações ora propostas, levem em consideração este documento, bem como sejam respeitadas as determinações contida na Resolução nº 75, de 22 de outubro de 2001, que dispõe sobre os *parâmetros para a criação e o funcionamento dos Conselhos Tutelares*.



Edição

Intertexto - Gestão da Informação, Estudos e Projetos

SCS Quadra 6 Bloco A

Edifício Presidente salas 305/307/309

tel. (61) 321-3363

fax. (61) 223-5702

e-mail: diretoria@intelecto.net

<http://www.intelecto.net>