

Orientações Técnicas

Conselho Tutelar

MPSC
MINISTÉRIO PÚBLICO
Santa Catarina

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
de Santa Catarina
Gabinete da Presidência
Coordenadoria Estadual da Infância e Juventude

FECAM
Federação Catarinense de Municípios

CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

ASSOCIAÇÃO CATARINENSE DE CONSELHEIROS TUTELARES

Sumário

Introdução **3**

1 A autonomia e a vinculação administrativa dos Conselhos Tutelares **5**

2 As funções do CMDCA perante o Conselho Tutelar **9**

3 A jornada de trabalho dos membros do Conselho Tutelar **12**

4 O revezamento em razão da estrutura física do Conselho Tutelar **16**

5 O horário de funcionamento e a dedicação exclusiva à função de conselheiro tutelar **21**

6 A necessidade de convocação de suplente em férias e licenças **27**

7 A compensação de carga horária **30**

8 O procedimento disciplinar em razão de fatos ocorridos durante ou em mandato anterior **33**

9 A exigência de CNH como requisito para exercer a função de conselheiro tutelar ... **38**

10 A atribuição de acompanhar adolescente na Delegacia em razão de ato infracional **42**

11 A função do Conselho Tutelar em face do acolhimento de criança e adolescente ... **49**

12 A participação do Conselho Tutelar na elaboração das leis orçamentárias **55**

13 A interface do Conselho Tutelar e o Sistema de Justiça **59**

A) O transporte de crianças e adolescentes perante determinação judicial ... 59

B) A atribuição de realização de visita assistida 63

C) A atividade fiscalizatória do Conselho Tutelar 64

D) A escuta de crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência 68

Referência: **75**

Introdução

O Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990), de maneira inédita, estipulou a criação de um órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, e encarregado (pela sociedade) de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, chamando-o de Conselho Tutelar (art. 131, ECA).

O Conselho Tutelar, conforme bem pontuam Liberati e Cyriano[1], é "um espaço que protege e garante os direitos da criança e do adolescente no âmbito Municipal. É a ferramenta e o instrumento de trabalho nas mãos da comunidade, que fiscalizará e tomará providências para impedir".

Contudo, esse importante órgão não foi devidamente disciplinado pelo legislador estatuário, de forma que questões relativas a sua estruturação, as suas condições de funcionamento e, principalmente, aquelas que tratam das suas relações com os demais órgãos do Sistema de Garantia, muitas vezes, acabam ficando em um limbo legislativo, presas a lacunas jurídicas.

Apesar de propostas de Projeto de Lei Orgânica Nacional em discussão no Congresso, no presente momento, os únicos documentos normativos que fornecem, em nível nacional, alguma disciplina ao Conselho Tutelar, são as Resoluções aprovadas pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança (Conanda), sendo a Resolução nº 170/2014 a mais recente delas.

Diante desse quadro e, sobretudo, em razão da frequente omissão do legislador municipal, que, muitas vezes, opta por disciplinar de forma rasa o Conselho Tutelar, simples questões práticas podem ensejar discussões das mais diversas, proporcionando conclusões díspares, o que coloca em prejuízo o bom funcionamento do órgão e do próprio Sistema de Garantias.

1 LIBERATI, Wilson Donizeti; CYRINO, Públio Caio Bessa. Conselhos e Fundos no Estatuto da Criança e do Adolescente. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 125.

Cientes dessas controvérsias, o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA), a Associação Catarinense de Conselhos Tutelares (ACCT), a Federação Catarinense de Municípios (FECAM), o Tribunal de Justiça por meio da sua Coordenadoria Estadual da Infância e da Juventude (CEIJ/TJSC) e o Ministério Público por meio do seu Centro de Apoio Operacional da Infância e Juventude (CIJ/MPSC) uniram forças para estudar os assuntos mais polêmicos, elaborando as orientações a seguir.

Nesse sentido, o presente documento é fruto de um trabalho interinstitucional e interdisciplinar, construído com o intuito de subsidiar ações dos atores do Sistema de Garantia, de modo que possa haver consenso nas relações com o Conselho Tutelar.

1



A autonomia e a vinculação administrativa dos Conselhos Tutelares

O art. 131 do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990) estabelece que "o Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta Lei"

A autonomia, portanto, é uma das características essenciais do órgão e isso significa que a vinculação do Conselho Tutelar à estrutura orgânica do Poder Executivo Municipal é meramente administrativa, não implicando subordinação.

Esse vínculo administrativo, inclusive, é uma exigência da Resolução nº 170/2014 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), documento que, em seu art. 3º, c/c art. 4º, § 3º, orienta que a gestão orçamentária e administrativa do Conselho Tutelar fique, preferencialmente, a cargo do Gabinete do Prefeito Municipal:

> Art. 3º Em cada município e no Distrito Federal haverá, no mínimo, um Conselho Tutelar como órgão integrante da

> administração pública local, em cumprimento ao disposto no art. 132 do Estatuto da Criança e do Adolescente.
>
> Art.4º A Lei Orçamentária Municipal ou do Distrito Federal deverá estabelecer, preferencialmente, dotação específica para implantação, manutenção, funcionamento dos Conselhos Tutelares, bem como para o processo de escolha dos conselheiros tutelares, custeio com remuneração, formação continuada e execução de suas atividades.
>
> [...]§3º A gestão orçamentária e administrativa do Conselho Tutelar ficará, preferencialmente, a cargo do Gabinete do Prefeito ou ao Governador, no caso do Distrito Federal.

Essa situação permite o dinamismo do trabalho a ser efetuado pelo Conselho Tutelar, simplificando as suas relações administrativas e burocráticas, garantindo orçamento e a estrutura necessária para o desenvolvimento das atividades do Órgão.

As decisões finalísticas do Conselho Tutelar, por outro lado, pertencem apenas ao seu colegiado, não podendo sofrer a interferência de outros órgãos, seja do Executivo, do Legislativo, do Ministério Público ou do Judiciário, e é exatamente isso o que podemos chamar de "autonomia funcional".

As decisões de cunho finalístico do Conselho Tutelar, inclusive, podem ser revistas apenas judicialmente e a pedido de quem tenha legítimo interesse, na forma do art. 137 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

A autonomia funcional, por outro lado, não permite que o conselheiro tutelar deixe de pautar sua atuação na legislação vigente ou mesmo ignore as diretrizes da Política Municipal de Atendimento a Crianças e Adolescentes. Conforme bem expõe Sousa[2], "ser autônomo e independente não significa ser solto no mundo, desgarrado de tudo e de todos". De acordo com o autor,

> Autonomia não pode significar uma ação arrogante, sem bom senso e sem limites. Os conselheiros tutelares devem desenvolver habilidades de relacionamento com as pessoas, organizações e comunidades. Devem agir com rigor no cumprimento de suas atribuições, mas também com equilíbrio e capacidade de articular esforços e ações.

2 SOUSA, Everaldo Sebastião de. **Guia Prático do Conselheiro Tutelar**. 2. ed. Goiânia: Compilação, 2010. p. 18.

> Desse modo, o Conselho Tutelar, como qualquer órgão público, também está sujeito ao controle externo em sua atividade-meio, no caso, exercido pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, pela Unidade de Controle Municipal (controladoria, corregedoria etc.), pela Justiça da Infância e da Juventude, pelo Ministério Público, pelas entidades civis que atuam na área e, principalmente, pelos cidadãos, que devem zelar pelo seu bom funcionamento e pela correta execução de suas atribuições legais.

Nesse mesmo sentido, ratifica Murillo Digiácomo[3]:

> Ora, se, por um lado, o Conselho Tutelar detém uma significativa parcela do poder e, por conseguinte, da soberania estatal, tendo sido em alguns aspectos equiparado à autoridade judiciária, cujas atribuições, como dito acima, substitui, não estando subordinado ao Prefeito Municipal ou a qualquer outro órgão ou autoridade pública, por outro, esse poder está sujeito a limitações além, é claro, de uma contínua fiscalização por parte dos demais integrantes do Sistema de Garantias criado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, na clássica concepção de que um regime verdadeiramente democrático pressupõe a existência de "freios e contrapesos" entre os diversos poderes constituídos.

A fiscalização a que se refere Digiácomo autoriza, por exemplo, que o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente ou o próprio órgão ao qual o Conselho Tutelar esteja administrativamente vinculado fiscalize a atuação do Conselho Tutelar quanto ao cumprimento da jornada imposta pela Lei Municipal e pelo eficiente atendimento de suas atribuições, inclusive representando ao Ministério Público qualquer irregularidade apurada.

Isso porque, conforme bem expõe o autor, a autonomia não trata de "privilégios", mas de prerrogativas essenciais ao pleno exercício das funções que lhe foram atribuídas pelo diploma estatutário. A esse respeito, Digiácomo[4] aponta que:

> [...] a autonomia que, por definição, o Conselho Tutelar possui, constitui-se não em um "privilégio" para os seus integrantes, que estariam livres de prestar contas dos seus atos à Administração Pública e os membros da comunidade, mas sim importa numa

3 DIGIÁCOMO, Murillo José. "Conselho Tutelar: parâmetros para a interpretação do alcance de sua autonomia e fiscalização de sua atuação". **Ministério Público do Paraná**. Disponível em <http://www.mppr.mp.br/arquivos/File/ConselhoTutelar-autonomia.pdf> Acesso em: 26 fev. 2018.

4 Idem, ibidem.

> prerrogativa indispensável ao exercício das atribuições do Órgão, enquanto colegiado, que, por vezes, irá contrariar os interesses do Prefeito Municipal e de outras pessoas influentes que, por ação ou omissão, estejam ameaçando ou violando direitos de crianças e adolescentes que devem ser objeto de sua tutela[5].

Assim, o exercício da autonomia do Conselho Tutelar, conforme indica o art. 31 da Resolução nº 170/2014, "não isenta seu membro de responder pelas obrigações funcionais e administrativas junto ao órgão ao qual está vinculado, conforme previsão legal".

Nesse sentido, conclui-se que a autonomia funcional do Conselho Tutelar é relativa às suas decisões e aos seus encaminhamentos e que devem, para ser autônomos, ser adotados na forma de colegiado; demais disso, a autonomia não exime que as decisões finalísticas quando requeridas por quem seja o interessado de passar pelo crivo do Poder Judiciário.

5 Idem, ibidem.

2



As funções do CMDCA perante o Conselho Tutelar

Os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente são, na forma do art. 88, inc. II, do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990), "órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas".

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), em sua Resolução nº 105/2005, que dispõe sobre os parâmetros para criação e funcionamento desses Conselhos, define-os logo, em seu art. 1º, como

> órgãos deliberativos da política de promoção dos diretos da criança e do adolescente, controladores das ações em todos os níveis no sentido da implementação desta mesma política e responsáveis por fixar critérios de utilização através de planos de aplicação do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, incumbindo-lhes ainda zelar pelo efetivo respeito ao princípio da prioridade absoluta à criança e ao adolescente, nos moldes do previsto no art. 4º, *caput* e parágrafo único, alíneas 'a', 'b', 'c' e 'd' combinado com os artigos 87, 88 e 259, parágrafo único, todos da Lei nº 8.069/90 e art. 227, *caput*, da Constituição Federal.

Tanto o Conselho dos Direitos quanto o Conselho Tutelar são órgãos

autônomos, integrantes do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente e, por isso, muitas vezes, a esfera de atuação de um acaba encontrando a do outro, o que deve ocorrer de forma articulada e respeitosa.

Com relação às funções dos Conselhos dos Direitos perante os Conselhos Tutelares, pode-se pontuar as seguintes atividades:

a) a responsabilidade de abrir e conduzir o processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar (art. 139, ECA);

b) a apreciação da proposta, com a faculdade de envio de propostas de alteração do Regimento Interno elaborado e aprovado pelo Conselho Tutelar (art. 18, § 1º, Resolução nº 170/2014);

c) em conjunto com os Conselhos Tutelares, promover, ampla e permanente, mobilização da sociedade acerca da importância e do papel do Conselho Tutelar (art. 52, Resolução nº 170/2014); e

d) estabelecer, em conjunto com o Conselho Tutelar, uma política de qualificação profissional permanente dos seus membros, voltada à correta identificação e ao atendimento das demandas inerentes ao órgão (art. 49, Resolução nº 170/2014).

O Conselho Tutelar, da mesma forma, guarda algumas atribuições relacionadas às atividades do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, como, por exemplo, o dever de encaminhar relatório trimestral, "contendo a síntese dos dados referentes ao exercício de suas atribuições, bem como as demandas e deficiências na implementação das políticas públicas, de modo que sejam definidas estratégias e deliberadas providências necessárias para solucionar os problemas existentes" (art. 23, § 1º, Resolução nº 170/2014).

Contudo, apesar das ações integradas com o Conselho Tutelar, não há qualquer vínculo de subordinação entre os membros dos dois órgãos,

conforme bem esclarece o art. 30 da Resolução nº 170/2014 do Conanda:

> Art. 30. No exercício de suas atribuições, o Conselho Tutelar não se subordina ao Conselho Municipal ou do Distrito Federal de Direitos da Criança e do Adolescente, com o qual deve manter uma relação de parceria, essencial ao trabalho conjunto dessas duas instâncias de promoção, proteção, defesa e garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes.
>
> §1º Na hipótese de atentado à autonomia do Conselho Tutelar, deverá o órgão noticiar às autoridades responsáveis para apuração da conduta do agente violador para conhecimento e adoção das medidas cabíveis.
>
> §2º Os Conselhos Estadual, Municipal e do Distrito Federal dos Direitos da Criança e do Adolescente também serão comunicados na hipótese de atentado à autonomia do Conselho Tutelar, para acompanhar a apuração dos fatos.

O processo de trabalho dos Conselheiros Tutelares não é matéria de atribuição do Conselho Municipal de Direitos, devendo ser regulamentado em Lei Municipal e disciplinado no próprio regimento interno do Conselho Tutelar. A definição da jornada de trabalho, o sistema de sobreaviso, a forma de compensação da carga horária, a remuneração e as vantagens do cargo, entre outras questões, deverão estar prescritas na Lei Municipal.

Havendo omissão legislativa, é ideal que o próprio Conselho Municipal dos Direitos incite o Prefeito Municipal a regulamentar a matéria ou que haja recomendação do Ministério Público nesse sentido.

3



A jornada de trabalho dos membros do Conselho Tutelar

O Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990) deixou de fixar a forma como deve se dar a jornada de trabalho dos membros do Conselho Tutelar, incumbindo o Município de, diante da sua realidade local, definir a jornada de trabalho, na forma disposta pela redação do seu art. 134.

A regulamentação do horário de funcionamento do Conselho Tutelar de cada Município, portanto, é matéria reservada à legislação municipal, situação, inclusive, que encontra paradigma nas normativas do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, haja vista a redação do parágrafo único do art. 19 da Resolução nº 170/2014:

> Art. 19. O Conselho Tutelar estará aberto ao público nos moldes estabelecidos pela Lei Municipal ou Distrital que o criou, sem prejuízo do atendimento ininterrupto à população.
>
> Parágrafo único. Cabe à legislação local definir a forma de fiscalização do cumprimento do horário de funcionamento do Conselho Tutelar e da jornada de trabalho de seus membros.

Ao deliberar sobre a jornada de trabalho, entretanto, a legislação municipal deverá, além de observar as diretrizes do Conanda, estar em sintonia com os princípios estatutários e observar os fins sociais da criação dos Conselhos Tutelares.

O Conanda, na parte introdutória da sua Resolução nº 75/2001, hoje substituída pela Resolução nº 170/2014, recomendava que o horário de funcionamento coincidisse com o comercial em dias de semana, assegurando um mínimo de oito horas diárias para todo o colegiado, além do rodízio para sobreaviso, por telefone celular ou outra forma de fácil localização do conselheiro, durante a noite e nos finais de semana.

A Resolução nº 170/2014 limita-se a apontar que "todos os membros do Conselho Tutelar serão submetidos à mesma carga horária semanal de trabalho, bem como aos mesmos períodos de plantão ou sobreaviso" (art. 20), não prevendo carga horária mínima, o que ficou totalmente a cargo do Município.

Assim, no caso de omissão legislativa sobre o período de funcionamento do Conselho Tutelar, é prudente que o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente encaminhe ofício solicitando ao Prefeito Municipal iniciativa de Projeto de Lei regulamentando a matéria ou, quiçá, o Ministério Público recomende essa medida, em obediência ao Estatuto da Criança e do Adolescente.

É válido mencionar, nesse aspecto, que, caso a Lei Municipal que cria o Conselho Tutelar ou outra legislação específica não preveja o horário de funcionamento do órgão protetivo, pode-se aplicar, analogicamente e de forma provisória, enquanto o Projeto de Lei segue os trâmites necessários para a sua aprovação, o horário de expediente dos demais agentes públicos municipais.

Por outro lado, não parece pertinente que a escala de sobreavisos

seja definida ou regulamentada pelo Conselho Municipal de Direitos, uma vez que é matéria de ordem interna, cabendo ao próprio Conselho Tutelar, no Regimento Interno ou por deliberação do colegiado, fixar quem desempenhará essa função e em quais dias, guardados os parâmetros para que a divisão seja equânime entre os membros. Essa escala de sobreavisos, entretanto, deverá ser afixada em local de fácil acesso à população (inclusive na *Internet*) e remetida periodicamente aos órgãos que integram a rede de proteção (Ministério Público, Poder Judiciário, Delegacia de Polícia, Polícia Militar, Secretarias de Saúde, Educação, Assistência Social etc.), indicando-se o número de telefone celular e o conselheiro responsável no caso de eventual necessidade de ser ele contatado pela rede.

É pertinente apontar que definição da escala não se confunde com deliberação a respeito de eventual "compensação" por conta do sobreaviso, já que essa compensação deve, se existente, estar expressamente prevista em Lei Municipal própria, não podendo ser criada por outro ato normativo e muito menos por "acordo" entre os conselheiros.

Ressalta-se que o Conselho Municipal de Direitos tem obrigação de fiscalizar as políticas públicas, nas quais se insere o próprio funcionamento do Conselho Tutelar, razão pela qual se entende pertinente a entrega de relatórios periódicos de atividades. A esse respeito, inclusive, a Resolução nº 170/2014, em seu art. 23, § 1º, determina o envio de relatórios trimestrais ao CMDCA, ao Ministério Público e ao Juiz da Infância e Juventude, conforme se observa abaixo:

> Art. 23. [...]
>
> § 1º O Conselho Tutelar encaminhará relatório trimestral ao Conselho Municipal ou do Distrito Federal dos Direitos da Criança e Adolescente, ao Ministério Público e ao juiz da Vara da Infância e da Juventude, contendo a síntese dos dados referentes ao exercício de suas atribuições, bem como as demandas e deficiências na implementação das políticas públicas, de modo que sejam definidas estratégias e deliberadas providências necessárias para solucionar os problemas existentes.

Outros temas, como concessão de vale-transporte, horas extras, escala de motoristas, forma de controle de jornada, devem ser regulados pelo Poder Executivo Municipal, uma vez que fazem parte do controle administrativo, que não se confunde com o controle funcional do conselheiro.

4



O revezamento em razão da estrutura física do Conselho Tutelar

O Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990) estabelece, em seu art. 132, que, em cada Município, haverá, no mínimo, "1 (um) Conselho Tutelar como órgão integrante da Administração Pública local, composto de 5 (cinco) membros, escolhidos pela população local para mandato de 4 (quatro) anos, permitida 1 (uma) recondução, mediante novo processo de escolha".

Desse modo, o número de cinco membros é taxativo, não se admitindo a sua majoração, tampouco sua diminuição, de forma que, independentemente da demanda do Município ou do tamanho da sua população, não poderá ser estipulado um número maior ou menor de conselheiros.

A justificativa da prática do "revezamento", muitas vezes, encontra fundamento no fato de os espaços destinados ao Conselho Tutelar não serem adequados para comportar os cinco membros.

Primeiramente, é importante esclarecer que é da responsabilidade do Poder Público Municipal garantir condições para o adequado funcionamento

do Conselho Tutelar, conforme bem esclarece o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) na sua Resolução nº 170/2014:

> Art. 4º A Lei Orçamentária Municipal ou do Distrito Federal deverá estabelecer, preferencialmente, dotação específica para implantação, manutenção, funcionamento dos Conselhos Tutelares, bem como para o processo de escolha dos conselheiros tutelares, custeio com remuneração, formação continuada e execução de suas atividades.
>
> §1º Para a finalidade do caput, devem ser consideradas as seguintes despesas:
>
> a) custeio com mobiliário, água, luz, telefone fixo e móvel, internet, computadores, fax, entre outros necessários ao bom funcionamento dos Conselhos Tutelares;
>
> b) formação continuada para os membros do Conselho Tutelar;
>
> c) custeio de despesas dos conselheiros inerentes ao exercício de suas atribuições, inclusive diárias e transporte, quando necessário deslocamento para outro município;
>
> d) espaço adequado para a sede do Conselho Tutelar, seja por meio de aquisição, seja por locação, bem como sua manutenção;
>
> e) transporte adequado, permanente e exclusivo para o exercício da função, incluindo sua manutenção e segurança da sede e de todo o seu patrimônio; e
>
> f) processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar.
>
> [...]

Vale transcrever, ainda, as disposições do art. 17 da mencionada Resolução, que estabelecem a estrutura física mínima para o Conselho Tutelar:

> Art. 17. O Conselho Tutelar funcionará em local de fácil acesso, preferencialmente já constituído como referência de atendimento à população.
>
> §1º A sede do Conselho Tutelar deverá oferecer espaço físico e instalações que permitam o adequado desempenho das atribuições e competências dos conselheiros e o acolhimento digno ao público, contendo, no mínimo:
>
> I - placa indicativa da sede do Conselho;
>
> II - sala reservada para o atendimento e recepção ao público;
>
> III - sala reservada para o atendimento dos casos;
>
> IV - sala reservada para os serviços administrativos; e
>
> V - sala reservada para os Conselheiros Tutelares.

> §2º O número de salas deverá atender a demanda, de modo a possibilitar atendimentos simultâneos, evitando prejuízos à imagem e à intimidade das crianças e adolescentes atendidos.

Logo, antes de se levantar a hipótese de diminuir o número de conselheiros ou de revezá-los no cumprimento da função, parece mais lógico que a Prefeitura Municipal providencie um espaço adequado para o funcionamento do Órgão. A esse respeito, vale transcrever os seguintes julgados:

> Agravo de Instrumento. Ação Civil Pública. Instalação de uma linha de telefonia fixa e fornecimento de veículo para aparelhamento do Conselho Tutelar. 1. É dever do Estado assegurar que sejam garantidos os direitos fundamentais cujos destinatários sejam as crianças e adolescentes nos termos do que dispõe o artigo 227 da CRFB/88. 2. In casu, compete ao Município de Nova Friburgo assegurar o aparelhamento do Conselho Tutelar, a fim de viabilizar a implementação destes direitos. 3. Diante da prevalência dos direitos envolvidos, cabível a concessão da medida cautelar em face do Poder Público, uma vez que presentes os requisitos que autorizam a sua concessão. 4. Recurso que não segue. (Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. Agravo de Instrumento nº 2008.002.37423. Relator: Des. Jose Carlos Paes. Julgamento em 9/12/2008).

> Ação Civil Pública. ECA. Conselho Tutelar. Órgão criado com base na Constituição Federal para dar a seus destinatários especial atenção, cabendo aos Municípios dotá-lo de indispensável estrutura, com inclusão de proposta orçamentária na Lei Orçamentária Municipal, para cumprir os seus fins. A legitimidade do Ministério Público para manejar ação civil é notória e indiscutível e, sem dúvida, cabível o controle pelo Poder Judiciário (da legalidade e constitucionalidade dos atos do Poder Executivo). É induvidoso que não só o art. 227 da CRFB, como o art. 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente, de modo expresso, estabelecem regras acerca de garantia dos direitos e deveres para com crianças e jovens, assegurando esses direitos e deveres com prioridade absoluta e de forma integral, incluindo o uso dos recursos públicos direcionados para esse fim. A sentença impugnada obriga o apelante a cumprir o que determina a lei, inclusão na proposta orçamentária de recursos com determinação certa, proporcionando o regular funcionamento do Conselho Tutelar, manutenção da sentença com leve reparo alvitrado no parecer da Procuradoria de Justiça, no sentido da redução do valor da multa e da fixação de prazo razoável para cumprimento do julgado. Recurso parcialmente provido e reforma parcial da sentença em reexame necessário. (Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. Apelação nº 2008.001.14521. Relator: Des. Ronaldo Rocha Passos. Julgado em: 19/11/2009).

Da mesma forma, não pode prosperar o "argumento" de que os membros do Conselho Tutelar não sabem operar os computadores. As atividades do Conselho Tutelar, hoje, demandam conhecimentos mínimos de informática, pois seus membros devem preencher várias plataformas em razão de diversos programas que se operam digitalmente. É o caso do Programa Apoia *On-line*, do Disque Denúncia (Disque 100) da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República e do Sistema de Informação para a Infância e Adolescência (SIPIA), também vinculado ao Governo Federal. É importante, desse modo, que haja capacitação e formação continuada dos membros do Conselho Tutelar, até para que possam dar conta de tais sistemas informatizados.

Não obstante essas ponderações, com relação à possibilidade de revezamento dos membros do Conselho Tutelar no cumprimento da jornada de trabalho, na qual cada membro do Conselho Tutelar trabalhe apenas um ou alguns dias da semana, entende-se pela sua impossibilidade, uma vez que o diploma estatutário, assim como o art. 20 da Resolução nº 170/2014 do Conanda, prevê, de forma expressa e incontroversa, que a jornada ordinária do Conselho Tutelar deverá ser cumprida cumulativamente com os períodos de sobreaviso.

Outrossim, a sistemática de rodízios afronta o art. 21 da Resolução nº 170/2014 do Conanda, pois dificulta ou até mesmo inviabiliza que as decisões do Órgão sejam tomadas de forma colegiada:

> Art. 21. As decisões do Conselho Tutelar serão tomadas pelo seu colegiado, conforme dispuser o Regimento Interno.
>
> §1º As medidas de caráter emergencial, tomadas durante os plantões, serão comunicadas ao colegiado no primeiro dia útil subsequente, para ratificação ou retificação.
>
> §2º As decisões serão motivadas e comunicadas formalmente aos interessados, mediante documento escrito, no prazo máximo de quarenta e oito horas, sem prejuízo de seu registro em arquivo próprio, na sede do Conselho. [...].

Se as decisões do Conselho Tutelar devem ser colegiadas, admitindo-se decisões individuais apenas em caráter emergencial, com a comunicação aos demais membros no dia útil seguinte, pressupõe-se que os cinco conselheiros trabalhem simultaneamente, o que inviabiliza a prática do revezamento.

5



O horário de funcionamento e a dedicação exclusiva à função de conselheiro tutelar

O Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990) deixou de fixar a forma como se dará a jornada de trabalho dos membros do Conselho Tutelar, incumbindo ao Município, diante da sua realidade local, definir a jornada de trabalho, na forma disposta pela redação do seu art. 134:

> Art. 134. Lei municipal ou distrital disporá sobre o local, dia e horário de funcionamento do Conselho Tutelar, inclusive quanto à remuneração dos respectivos membros, aos quais é assegurado o direito a: (Redação dada pela Lei nº 12.696, de 2012)
>
> I - cobertura previdenciária; (Incluído pela Lei nº 12.696, de 2012)
>
> II - gozo de férias anuais remuneradas, acrescidas de 1/3 (um terço) do valor da remuneração mensal; (Incluído pela Lei nº 12.696, de 2012)
>
> III - licença-maternidade; (Incluído pela Lei nº 12.696, de 2012)
>
> IV - licença-paternidade; (Incluído pela Lei nº 12.696, de 2012)
>
> V - gratificação natalina. (Incluído pela Lei nº 12.696, de 2012)
>
> Parágrafo único. Constará da lei orçamentária municipal e da do Distrito Federal previsão dos recursos necessários ao funcionamento do Conselho Tutelar e à remuneração e formação continuada dos conselheiros tutelares.

Por ocasião da elaboração da Lei Municipal que criar e disciplinar o Conselho Tutelar, deverão ser observadas as normativas expedidas pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), sobretudo aquelas inscritas na Resolução nº 170/2014, que estabeleceu parâmetros para a criação e o funcionamento dos Conselhos Tutelares no Brasil.

Essa Resolução, em seu art. 20, fixa diretrizes sobre a carga horária de trabalho semanal, conforme se observa abaixo:

> Art. 20. Todos os membros do Conselho Tutelar serão submetidos à mesma carga horária semanal de trabalho, bem como aos mesmos períodos de plantão ou sobreaviso, sendo vedado qualquer tratamento desigual.
>
> Parágrafo único. O disposto no *caput* não impede a divisão de tarefas entre os conselheiros, para fins de realização de diligências, atendimento descentralizado em comunidades distantes da sede, fiscalização de entidades, programas e outras atividades externas, sem prejuízo do caráter colegiado das decisões tomadas pelo Conselho.

Assim, em uma leitura cruzada com a normativa do Conanda, deduz-se que o horário de funcionamento referenciado no *caput* do art. 134 deve ser suficiente para o exercício regular das funções de conselheiro tutelar, incluído o horário para realização de reuniões ou de sessões deliberativas do colegiado. Trata-se, além desse período, eventualmente utilizado nas reuniões do colegiado, daquele em que as portas do Conselho Tutelar estarão abertas para o atendimento da população, a qual deve ser recebida, de forma humana e respeitosa, a qualquer momento, pelo órgão, seja em dias úteis, seja nos períodos de sobreaviso.

Entretanto, o estabelecido na Lei Municipal não implica a permanência simultânea dos cinco membros na sede do Conselho Tutelar. As atividades do conselheiro são, em boa parte, externas, em contato direto com a população. Isso porque o Conselho Tutelar não foi idealizado para ser um mero órgão de recebimento de denúncias e encaminhamento de requisições. Deseja-se, na verdade, um Conselho Tutelar dinâmico e capaz de estreitar laços de confiança

com a comunidade que o cerca e, para tanto, é preciso que o conselheiro conheça sua comunidade e os problemas que esta enfrenta.

A respeito do horário de funcionamento, o Conanda, na parte introdutória da Resolução nº 75/2001, hoje substituída pela Resolução nº 170/2014, recomendava que se coincidisse com o comercial em dias de semana, assegurando um mínimo de oito horas diárias para todo o colegiado, além do rodízio para sobreaviso, por telefone celular ou outra forma de fácil localização do conselheiro, durante a noite e nos finais de semana.

Sabe-se que, muitas vezes, a redução de expediente ocorre em razão do exercício de outras atividades remuneradas por parte dos membros do Conselho Tutelar. Nesse aspecto, muito embora o Estatuto da Criança e do Adolescente não tenha exigido dedicação exclusiva ao exercício da função de conselheiro, é entendimento pacífico não ser possível a sua acumulação com outro cargo, seja ele público ou privado.

Com efeito, o art. 38 da Resolução Conanda nº 170/2014 dispõe expressamente que a função de membro do Conselho Tutelar exige dedicação exclusiva, vedando o seu exercício concomitante com qualquer outra atividade pública ou privada.

A dedicação exclusiva é descrita por Hely Lopes Meirelles6 como a dedicação de tempo integral e é assim conceituada, traçando um paralelo com relação à dedicação plena:

> O que caracteriza o regime de tempo integral é o fato do servidor só poder exercer uma função ou um cargo público, sendo-lhe vedado realizar qualquer outra atividade profissional particular ou pública. Nesse regime a regra é um emprego e um só empregador, diversamente do que ocorre no regime de dedicação plena em que o servidor pode ter mais de um emprego e mais de um empregador, desde que diversos na função pública a que se dedica precipuamente.

Assim, o Conselho Tutelar deverá estar aberto nos horários

6 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 1991. p. 402.

estabelecidos pela lei municipal e, fora desse período, deverá haver uma escala de sobreaviso à disposição do público, respeitando-se o caráter de permanência e continuidade das atividades. A esse respeito, lecionam Liberati e Cyrino[7]:

> O Conselho tutelar tem a característica de ser permanente porque desenvolve uma ação contínua e ininterrupta. A atuação dos conselheiros não deve sofrer solução de continuidade, sob qualquer pretexto. As ocorrências que envolvem os direitos das crianças e dos adolescentes não tem dia certo para se manifestar, e as soluções devem ser imediatas. [...]
>
> Analisando as atribuições do Conselho Tutelar (art. 136 do ECA) e a relevância do serviço público prestado, concluímos que ele deve funcionar todos os dias da semana, incluindo-se domingos e feriados.
>
> Confirmando a assertiva de que o Conselho Tutelar é o responsável direto pela atenção primeira à criança e ao adolescente em situação de risco pessoal e social, temos que, quanto ao horário de seu funcionamento, deve ser integral, ou seja, em dois turnos durante o dia, além de plantões para o atendimento das ocorrências, reclamações e denúncias efetuadas durante a noite, aos domingos e feriados, pois o desrespeito aos direitos infanto-juvenis não tem hora para acontecer [...].”

É válido mencionar, nesse aspecto, que, caso a Lei Municipal que cria o Conselho Tutelar ou outra legislação específica não preveja o horário de funcionamento do órgão protetivo, pode-se aplicar, analogicamente e de forma provisória (até regulamentação específica), o horário de expediente dos demais agentes públicos municipais.

De outro lado, muito embora seja possível a realização de rodízios (escala) para o cumprimento de jornadas extraordinárias, ou seja, além das ordinariamente previstas para o exercício da função, não se pode admitir a implantação de um sistema de revezamento da própria jornada semanal a ser cumprida pelos conselheiros, para que trabalhem em diferentes dias da semana ou turnos.

Isso porque essa conduta é contrária aos princípios estatutários e à

7 LIBERATI, Wilson D. et CYRINO, Caio B. **Conselhos e fundos no estatuto da criança e do adolescente**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 126 e 145.

Resolução nº 170/2014, a qual prevê, de forma expressa e incontroversa, que a jornada ordinária do Conselho Tutelar deverá ser cumprida cumulativamente com os períodos de sobreaviso.

Nesse sentido foi a orientação de Digiácomo[8]:

> Pergunta: No nosso município o horário de funcionamento do Conselho Tutelar está previsto na lei Municipal, mas os conselheiros de Direitos estão com dúvida porque os conselheiros tutelares trabalham vinte horas semanais (e mais os plantões), eles revezam, ficando em alguns períodos dois, em outros três conselheiros no horário de atendimento. Gostaríamos de saber se elas podem trabalhar apenas 20 horas semanais ou precisam trabalhar às 40 horas semanais - conforme o horário de atendimento. A Resolução Normativa nº 139 do CONANDA informa que o horário de atendimento deve estar previsto na Lei Municipal, e cabe a legislação local definir a jornada de trabalho.
>
> A assessoria jurídica da Prefeitura orientou o CMDCA que elaborasse uma Resolução na qual colocasse que horário de atendimento do conselho tutelar é o que está estabelecido na Lei Municipal e que todos os conselheiros devem cumprir o horário de atendimento. O CMDCA pode elaborar esta resolução?
>
> Resposta: É preciso, antes de mais nada, analisar o que diz a Lei Municipal quanto ao horário de funcionamento do Conselho Tutelar e eventual "carga horária" semanal (somos contrários ao estabelecimento de qualquer "carga horária" de trabalho para os Conselheiros Tutelares).
>
> De qualquer modo, importante jamais perder de vista que o Conselheiro Tutelar é Conselheiro 24 (vinte e quatro) horas por dia, 07 (sete) dias por semana (como também é o caso do Promotor de Justiça, do Juiz e de outros "agentes políticos"), e que o Conselho Tutelar é um órgão COLEGIADO, que para funcionar adequadamente - e ter legitimidade em suas decisões - deve atuar em sua "composição PLENA", ou seja, com seus 05 (cinco) integrantes atuando CONJUNTAMENTE (sem prejuízo de eventuais diligências realizadas por apenas alguns de seus integrantes e dos "plantões", geralmente realizados por apenas um Conselheiro - que deverá, posteriormente, levar à "plenária" do Conselho os casos atendidos individualmente).
>
> É absolutamente INADMISSÍVEL que o Conselho Tutelar funcione por "turnos", com "revezamento" entre os Conselheiros (se a Lei Municipal prevê isto deve ser IMEDIATAMENTE REVISTA), sendo que o horário de funcionamento do Conselho Tutelar deve ser cumprido por TODOS os Conselheiros, sem prejuízo

8 Digiácomo, Murillo José. "Consulta". **Ministério Público do Paraná**. Disponível em <http://www.crianca.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=1377> Acesso em 19 mar. 2018.

dos plantões.

A propósito, o fato de a Lei Municipal ou outra norma (como a Resolução do CONANDA) prever uma determinada carga horária semanal (40 ou 44 horas, por exemplo), NÃO DESOBRIGA os Conselheiros do cumprimento de "plantões", da realização das reuniões do colegiado (fora do horário normal de atendimento) para o debate dos casos e tomada das decisões (como órgão colegiado que é, as decisões do Conselho Tutelar devem ser tomadas a partir de reuniões entre seus 05 - CINCO - integrantes, por maioria de votos) e de outras atividades de PREVENÇÃO e PROTEÇÃO/ DEFESA/ PROMOÇÃO DE DIREITOS que o próprio colegiado entenda relevantes.

Uma atuação mais "proativa" do Conselho Tutelar com certeza trará benefícios para imagem do órgão e para as crianças e adolescentes do município.

É oportuno destacar que as atividades desempenhadas pelos membros do Conselho Tutelar demandam exaustiva dedicação. Suas funções são desgastantes, física e emocionalmente, e, na maior parte das vezes, consome muito mais do que horas de trabalho normal, situação que, inclusive, justifica a necessidade de atores que se dediquem exclusivamente a esta função.

Dessa forma, é muito importante que o Município, ao mesmo tempo em que exija dedicação exclusiva do membro do Conselho Tutelar, preveja remuneração proporcional à complexidade dessas atividades, de forma a valorizar e a reconhecer a importância do profissional, sugerindo-se que o vencimento seja, ao menos, correspondente àquele dos servidores municipais com o mesmo nível de formação.

6



A necessidade de convocação de suplente em férias e licenças

O Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990), ao dispor sobre a figura do Conselho Tutelar, em seu art. 132, fixou o Conselho Tutelar como um órgão integrante da administração pública em nível municipal, "composto de 5 (cinco) membros, escolhidos pela população local para mandato de 4 (quatro) anos".

Isso significa que, por ser um órgão colegiado, para o seu funcionamento adequado, é imprescindível que cinco conselheiros estejam atuando, simultaneamente, no mesmo Conselho Tutelar, sob pena de caracterização de irregularidade, uma vez que deixaria de ser respeitado o "número legal para a composição do colegiado[9].

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), em sua Resolução nº 170/2014, a esse respeito, informa que, nos casos de vacância, afastamento para férias regulamentares e licenças, os

9 DIGIÁCOMO, Murillo José. "Consulta". **Ministério Público do Paraná**. Disponível em <http://www.crianca.mppr.mp.br/pagina-1505.html> Acesso em: 30 jan. 2018.

suplentes ao cargo do Órgão Colegiado deverão ser convocados, conforme se verifica da leitura do art. 16:

> Art. 16. Ocorrendo vacância ou afastamento de quaisquer dos membros titulares do Conselho Tutelar, o Poder Executivo Municipal ou do Distrito Federal convocará imediatamente o suplente para o preenchimento da vaga.
>
> §1º Os Conselheiros Tutelares suplentes serão convocados de acordo com a ordem de votação e receberão remuneração proporcional aos dias que atuarem no órgão, sem prejuízo da remuneração dos titulares quando em gozo de licenças e férias regulamentares.
>
> §2º No caso da inexistência de suplentes, caberá ao Conselho Municipal ou do Distrito Federal dos Direitos da Criança e do Adolescente realizar processo de escolha suplementar para o preenchimento das vagas.
>
> §3º A homologação da candidatura de membros do Conselho Tutelar a cargos eletivos deverá implicar em afastamento do mandato, por incompatibilidade com o exercício da função.

Vale apontar que essa determinação não é recente, tendo precedentes em outros normativos do Conanda, como se observa no art. 15 da Resolução Conanda nº 139/2010 e no art. 8º, § 2º, da Resolução Conanda nº 75/2001.

Nesse sentido, a Lei municipal deverá disciplinar o chamamento dos suplentes nos casos acima citados para garantir um dos critérios essenciais, previsto no art. 132 do Estatuto da Criança e do Adolescente, ou seja, ser constituído por cinco membros. Caso contrário, as decisões tomadas pelo Conselho Tutelar estão esvaziadas de legitimidade.

Assim, cabe ao Conselho Tutelar comunicar a Administração Pública, sugerindo-se que com antecedência mínima de sessenta dias, o período do gozo de férias dos conselheiros tutelares, para que esta possa chamar o suplente. Sugere-se ainda que as férias sejam sequenciais entre os membros, de modo que o suplente possa se familiarizar com as rotinas do Conselho Tutelar.

De igual modo, nos casos de vacância, o suplente deve ser chamado de imediato para assumir o cargo. Nos casos em que não houver mais

suplentes, deve ser feita eleição suplementar, respeitados os mesmos critérios disciplinados em lei municipal.

Vale destacar que, na hipótese de não haver mais suplente, não poderá o Município chamar ex-conselheiros tutelares ou qualquer outra pessoa sem o devido processo eleitoral para ocupar o cargo de Conselho Tutelar, como resposta ao caráter emergencial.

A convocação dos suplentes e, consequentemente, a manutenção do colegiado do Conselho Tutelar, dependerá da existência de candidatos aptos à suplência, selecionados em processo de escolha, conforme indicado na Resolução nº 170/2014:

> Art. 6º Os 5 (cinco) candidatos mais votados serão nomeados e empossados pelo Chefe do Poder Executivo municipal ou do Distrito Federal e os demais candidatos seguintes serão considerados suplentes, seguindo-se a ordem decrescente de votação.
>
> [...]

Caso aqueles selecionados no processo de escolha unificado não tenham interesse em assumir o cargo de conselheiro pelo seu período de vacância, deverá ser deflagrado processo de escolha suplementar para o período residual do mandato (mandato tampão).

Cabe, portanto, tanto ao Conselho Tutelar quanto ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente permanecerem atentos aos números de suplentes para que não sejam surpreendidos caso não haja mais candidatos para assumir a vaga nos casos de vacância ou férias.

Desse modo, sugere-se que o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente nos casos em que restar apenas um suplente, prepare novas eleições suplementares, pois, na desistência deste ou na necessidade de chamar mais de um suplente, o Conselho Tutelar poderá estar em descordo com as regras estatutárias.

7



A compensação de carga horária

O Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990) não disciplinou, minuciosamente, as questões operacionais do Conselho Tutelar, deixando por conta dos Municípios, conforme se deduz da leitura do seu art. 134, a responsabilidade de, por meio de Lei Municipal, tratar do funcionamento do órgão.

Isso significa que eventual pagamento de horas-extras ou compensação de carga horária trabalhada deverá, em observância ao princípio da legalidade, encontrar-se expressamente previsto na legislação municipal, conforme ratifica a decisão abaixo:

> APELAÇÃO CÍVEL. CONSELHEIRO TUTELAR. MUNICÍPIO DE URUGUAIANA. REGIME DE PLANTÃO. FOLGAS NÃO GOZADAS. INDENIZAÇÃO. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL.
>
> 1. A legalidade é o princípio primeiro e fundamental a que se há de cingir a Administração Pública, como decorre do art. 37, *caput*, da Carta Política Federal e 19, *caput*, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.
>
> 2. A pretensão inicial da parte autora esbarra na ausência de expressa previsão legal, no período vindicado, acerca do direito a folgas decorrentes da efetivação de plantões.
>
> 3. Ação julgada improcedente na origem. APELAÇÃO

DESPROVIDA.

(Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Apelação Cível nº 70054025838. Relator Des. Eduardo Uhlein. Julgado em 27/08/2014).

Por outro lado, é importante que a lei municipal leve em conta os fins sociais para os quais o Conselho Tutelar foi criado (art. 6º, ECA), além de observar as diretrizes traçadas nas normativas expedidas pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), sobretudo as orientações constantes na Resolução nº 170/2014.

Outrossim, é válido observar as considerações apontadas na Nota Técnica nº 03/2016 da Comissão Permanente da Infância e Juventude (COPEIJ), integrante do Grupo Nacional de Direitos Humanos (GNDH), vinculada ao Conselho Nacional de Procuradores-Gerais de Justiça (CNPG)[10]:

> 1. Compete aos Municípios, na forma do art. 30, I, da CF/88, deliberar sobre o horário de funcionamento do Conselho Tutelar (art. 134, caput, Lei 8.069/90) e a jornada de trabalho de seus membros (art. 19, par. Único da Resolução 170 do CONANDA), preservado o atendimento permanente e ininterrupto, sendo vedada a definição desta matéria exclusivamente em Regimento Interno;
>
> 2. Nas hipóteses em que a legislação municipal for omissa quanto ao horário de funcionamento do Conselho Tutelar e/ou quanto à jornada de trabalho de seus membros, ou traga previsão que estabeleça esse horário ou essa jornada de forma que não garanta, no mínimo, uma equivalência com as previsões do estatuto do servidor público municipal, o Ministério Público, no cumprimento de seu dever institucional de zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, deverá atuar (preventiva e repressivamente) de forma a garantir a modificação legislativa que se mostrar necessária.
>
> 3. Tendo em vista a obrigatoriedade de ser "permanente" a atuação do Conselho Tutelar e considerando ainda que ao referido órgão foi atribuído o encargo essencial de "zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente" (v. art. 131 do ECA), imperiosa é a necessidade de realização dos plantões diários ou sobreavisos, bem como nos fins de semana e feriados.

10 Disponível em <http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2016/04/20170005-nota-tecnica-copeij-horario-de-funcionamento-conselho-tutelar.pdf> Acesso em: 23 ago. 2017.

4. Ditos plantões ou sobreavisos, que se iniciam fora do horário regular de funcionamento e, que não se confundem com a jornada de trabalho dos conselheiros, não exigem a presença física dos mesmos na sede do órgão, mas apenas a permanência deles à disposição de atendimento.

5. Não basta o mero cumprimento do plantão para garantir a efetiva proteção aos direitos de crianças e adolescentes. Faz-se necessária, também, a observância de uma estrutura mínima de trabalho para os Conselheiros Tutelares de plantão, devendo ser assegurado a eles pelo menos um contato telefônico, através do qual serão acionados, e um veículo para os constantes deslocamentos;

6. Todos os Conselhos Tutelares deverão elaborar e publicar as escalas mensais de plantão de seus membros de forma que, ao final, todos tenham trabalhado a mesma quantidade de horas, em cumprimento ao art. 20 da Resolução 170 do CONANDA.

7. As horas extras efetivamente trabalhadas ou de sobreaviso, a título sugestivo, podem ser computadas em um banco de horas desenvolvido pelo Município, devidamente publicizado e disponível à fiscalização, conforme dispuser a Lei Municipal (art. 19, parágrafo único, Resolução 170 CONANDA), sendo vedada a compensação simultânea por mais de um conselheiro.

8. Outras possibilidades que se abrem aos Municípios, na forma do art. 30, I, da CF/88, é, por meio de Lei autorizativa, remunerar os plantões ou sobreavisos, como forma de evitar o constante acionamento dos suplentes ou até mesmo criar um sistema híbrido de banco de horas com compensação financeira.

Portanto, é justa a compensação ou a remuneração dos sobreavisos quando, efetivamente, o conselheiro tiver sido chamado, não se enquadrando as hipóteses em que o profissional apenas ficou à disposição, aguardando eventual chamada fora da sede do Conselho. Entretanto, de uma forma ou de outra, essa possibilidade deverá estar expressamente prevista na lei municipal e a forma da sua organização deverá ser pública e estar disponível para fiscalização dos órgãos competentes e da sociedade em geral.

8



O procedimento disciplinar em razão de fatos ocorridos durante ou em mandato anterior

Quando se pretende apurar determinada conduta de membro do Conselho Tutelar praticada em desacordo com as determinações legais, deverão ser observados, além das disposições da Resolução nº 170/2014 do Conanda, o Regimento Interno do Conselho Tutelar e a Lei Municipal que estipula os direitos, os deveres e as penalidades aplicáveis aos conselheiros, bem como regulam o procedimento administrativo-disciplinar.

Assim, a previsão expressa em lei municipal acerca das regras de controle de atuação dos membros do Conselho Tutelar é recomendável, uma vez que "os conselheiros tutelares, na qualidade de agentes públicos, deverão ter suas ações pautadas, sempre, pelos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, que regem a Administração Pública em geral, não importando, tal previsão, em interferência

indevida na autonomia funcional do órgão".[11]

Contudo, se inexistir previsão na legislação municipal e no Regimento Interno do Conselho Tutelar, poderá ser utilizada, como parâmetro, a Lei Municipal que regula a atuação funcional dos servidores públicos em geral - inclusive quanto à competência para instaurar e presidir o procedimento -, conforme determina o art. 47, § 3º, da Resolução nº 170/2014 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda):

> Art. 47 Cabe à legislação local estabelecer o regime disciplinar aplicável aos membros do Conselho Tutelar.
>
> §1º Aplica-se aos membros do Conselho Tutelar, no que couber, o regime disciplinar correlato ao funcionalismo público municipal ou do Distrito Federal.
>
> §2º As situações de afastamento ou cassação de mandato de Conselheiro Tutelar deverão ser precedidas de sindicância e processo administrativo, assegurando-se a imparcialidade dos responsáveis pela apuração, e o direito ao contraditório e à ampla defesa.
>
> §3º Na omissão da legislação específica relativa ao Conselho Tutelar, a apuração das infrações éticas e disciplinares de seus integrantes utilizará como parâmetro o disposto na legislação local aplicável aos demais servidores públicos.
>
> §4º O processo administrativo para apuração das infrações éticas e disciplinares cometidas por membros do Conselho Tutelar deverá ser realizado por membros do serviço público municipal ou do Distrito Federal.

Nesse mesmo sentido, do campo jurisprudencial, é possível identificar decisões favoráveis à utilização das regras aplicáveis ao procedimento previsto para os demais servidores públicos, conforme se observa a seguir:

> APELAÇÃO - Conselho Tutelar. Processo Administrativo para destituição do mandato de conselheiro tutelar. Alegação de vícios que levariam à anulação do procedimento. Irregularidades não verificadas - Recurso improvido.
>
> [...]
>
> O procedimento administrativo seguiu a normatização estabelecida pelo Estatuto dos Funcionários Municipais de

11 MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (coord.). **Curso de Direito da Criança e do Adolescente: aspectos teóricos e práticos.** 4. ed. Rio de Janeiro: Lumem Júris, 2010. p. 409.

> Araçatuba, instituído pela Lei 3.774/92, de modo que não se constituíram em irregularidades o interrogatório da autora no início do procedimento, além do que a inversão da oitiva das testemunhas de defesa, antes das de acusação, não redundou em prejuízo para a apelante, posto que sempre esteve, como se disse, assistida por profissional, que poderia formular perguntas às testemunhas, requerer sua nova oitiva ou até acareações, se fosse o caso. (Tribunal de Justiça de São Paulo. Relator Presidente da Seção de Direito Público. Comarca: Araçatuba. Órgão julgador: Câmara Especial. Data do Julgamento: 11/3/2013).

É válido destacar que a Resolução nº 170/2014 dispõe acerca dos deveres e das vedações dos membros do Conselho Tutelar (art. 40 a 42) e sobre o processo de cassação e vacância do mandato (art. 43 a 48), prevendo as seguintes penalidades administrativas:

> Art. 44. Constituem penalidades administrativas passíveis de serem aplicadas aos membros do Conselho Tutelar, dentre outras a serem previstas na legislação local:
>
> I - advertência;
>
> II - suspensão do exercício da função; e
>
> III - destituição do mandato

Ressalta-se ainda, nesse diapasão, que:

> Art. 46. As penalidades de suspensão do exercício da função e de destituição do mandato poderão ser aplicadas ao Conselheiro Tutelar nos casos de descumprimento de suas atribuições, prática de crimes que comprometam sua idoneidade moral ou conduta incompatível com a confiança outorgada pela comunidade.
>
> Parágrafo único. De acordo com a gravidade da conduta ou para garantia da instrução do procedimento disciplinar, poderá ser determinado o afastamento liminar do Conselheiro Tutelar até a conclusão da investigação.

Desse modo, nota-se que ao conselheiro tutelar pode ser aplicada a penalidade de destituição do mandato quando, por exemplo, for praticado crime que comprometa sua idoneidade moral, sendo este um dos requisitos para a candidatura conforme art. 133, inc. I, do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990).

Portanto, é possível a instauração de procedimento disciplinar, ainda que findo o mandato do conselheiro tutelar em que ocorreram os fatos

apurados, independentemente de ter sido reeleito, uma vez que a gravidade do caso pode ser impeditiva para se candidatar ou exercer um novo mandato. Nesse sentido, extrai-se o seguinte entendimento em Ação Civil Pública, que pode ser aplicado, também, nos procedimentos administrativos:

> Apelação Cível. Ação Civil Pública. Destituição de Conselheiro Tutelar. Declaração de inidoneidade. Preliminar. Preliminar de ilegitimidade passiva que vai rejeitada. Conselheira Tutelar que, segundo consta na petição inicial, praticou muitos outros atos além de efetivamente ter participado da entrega do infante ao casal, sem a obediência aos ditames legais e desrespeitando o direito da criança de permanecer na família natural. MÉRITO. O término do mandato do conselheiro tutelar não extingue o objeto do processo em que se pleiteia a declaração de sua inidoneidade. Logo, descabe falar em extinção do processo sem resolução de mérito, sendo de rigor a desconstituição da sentença para possibilitar o prosseguimento do processo. Rejeitaram a preliminar. No mérito, deram provimento. (Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Apelação Cível nº 70056908916. Oitava Câmara Cível. Relator Des. Rui Portanova. Julgado em 27/2/2014).

Além disso, o Enunciado nº 02 da Controladoria Geral da União dispõe que:

> Enunciado-CGU/CCC nº 02, de 05/05/2011: "Ex-servidor. Apuração. A aposentadoria, a demissão, a exoneração de cargo efetivo ou em comissão e a destituição do cargo em comissão não obstam a instauração de procedimento disciplinar visando à apuração de irregularidade verificada quando do exercício da função ou cargo público."

Sem prejuízo da atuação administrativa do Município por meio de seu sistema de controle interno, restará, ainda, a possibilidade de controle externo da atuação do membro do Conselho Tutelar pelo Ministério Público por meio da Ação Civil Pública, com vistas à destituição do conselheiro, quando verificada que sua atuação é prejudicial ao regular funcionamento do órgão e, portanto, à salvaguarda dos direitos da criança e do adolescente.

Com efeito, Murillo José Digiácomo12 leciona que:

12 DIGIÁCOMO, Murillo José. "Conselho Tutelar: parâmetros para a interpretação do alcance de sua autonomia e fiscalização de sua atuação". **Ministério Público do Estado do Paraná**. Disponível em <http://www.mppr.mp.br/arquivos/File/ConselhoTutelar-autonomia.pdf> Acesso em: 31. mar. 2016.

> [ ] qualquer pessoa do povo pode questionar a atuação e mesmo a postura individual dos membros do Conselho Tutelar sempre que estas se mostrem de qualquer modo ilegais ou abusivas, seja por ação, seja por omissão, podendo nesse sentido provocar tanto a autoridade judiciária, quanto o Ministério Público, sendo a este facultada a expedição de recomendações administrativas visando a melhoria do serviço público prestado pelo Órgão e, se necessário, a propositura de ação civil pública para fins de afastamento de um ou mais de seus integrantes que demonstrem total e comprovada incapacidade para o exercício responsável das relevantes atribuições que lhe são conferidas.

Portanto, não existe óbice à instauração de procedimento disciplinar para apurar a conduta praticada por conselheiro tutelar no mandato anterior e que foi reeleito ou encontra-se como suplente em razão da realização de nova eleição, pois a situação apurada pode, em tese, ensejar a destituição do mandato e impossibilitar uma nova candidatura em razão de sua inidoneidade, produzindo efeitos retroativos à eleição realizada.

9



A exigência de CNH como requisito para exercer a função de conselheiro tutelar

Não se considera legítimo exigir Carteira Nacional de Habilitação como requisito à candidatura de membro do Conselho Tutelar, uma vez que a direção de veículos não faz parte das atribuições do conselheiro (art. 136, ECA).

Pelo contrário, segundo o art. 4º, § 1º, "e", da Resolução nº 170/2014 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), o Município é que deve garantir a estrutura adequada ao funcionamento do Conselho Tutelar, prevendo em sua Lei Orçamentária a dotação para o custeio das atividades desempenhadas pelo Conselho, inclusive para o transporte adequado e essencial para o exercício da função.

A jurisprudência acompanha essa posição, conforme se verifica abaixo:

> Ação Direta de Inconstitucionalidade. Artigo 7º, inciso XIV, da Lei Municipal n.º 1.329/2005 - Redação dada pela Lei nº 1.698/2008, do Município de Cruz Alta/ES. Mesmo sendo da competência do Município estabelecer os requisitos para o preenchimento das vagas de Conselheiro Tutelar, além daqueles já previstos no art. 133 do ECA, não pode haver distinção entre os concorrentes às vagas. Exigência de carteira de habilitação. Descabimento. Afronta aos princípios da isonomia e igualdade. Exigência que se mostra desgarrada das atribuições do cargo, além de discriminatória, porque o acesso a veículo automotor, até por motivos sócio-econômicos, não é universal, especialmente nas áreas rurais. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente. Unânime.
>
> (Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70025306630. Julgado em 22/6/2009).

Dessa forma, a Prefeitura Municipal tem a obrigação de manter um motorista à disposição do Conselho Tutelar a fim de viabilizar a realização de sua atividade, máxime se não houver vontade ou habilitação de conselheiro, após devida autorização pelo Executivo. Não há a exigência, entretanto, de que o motorista atenda, exclusivamente, ao Conselho Tutelar. Conforme a demanda, poderá o motorista atender, simultaneamente, ao Conselho e aos demais órgãos municipais.

É importante destacar, entretanto, o alerta feito por Digiácomo[13] em relação à figura do motorista e dos deslocamentos do conselheiro tutelar:

> Pergunta:
>
> Sou Conselheiro Tutelar e em função das responsabilidades do cargo solicito informações no que diz respeito às responsabilidades do executivo local em dar condições para o bom funcionamento do Conselho Tutelar - relativo ao fornecimento de motorista para dirigir o veículo do conselho.
>
> No art. 134 do ECA não está implícito e, em função disto, estamos atravessando situações de conflito sobre o assunto.
>
> Minha posição frente ao Colegiado e ao CMDCA é que não mais atuarei indevidamente na função de motorista em razão de alguns acontecimentos envolvendo o veículo do Conselho Tutelar. Justifico minha postura alegando ser responsabilidade do executivo local oferecer subsídios para o funcionamento do

13 DIGIÁCOMO, Murillo José. "Consulta". **Ministério Público do Paraná**. Disponível em <http://www.crianca.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=1610> Acesso em: 26 fev. 2018.

Conselho Tutelar e também por estar exposta a responder por crime administrativo.

- Conselheiro tutelar pode suprir a função de motorista em razão da indisponibilidade de recursos da prefeitura?

- Onde podemos encontrar na lei a responsabilidade do executivo local em disponibilizar motorista ao Conselho Tutelar?

Resposta:

Entendo sua posição, mas sugiro cautela na tomada de uma decisão a respeito do tema.

Em primeiro lugar, não me parece que o fato de os Conselheiros Tutelares dirigirem o veículo do órgão, quando não há motorista nele lotado, ou na eventual ausência deste, importaria em "usurpação de função" de motorista.

Embora seja desejável que o Conselho Tutelar tenha motorista permanentemente à disposição, não me parece que seria possível dizer que haveria "obrigação" de o município lotar um motorista no órgão, especialmente em se tratando de município de pequeno porte, com quadro de servidores reduzido (e talvez já no limite da "Lei de Responsabilidade Fiscal").

Um exemplo que posso dar é o que ocorre com as Promotorias de Justiça (ao menos aqui no Paraná). Muitas têm veículo à disposição, mas poucas são as que tem motorista. Os próprios Promotores, quando se deslocam com tais veículos, os dirigem, e nem por isto estão "usurpando" a função de motorista. Apenas o fazem em razão da necessidade do serviço somada à falta de recursos da instituição para prover motoristas a todas as Promotorias.

No caso de municípios de menor porte, aliás, acho que mais importante que um motorista, é que seja lotado no Conselho Tutelar um servidor destinado a dar suporte administrativo ao órgão (o ideal mesmo seria lotar um ou mais técnicos das áreas social, psicologia, pedagogia e/ou mesmo jurídica).

Isto não quer dizer que o Conselho Tutelar não possa pleitear junto ao município a lotação de um motorista, mas talvez haja outras reivindicações mais importantes, tanto em termos de estrutura para o órgão, quanto para o atendimento prestado à população infanto-juvenil de uma forma mais abrangente, que mereçam maior atenção e empenho por parte dos Conselheiros.

Em qualquer caso, é preciso definir "prioridades", de modo a saber O QUE reivindicar, pela ordem de importância (o que por sua vez decorre da análise crítica de uma série de fatores, como a necessidade/utilidade X demanda, dentre outros), assim como "estratégias" de ação institucional, de modo a saber COMO/DE QUE FORMA reivindicar, sendo fundamental a coleta de DADOS que apontem claramente a necessidade, assim como

apresentadas as JUSTIFICATIVAS (inclusive de ordem "técnica") devidas para tanto.

Em relação à figura do motorista, é preciso também analisar PARA QUE se entende tão importante sua presença. Digo isto porque, muitas vezes, o Conselho Tutelar é utilizado para fazer o "transporte" - inclusive "intermunicipal" de crianças e adolescentes, atribuição que, na verdade, NÃO LHE CABE, devendo este, quando necessário, ser efetuado por SERVIÇO PRÓPRIO do município (cuja criação, se não existe, o próprio Conselho Tutelar pode reivindicar), aí sim, por meio de motorista profissional e em veículo adequado.

Assim, se você entende necessária a lotação de motorista porque o Conselho Tutelar local está realizando este tipo de atividade, penso que o CORRETO é trabalhar no sentido da criação/organização/adequação de um serviço especializado na realização de tais deslocamentos (sem prejuízo da busca de "alternativas", como o financiamento do deslocamento dos próprios pais/responsável pela criança/adolescente para que o acompanhem - o que atenderia, inclusive, um dos princípios elementares que regem a intervenção estatal em matéria de infância e juventude, relacionado no art. 100, par. único, inciso IX, do ECA - o princípio da "responsabilidade parental").

Evidente que esta é uma tarefa que cabe não apenas a você, mas a TODO COLEGIADO, que precisa debater o tema e FIRMAR (democraticamente - devendo prevalecer a posição da maioria - desde que, é claro, esteja adequadamente fundamentada e baseada na lei e na Constituição) UMA "POSIÇÃO INSTITUCIONAL" SOBRE A QUESTÃO, assim como, a exemplo do que disse acima, colher dados e definir uma "estratégia" de ação para solução do problema.

Portanto, é preciso ter cuidado para que a lotação de um motorista, na verdade, não encubra o fato de atividades alheias às atribuições do Conselho Tutelar estejam sendo impostas aos conselheiros, que acabam exercendo a função de "taxistas" para as crianças e os adolescentes em detrimento das suas verdadeiras atribuições, situação que desvirtua o verdadeiro fim do órgão.

10



A atribuição de acompanhar adolescente na Delegacia em razão de ato infracional

O Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990), ao disciplinar o procedimento de apuração do ato infracional, estabeleceu que, na hipótese de flagrante de ato infracional, sendo o caso de liberação, deverá a autoridade policial entregá-lo aos pais ou ao responsável (art. 174, ECA).

Caso os pais do adolescente não sejam localizados, não havendo nenhum responsável, a sua liberação será concomitante com a aplicação da medida de proteção que pode se dar por meio de colocação em família substituta, acolhimento institucional, inclusão no serviço de acolhimento familiar, entre outras, medida justificada não em razão do ilícito, mas de o adolescente se encontrar em situação de vulnerabilidade.

Em princípio, considerando que o Conselho Tutelar não foi incluído pelo legislador estatutário entre aqueles que deverão ser comunicados da apreensão, que, no caso, seriam a família e a autoridade judiciária, consoante art. 107 do diploma estatutário, não parece haver a necessidade da presença

de seu representante em todas as apreensões[14].

Contudo, excepcionalmente haverá casos em que sua presença será demandada, sobretudo quando for necessária a aplicação de uma das medidas específicas de proteção (art. 101, incs. I a VII, do ECA), por ser atribuição do Conselho Tutelar atender a crianças e adolescentes nas hipóteses previstas nos arts. 98 e 105 (art. 136, inc. I, ECA).

Nesse sentido, ocorrem, pelo menos, duas situações previstas no art. 98 do Estatuto da Criança e do Adolescente: quando os direitos do adolescente estiverem sendo ameaçados em razão da sua própria conduta (art. 98, inc. III, ECA) ou por omissão de seus pais ou responsáveis (art. 98, inc. II, ECA).

Quando não se encontrarem presentes os pais ou o responsável pelo adolescente na lavratura do flagrante, sendo caso de imediata liberação, por estar o adolescente em situação de vulnerabilidade (frise-se, não por sua conduta, mas por omissão daqueles que são por ele responsáveis) poderá ser chamado o Conselho Tutelar para que aplique a medida adequada (art. 101, ECA) ou verifique, depois de realizada a busca ativa pela autoridade policial, a existência de família extensa que possa recebê-lo em guarda, comunicando o Ministério Público ou o Juiz desse fato.

De igual forma é o posicionamento de Murillo José Digiácomo[15]:

> Cabe à autoridade policial, e não ao Conselho Tutelar, promover a entrega do adolescente apreendido pela prática de ato infracional que tenha sido liberado, após a lavratura do auto de prisão em flagrante ou boletim de ocorrência circunstanciado (art. 174, do ECA) a seus pais/responsável, e isto tem um propósito: fazer com que estes assumam formalmente o compromisso de apresentar o adolescente ao Ministério Público no mesmo dia, no primeiro dia útil imediato ou, eventualmente, em data que venha a ser agendada (em muitos casos é definido um dia da semana para que os adolescentes apreendidos e liberados na semana anterior sejam ouvidos pelo Ministério Público, podendo na ocasião passar por avaliação/atendimento [...].

14 MPSC, Ministério Público de Santa Catarina. **Manual do Promotor de Justiça da Infância e Juventude**, vol. III, 2013, p. 56-57.

15 Digiácomo, Murillo. José. "Consulta". **Ministério Público do Paraná**. Disponível em <http://www.crianca.mppr.mp.br/pagina-1495.html> Acesso em: 27 fev. 2018.

Mais do que isto. É o momento através do qual a autoridade policial, se necessário com o suporte de profissionais da área da assistência social (ou de outros setores da "rede de proteção à criança e ao adolescente" local), irá prestar aos pais/responsável a devida orientação sobre como proceder, inclusive para evitar que o adolescente continue a praticar atos infracionais.

A entrega do adolescente aos pais/responsável é ato privativo da autoridade policial, e decorre, além do contido de maneira expressa no citado art. 174, do ECA, dos princípios expressamente consignados no art. 100, par. único, incisos VII, IX e XI, do mesmo Diploma Legal, não podendo assim ser "delegada" ao Conselho Tutelar ou a quem quer que seja.

Cabe à autoridade policial (seja em razão de seu dever de ofício, seja porque tem muito mais "expertise" e capacidade técnica para tanto que o Conselho Tutelar) realizar as diligências necessárias à localização dos pais/responsável (inclusive para que sejam estes por ela comunicados - incontinenti - da apreensão do adolescente - o que também é ato privativo da autoridade policial, cuja omissão, em tese, caracteriza o CRIME tipificado no art. 231, do ECA) e, em caso de recusa de comparecimento, busca-los em seu domicílio para que se façam presentes no momento da liberação do adolescente.

Trata-se, como dito, de um momento crucial no sentido da responsabilização não apenas do adolescente, mas também de seus pais/responsável, no mais puro espírito do consignado no mencionado art. 100, par. único, inciso IX, do ECA (princípio da responsabilidade parental, que significa que "a intervenção deve ser efetuada de modo que os pais assumam os seus deveres para com a criança e o adolescente").

É também possível que, a partir de uma articulação/integração operacional entre a autoridade policial e a "rede de proteção" à criança e ao adolescente local (o que também é previsto de maneira expressa pelo art. 88, inciso V, do ECA como uma das "diretrizes da política de atendimento"), haja uma intervenção imediata (em atenção ao princípio da intervenção precoce, preconizado pelo art. 100, par. único, inciso VI, do ECA) de profissionais integrantes da "rede", quer para realização de uma avaliação preliminar junto ao adolescente e sua família, quer para orientação/conscientização dos pais/responsável acerca da necessidade de sua participação no "processo ressocializador" do adolescente (tal qual previsto pelo art. 52, par. único, da Lei nº 12.594/2012), que deve começar desde logo.

A partir de tal articulação, é possível que, quando houver a recusa de comparecimento dos pais/responsável, haja imediata intervenção de tais profissionais, não para "levar o adolescente para casa", mas para trazer os pais/responsável perante a autoridade policial, de modo que esta formalize a entrega e, juntamente com os mesmos profissionais designados (e

> habilitados para tal função), preste as orientações necessárias e proceda, desde logo, o encaminhamento tanto para oitiva informal pelo Ministério Público, quanto para o atendimento psicossocial que se fizer necessário (sobretudo na esfera "protetiva").
>
> É preciso, portanto, elaborar "fluxos" de atendimento que contemplem desde situações corriqueiras (pais/responsáveis que são facilmente localizados e, após contatados, comparecem espontaneamente perante a autoridade policial) quanto casos excepcionais (como na hipótese de o adolescente ser proveniente de outro município - distante - ou quando os pais/responsável não são localizados ou se recusam a comparecer na Delegacia de Polícia), procurando sempre respeitar as atribuições/competências dos órgãos e autoridades envolvidas (na forma da lei), assim como as normas e princípios expressos, tanto na Lei nº 8.069/1990 quanto na Lei nº 12.594/2012.
>
> É até possível que, em determinados casos, que devem ser a "exceção da exceção", haja espaço para intervenção do Conselho Tutelar neste primeiro momento (até porque o Conselho Tutelar deve agir sempre que a criança ou adolescente estiver em "risco" em função da omissão de seus pais/responsável - art. 98, inc. II e art. 136, inc. II, do ECA), mas esta não deve ocorrer na perspectiva de o Conselho "levar o adolescente para casa", mas sim, como dito, como parte do processo de conscientização dos pais/responsáveis (se necessário, com a aplicação de medidas do art. 129, incisos I a VII, do ECA e mesmo da instauração de processo judicial pela prática da infração administrativa do art. 249, do ECA), de modo que estes assumam suas responsabilidades e compareçam perante a autoridade policial.

Nada impede, no entanto, que o Conselho Tutelar, em decisão autônoma de seu órgão colegiado, entenda pela necessidade de um de seus membros estar presente nas apreensões, como garantia a proteção aos direitos dos adolescentes. Contudo, é importante ressaltar que, nesse caso, a decisão partirá do próprio Conselho, não se admitindo que essa prática seja imposta pela autoridade judiciária, ministerial ou policial.

Denota-se, portanto, que tanto a doutrina majoritária quanto as normas previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente que listam o rol de atribuições a cargo do Conselho Tutelar acordam que o atendimento de adolescentes após a prática de atos infracionais não integra as obrigações legais conferidas àquele órgão, mas se dá apenas em caráter excepcional e

subsidiário, diante da impossibilidade de localizar seus genitores.

Nesse mesmo sentido, é oportuno destacar a Orientação nº 03/CORPC/2015 da Corregedoria da Polícia Civil de Santa Catarina, que apresenta as seguintes diretrizes às unidades de policiais civis do Estado:

> 1) No caso de adolescente infrator encaminhado à Delegacia de Polícia, deverá esta, de pronto, acionar os pais ou responsáveis para o comparecimento da unidade policial, quando deverão ser adotados pelo plantonista todos os meios de comunicação viável, inclusive, solicitando o auxílio da Polícia Militar;
>
> 2) Para a efetiva localização dos pais ou responsável deverão ser efetuadas pesquisas junto ao SISP, para o êxito nas diligencia, quando através do telefone fornecido pelo adolescente infrator não dor possível a localização;
>
> 3) Somente no caso de serem infrutíferas as tentativas de localização dos pais ou responsáveis pelo adolescente infrator (SISP), o Conselho Tutelar deverá ser acionado, devendo ser lavrada Certidão específica com base no Art. 98 do ECA, esclarecendo todas as medidas adotadas pela Polícia Civil para localização dos pais ou responsáveis, sendo este documento confeccionado pelo plantonista;
>
> 4) Na chegada do Conselho Tutelar na unidade policial, se solicitado, poderá ser entregue a Certidão com aceite do conselheiro, bem como registrado no Livro de Relatório de Plantão, a data e a hora do feito;

Portanto, os Delegados de Polícia Civil que, reiteradamente, acionam o Conselho Tutelar para acompanharem os encaminhamentos atinentes aos flagrantes praticados por adolescentes não possuem amparo legal para tal prática, porquanto a requisição da presença de conselheiros tutelares se restringe apenas àqueles casos em que os seus genitores não forem encontrados (depois de esgotados os meios de busca ativa) ou houver demanda explícita para encaminhamento de outras medidas protetivas.

Em casos dessa natureza, quando não é possível nem mesmo localizar membro da família extensa, é possível acolher o adolescente autor de ato infracional em entidade de acolhimento, uma vez que este se encontra em situação de vulnerabilidade, devendo a instituição estar preparada para atender às peculiaridades do adolescente, a fim de evitar eventuais riscos ao

próprio e aos demais acolhidos.

Com efeito, nessas situações, a atuação do Conselho Tutelar é essencial no sentido de envidar esforços para promover a execução dessa medida protetiva, mormente por ser esta uma obrigação incontestável daquele órgão, conforme preveem os arts. 101, inc. VII, e 136, inc. I, do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Nesse sentido, inclusive, entende Luciano Alves Rossato16 quando ensina:

> Ao Conselho Tutelar competirá promover a execução das medidas protetivas, devendo fazer os encaminhamentos necessários para tanto, entrando em contato com clínicas de saúde, entidades governamentais assistenciais e o que for necessário.
>
> Ressalte-se, como já fez o Conanda, que o Conselho Tutelar não é entidade de atendimento, de modo que não deve executar a medida, mas promover os meios necessários para que a medida seja devidamente cumprida pela entidade de atendimento respectiva.

A comunicação aos pais ou responsáveis da apreensão, portanto, é responsabilidade da Polícia Civil, que deverá realizar busca ativa pela família. Somente após frustradas e esgotadas as buscas, o que deverá estar devidamente documentado nos autos, caberá o acionamento do Conselho Tutelar.

Assim, é importante reforçar que a atuação do Conselho Tutelar se dá em caráter subsidiário, ou seja, naqueles casos em que se mostrar inviável o comparecimento dos pais ou responsáveis do adolescente, mormente para realizar os encaminhamentos e promover a execução das medidas protetivas cabíveis, o que não inclui a participação em oitivas, o transporte do adolescente até sua residência ou dos pais até a delegacia, a assinatura de termos de liberação, o comparecimento em audiência de apresentação ou quaisquer outras atividades de responsabilidade dos pais ou do responsável pelo adolescente.

16 ROSSATO, L. A.; LÉPORE, P. E.; CUNHA, R. S. **Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 389.

O mesmo pode ser dito com relação às operações da Polícia Militar e da Guarda Municipal quando há a suspeita da presença de crianças e adolescentes em batida policial de improviso ou outras operações e abordagens policiais. Nessas situações, tendo em vista o princípio da responsabilidade parental, capitulado no art. 100, parágrafo único, inc. IX, da Lei nº 8.069/1990, deverão ser acionados os pais ou o responsável para buscar os filhos no local em que se encontrem irregularmente.

11



A função do Conselho Tutelar em face do acolhimento de criança e adolescente

O Estatuto da Criança e do Adolescente, ao tratar das atribuições do Conselho Tutelar, conferiu, em seu art. 136, inc. I, competência para atender a crianças e adolescentes nas hipóteses previstas no art. 98 (direitos lesados ou ameaçados em razão de ação ou omissão da sociedade, do Estado, dos pais ou responsável, ou em razão da sua própria conduta) e no art. 105 (ato infracional praticado por criança), aplicando as medidas previstas no art. 101, I a VII.

O acolhimento institucional é medida específica de proteção prevista no inc. VII do art. 101, portanto, estando autorizada a sua aplicação pelo Conselho Tutelar.

Ocorre, no entanto, que, em razão da gravidade dessa medida, que afasta a criança e o adolescente do convívio familiar, o legislador estatutário preferiu limitar a esfera de intervenção do Conselho Tutelar, determinando a

comunicação ao Ministério Público das situações que entender ser caso de afastamento, conforme leitura do parágrafo único do art. 136:

> Art. 136. São atribuições do Conselho Tutelar:
>
> [...]
>
> Parágrafo único. Se, no exercício de suas atribuições, o Conselho Tutelar entender necessário o afastamento do convívio familiar, comunicará *incontinenti* o fato ao Ministério Público, prestando-lhe informações sobre os motivos de tal entendimento e as providências tomadas para a orientação, o apoio e a promoção social da família.

A própria Lei nº 12.010/2009 (Lei Nacional da Adoção e da Convivência Familiar) estabeleceu, de maneira expressa, a obrigatoriedade da intervenção da autoridade judiciária sempre que houver encaminhamento para acolhimento institucional.

Isso ocorre porque, conforme lecionam Veronese e Silveira[17], "o acolhimento institucional, por sua natureza, priva o acolhido de alguns de seus direitos, haja vista que inibe a convivência familiar. Desse modo, o legislador destacou a importância do conhecimento da autoridade judiciaria, para que seja evitado o uso indiscriminado da medida e preservados os interesses da criança e do adolescente".

Entretanto, é possível o Conselho Tutelar efetuar, sem prévia autorização judicial, o acolhimento excepcional e de urgência, obrigando o Estatuto da Criança e do Adolescente, em seu art. 93, a comunicação posterior ao Juiz da Infância e Juventude:

> Art. 93. As entidades que mantenham programa de acolhimento institucional poderão, em caráter excepcional e de urgência, acolher crianças e adolescentes sem prévia determinação da autoridade competente, fazendo comunicação do fato em até 24 (vinte e quatro) horas ao Juiz da Infância e da Juventude, sob pena de responsabilidade. (Redação dada pela Lei nº 12.010, de 2009).
>
> Parágrafo único. Recebida a comunicação, a autoridade judiciária, ouvido o Ministério Público e se necessário com o

17 VERONESE, Josiane Rose Petry; SILVEIRA, Mayra. **Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado**. São Paulo: Conceito Editoria, 2011. p. 208.

> apoio do Conselho Tutelar local, tomará as medidas necessárias para promover a imediata reintegração familiar da criança ou do adolescente ou, se por qualquer razão não for isso possível ou recomendável, para seu encaminhamento a programa de acolhimento familiar, institucional ou a família substituta, observado o disposto no §2º do art. 101 desta Lei.

Pela leitura da redação estatutária, entende-se que, nas hipóteses de acolhimento emergencial, é a autoridade judiciária quem deverá ser comunicada, podendo esta, após ouvido o Ministério Público, decidir pela imediata reintegração da criança ou do adolescente à família ou a sua manutenção em serviço de acolhimento.

Muito embora a redação do *caput* do art. 93 fale no acolhimento promovido pela própria entidade de acolhimento, logo, por seus dirigentes, entende-se, em interpretação extensiva, que as suas determinações são cabíveis, também, ao Conselho Tutelar, uma vez que o órgão é, em regra, o primeiro a ser acionado nas situações que envolvam ameaça à criança e ao adolescente.[18]

A esse respeito, merece transcrição os comentários de Digiácomo[19], que apontam, especificamente, o Conselho Tutelar, como um dos responsáveis pelo encaminhamento da criança e do adolescente ao acolhimento institucional em caráter excepcional:

> Uma vez efetuado o acolhimento institucional, seja pelo Conselho Tutelar (diante de situações emergenciais, consoante mencionado, ou em se tratando de criança ou adolescente perdida ou sem referência familiar), seja por qualquer pessoa, o importante é a rápida avaliação, por parte da autoridade judiciária (com a participação do Ministério Público, do Conselho Tutelar e dos órgãos e técnicos responsáveis pela política municipal de garantia do direito à convivência familiar) da possibilidade ou não de imediata reintegração à família de origem (que se for o caso deverá ser inserida em programas de orientação, apoio

18 Vale recordar que, conforme bem aponta o art. 13 do Estatuto da Criança e do Adolescente, os casos de suspeita ou confirmação de castigo físico, de tratamento cruel ou degradante e de maus-tratos contra criança ou adolescente deverão ser comunicados ao Conselho Tutelar da respectiva localidade, sem prejuízo de outras providências legais.

19 DIGIÁCOMO, Murillo José; DIGIÁCOMO, Ildeara de Amorim. **Estatuto da Criança e do Adolescente Anotado e Interpretado**. Curitiba: MPPR, 2010. p. 122.

> e promoção social, bem como devidamente "monitorada") ou se o caso reclama a "formalização" do afastamento da família de origem, mediante a deflagração do referido procedimento contencioso, nos moldes do previsto no art. 101, §2º, do ECA.
>
> O que o Conselho Tutelar não pode fazer é afastar crianças e adolescentes de suas famílias em situações não emergenciais (inteligência do art. 136, inciso IX e par. único, do ECA), e nem o afastamento pode ocorrer (ou se manter) mediante simples procedimento administrativo ou mesmo em sede de processo judicial não contencioso (como é o caso do resultante da aplicação do disposto no art. 153, do ECA, sendo o parágrafo único acrescido ao dispositivo expresso ao excluir de sua abrangência os casos em que é necessário o afastamento da criança ou adolescente de sua família de origem).

Na doutrina, Nucci[20] reforça que o acolhimento sem a autorização judicial prévia é uma nítida exceção, que depende do caso concreto e só deve ocorrer em prol do bem-estar da criança ou adolescente. O autor afirma que a regra da prévia autorização judicial, sabiamente, precisa comportar exceção, contudo, ao acolher a criança ou o adolescente em caráter emergencial, deve ser comunicado o juiz em até 24 horas e, a "partir daí, desloca-se a responsabilidade à autoridade judiciária, que deve dar o mais adequado encaminhamento ao caso": reintegrar a criança à família natural ou mantê-la acolhida, com ou sem contato com os familiares.

Com relação às situações que configurariam urgência e, consequentemente, dispensariam a autorização judicial prévia, Baptista[21] descreve-as como situações de diferentes naturezas, mas sempre de extrema gravidade, citando como exemplo as hipóteses de "orfandade, violência doméstica, abuso sexual, negligencia, abandono ou afastamento do responsável ou, ainda, por encarceramento, transtorno mental grave ou outra situação especial dos responsáveis pela criança ou adolescente".

O acolhimento, nas situações indicadas por Baptista, tem, necessariamente, um sentido protetivo, e a comunicação do fato, no menor

20 NUCCI, Guilherme de Souza. **Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado**. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 287.

21 BAPTISTA, Myriam Veras. "Art. 93". *In*: CURRY, Munir. **Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 426.

prazo possível, possibilita que sejam agilizadas as providências necessárias ao equacionamento da questão.[22]

A necessidade de conhecimento célere pela autoridade judiciária, da colocação de crianças e adolescentes em entidades de acolhimento institucional, visa assegurar um rigoroso controle judicial sobre o acolhimento institucional, coibindo práticas abusivas.

Mostra-se importante salientar, todavia, que, em caso de maus-tratos, opressão ou abuso sexual impostos pelos pais ou responsável, antes de promover o acolhimento, deverá sempre se buscar a aplicação da medida cautelar de afastamento do agressor da moradia comum, expressamente prevista no art. 130 do Estatuto da Criança e do Adolescente, ou seja, em outras palavras, em caso de violação de direitos pelos genitores quem deve ser afastado do domicílio é o agressor e não a criança, sempre que esta possa permanecer aos cuidados de algum adulto responsável.

Vale destacar ainda que, mesmo nas situações emergenciais, deverão os membros do Conselho Tutelar realizar contato prévio com a rede de proteção para acompanhar o cumprimento da medida, verificando, sempre que possível, se a equipe técnica do Município está de acordo com a sua aplicação.

Nos casos que já venham sendo acompanhados pela rede de proteção, caberá o acolhimento emergencial apenas se houver fatos novos e graves que justifiquem essa medida tão extrema e excepcional, não se autorizando o acolhimento motivado no fato de que a família "não aderiu" aos acompanhamentos ou continuar negligenciando os filhos. Nessas hipóteses, o fato deve ser comunicado ao Ministério Público, na forma do art. 136, parágrafo único, do Estatuto da Criança e do Adolescente, que adotará as providências pertinentes.

22 BAPTISTA, Myriam Veras. Obra citada. p. 426.

O acolhimento familiar, por sua vez, é medida específica de proteção indicada no art. 101, inc. VIII, do Estatuto e, portanto, não está indicada entre aquelas de aplicação autorizada ao Conselho Tutelar (art. 136, inc. I).

Contudo, sobretudo considerando a realidade do Estado de Santa Catarina, que tem tradição nos serviços de família acolhedora, entende-se que essa questão merece ser vista com cautela, especialmente considerando que esse serviço, por previsão expressa do art. 34, § 1º, do texto estatutário, tem preferência ao acolhimento institucional, por ser um serviço mais adequado, capaz de guardar melhor os aspectos da convivência familiar e comunitária, e conseguir oferecer atendimento mais individualizado à criança e ao adolescente acolhidos.

Por outro lado, considerando a natureza do serviço de acolhimento familiar, não é possível que o Conselho Tutelar encaminhe, em situação de emergência, a criança ou o adolescente para quaisquer das famílias cadastradas, haja vista a importância de adequar as características do acolhido às possibilidades da família.

Nesse sentido, apesar de não encontrar previsão expressa no Estatuto da Criança e do Adolescente, em uma situação de emergência, deverá o Conselho Tutelar entrar em contato com o Coordenador do serviço de família acolhedora, o qual verificará a existência de família cadastrada para a realização do acolhimento de urgência, devendo, na sequência, comunicar a autoridade judiciária do acolhimento, conforme fluxo estabelecido entre o Conselho e a gestão Municipal.

Por fim, é importante destacar que o acolhimento emergencial deve ser sempre decidido e deliberado em reunião colegiada do Conselho Tutelar, salvo situação excepcional e urgente que não permita a realização da reunião, porém, nessa segunda hipótese, a decisão pelo acolhimento deverá ser convalidada, no primeiro dia útil seguinte, pelo colegiado do órgão.

12



A participação do Conselho Tutelar na elaboração das leis orçamentárias

O Estatuto da Criança e do Adolescente, ao disciplinar as atribuições do Conselho Tutelar, em seu art. 136, inc. IX, conferiu-lhe a responsabilidade de "assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente".

Entre as muitas atribuições do Conselho Tutelar, a do assessoramento na elaboração das leis orçamentárias é, provavelmente, uma das mais ignoradas pelos Municípios. No entanto, conforme aponta Tavares[23], o Conselho Tutelar é, entre os órgãos que compõem a rede de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, o mais indicado para essa função, pois é ele que realmente conhece as falhas e as omissões da política de atendimento.

No mesmo sentido, Edson Seda[24] indica que o Poder Executivo se

23 TAVARES, Patrícia Silveira. "O Conselho Tutelar". *In*: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade. **Curso de Direito da Criança e do Adolescente**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 502.

24 SEDA, Edson. *O ABC do Conselho Tutelar*. Disponível em <http://www.crianca.mppr.

assessore dos Conselhos Tutelares, pois são eles que, "recebendo reclamações e denúncias sobre a não-oferta ou a oferta irregular de serviços públicos obrigatórios, tem condições de informar ao executivo onde o desvio entre os fatos e a norma vem ocorrendo com frequência".

Vale apontar, por oportuno, que, muito embora o Poder Executivo tenha discricionariedade para formular o orçamento público, essa discricionariedade não é absoluta, pois, na seara das políticas públicas infantojuvenis, deverá ser observado o princípio constitucional da prioridade absoluta, estabelecido no art. 227 da Constituição Federal e disciplinado no art. 4º, parágrafo único, do Estatuto da Criança e do Adolescente, dispositivo que, em sua alínea "d", impõe a "destinação privilegiada de recursos públicos".

Assim, deve o Município destinar, em suas Leis Orçamentárias, recursos suficientes para o adequado desenvolvimento das políticas de proteção à criança e ao adolescente, além de outras, por exemplo, na área da saúde e da educação, que são essenciais para a plena concretização dos direitos infantojvenis.

A atribuição descrita no inc. IX do art. 136, na prática, segundo Pestana[25], vai determinar duas ações aos membros do Conselho Tutelar: 1) o dever de conhecer previamente, de forma genérica, o orçamento público do Município; 2) a necessidade de colaborar com o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) para a construção dos Planos de Ação e de Aplicação dos Fundos da Infância e Adolescência (FIA).

Com relação à primeira hipótese, deverá, incialmente, ser observado se o Poder Público está respeitando a orientação inscrita no art. 227, § 7º, c/c art. 204, inc. II, da Constituição Federal, que determina a "participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis".

---

mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=866> Acesso em 04 dez. 2018.

25 PESTANA, Denis. **Manual do Conselheiro Tutelar:** Da teoria à prática. Curitiba: Juruá, 2008. p. 139.

O processo de discussão e elaboração do orçamento público é bastante complexo e se desenvolve em várias etapas, sendo imprescindível que os membros do Conselho Tutelar as conheçam. A esse respeito, merece ser transcrito o esquema apresentado por Pestana[26]:

a) Plano Plurianual, conhecido como PPA, previsto no art. 165 da CF, em regra até o dia 31 de agosto do primeiro ano doe mandato, ou conforme prazo previsto na Constituição Estadual para os Estados e Lei Organiza do Município, para o Poder Executivo Municipal;

b) Plano Municipal de Atendimento, conhecido como PMA;

c) Lei de Diretrizes Orçamentárias ◘ LDO, com previsão no art. 165, inc. II, e §2º, da Constituição Federal; em regra, a remessa para o Poder Legislativo deve ser até o dia 15 de abril de cada ano, estabelecendo regras e prioridades de 1 (um) ano, ou no prazo da Lei Organiza Municipal;

d) Lei Orçamentária Anual (LOA), com previsão no art. 165, inc. III da CF, devendo, em regra, ser remetido ao Legislativo até 31 de agosto de cada ano, ou conforme Constituição Estadual ou Lei Orgânica do Município, lei pela qual se discrimina a receita e a despesa e o programa de trabalho do governante;

Diante dessas etapas, é atribuição do Conselho Tutelar participar, ativamente, da construção Leis Orçamentárias do Município, discutindo as metas e os objetivos na elaboração dos Planos, sempre que possível em conjunto ao Conselho dos Direitos, certificando-se da existência de previsão orçamentária para às políticas de atendimento à criança e ao adolescente. Para tanto, o Município deverá comunicar, formalmente, antes de esgotados os prazos acima estipulados, ao Conselho Tutelar os processos de discussão das Leis Orçamentárias, convidando-os a auxiliar na sua elaboração. Em caso de omissão do Poder Executivo municipal, cabe ao Conselho Tutelar, no exercício da função prevista no art. 136, inc. X, do Estatuto da Criança e do Adolescente, oficiar ao Município, a tempo e modo, formalizando seu desejo de participar da construção das Leis Orçamentárias e solicitando o envio da

26 Idem, Ibidem, p. 140.

proposta em elaboração e a indicação de datas de eventuais reuniões para tratar do tema.

Na segunda hipótese - de colaboração na construção dos Planos do FIA -, deverá o Conselho Tutelar, como legítimo representante da sociedade, "indicar ao CMDCA quais os setores deficitários ou o que é necessário para aquela peculiaridade local, na área da infância e juventude, tratando também de cobrar do CMDCA ampla discussão sobre o FIA, a sua operacionalidade e execução".[27]

Por fim, considerando se tratar de atribuições expressamente previstas na legislação, a criação de embaraços à atuação do Conselho Tutelar no assessoramento, além de se enquadrar, em tese, na prática da infração administrativa ou mesmo da infração penal, previstas nos arts. 249 e 236 do Estatuto da Criança e do Adolescente, deve ser por "coibida, se necessário, através de medidas judiciais específicas, que podem levar, inclusive, à responsabilidade civil, administrativa e criminal do agente, conforme previsto nos arts. 5º, 208 e 216, da Lei nº 8.069/1990".[28]

27 Idem, Ibidem, p. 142.

28 DIGIÁCOMO, Murillo José. O Conselho Tutelar e o orçamento público. *Ministério Público do Paraná*. Disponível em <http://www.mppr.mp.br/arquivos/File/Conselho_Tutelar_e_orcamento_publico.pdf> Acesso em: 4 dez. 2017.

13



A interface do Conselho Tutelar e o Sistema de Justiça

A) O transporte de crianças e adolescentes perante determinação judicial

A criação do cargo de Oficial da Infância e da Juventude, bem como as atribuições a ele relacionadas, foram instituídas no âmbito do Poder Judiciário Catarinense pela Lei Complementar nº 501, de 31 de março de 2010.

Em termos gerais, o Oficial da Infância e Juventude atua como uma espécie de *longa manus* do Juiz, exercendo basicamente as funções de cumprimento de mandados judiciais afetos à justiça da infância e juventude, execução de atos administrativos, orientação à sociedade quanto aos direitos da criança e do adolescente ou outras atividades consoante determinação da autoridade judiciária.

O art. 1º, § 2º, da Lei nº 501/2010 dispõe, nos incisos IV e IX, as atribuições dos Oficiais da Infância e Juventude que podem implicar o transporte de crianças e adolescentes:

> Art. 1º Fica criada e incluída no Anexo VII da Lei Complementar nº 90, de 1º de julho de 1993, a categoria funcional Oficial da Infância e Juventude, Grupo Atividades de Nível Superior - ANS, constante do Anexo Único desta Lei Complementar.
>
> § 2º Compete ao Oficial da Infância e Juventude:
>
> IV - proceder a atos de internação, averiguação, encaminhamento à cidade de origem e abrigamento de competência da Justiça da Infância e da Juventude, afeto às crianças e aos adolescentes, nos casos de medidas de proteção e socioeducativas.
>
> IX - cumprir mandados de citação, intimação, condução, busca e apreensão e todos os demais mandados judiciais afetos ao juizado da infância e juventude;

Tais atribuições são sempre determinadas nos autos e ocorrem frequentemente em situações como:

- acolhimento por determinação judicial;
- busca e apreensão, com ou sem acolhimento posterior;
- determinação judicial de condução para avaliação (geralmente psiquiátrica, relacionada ou não com uso de substâncias psicoativas);
- condução para audiências judiciais;
- outras conduções, se determinadas pelo magistrado nos autos; e
- encaminhamento à cidade de origem, com determinação judicial.

Importante mencionar que, no caso de transporte como meio de acesso a serviços municipais de saúde, educação, assistência social e outros, cabe aos órgãos públicos responsáveis pelo atendimento providenciar os meios de acesso necessários (ex. Educação providencia o transporte para escola, Saúde providencia para a unidade de atendimento, Assistência Social para os serviços ou programas por ela prestados e assim por diante). Nesse caso, não cabe a condução pelos Oficiais da Infância e Juventude nem mesmo pelo Conselho Tutelar.

Partindo dessa perspectiva, o Centro de Apoio Operacional da Criança e do Adolescente do Ministério Público do Paraná orienta[29]:

> O atendimento a ser prestado NÃO PODE, de modo algum, ser "condicionado" ao "transporte" do usuário pelo Conselho Tutelar e/ou à utilização do veículo do Conselho Tutelar, que não é o meio adequado para tanto (imagine o veículo do Conselho Tutelar transportando um adolescente que necessita de atendimento médico para o hospital...), e nem "substituiu" os veículos que devem estar a cargo dos órgãos que prestam os serviços públicos respectivos.
>
> Vale lembrar, a propósito, que não é porque se trata de criança ou adolescente que o atendimento a cargo do Poder Público (que, nunca é demais enfatizar, deve ser prestado de forma ESPONTÂNEA e com a MAIS ABSOLUTA PRIORIDADE) deve ser de qualquer modo "condicionado" à intervenção do Conselho Tutelar e/ou efetuado "por meio do Conselho Tutelar". Muito pelo contrário, justamente por força do disposto nos arts. 4º, caput e par. único e 259, par. único, do ECA (que, por sua vez, têm respaldo no art. 227, caput, da CF), cabe ao Poder Público organizar seus programas e serviços de modo a prestar um atendimento PRIORITÁRIO/PREFERENCIAL (além de ESPECIALIZADO/QUALIFICADO) a toda e qualquer demanda em matéria de infância e juventude - INDEPENDENTEMENTE DA INTERVENÇÃO DO CONSELHO TUTELAR (valendo neste aspecto observar também os princípios da "responsabilidade primária do Poder Público" e da "intervenção mínima", previstos no art. 100, par. único, incisos III e VII, do ECA).
>
> A utilização do veículo do Conselho Tutelar somente deve ocorrer em situações EXCEPCIONAIS, quando ficar demonstrado, de forma plenamente justificada, a absoluta impossibilidade de utilização dos veículos regularmente utilizados pelos órgãos público responsáveis pelo atendimento (com exceção, logicamente, de ambulâncias, já que o transporte de pacientes somente pode ser efetuado por estas), sendo a "cessão" do veículo e, eventualmente, do motorista (e, logicamente, NÃO ESTOU ME REFERINDO AO PRÓPRIO CONSELHEIRO TUTELAR), efetuada a título de "colaboração", de modo a evitar o "mal maior" que seria deixar o usuário sem o atendimento...
>
> Vale também lembrar que o Conselho Tutelar deve ter uma preocupação voltada, fundamentalmente, à solução de problemas "estruturais" (e mesmo "conceituais" - como é o caso do "transporte" de usuários) que o município apresenta (ou seja, deve atuar numa perspectiva eminentemente "preventiva" e com um "viés" COLETIVO)."

29 DIGIÁCOMO, Murillo José. "Consulta". **Ministério Público do Paraná**. Disponível em <http://www.crianca.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=1657> Acesso em: 19 mar. 2018.

Da mesma forma, na hipótese de condução de adolescente para realização da oitiva informal perante o Ministério Público ou para qualquer audiência no Poder Judiciário, não parece ser admissível à autoridade ministerial impor ao Conselho Tutelar a realização do transporte. Nas situações em que o adolescente não se apresentar perante o Promotor, serão notificados os pais ou o responsável para apresentação do adolescente, podendo requisitar o concurso das polícias civil e militar (art. 179, parágrafo único, Estatuto da Criança e do Adolescente). Isso não impede, todavia, que, em razão do espírito de colaboração que norteia o funcionamento do Sistema de Garantia de Direitos o Conselho Tutelar, por decisão sua, atenda a eventual solicitação ministerial para realização de diligências, sobretudo nas Comarcas que não contem com os serviços de um Oficial de Diligências, cargo criado na estrutura do Ministério Público para esse fim. Ressalte-se, contudo, que essa decisão é espontânea do Conselho Tutelar, não podendo ser imposta pela autoridade ministerial.

Diversas são as situações que demandam transporte ou ondução de crianças e adolescentes, como, encaminhamento aos pais ou ao responsável, transporte de adolescentes liberados da delegacia, entre outras; contudo, todas devem ser devidamente analisadas a partir da ótica de que o Conselho Tutelar, conforme já mencionado anteriormente, constitui-se como órgão autônomo, não jurisdicional.

A simples utilização do Conselho Tutelar como órgão "condutor" de crianças e adolescentes para fins diversos às atribuições previstas no art. 136 do Estatuto da Criança e do Adolescente, além de ilegal, sem dúvida, traz prejuízos ao exercício das atribuições próprias do órgão, acabando assim por comprometer a efetividade de seus atos.

Por fim, vale ressaltar que os Oficiais da Infância e Juventude e os Conselheiros Tutelares, assim como os demais atores da rede de proteção e atendimento da infância e juventude, têm como objetivo comum e primordial

a garantia dos direitos de crianças e adolescentes, devendo, portanto, atuar de forma harmônica e independente.

B) A atribuição de realização de visita assistida

O direito de visitas entre o genitor não guardião e os filhos está assegurado no Código Civil (Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002):

> Art. 1.589. O pai ou a mãe, em cuja guarda não estejam os filhos, poderá visitá-los e tê-los em sua companhia, segundo o que acordar com o outro cônjuge, ou for fixado pelo juiz, bem como fiscalizar sua manutenção e educação

Nas situações em que for aplicada a guarda compartilhada, os períodos de convivência da criança ou do adolescente com ambos os genitores poderão ser estipulados a partir de avaliação realizada por equipe interprofissional:

> Art. 1.584. [...]
>
> § 3º Para estabelecer as atribuições do pai e da mãe e os períodos de convivência sob guarda compartilhada, o juiz, de ofício ou a requerimento do Ministério Público, poderá basear-se em orientação técnico-profissional ou de equipe interdisciplinar, que deverá visar à divisão equilibrada do tempo com o pai e com a mãe. (Redação dada pela Lei nº 13.058, de 2014).

A modalidade de visitação assistida está prevista na Lei nº 12.318, de 26 de agosto de 2010, que dispõe sobre a alienação parental:

> Art. 4º Declarado indício de ato de alienação parental, a requerimento ou de ofício, em qualquer momento processual, em ação autônoma ou incidentalmente, o processo terá tramitação prioritária, e o juiz determinará, com urgência, ouvido o Ministério Público, as medidas provisórias necessárias para preservação da integridade psicológica da criança ou do adolescente, inclusive para assegurar sua convivência com genitor ou viabilizar a efetiva reaproximação entre ambos, se for o caso.
>
> Parágrafo único. Assegurar-se-á à criança ou adolescente e ao genitor garantia mínima de visitação assistida, ressalvados os casos em que há iminente risco de prejuízo à integridade física ou psicológica da criança ou do adolescente, atestado por profissional eventualmente designado pelo juiz para acompanhamento das visitas. (grifo nosso).

Assim, a fim de garantir ou promover a convivência da criança ou do adolescente com ambos os genitores, o juiz poderá determinar, no curso do processo judicial, o acompanhamento da visita por profissional competente ou ainda por pessoa de confiança da família. Além das situações de alienação parental, a visitação assistida pode ocorrer também em casos de suspeita de violência contra a criança ou o adolescente.

É importante ressaltar, nesse passo, o caráter provisório da medida, com o objetivo de avaliar a situação familiar em que a criança ou o adolescente está inserido, o que exige a atuação de um profissional com conhecimento técnico compatível com a função.

Tendo em vista o caráter técnico-avaliativo da visitação assistida, entende-se que o Conselho Tutelar não possui tal atribuição. Além disso, como já mencionado, trata-se de demanda da área do Direito de Família, prevista no Código Civil e na Lei nº 12.318/2010, e não no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990). Dessa forma, não sendo o Conselho Tutelar órgão subordinado ao Poder Judiciário e tratando-se de matéria afeta ao Direito de Família, o conselheiro tutelar não é o profissional adequado a ser nomeado pelo juiz para a realização da visitação assistida.

C) A atividade fiscalizatória do Conselho Tutelar

O Conselho Tutelar, por força do art. 95 do Estatuto da Criança e do Adolescente, é um dos órgãos legitimados para fiscalizar as entidades governamentais e não governamentais referidas no seu art. 90, no caso, as entidades de atendimento que prestam serviços de proteção ou socioeducativos.

A execução de todas as demais atividades fiscalizatórias, pelo Conselho Tutelar, todavia, não possui respaldo, uma vez que essa atribuição não se encontra contemplada no rol de atribuições previsto pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

Denota-se, portanto, que, por serem as atribuições preceituadas no diploma estatutário de natureza taxativa, não seria possível aditar novas incumbências aos membros do Conselho Tutelar, sob pena de assim se incidir em atentado ao princípio da legalidade.

A esse respeito, vale transcrever a fala de Carmen Silveira de Oliveira quando era Presidente do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda)[30]:

> As atribuições e competências do Conselho Tutelar são aquelas previstas no art. 136 e incisos da Lei nº 8.069/90 ◘ Estatuto da Criança e do Adolescente. O Conselho Tutelar só pode fazer, agir de acordo com o princípio da estrita legalidade. Ainda, cabe ressaltar o disposto no art. 11 da Resolução 113/2006 do CONANDA: "As atribuições dos conselhos tutelares estão previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente, não podendo ser instituídas novas atribuições em Regimento Interno ou em atos administrativos semelhante de quaisquer outras autoridades".

No mesmo sentido, a Resolução nº 170/2014 do Conanda, ao tratar da autonomia do Conselho Tutelar e da sua relação com os demais órgãos do Sistema de Garantias, em seu art. 25, dispõe:

> Art. 25. O Conselho Tutelar exercerá exclusivamente as atribuições previstas na Lei nº 8.069, de 1990, não podendo ser criadas novas atribuições por ato de quaisquer outras autoridades do Poder Judiciário, Ministério Público, do Poder Legislativo ou do Poder Executivo municipal, estadual ou do Distrito Federal.

No presente caso, a dúvida é se compete ao Conselho Tutelar a atribuição de fiscalizar o acesso e a permanência de crianças e adolescentes em eventos públicos, com o intuito de coibir o consumo de bebidas alcoólicas, além de fiscalizar a Praça do Município no período da noite - atividade decorrente do poder de polícia.

O poder de polícia, por definição do art. 78 do Código Tributário Nacional, é a "atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a

30 OLIVEIRA, Carmen Silveira de. **Ser Social**. Disponível em <https://sersocial-consultoria.webnode.com.br/news/de-acordo-com-o-conanda,-n%C3%A3o-compete-ao-conselho-tutelar-fiscalizar-,-bares,-festas,-moteis-e-shows-/> Acesso em: 19 mar. 2018.

abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos".

O exercício do poder de polícia, portanto, é uma faculdade exclusiva da Administração Pública, na qual é permitido restringir atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado.

Não se verifica, assim, respaldo jurídico para a realização de uma fiscalização ostensiva pelo Conselho Tutelar, desprovida de lastros probatórios de fatos que violem os direitos de criança ou adolescente.

Por outro lado, entre as atribuições do cargo de Oficial da Infância e Juventude, o qual pertence ao Quadro de Servidores do Poder Judiciário, está a de fiscalizar "o cumprimento de portaria ou alvará judicial que discipline a entrada e permanência de criança ou adolescente aos locais de diversão, ou sua participação no espetáculo".

Contudo, não obstante as atribuições dos Oficiais da Infância e Juventude, identificada situação de irregularidade, especialmente quando houver violação de direito de criança e adolescente, o Conselho Tutelar pode ser acionado para requisitar serviços e aplicar as medidas de proteção necessárias.

Por essa razão, a Resolução nº 170/2014 do Conanda garante, de forma expressa, que os conselheiros tutelares transitem, livremente, em quaisquer locais, sejam eles públicos, sejam privados, onde se encontrem crianças e adolescentes, mormente para apurar eventuais violações de direitos desses indivíduos, dignos de especial tutela:

> Art. 35. Para o exercício de suas atribuições, o membro do Conselho Tutelar poderá ingressar e transitar livremente:
>
> IV - em qualquer recinto público ou privado no qual se encontrem

crianças e adolescentes, ressalvada a garantia constitucional de inviolabilidade de domicílio.

Parágrafo único. Sempre que necessário o integrante do Conselho Tutelar poderá requisitar o auxílio dos órgãos locais de segurança pública, observados os princípios constitucionais da proteção integral e da prioridade absoluta à criança e ao adolescente.

Vale, nesse sentido, transcrever elucidativo trecho de autoria de Murillo Digiácomo[31]:

> O Conselho Tutelar é um órgão de defesa dos direitos de crianças e adolescentes por excelência, devendo atuar preventivamente e intervir sempre que estiverem sendo aqueles ameaçados ou violados (inteligência do art. 131, da Lei nº 8.069/90).
>
> Trata-se, no entanto, de órgão autônomo, que possui o "status" de autoridade pública e não está subordinado quer ao Ministério Público, quer à autoridade judiciária ou a qualquer outro órgão ou autoridade.
>
> Diante de tal constatação, verifica-se que embora o Conselho Tutelar deva agir durante os bailes e eventos de Carnaval, a forma como esta atuação se dará deve ser discutida com os integrantes do órgão (e não ser a este imposta, desconsiderando sua autoridade e sua autonomia), sem perder de vista que a defesa dos direitos de crianças e adolescentes, assim como a fiscalização da eventual ocorrência do descumprimento de portarias judiciais expedidas com fundamento no art. 149, inciso I, da Lei nº 8.069/90, é também de responsabilidade do Ministério Público e do próprio Poder Judiciário, e que a repressão à venda ou fornecimento de bebidas alcoólicas a crianças e adolescentes é atribuição primária dos órgãos de segurança pública. Desta forma, o Conselho Tutelar não deve atuar de forma isolada, mas sim como parte de uma estratégia muito mais ampla a ser desencadeada por diversos órgãos e serviços públicos, na perspectiva de assegurar o efetivo respeito às normas de proteção à criança e ao adolescente instituídas pela Lei nº 8.069/90 e também pela autoridade judiciária local.
>
> A intervenção do Conselho Tutelar e demais órgãos encarregados da defesa dos direitos da criança e do adolescente deve ser, antes de mais nada, preventiva, através da já mencionada realização de contatos prévios com os proprietários e responsáveis pelos locais onde os bailes e eventos serão realizados, expedição de portarias e alvarás judiciais etc.
>
> Importante deixar claro que não cabe ao Conselho Tutelar

31 DIGIÁCOMO, Murillo José. "Carnaval: Orientações Gerais". **Ministério Público do Paraná**. Disponível em <http://www.crianca.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=1050> Acesso em: 19 mar. 2017.

(assim como ao Ministério Público, Poder Judiciário ou mesmo aos órgãos policiais), o controle de acesso de crianças e adolescentes aos locais de diversão, ficando este a cargo de seus proprietários e prepostos, consoante acima mencionado. Ao Conselho Tutelar, Ministério Público e Justiça da Infância e da Juventude (e seu comissariado), caberá apenas o livre acesso e a fiscalização, a seu critério ou de acordo com o que for ajustado entre as respectivas autoridades, do eventual descumprimento das regras de prevenção e proteção estabelecidas, com a subseqüente responsabilização dos agentes respectivos, nas vias administrativa, civil ou mesmo criminal, a depender da conduta praticada.

A articulação entre o Conselho Tutelar e os órgãos de segurança pública é também fundamental, de modo que possam ser estes acionados (e mesmo ter sua intervenção por aquele requisitada, nos moldes do previsto no art. 136, inciso III, alínea "a", da Lei nº 8.069/90), a qualquer momento, sempre que necessário, sem jamais perder de vista que, em sendo constatada a presença irregular de crianças e adolescentes nos locais onde são realizados bailes ou eventos, ou o consumo de bebidas alcoólicas pelos mesmos, a repressão estatal deve recair não sobre estes, mas sim sobre aqueles que permitiram o acesso indevido ou forneceram a bebida.

Outrossim, o Conselho Tutelar, utilizando-se de sua autonomia funcional, poderá, em decisão do seu colegiado, entender pelo desenvolvimento de ações de fiscalização, sobretudo quando essas ações forem articuladas com toda a rede de proteção.

D) A escuta de crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência

Diante dos fatores relacionados ao abuso sexual contra crianças e adolescentes, na maioria das situações que envolvem a suspeita da ocorrência dessa forma de violência, a palavra da vítima torna-se a principal fonte de informações sobre o evento. Tanto o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990) quanto a Convenção sobre os Direitos da Criança (Decreto nº 99.710/1990) enfatizam o direito da criança e do adolescente, como sujeito de direitos que são, de serem ouvidos. Em todo o processo judicial em que os interesses desses sujeitos estiverem envolvidos, deve ser dada oportunidade de

sua oitiva, e a sua opinião deve ser devidamente considerada pela autoridade judiciária.

Entretanto, as situações de abuso sexual são de grande complexidade, o que exige habilidade técnica do profissional para se manter isento na avaliação das partes envolvidas32. Entrevistar uma criança é uma tarefa exigente e desafiante, o que torna importante a especialização e formação contínua dos profissionais que atuam nessa área33. Apesar da complexidade da atividade, pesquisas na área apontam que hoje meninas e meninos são ouvidos de oito a dez vezes ao longo de um processo judicial, precisando repetir - e reviver - a situação de violência sofrida para diversos órgãos de atendimento, investigação e responsabilização[34].

O fato da criança já ter passado por diversas entrevistas e profissionais antes de chegar à oitiva policial ou forense pode interferir na qualidade do seu relato. A suposta vítima pode, assim, apresentar um relato contaminado com informações que, muitas vezes, não condizem com a realidade da situação vivenciada[35]. Apesar de tal constatação, o fato é que as crianças continuam a ser inquiridas várias vezes e por diferentes pessoas ao longo da trajetória do inquérito policial e do processo judicial, mesmo nos casos em que existem sinais físicos do abuso sexual. Além da interferência negativa no relato, as inúmeras intervenções aumentam o risco de revitimização da criança, ou seja, de agravar o seu estado emocional, já prejudicado pela violência vivenciada36.

Dessa forma, a fim de garantir os princípios da intervenção precoce

32 Rovinski, S. L. R. **Fundamentos da Perícia Psicológica Forense**. 2. ed. São Paulo: Vetor, 2007.

33 Peixoto, C. C. E., Ribeiro, C. & Alberto, I. O Protocolo de Entrevista Forense do NICHD: contributo na obtenção do testemunho da criança no contexto português. **Revista do Ministério Público**, 2013.

34 Santos, B. R. & Gonçalves, I. B. **Depoimento sem medo?** Culturas e práticas não revitimizantes. Childhood Brasil, 2008.

35 Pergher, G. K. & Stein, L. M. Entrevista cognitiva e terapia cognitivo-comportamental: do âmbito forense à clínica. **Revista Brasileira de Terapias Cognitivas**, 2 (1), 11-19, 2005.

36 Peixoto, C. C. E., Ribeiro, C. & Alberto, I. O Protocolo de Entrevista Forense do NICHD: contributo na obtenção do testemunho da criança no contexto português. **Revista do Ministério Público**, 2013.

e mínima[37] previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente, foi sancionada a Lei nº 13.431/2017, que estabelece o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente vítima ou testemunha de violência e altera o diploma estatutário. A referida legislação estabelece os procedimentos de escuta especializada (art. 7º) e de depoimento especial (art. 8º). A escuta especializada deve ser realizada por profissionais que atuam na rede de proteção à criança e ao adolescente, como órgãos da saúde, educação e assistência social, restringindo o relato à finalidade de cada serviço. O depoimento especial, por sua vez, "é o procedimento de oitiva de criança ou adolescente vítima ou testemunha de violência perante autoridade policial ou judiciária" e deverá ser realizado por profissional especializado.

Assim, sendo o Conselho Tutelar órgão da rede de proteção que não possui como atribuição a investigação da situação ocorrida para fins de instrução do inquérito policial ou do processo judicial, entende-se que o conselheiro não deve questionar a criança ou o adolescente sobre a violência sofrida. Nesse contexto, a escuta deverá objetivar o acolhimento e encaminhamento da criança ou do adolescente para os serviços devidos, podendo o conselheiro valer-se dos relatos de familiares e outras pessoas envolvidas com a situação de violência. Faz-se necessário o amplo conhecimento dos serviços existentes no Município e na região, além da construção de fluxos e protocolos locais para o enfrentamento dessas situações, e, assim que a notícia do abuso seja conhecida pelo Conselho Tutelar, o encaminhamento ao órgão responsável pela escuta mais detalhada da situação vivenciada pela criança ou adolescente.

37 Art. 100 [...]
VI - intervenção precoce: a intervenção das autoridades competentes deve ser efetuada logo que a situação de perigo seja conhecida; (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009).
VII - intervenção mínima: a intervenção deve ser exercida exclusivamente pelas autoridades e instituições cuja ação seja indispensável à efetiva promoção dos direitos e à proteção da criança e do adolescente; (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009).

E) A atuação do Conselho Tutelar diante de ordem ilegal ou equivocada

As atribuições do Conselho Tutelar estão todas definidas, de forma taxativa, no art. 136 do Estatuto da criança e do Adolescente. São elas:

> Art. 136. São atribuições do Conselho Tutelar:
>
> I - atender as crianças e adolescentes nas hipóteses previstas nos arts. 98 e 105, aplicando as medidas previstas no art. 101, I a VII;
>
> II - atender e aconselhar os pais ou responsável, aplicando as medidas previstas no art. 129, I a VII;
>
> III - promover a execução de suas decisões, podendo para tanto:
>
> a) requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança;
>
> b) representar junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações.
>
> IV - encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou adolescente;
>
> V - encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência;
>
> VI - providenciar a medida estabelecida pela autoridade judiciária, dentre as previstas no art. 101, de I a VI, para o adolescente autor de ato infracional;
>
> VII - expedir notificações;
>
> VIII - requisitar certidões de nascimento e de óbito de criança ou adolescente quando necessário;
>
> IX - assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente;
>
> X - representar, em nome da pessoa e da família, contra a violação dos direitos previstos no art. 220, § 3º, inciso II, da Constituição Federal;
>
> XI - representar ao Ministério Público para efeito das ações de perda ou suspensão do poder familiar, após esgotadas as possibilidades de manutenção da criança ou do adolescente junto à família natural. (Redação dada pela Lei nº 12.010, de 2009)
>
> XII - promover e incentivar, na comunidade e nos grupos profissionais, ações de divulgação e treinamento para o reconhecimento de sintomas de maus-tratos em crianças e adolescentes. (Incluído pela Lei nº 13.046, de 2014)

> Parágrafo único. Se, no exercício de suas atribuições, o Conselho Tutelar entender necessário o afastamento do convívio familiar, comunicará incontinenti o fato ao Ministério Público, prestando-lhe informações sobre os motivos de tal entendimento e as providências tomadas para a orientação, o apoio e a promoção social da família. (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009).

Vale destacar que os Conselhos Tutelares, assim como os Magistrados, aplicam medidas aos casos que atendem, mas não executam essas medidas. Portanto, as medidas de proteção aplicadas pelo Conselho Tutelar são para que outros (Poder Público, famílias, sociedade) executem-nas, concluindo-se, dessa forma, que o atendimento do Conselho Tutelar tem o sentido de garantir e promover direitos.

Ocorre que muitas vezes os conselheiros tutelares são surpreendidos por determinações judiciais ou requisições ministeriais que, por exemplo, solicitam a realização de visitas periódicas, transporte de crianças e adolescentes e outras deliberações estranhas às atribuições do Conselho Tutelar, como a produção de relatórios sobre vínculos afetivos entre crianças e adolescentes e seus genitores. Nesta última hipótese, quando a situação já estiver judicializada, trata-se de um trabalho técnico próprio de equipe interdisciplinar forense, conforme previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente (arts. 150 e 151), ou, se o caso ainda está na esfera do Ministério Público, da equipe técnica do *Parquet,* ou, na sua ausência, dos profissionais que atuam na política de atendimento (CRAS, CREAS, CAPS etc.), mas jamais do órgão que zela pelo cumprimento dos direitos.

Para que esses problemas sejam superados, é necessário chamar a atenção para a necessidade de o Estado (*lato sensu*) elaborar e implementar uma verdadeira política de atendimento, consistente em ações, programas e serviços destinados a atender às crianças e aos adolescentes, além de suas famílias.

É importante apontar que não existe relação de subordinação entre o Conselho Tutelar e a autoridade judiciária, sendo ambas autoridades públicas

de igual importância dentro do Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Cabe ao Conselho Tutelar, por outro lado, apontar essa grave falha na estrutura de atendimento à criança e ao adolescente do Município, tanto por meio de uma provocação ao Ministério Público (art. 220, ECA) quanto ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança (art. 136, inc. IX, ECA), procurando, num e noutro caso, enfatizar a imprescindibilidade da elaboração e implementação da referida política de atendimento, que não pode ser suprida (ou substituída) pela atuação do Conselho Tutelar.

Vale repetir as palavras de Digiácomo[38]:

> [...] o Conselho Tutelar não é e não pode funcionar como "programa de atendimento" (mesmo quando do exercício da atribuição prevista no art. 136, inciso VI, do ECA, não quis o legislador que o Conselho Tutelar "executasse" a medida de proteção aplicada pela autoridade judiciária, mas sim providenciasse sua execução, através do encaminhamento do adolescente ao programa de atendimento correspondente), o que além de representar num desvirtuamento de suas atribuições, acaba sendo altamente prejudicial aos próprios adolescentes, seja por não ter o órgão a estrutura e mesmo o preparo adequados para prestar tal atendimento (que demanda, antes de mais nada, a intervenção de profissionais de diversas áreas, como psicologia, pedagogia, assistência social), resultando assim na ineficácia da intervenção realizada, seja por, com sua atuação indevida, contribuir para que uma verdadeira política socioeducativa jamais seja implementada.

Em conclusão, havendo determinação judicial, ministerial ou de qualquer outra autoridade para que o Conselho Tutelar execute algum tipo de atribuição que não lhe compete, o Órgão Protetivo, sempre por meio de decisão do seu colegiado, deve atuar da seguinte forma: a) identificar qual o serviço ou órgão responsável pela execução daquela medida; b) expedir requisição com encaminhamento da ordem ao órgão identificado; c) devolver a ordem ao remetente com a justificativa do seu não atendimento direto pelo Conselho Tutelar, mas sempre acompanhada da informação de que foi

38 DIGIÁCOMO, Murilo José, "Consulta". *Ministério Público do Paraná*. Disponível em <http://www.crianca.mppr.mp.br/pagina-1082.html> Acesso em: 1º fev. 2018.

requisitada a execução da determinação pelo órgão competente, com cópia do ofício requisitório[39].

Após esse procedimento, é imprescindível que o Conselho Tutelar busque contato e se articule com a autoridade que emitiu a ordem equivocada a fim de que seja realizado um debate técnico e qualificado a respeito da situação, buscando sempre a construção de fluxos e protocolos locais para que situações como aquela não mais se repitam.

39 Ressalte-se que, caso a autoridade que emitiu a ordem insista na legalidade de sua determinação, cabe ao Conselho Tutelar - como a todos que vivem em uma democracia - cumpri-la, ao tempo em que pode questionar a decisão por meio dos procedimentos legais cabíveis, como o mandado de segurança (Lei n. 12.016/2009, art. 1º: *Conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, sempre que, ilegalmente ou com abuso de poder, qualquer pessoa física ou jurídica sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça*).

Referência:

Orientações Conselho Tutelar. Documento elaborado pelo Grupo de Trabalho (GT), formado pelo Centro de Apoio Operacional da Infância e da Juventude do Ministério Público de Santa Catarina (CIJ/MPSC), Coordenadoria Estadual da Infância e Juventude do Tribunal de Justiça de Santa Catarina (CEIJ/TJSC), Federação Catarinense de Municípios (FECAM), Conselho Estadual dos Direitos da Criança e Adolescente (CEDCA) e Associação Catarinense dos Conselheiros Tutelares (ACCT). Florianópolis, Fevereiro/2018.

MINISTÉRIO PÚBLICO
Santa Catarina

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
de Santa Catarina
Gabinete da Presidência
Coordenadoria Estadual da Infância e Juventude

FECAM
Federação Catarinense de Municípios

CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

ASSOCIAÇÃO CATARINENSE DE CONSELHEIROS TUTELARES

Maio - 2018