

N  
**CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO  
ADOLESCENTE - CONANDA**

**Parâmetros para criação e  
Funcionamento dos  
Conselhos Tutelares**

**CONANDA - 26/06/2001**



## APRESENTAÇÃO

O CONANDA compreende que os Conselhos Tutelares (Título V, capítulos I a IV do Estatuto da Criança e do Adolescente) constitui um dos instrumentos mais importantes do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente.

Tendo em vista seu papel de zelar pelas ações relativas à criança e ao adolescente em nível nacional, aliado à intensa demanda resultante do processo de criação e implementação dos Conselhos Tutelares, o CONANDA deliberou pela elaboração de instrumento norteador da estrutura e funcionamento desses Conselhos, tendo como fundamento a 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 a redimensionar as que se direcionam de forma conflitiosa com a Lei.

Privilegiando um processo participativo e democrático, e sem pretensão de propostas imediatistas, dada a complexidade da realidade brasileira, a diversidade e dinamicidade dos fatos e experiências, optou-se por uma metodologia envolvendo os operadores dos direitos (Conselheiros, Advogados, Juizes e Promotores e Promotores da Infância e da Juventude) para a discussão sobre os Conselhos Tutelares, contribuindo desta forma no aperfeiçoamento das condições atuais desses Conselhos, tanto no que se refere à dimensão organizativa/administrativa quanto aos aspectos políticos-pedagógicos, que lhes conferem importante papel dentro do Sistema de Garantia de Direitos.

O processo de aprimoramento dos Conselhos é dinâmico e permanente. Assim pensando o CONANDA em 1998 iniciou uma intensa jornada com a realização de cinco encontros regionais contemplando as regiões brasileiras; uma oficina realizada em São Paulo para discutir a temática com Conselheiros Tutelares, Juizes e Promotores da Infância e Juventude; a sistematização, teorização e socialização das contribuições, por conceituados especialistas da área culminando com a realização do V ENCONTRO DDE ARTICULAÇÃO DO CONANDA COM OS CONSELHOS ESTADUAIS, DISTRITAL E MUNICIPAIS DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E CONSELHOS TUTELARES, realizado em Brasília, em novembro de 2000 e posteriormente com a ampla discussão e aprovação do presente documento. Inicialmente a Comissão de Articulação, Conselhos dos Direitos e Tutelares formulou uma primeira proposta, em seguida aprimorada e aprovada pela Assembléia do CONANDA.



Enfim, este documento, procurando garantir a autonomia que estabelece o Estatuto da Criança e do Adolescente, aos Conselhos Tutelares, apresenta as seguintes diretrizes com vistas a contribuir para a implantação e funcionamento destes Conselhos, divididas em duas partes. Uma primeira, contendo Resolução que dispõe sobre os Parâmetros para funcionamento dos Conselhos Tutelares e dá outras providências e uma Segunda, que apresenta Recomendações do CONANDA para a elaboração das leis municipais de criação e funcionamento dos Conselhos Tutelares.

Brasília \_\_\_\_/\_\_\_\_/2001

COMISSÃO DE ARTICULAÇÃO  
E DE CONSELHOS DOS  
DIREITOS E TUTELARES



**CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO  
ADOLESCENTE  
CONANDA**

RESOLUÇÃO N.º \_\_\_\_ DE \_\_\_\_ DE \_\_\_\_\_ DE 2001.

*Dispõe sobre os Parâmetros para a criação e o  
funcionamento dos Conselhos Tutelares  
e dá outras providências*

O presidente do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA, no uso de suas atribuições legais, segundo o Art. 28, IV do Regimento Interno, e tendo em vista o disposto, no Art. 2º, I, da Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991, em sua \_\_ Assembléia Ordinária, de \_\_ e \_\_ de \_\_\_\_\_ de 2001, em cumprimento o que estabelecem o Art. 227 da Constituição Federal e os Art. 131 à 138 da Lei Federal 8069/90, resolve:

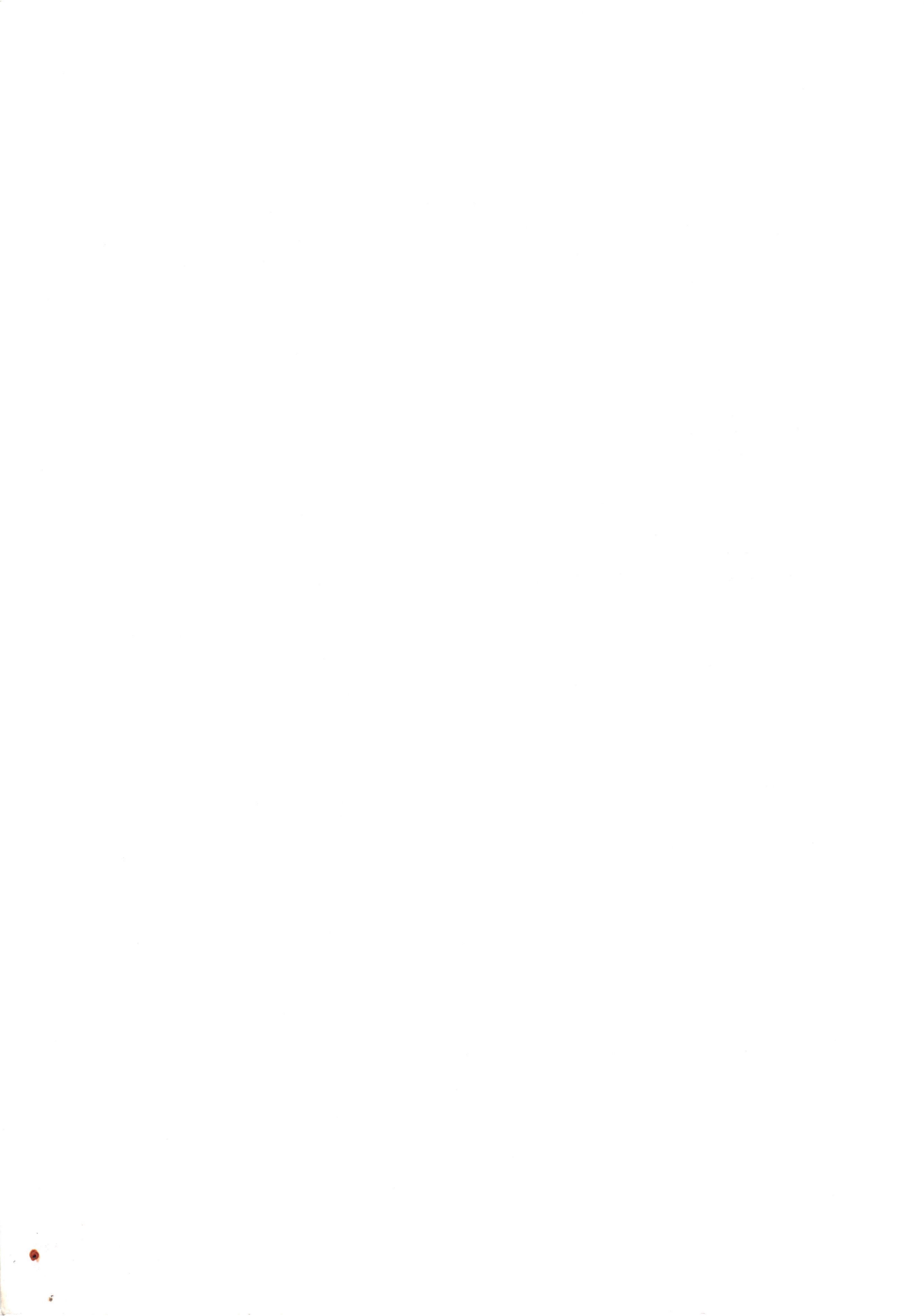
**Art. 1º** - Ficam estabelecidos os Parâmetros para o criação e funcionamento dos Conselhos Tutelares em todo o território nacional, enquanto órgão criado nos termos do art. 131, da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, Estatuto da Criança e do Adolescente, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente.

**Parágrafo Único** – Nos termos dessa resolução, entende-se por Parâmetros os referenciais que norteiam a criação e o funcionamento dos Conselhos Tutelares, os limites institucionais a serem cumpridos com vistas a obediência às exigências legais, em todo território nacional, por seus membros, bem como pelo poder executivo municipal.

**Art. 2º**- Em obediência ao Art. 132 da Lei Federal 8069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente, é obrigação de todos os municípios, independente do número de habitantes, ter instalado e em funcionamento, no mínimo um Conselho Tutelar na qualidade de Órgão da Administração Municipal.

**Art. 3º** – A legislação municipal que trata da criação do Conselho Tutelar deve ser adequada ao Art. 131 da Lei Federal 8069/90, estabelecendo-o enquanto Órgão do Município em grau de equivalência aos demais Órgãos criados na esfera do Executivo Municipal e, como tal não se vinculando hierarquicamente à organismos de natureza finalística.

**§ 1º**– A legislação municipal que trata da criação e do Conselho Tutelar deve criar Unidade Orçamentária própria, explicitando a dotação orçamentária necessária a sua implantação e manutenção, conforme legislação em vigor.



§ 2º – A legislação municipal deverá ainda os recursos humanos e físicos necessários a institucionalidade político administrativa do Conselho Tutelar

§ 3º – A legislação Orçamentária Municipal deverá, em programa de trabalho específico, distinguir anualmente dotação para o custeio das atividades desempenhadas pelo Conselho Tutelar, bem como a capacitação dos conselheiros, aquisição e manutenção de bens móveis e imóveis, despesas com pagamentos de serviços de terceiros e encargos, diárias, material de consumo, passagens, inclusive sobre a remuneração de seus membros, benefícios e outras despesas referentes a função do Conselho Tutelar.

Art. 4º – Considerando que ao conselheiro tutelar exige-se dedicação exclusiva, dada a extensão do seu trabalho e o caráter permanente do Conselho, a Legislação Municipal que trata da criação do Conselho Tutelar, deve explicitar que o desempenho da função de conselheiro é incompatível com o exercício simultâneo de outro cargo público, exceto nos casos previstos na legislação em vigor.

Art. 5º – O Conselho Tutelar, como Órgão Público Autônomo criado por lei, integra definitivamente o conjunto de instituições brasileiras para desempenhar as atribuições que lhe são confiadas pelo Estado Federal que o instituiu.

*Parágrafo único* – A autonomia político administrativa do Conselho Tutelar como um órgão não jurisdicional, limita-se a excoutoriedade de suas decisões, não se aplicando as questões de natureza eminentemente administrativas, segundo o Art. 3º desta Resolução.

Art. 6º – O Caráter não jurisdicional do Conselho Tutelar estabelecido na Lei Federal 8.069/90 deve ser entendido como um Órgão Público que não integra o Poder Judiciário, exercendo as funções de promoção, controle, de defesa dos direitos da criança e do adolescente.

Art. 7º – É atribuições do Conselho Tutelar, nos termos do Art. 136 da Lei Federal 8069/90, tomar conhecimento de fatos que se caracterizem ameaça e/ou violação dos direitos da criança e do adolescente, aplicando as medidas de proteção previstas na legislação.

§ 1º – As decisões do Conselho Tutelar tomadas nos termos do caput desse artigo, somente poderão ser revistas por autoridade judicial, conforme Art. 137 da Lei Federal 8069/90.



**§ 2º** – A autoridade do Conselho Tutelar em aplicar medidas de proteção deve ser entendida como a função de tomar providências, em nome da Sociedade, da Constituição e do Estatuto para que cessem a ameaça ou violação dos direitos da criança e do adolescente.

**Art. 8º** – O Conselho Tutelar, em qualquer período do seu mandato é composto por cinco membros titulares e, no mínimo cinco suplentes, sendo vedada a atuação dos titulares com número de membros superior ou inferior, sob pena de nulidade de seus atos.

**§ 1º** – No caso de vacância ou afastamento de qualquer um de seus membros titulares, independente das razões, deve ser procedida imediata convocação do suplente para o preenchimento da vaga e a decorrente regularização de sua composição.

**§ 2º** – No caso da inexistência de suplentes, em qualquer tempo do mandato, deverá o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente realizar o processo de escolha suplementar para o preenchimento da vaga, até o número mínimo de cinco conselheiros.

**Art. 9º** – O Conselho Tutelar deve ser escolhido através do voto direto, secreto e facultativo de todos os cidadãos maiores de dezesseis anos do município, em processo de escolha 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 vedada medidas de qualquer natureza que abrevie ou prorogue o tempo de mandato além do que estabelece esta resolução e o ART. 132 da Lei federal 8069/90.

**§ 1º** – Nos termos desta Resolução, o mandato de três anos deve ser entendido como o período que habilita e limita o exercício da função de Conselheiros Tutelares para qualquer de seus membros, inclusive aos membros suplentes.

**§ 2º** – Entende-se por recondução o direito do conselheiro tutelar de concorrer ao mandato subsequente, em igualdade de condições com os demais pretendentes, ao processo de escolha pela sociedade, não sendo permitida qualquer outra forma de recondução.

**§ 3º** – Devem os conselheiros depois de devidamente escolhidos pela comunidade (nos termos da lei municipal que cria o Conselho Tutelar),



serem oficialmente declarados Conselheiros Tutelares pelo Conselho Municipal, nomeados e empossados pelo Prefeito no Cargo em Comissão de Conselheiro.

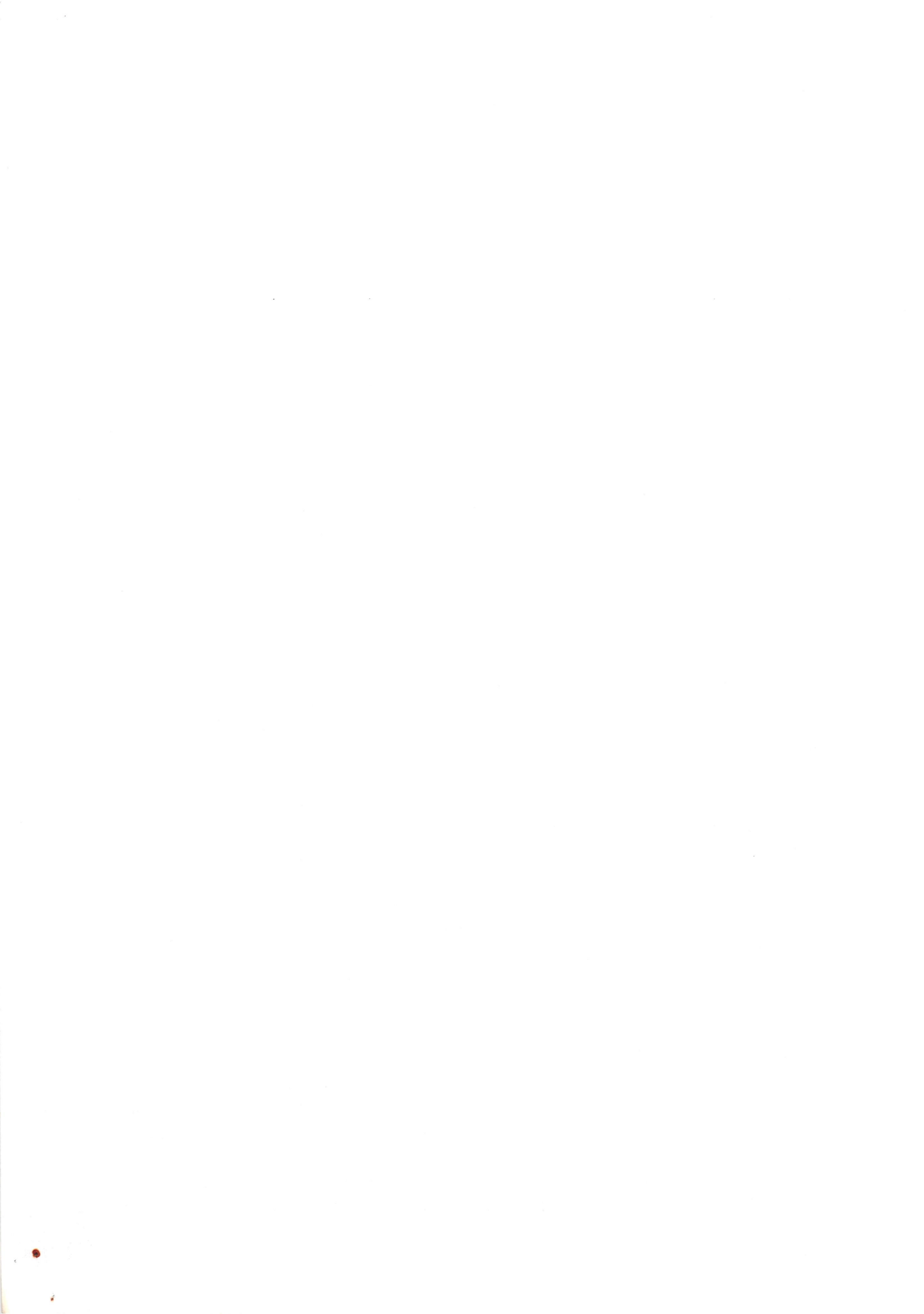
**Art. 11** – Para a candidatura a membro do Conselho Tutelar devem ser exigidas de seus postulantes a comprovação de reconhecida idoneidade moral, maioridade civil, e residência fixa no município, além de outros requisitos que podem estar estabelecidos na lei municipal de criação e em consonância com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

**Art. 12** - O Conselheiro Tutelar, a qualquer tempo, pode ter seu mandato suspenso ou cassado, no caso de comprovado descumprimento de suas atribuições e competências, prática de atos considerados ilícitos, ou comprovada conduta incompatível com a confiança outorgada pela comunidade.

§ 1º– Para efeitos de interpretação e tomada de decisões quanto a suspensão ou cassação do mandato do conselheiro tutelar, o CONANDA, recomenda que deve constar na legislação Municipal que trata da criação e funcionamento do Conselho Tutelar, as seguintes situações:

- I. for condenado pela prática de crime doloso, contravenção penal ou pela prática de infrações administrativas previstas na Lei 8069/90;
- II. usar de sua função em benefício próprio;
- III. sofrer a penalidade administrativa de perda de mandato, conforme sanção prevista em lei municipal;
- IV. romper sigilo em relação aos casos analisados pelo Conselho Tutelar do qual faz parte;
- V. manter conduta incompatível com o cargo que ocupa ou exceder-se no exercício da função de modo a exorbitar sua competência, abusando da autoridade que lhe foi conferida;
- VI. recusar-se a prestar atendimento, ou omitir-se quanto ao exercício de suas atribuições;
- VII. aplicar medida de proteção contrariando a decisão colegiada do Conselho Tutelar, ou de seu regimento interno;
- VIII. faltar consecutivas ou alternadamente, sem justificativa, as sessões do Conselho Tutelar no espaço de um ano, conforme limites explícitos em lei municipal.
- IX. exercer outra atividade incompatível com o exercício do cargo, nos termos desta Lei.
- X. receber, em razão do cargo, honorários, gratificações, custas, emolumentos, diligências.

§ 2º– As situações de afastamento ou cassação de mandato de Conselheiro Tutelar, deve ser precedida de atos administrativos perfeitos,



devendo ser assegurado a imparcialidade dos sindicantes, o direito ao contraditório e a ampla defesa.

§ 4º - O processo sindicante deverá ser realizado por Comissão de Ética, criada em lei municipal, cuja composição deverá assegurar 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.

§ 5º - Quando a violação cometida pelo Conselheiro Tutelar contra o direito da criança ou adolescente constituir-se em crime, caberá a Comissão de Ética, concomitantemente ao processo sindicante, oferecer denúncia ao Ministério Público para a as providências judiciais.

§ 6º - As conclusões da Comissão de Ética devem ser remetidas ao Conselho Municipal que, em Plenária deve proceder a decisão sob a penalidade a ser aplicada.

§ 7º - A penalidade aprovada em Plenária do Conselho, inclusive a perda do mandato, deverá ser convertida em ato administrativo do **Chefe do Poder Executivo Municipal**, devendo o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente expedir Resolução declarando vago o cargo quando for o caso.

**Art.13** - Declarado vago o cargo de membro do Conselho Tutelar pelo CMDCA, o **Prefeito Municipal** dará posse ao primeiro suplente.

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

Brasília, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2001.

Cláudio Augusto Vieira da Silva  
Presidente



# 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, do Fundo da Infância e Juventude e demais programas previstos na lei para assegurar o direito de todas as crianças e adolescentes.

A criação do Conselho de Direitos e do Fundo da Infância e Juventude 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, implementação e escolha dos membros do Conselho Tutelar. Quando o Poder Executivo deixar de tomar essa iniciativa, a sociedade pode organizar-se para, além de representar ao Ministério Público pelo descumprimento da legislação federal, apresentar projeto de lei à Câmara de Vereadores na qualidade de emenda popular.

Ao deliberar sobre o conteúdo da Resolução N.º \_\_\_\_ de --- de junho de 2001, que trata dos Parâmetros para Criação e Funcionamento dos Conselhos Tutelares, respeitando as diferenças municipais, estaduais e/ou regionais, o CONANDA o faz no esforço de, e de assegurar condições mínimas para a criação e o funcionamento adequado dos Conselhos Tutelares em todos os municípios brasileiros e no Distrito Federal.

Entende-se por Parâmetros os referenciais fundamentais que norteiam a criação e o funcionamento dos Conselhos Tutelares, os limites institucionais a serem cumpridos com vistas a obediência às exigências legais, em todo território nacional, por seus membros, bem como pelo poder executivo municipal.

Sabendo que várias questões não poderiam ser objeto da Resolução n.º \_\_\_\_, o CONANDA decidiu por construir um conjunto de recomendações, na expectativa de que se avance na efetivação dos Conselhos Tutelares,



principalmente no que diz respeito a adequação das legislações municipais e a decorrente compreensão da dinâmica de suas realções.

É importante destacar que tanto as recomendações quanto a Resolução são frutos de um longo processo de discussão que envolve o CONANDA, Conselhos de Direitos Estaduais, Distrital Municipais, contribuições de especialistas e consultores e, fundamentalmente, dos conselheiros tutelares que participaram de cinco encontros regionais, promovidos pelo CONANDA, entre 1988 e 2000. Portanto, tanto a Resolução quanto as recomendações, são antes de tudo uma construção coletiva, cabendo ao CONANDA a responsabilidade legal, instituída em Lei, a sua redação e aprovação.

Respeitando o regime constitucional que assegura aos Municípios autonomia política, administrativa e financeira (Art's. 1º, 18 e 30, da CF), o CONANDA, com o objetivo de ver otimizado o funcionamento dos Conselhos Tutelares, faz por apresentar as recomendações a serem consideradas quando da elaboração das respectivas leis municipais:

#### 1. DA QUANTIDADE DE CONSELHOS TUTELARES POR MUNICÍPIO

O legislador estabeleceu, conforme a nova redação dada pela Lei Federal n.º 8.242/91, de 12/10/91, ao artigo 132 do Estatuto 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 distinção populacional, econômica e de dimensões físicas entre os municípios brasileiros orienta no sentido da produção dos parâmetros para a criação e funcionamento dos Conselhos Tutelares subseqüentes ao mínimo legal.

Por considerar de fundamental importância para a implementação de uma política de atendimento eficiente para o município, o CONANDA recomenda, as seguintes possibilidade, sem prejuízo do previsto no 132 do Estatuto:

- a) criação e funcionamento de mais um Conselho Tutelar a cada 200 mil habitantes;
- b) ou em número menor, quando o município for organizado por Regiões Administrativas;
- c) ou quando a extensão territorial justifique a criação de mais de um Conselho Tutelar por município ou região.

? — O critério que deve prevalecer é sempre o critério da menor proporcionalidade.



Independentes dos critérios acima, ressalta-se que dados da realidade devem ser consideradas, a exemplo das condições sociais, econômicas etc. da população infanto-juvenil para a criação de mais Conselhos Tutelares, prevalecendo os princípios constitucionais da prioridade absoluta e da destinação privilegiada de recursos para o atendimento e defesa dos direitos da criança e do adolescente. Nesse sentido, com base no Art. 132 da Lei Federal 8069/90, que prevê a participação da comunidade na escolha dos conselheiros, pode esta demandar a criação de Conselho Tutelar.

## 2. DA FUNÇÃO DE CONSELHEIRO TUTELAR

O caráter permanente do Conselho não é assegurado ao Conselheiro. Ao definir um mandato de três anos e uma única recondução a legislação apontou para a necessidade de possibilitar uma 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 o mesmo Conselheiro Tutelar naquela função, cristalizando rotinas, vinculando pessoas e impedindo o desenvolvimento do caráter dinâmico e criativo que o Conselho Tutelar tem em sua 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 seu mandato improrrogável, para tanto o CONANDA recomenda que o CMDCA garanta um novo processo de escolha três meses antes do término do mandato, sob pena de responder por crime de prevaricação.

### DA REMUNERAÇÃO DOS CONSELHEIROS TUTELARES

Os conselheiros tutelares devem ser subsidiados 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<sup>1</sup> dos conselheiros tutelares seja apenas eventual, a **extrema relevância** de suas atribuições, somada às **dificuldades** encontradas no desempenho da função, bem

<sup>1</sup> tecnicamente falando, e diante da natureza *sui generis* da função e da relação jurídica que o conselheiro tutelar mantém com a municipalidade, é mais correto dizer que não é ele "remunerado", mas sim "subsidiado" pelo município.



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 remunerada, e em patamar razoável.**

A experiência demonstra que, em municípios onde o Conselho Tutelar não tem seus integrantes subsidiados pela municipalidade 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 **discricionabilidade** do administrador.

Os recursos necessários ao funcionamento do Conselho Tutelar, aí incluídos os subsídios devidos aos conselheiros tutelares, a teor do disposto no art.134, par. único, da Lei n.º 8.069/90, deverão estar previstos no orçamento do município, sendo que o **repasse** da verba pela Prefeitura não estabelece qualquer "vínculo empregatício"<sup>2</sup> (devendo a própria lei municipal assim o ressaltar de maneira expressa), 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, devendo ser tomado como referências os valores pagos, a título de subsídio, aos Cargos em Comissão.

Desse modo, não apenas é possível, mas é verdadeiramente **obrigatório** que, uma vez estabelecida em lei a remuneração dos Conselheiros Tutelares, deve haver a **previsão orçamentária** para a cobertura de tal despesa, ficando o Município, via Poder Executivo, legalmente obrigado a repassar a verba respectiva.

Em suma, o Conselho Tutelar deve receber da Administração Pública Municipal tratamento similar ao por esta dispensado aos demais Órgãos do município com dotação de recursos necessários ao seu funcionamento, devidamente consignada no Orçamento Público Municipal, sem a quebra de sua autonomia face ao Poder Executivo.

<sup>2</sup> Que tem como um dos requisitos a relação de subordinação entre empregador - empregado, absolutamente inexistente entre a Prefeitura e o Conselheiro Tutelar, dada a **autonomia** do órgão.



O pagamento aos Conselheiros Tutelares, por outro lado, deve ser feito **diretamente** pelo Município, sem a possibilidade do repasse da verba via Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, já que os recursos por ele captados não devem ser utilizados para o pagamento de Conselheiros Tutelares, servidores lotados no Conselho (desempenhando funções administrativas e/ou assessoria técnica) e/ou despesas de funcionamento do órgão. ← \*

### 3. 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 cargos em comissão**, neste caso **vinculado ao regime geral da previdência social**.

O não reconhecimento dessa condição tem gerado situações absurdas, 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 próprios 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.

### 4. DA ESCOLHA

Segundo artigo 139: *“O processo para a escolha dos membros do Conselho Tutelar será estabelecido em Lei Municipal e realizado sob a responsabilidade do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e a fiscalização do Ministério Público”*. (Nova redação conforme Lei Federal nº 8.242/91, de 12/10/91). \*



O Conselho Tutelar deve ser escolhido através do voto direto, secreto e facultativo de todos os cidadãos do município, maiores de dezesseis anos, em processo eleitoral 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.

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 dar legitimidade** aos seus mandatos.

A efetiva participação e envolvimento da população no processo de escolha dos conselheiros tutelares, constitui-se em um dos instrumentos que os cidadãos dispõem para avaliar e controlar o trabalho realizado pelos conselheiros tutelares.

Neste sentido os municípios que possuem mais que um Conselho Tutelar devem organizar o processo de escolha de cada um deles, limitando a participação da comunidade que se localiza na área de abrangência de cada conselho. Exemplo: para escolha dos membros do Conselho Tutelar da Região Oeste, votam apenas os cidadãos que residem no bairros que pertencem a esta região.

O processo democrático de escolha dos Conselheiros Tutelares, que é da **essência** do Estatuto e da Constituição Federal (v. art. 1º, parágrafo único, de nossa Carta Magna), 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 os cinco mais votados eleitos como Conselheiros Tutelares e os Suplentes, em ordem decrescente de votação. No caso de insuficiência de suplência 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 devem ser escolhidos pela comunidade local. A par disso pode-se entender que deve ser um processo que permita a participação, maior 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 regulamente devidamente as campanhas de escolha dos Conselheiros Tutelares, ao mesmo tempo em que mobilize a sociedade para participar do processo.\*

## 5. DOS REQUISITOS PARA CANDIDATURA

Acerca dos requisitos para o cargo - Art. 133 do ECA, há um conjunto de manifestações relevantes que considera ser dever do município agregar outras características além das ali constantes. O CONANDA considera que isso é constitucionalmente possível, mas recomenda que o município esteja atento ao princípio de defesa do melhor interesse da criança e do adolescente, onde fatores como escolaridade e experiência com a norma jurídica podem ser secundárias 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 processar as exigências na lei municipal deve se evitar a definição de condições que provoquem a "elitização" do Conselho Tutelar, comprometa a própria existência do órgão<sup>3</sup> ou mesmo o revezamento periódico sempre das mesmas pessoas.

Vale ressaltar que a prática tem demonstrado que apenas a exigência de *"reconhecida experiência trato de crianças e adolescentes"*, comum na imensa maioria das leis municipais, não tem assegurado satisfatória seleção de candidatos, vez que as funções de Conselheiro Tutelar não encontra paralelo 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 de **técnicos**. A Lei nº 8.069/90<sup>4</sup> previu a participação do **cidadão comum** na solução dos problemas relacionados à criança e ao adolescente no Município (daí porque a Lei Federal exigiu que o conselheiro preenchesse apenas três requisitos bastante genéricos - art.133, incs. I a III).

<sup>3</sup> pois como somente é possível uma recondução, numa terceira eleição poderão ser poucos os candidatos em condições de serem eleitos.

<sup>4</sup> Em sua redação final, pois originalmente previa justamente fosse o Conselho Tutelar composto por técnicos.



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

Portanto 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, adolescentes e suas famílias, tal qual o previsto nos arts.90, 101 e 129, do ECA.

## 6. DA CAPACITAÇÃO

A contínua **capacitação** dos integrantes do Conselho Tutelar também é indispensável, de modo que sejam eles 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 gestionando junto ao Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente e Prefeitura Municipal 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, inc. 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, par. único, alíneas "c" e "d", da Lei nº 8.069/90, 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 (ou se possível intermunicipal ou estadual) de capacitação de Conselheiros Tutelares (titulares e suplentes) antes da posse e durante o desempenho de suas funções de forma permanente e sistemática.

Neste aspecto a lei municipal deve 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.

## 7. 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 seu suplente assumirá imediatamente a vaga deixada. Deve haver cuidado de se ter garantido sempre a existência de suplentes, devendo inclusive realizar-se processo de escolha para preenchimento dessas funções pois, em não havendo suplentes, o Conselho Tutelar que não puder funcionar com o número legal de integrantes será considerado automaticamente irregular, podendo o CMDCA responder judicialmente por crime de prevaricação.

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 n.º 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.

## 8. 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 à uma estrutura orgânica do Poder Executivo Municipal. Para maior dinamismo do trabalho a ser efetuado pelo Conselho Tutelar o CONANDA recomenda que o mesmo 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*, da Lei n.º 8.069/90, a Lei Municipal deve estabelecer, expressamente, tanto o horário quanto o local de funcionamento do Conselho Tutelar. O Art. 134, do ECA estabelece que compete ao município dispor sobre o funcionamento do Conselho Tutelar. Este artigo compromete o município a dispor em lei sobre o funcionamento do Conselho Tutelar. 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.

*e feriados*



A propósito, 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 coisas totalmente 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 normal.

Isto obviamente não significa que **todos** os Conselheiros Tutelares obrigatoriamente deverão estar presentes **na sede** do Conselho Tutelar, porquanto são inúmeras as atividades que exigem contato direto com a população. *e órgãos, etc*

Embora possa o **regimento interno** do Conselho Tutelar prever a permanência de ao menos 03 (três) Conselheiros na sede do órgão, é certo que estes também terão por missão a regular visita <sup>inicial</sup> 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 necessário para os 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. *e até por evitar dizer, ler, etc*

O Conselho Tutelar é um **Órgão Colegiado**, devendo suas deliberações ser tomadas pela maioria de votos de seus integrantes em sessões deliberativas próprias, a serem realizadas da forma como dispuser o regimento interno, sem prejuízo do horário de funcionamento previsto na legislação municipal específica. Como órgão colegiado e suas deliberações somente terão validade se resultarem de uma **deliberação coletiva**, ainda que por maioria de votos. Como órgão colegiado, suas decisões somente terão validade se resultarem de uma deliberação coletiva, decidida pela maioria dos votos. Quando um conselheiro encontra-se só em um plantão, havendo urgência, o mesmo poderá tomar decisões, submetendo à aprovação do colegiado o mais breve possível.

As sessões deliberativas são realizadas fora do horário normal de atendimento, em horário e quantidade determinadas pelo próprio **regimento interno** do órgão, onde os casos atendidos individualmente pelos Conselheiros Tutelares serão levados à **plenária** do Conselho que irá **deliberar** acerca de qual

*inicial  
p/ nos deve  
ser ele  
que deve  
atender  
os casos*



ou quais as medidas de prevenção e/ou proteção deverão ser aplicadas, conforme disposto no art.136, incs I e II, da Lei nº 8.069/90.

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.

## 9. 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 composição do mesmo. Para isso faz-se mister o apoio aos Conselheiros em seus procedimentos. Esse apoio pode ser garantido por um corpo de assessoramento técnico, inclusive pela rede de serviços que executa as políticas públicas.

## 10. 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 e competências, prática de atos considerados ilícitos, ou comprovada conduta incompatível com a confiança e outorga pela comunidade.**

Para efeitos de interpretação o CONANDA, considera como caso do cometimento de falta funcional grave, entre outras:

- I. for condenado pela prática de crime doloso, contravenção penal ou pela prática de infrações administrativas previstas na Lei 8069/90;
- II. usar de sua função em benefício próprio;
- III. sofrer a penalidade administrativa de perda de mandato, conforme sanção prevista em lei municipal;
- IV. romper sigilo em relação aos casos analisados pelo Conselho Tutelar do qual faz parte;



- V. manter conduta incompatível com o cargo que ocupa ou exceder-se no exercício da função de modo a exorbitar sua competência, abusando da autoridade que lhe foi conferida;
- VI. recusar-se a prestar atendimento, ou omitir-se quanto ao exercício de suas atribuições;
- VII. aplicar medida de proteção contrariando a decisão colegiada do Conselho Tutelar;
- VIII. faltar consecutivas ou alternadamente, sem justificativa, as sessões do Conselho Tutelar no espaço de um ano, conforme limites explícitos em lei municipal.
- IX. exercer outra atividade incompatível com o exercício do cargo, nos termos desta Lei.
- X. receber, em razão do cargo, honorários, gratificações, custas, emolumentos, diligências.

Face o **princípio constitucional da legalidade**, deve a Lei Municipal relacionar todas as hipóteses de perda do mandato do Conselheiro Tutelar, assim como é também 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, deve ser precedida de atos administrativos perfeitos, devendo ser assegurado 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. Após ouvido o indiciado terá um prazo para apresentar sua defesa, sendo-lhe facultada consulta aos autos.

A Competência de instaurar processo (sindicância) para apurar eventual falta grave cometida por Conselheiro Tutelar no exercício de sua função deve ser atribuída à Comissão de Ética, criada na lei municipal, cuja composição deverá assegurar 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 as situações em que o Conselheiro:

Quando a violação cometida pelo Conselheiro Tutelar contra o direito da criança ou adolescente constituir-se em crime, caberá a Comissão de



Ética, concomitantemente ao processo sindicante, oferecer denúncia ao Ministério Público para as providências judiciais.

As conclusões da Comissão de Ética devem ser remetidas ao Conselho Municipal que, em Plenária deve proceder a decisão sob 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**, devendo o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente expedir Resolução declarando vago o cargo quando for o caso.

#### O CONANDA RECOMENDA:

Constatada a falta grave, ao Conselheiro faltoso deverão ser aplicadas as penalidades:

I- de advertência;

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

III - de perda da função.

- Aplica-se a advertência nas hipóteses previstas nos incisos I, II, III, IV, V, VI, VII e VIII.
- Aplica-se a penalidade de suspensão não remunerada ocorrendo reincidência comprovada, nas hipóteses previstas nos incisos I e IX. E, nas hipóteses previstas nos incisos II, IV e V, quando irreparável o prejuízo decorrente da falta verificada. Considera-se reincidência comprovada quando constatada falta grave em sindicância anterior, regularmente processada.
- Recomenda-se que a aplicação da penalidade de perda da função quando, após a aplicação de suspensão não remunerada, o Conselheiro Tutelar cometer falta grave, regularmente constatada em sindicância.

A perda do mandato será decretada pelo **Chefe do Poder Executivo Municipal**, devendo o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente expedir Resolução declarando vago o cargo. Declarado vago o cargo de membro do Conselho Tutelar pelo CMDCA, o **Prefeito Municipal** dará posse ao primeiro suplente.



## CONCLUSÃO

O CONANDA tem dimensão que com estas recomendações não encerra as questões afetas à matéria. Estas recomendações tem como objetivo maior, contribuir para a qualificação do debate acerca do funcionamento dos Conselhos Tutelares.

Com a nova ética, o Estado Brasileiro promulgou normas revolucionárias na Constituição de 1988, firmou a Convenção Sobre os Direitos da Criança de 1989 e criou novas regras de conduta no Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990. Até 1988 a lei brasileira induzia as pessoas e as autoridades a ver crianças e adolescentes como incapazes. Essa tradição do passado deve ser superada com atitudes iluminadas pela nova ética engendrada em nossas novas normas.

A mudança de agora se deve a uma nova doutrina que estamos construindo para o século XXI e para o terceiro milênio: a doutrina da Proteção Integral. Nela se quer proteger meninos e meninas não em sistemas para menores mas no sistema multiparticipativo e aberto da cidadania social. É um desafio para todos, mudança de paradigma. Mudar de paradigma 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, a si mesmos, como cidadãos, sujeitos de direitos e de deveres.

Devemos todos nos responsabilizar por integrar crianças e adolescentes, adultos e idosos nos benefícios públicos da produção de bens, da educação, da saúde, do esporte, da cultura, do lazer, da segurança pública, da justiça. É assim que se trabalha 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. Traz-nos o poder de participar (por si e por representantes) do processo de decisão administrativa das políticas de seu país. Para isso as pessoas necessitam, eticamente, sentir-se sujeitos e sentir os demais como sujeitos. O caminho é o da democracia participativa que (participando) se constrói no dia a dia de nossas vidas rumo à ética do novo milênio. Poucas vezes as pessoas tem oportunidade de avançar numa mudança tão significativa. Em quinhentos anos de história, controlando a sociedade, o Estado brasileiro negou participação. Agora, como aprendendo a participar, participando, os cidadãos aprendem a participa.



A participação significa ainda a possibilidade de estar presente na criação das regras que dosam a liberdade e a autoridade no meio em que se vive. Nela somos sujeitos de um processo de organização social. Quanto mais pessoas para corrigir violações dos direitos da cidadania, mais se alcança a dimensão social da cidadania e mais se cria um processo alterativo que é o processo em que todos alteram, mudam, transformam hábitos, usos e costumes (tradições) das comunidades.

Os Conselhos Tutelares constituem-se num dos principais instrumento de participação da comunidade na efetivação dos princípios de cidadania que construímos em nossa constituição. É o lugar ímpar, onde as pessoas se dispõem a participar e para tanto têm seu nome, intenções e condições para fazê-lo diretamente avaliadas pela própria comunidade de origem. É a essência da democracia e da participação responsável. Neste sentido precisa, de forma permanente, ser preservado e desenvolvido, onde devemos esgotar todas as tecnologias de que dispomos para o seu constante aperfeiçoamento.

A partir desse documento o CONANDA inaugura outro importante momento com a sociedade no tocante ao exercício da cidadania – síntese da razão de ser os Conselhos Tutelares, órgãos vitais para a efetividade e eficácia do Sistema de Garantias de Direitos. Com isso espera aproximar-se cada vez mais da sua missão institucional.

Os debates que acontecem permanentemente sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente nos dão a certeza de que ainda há muito o que fazermos 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, que venha a criar novos Conselhos Tutelares, ou mesmo quando da necessária adequação as orientações ora propostas, levem em consideração o conjunto de recomendações contidas neste documento, bem como sejam respeitadas as determinações contida na Resolução de N.º -----, ----- de junho de 2001, que dispõe sobre os Parâmetros para a Criação e o Funcionamento dos Conselhos Tutelares.

