

UNIDADE DE ESTUDO 1 – Identidade do Conselho Tutelar – Artigos 131 e 137

Contextualizando

O primeiro Módulo do Curso permitiu conhecer os Direitos Fundamentais da Criança e do Adolescente e verificar que o Conselho Tutelar possui um conjunto de responsabilidades para fazer cumprir e defender estes direitos.

Este segundo Módulo se dedicará a tratar com mais detalhes a constituição e atuação do Conselho Tutelar como órgão autônomo de defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Nesta primeira Unidade de Estudo serão abordados conteúdos relacionados à Identidade do Conselho Tutelar (artigos 131 e 137 do Estatuto da Criança e do Adolescente), seu funcionamento (arts. 132 e 134), competências (arts. 138 e 147), composição (arts. 132, 133, 139 e 135) e demais documentos orientadores.

Estes conhecimentos são imprescindíveis para que o Conselho Tutelar possa desenvolver seu potencial transformador da realidade de crianças e adolescentes com seus direitos ameaçados ou violados. Por isso, que este estudo possa ser feito com o rigor técnico que ele merece, mas também com o “coração”, pois aqueles que cotidianamente defendem crianças e adolescentes devem ser vocacionados e desejar transformar suas comunidades, seus municípios, seus Estados e seu País, garantindo assim a todos um futuro melhor.

Objetivo da Aprendizagem

Conhecer os artigos do Estatuto da Criança e do Adolescente a respeito do papel, atribuições e funcionamento do Conselho Tutelar, de modo a promover que o Conselheiro Tutelar desempenhe uma atuação esclarecida e resolutiva em relação às violações de Direitos de Crianças e Adolescentes.

Introdução

Atendendo o princípio constitucional da descentralização política, o Conselho Tutelar protege e garante os direitos da criança e do adolescente no âmbito municipal. Constitui-se, portanto em porta-voz e guardião da comunidade, fiscalizando e tomando providências para impedir a ocorrência de situações de risco pessoal e social de crianças e adolescentes.

Mas antes de prosseguirmos com o tema, há que se reconhecer que a identidade do Conselho Tutelar ainda está sendo consolidada, haja vista sua concepção ser recente (a partir do Estatuto da Criança e do Adolescente). É comum ainda hoje as pessoas perguntarem sobre o que faz o Conselheiro Tutelar ou construir mitos acerca de seu papel. Para explorar um pouco mais esta questão, solicita-se que o leitor analise as figuras e as mensagens a seguir:

	<p>Conselheiro Tutelar – O Herói!</p> <p>Uma visão que a sociedade tem do Conselheiro Tutelar é a de que ele tem que ser infalível porque possui super-poderes para proteger as crianças e adolescentes.</p>
	<p>Conselheiro Tutelar – O cavaleiro solitário!</p> <p>O conselheiro tutelar é muitas vezes considerado um cavaleiro solitário que segue sua luta pelas crianças e adolescentes como se fosse o único responsável por uma missão impossível.</p>

	<p>Conselheiro Tutelar – O anjo protetor!</p> <p>É frequente que as pessoas recorram ao conselho em situações extremas de risco considerando que este tenha o poder de sozinho proteger as crianças e adolescentes de todo e qualquer mal a todo o tempo.</p>
	<p>Conselheiro Tutelar – O fiscal</p> <p>A fiscalização é apenas uma das atribuições do Conselho Tutelar, absolutamente necessária frente às constantes violações dos Direitos das Crianças e Adolescentes.</p>

Trata-se de uma pequena amostra das representações sociais que o Conselho Tutelar assume nas complexas relações que estabelece com instituições e indivíduos. Não se pretende discutir se as identificações de herói, anjo, etc são procedentes ou não. Talvez em alguma medida, elas até se aproximem da realidade. Mas busca-se despertar para uma construção de identidade do Conselho Tutelar não-fragmentada e que seja reconhecida como institucionalizada dentro do Sistema de Garantia de Direitos, de modo a conferir o devido espaço ao conselheiro na Rede de proteção e na sociedade em geral.

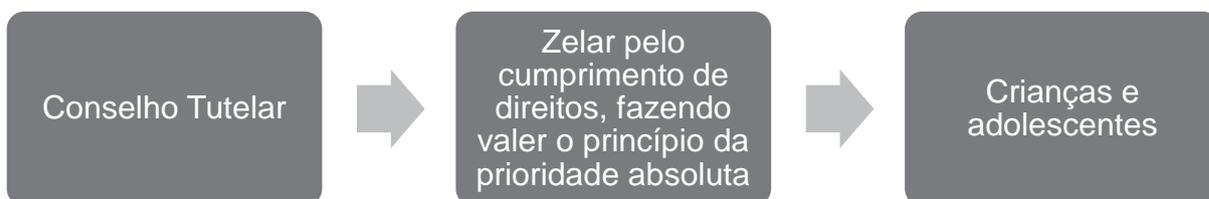
Este imaginário social do papel do Conselheiro Tutelar cria mitos e, muitas vezes, distorce a identidade que lhe foi conferida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. Por isso é tão importante ter clareza dos artigos da lei que assinalam esta identidade – para desempenhar com propriedade e competência suas funções.

O Estatuto da Criança e do Adolescente estabelece:

Art. 131. 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.

Art. 137. As decisões do Conselho Tutelar somente poderão ser revistas pela autoridade judiciária a pedido de quem tenha legítimo interesse.

A missão do Conselho Tutelar fica clara – zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, que para Sêda (1999) significa confrontar a situação concreta de crianças e adolescentes do Município ou da área sob sua jurisdição com os Direitos Fundamentais constantes do Livro I do Estatuto da Criança e do Adolescente. Havendo desvio da realidade em relação às normas do Estatuto da Criança e do Adolescente, deve o Conselheiro Tutelar exercer as atribuições que lhe são confiadas por lei.



Nos artigos citados, Digiácomo (2010) assinala comentários aos seguintes termos:

Permanente:

- É um órgão público municipal, que tem sua origem na lei, integrando-se ao conjunto das instituições nacionais e subordinando-se ao ordenamento jurídico brasileiro.
- Criado por Lei Municipal e efetivamente implantado, passa a integrar de forma definitiva o quadro das instituições municipais.
- Desenvolve uma ação contínua e ininterrupta.
- Sua ação não deve sofrer solução de continuidade, sob qualquer pretexto.
- Uma vez criado e implantado, não desaparece; apenas renovam-se os seus membros.

Autônomo:

- Não depende de autorização de ninguém - nem do Executivo, nem do Judiciário - para o exercício das atribuições legais que lhe foram conferidas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente: artigos 136, 95, 101 (I a VI) e 129 (I a VI).
- Em matéria técnica de sua competência, delibera e age, aplicando as medidas práticas pertinentes, sem interferência externa.
- Exerce suas funções com independência, inclusive para denunciar e corrigir distorções existentes na própria administração municipal relativas ao atendimento às Crianças e Adolescentes.

Não jurisdicional:

- Não integra o Poder Judiciário. Suas prerrogativas são administrativas.
- Não pode exercer o papel e as funções do Poder Judiciário, na apreciação e julgamento dos conflitos de interesse.
- Não tem poder para fazer cumprir determinações legais ou punir quem as infrinja.
- Mas que fique claro, desde já, que o Conselho é competente para encaminhar ao Ministério Público denúncia de violação aos direitos da criança ou do adolescente, fiscalizar as entidades de atendimento, iniciar os procedimentos de apuração de irregularidades em entidades de atendimento, através de representação, iniciar os procedimentos de apuração de infração administrativa às normas de proteção à criança e ao adolescente (Estatuto da Criança e do Adolescente, art. 194).

As “palavrinhas mágicas” acima são capazes de conferir autoridade e efetividade ao papel do Conselho Tutelar. Note que suas decisões só podem ser revistas pelo Juiz da Infância e da Juventude, a partir de requerimento daquele que se sentir prejudicado, e que no artigo 135 do Estatuto da Criança e do Adolescente sua atuação foi considerada como “serviço público relevante”¹ com presunção de idoneidade moral².

1 CONCEITO: Serviço público relevante é o desempenho de uma função pública de relevância para sociedade, consequentemente, o conselheiro tutelar passa a ser considerado servidor público no sentido genérico do conceito, não estando vinculado ao quadro estatutário ou a uma carreira.

2 CONCEITO: Idoneidade Moral é o conjunto de qualidades que recomendam o indivíduo à consideração pública, com atributos como honra, respeitabilidade, seriedade, dignidade e bons costumes. A idoneidade significa a qualidade de boa reputação, do bom conceito que se tem de uma pessoa.

Digiácomo (1999) considera que o Conselheiro Tutelar não pode ser considerado um simples ocupante de um "cargo público" qualquer, dada sua absoluta autonomia e independência da Administração Pública municipal, da qual não faz parte. O autor considera que embora merecessem uma qualificação própria, dada natureza *sui generis* de suas funções e da relação que mantém com a municipalidade, na classificação tradicional é possível enquadrar os Conselheiros Tutelares no conceito de agentes políticos recorrendo ao conceito do Direito Administrativo:

"agentes políticos: são os componentes do governo nos seus primeiros escalões, investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões, por nomeação, eleição, designação ou delegação para o exercício de atribuições constitucionais. Esses agentes atuam com plena liberdade funcional, desempenhando suas atribuições com prerrogativas e responsabilidades próprias, estabelecidas pela constituição e em leis especiais. Não são servidores públicos, nem se sujeitam ao regime jurídico único estabelecido pela constituição de 1988. Têm normas específicas para sua escolha, investidura, conduta e processo por crimes funcionais e de responsabilidade, que lhe são privativos. Os agentes políticos exercem funções governamentais, judiciais e quase-judiciais, (...), decidindo e atuando com independência nos assuntos de sua competência. São as autoridades públicas supremas do governo e da administração na área de sua atuação, pois não estão hierarquizadas, sujeitando-se apenas aos graus e limites constitucionais e legais e de jurisdição. Em doutrina, os agentes políticos têm plena liberdade funcional, equiparável à independência dos juízes nos seus julgamentos. (In: Direito Administrativo Brasileiro. 22ª Edição. Malheiros Editores, São Paulo, 1997, págs.72/73).

Recentemente, o reconhecimento do espaço e importância do papel do Conselho Tutelar foram reconhecidos pela aprovação da Lei 12.696/2012 que conferiu maior dignidade de trabalho e segurança para a atuação do Conselheiro.

Por meio desta Lei que alterou o Estatuto da Criança e do Adolescente, tornou-se obrigatória a garantia de direitos sociais e remuneração aos conselheiros que deverão integrar o orçamento público. Também ficou estabelecido novo período de mandato (4 anos) e a obrigatoriedade de eleições diretas. A lei ainda previu que deverá ser destinado recursos para a qualificação funcional dos membros do Conselho Tutelar. (PARA SABER MAIS)³

3 PARA SABER MAIS: Leia na íntegra o texto da Lei 12.696/2012 em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12696.htm

Funcionamento do Conselho Tutelar –arts. 132 e 134

A partir das alterações da nova lei o Estatuto da Criança e do Adolescente passou a estipular que:

Art. 132. Em cada Município e em cada Região Administrativa do Distrito Federal 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.

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:

I - cobertura previdenciária;

II - gozo de férias anuais remuneradas, acrescidas de 1/3 (um terço) do valor da remuneração mensal;

III - licença-maternidade;

IV - licença-paternidade;

V - gratificação natalina.

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.

Uma questão fundamental subjacente a estes artigos é a descentralização político-administrativa, ramificando o Conselho Tutelar por todos os municípios do Brasil, conferindo capilaridade e condições de proximidade com o cotidiano das famílias e das crianças. Ao passo que o Conselho Tutelar se organiza como uma estrutura próxima da sociedade, ele é

por ela legitimado pois o processo democrático (CURIOSIDADE)⁴ de escolha dos conselheiros pelas pessoas comuns pressupõe uma delegação do poder-dever da comunidade em assegurar com a mais absoluta prioridade os direitos da criança e do adolescente em corresponsabilidade com a família e o Estado (artigo 227 da Constituição Federal e 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente).

Garantida sua constituição, as regras de funcionamento (dia, horário, local e remuneração) deverão ser estabelecidas por lei municipal.

Competências do Conselho Tutelar –arts. 138 e 147

Art. 138. Aplica-se ao Conselho Tutelar a regra de competência constante do art. 147.

Art. 147. A competência será determinada:

I - pelo domicílio dos pais ou responsável;

II - pelo lugar onde se encontre a criança ou adolescente, à falta dos pais ou responsável.

§ 1º. Nos casos de ato infracional, será competente a autoridade do lugar da ação ou omissão, observadas as regras de conexão, continência e prevenção.

§ 2º. A execução das medidas poderá ser delegada à autoridade competente da residência dos pais ou responsável, ou do local onde sediar-se a entidade que abrigar a criança ou adolescente.

§ 3º. Em caso de infração cometida através da transmissão simultânea de rádio ou televisão, que atinja mais de uma comarca, será competente, para aplicação da penalidade, a autoridade judiciária do local da sede estadual da emissora ou rede, tendo a sentença eficácia para todas transmissoras ou retransmissoras do respectivo Estado.

A competência, considerada nestes artigos como o âmbito e o limite territorial da atuação do Conselheiro Tutelar, acompanha a competência do Juiz da Infância para que seja garantido alinhamento e atuação conjunta para a solução dos casos.

4 CURIOSIDADE: O Projeto de Lei do Estatuto da Criança e do Adolescente que tramitava no Congresso estipulava que os conselheiros tutelares seriam indicados pelo Prefeito. Os defensores do Direito da Criança e do Adolescente mobilizaram esforços para reverter esta diretriz e assegurar um processo democrático de escolha dos conselheiros, configurando mais um notável avanço para a Política de Atendimento.

Com exceção dos atos infracionais, a regra é de que a competência seja do domicílio dos pais ou responsáveis, ou na falta destes, onde estiver a criança ou adolescente.

Esta é a abrangência do poder do Conselho Tutelar no território. Mas para fazer o quê?

O quadro abaixo foi elaborado por Ayrton Fausto e Emílio Garcia Mendes e adaptado por PRATTEIN (2008), traz uma síntese das atribuições do Conselho Tutelar.

Medida	Atribuições do Conselho Tutelar	Artigos
Em relação à Criança e o Adolescente	<p>a) Atender aos que tiverem seus direitos ameaçados ou violados por ação ou omissão da sociedade ou do Estado, por falta ou abuso dos pais ou responsáveis, ou em razão de sua conduta.</p> <p>b) Receber comunicação no caso de suspeita ou confirmação de maus tratos, exploração e abuso sexual, negligência, abandono, violência doméstica, de faltas injustificadas reiteradas ou de evasão escolar, depois de esgotados os recursos escolares, de elevados níveis de repetência.</p> <p>c) Regulação de certidões de nascimento ou de óbito de crianças ou adolescentes, quando necessário.</p> <p>d) Medidas de proteção: orientação, apoio e encaminhamento temporários; determinar matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental; inclusão em programa de auxílio à família, à criança e ao adolescente; inclusão em programas de erradicação do trabalho infantil; requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial; inclusão em programa de auxílio, orientação e tratamento de alcoólatras e toxicômanos; abrigo em entidade.</p>	<p>Art. 98</p> <p>Art. 05, 19 e 56</p> <p>Art.136, VIII</p> <p>Art. 101</p> <p>Art. 105 e 136, I</p>

Em relação aos Pais ou Responsáveis	Atender e aconselhar os pais ou responsáveis: encaminhamento a programa de promoção da família; inclusão em programa de auxílio, orientação e tratamento de alcoólatras e toxicômanos; encaminhamento a tratamento psiquiátrico ou psicológico: encaminhamento a cursos ou programas de orientação; obrigação de matricular o filho ou pupilo e de acompanhar seu aproveitamento escolar; obrigação de acompanhar a criança ou adolescente a tratamento especializado; advertência.	Art. 129
Em relação às Entidades de Atendimento	Receber a comunicação do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente sobre os registros de entidades não-governamentais, inscrição de programas e suas alterações; fiscalizar as entidades governamentais e não-governamentais, referidas no art. 90; iniciar procedimento de apuração e irregularidades em entidade governamental e não-governamental, mediante portaria com o resumo de dados.	Arts. 90, 91 Art. 95
Em relação ao poder executivo	Assessorar o Poder Executivo local na elaboração de propostas orçamentárias para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente.	Art. 136, IX
Em relação às próprias decisões	Promover a execução de suas decisões, podendo, para tanto, requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança, e expedir notificações.	Art. 136, III

Em relação ao Ministério Público	<p>a) Encaminhar notícias de fatos que constituem infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou do adolescente.</p> <p>b) Representar, em nome da pessoa ou da família, contra a violação dos direitos previstos no art. 220, 3º, inciso II da Constituição Federal.</p> <p>c) Representar ao Ministério Público, para efeito das ações de perda ou suspensão do pátrio poder.</p>	<p>Art. 105</p> <p>Art. 136, I</p>
Em relação à autoridade judiciária	<p>Encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência.</p> <p>Providenciar a medida estabelecida pela autoridade judiciária, dentre as seguintes, para o adolescente autor de ato infracional: encaminhamento aos pais, mediante termo; orientação, apoio e encaminhamento temporários; matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental; inclusão em programa de auxílio à família, à criança e ao adolescente; requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico em regime hospitalar ou ambulatorial.</p> <p>Representar à justiça: para efeito de procedimento para imposição de penalidades administrativas por infração às normas de proteção à criança e ao adolescente; nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações.</p>	<p>Art. 101, I-VI</p> <p>Art. 194</p>

Membros do Conselho Tutelar –arts. 132, 133, 139 e 135

Art. 132 (vide acima)

Art. 133. Para a candidatura a membro do Conselho Tutelar, serão exigidos os seguintes requisitos:

- I - reconhecida idoneidade moral;
- II - idade superior a vinte e um anos;
- III - residir no município.

Art. 135. O exercício efetivo da função de conselheiro constituirá serviço público relevante e estabelecerá presunção de idoneidade moral. (Redação dada pela Lei nº 12.696, de 2012).

Art. 139. O processo para a escolha dos membros do Conselho Tutelar será estabelecido em lei municipal e realizado sob a responsabilidade do Conselho

Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, e a fiscalização do Ministério Público. (Redação dada pela Lei nº 8.242, de 12.10.1991).

§ 1o O processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar ocorrerá em data unificada em todo o território nacional a cada 4 (quatro) anos, no primeiro domingo do mês de outubro do ano subsequente ao da eleição presidencial. (Incluído pela Lei nº 12.696, de 2012).

§ 2o A posse dos conselheiros tutelares ocorrerá no dia 10 de janeiro do ano subsequente ao processo de escolha. (Incluído pela Lei nº 12.696, de 2012).

§ 3o No processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar, é vedado ao candidato doar, oferecer, prometer ou entregar ao eleitor bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive brindes de pequeno valor. (Incluído pela Lei nº 12.696, de 2012).

Desde já, importa destacar que o mandato de 04 anos não se aplica aos Conselheiros em exercício quando da edição da lei, havendo uma janela de transição para as eleições unificadas que somente ocorrerão em outubro de 2015.

Os artigos acima trazem questões estruturantes para a constituição do Conselho Tutelar. Fica estabelecido a obrigatoriedade mínima de que haja um Conselho, entendendo que este é composto por cinco membros. Ou seja, dependendo do porte do município podem haver mais de 01 Conselho, sempre com 5 membros cada um.

Neste sentido, é consequência da própria composição do Conselho Tutelar (5 membros) que as decisões devam emanar e representar o colegiado como um todo. Esta estrutura exige que ocorram debates sistemáticos para construir a melhor forma de solucionar os casos atendidos, assim como as ações institucionais junto aos demais órgãos públicos da Rede de Proteção.

A lei ainda se preocupou com o fato de que o cumprimento do papel do Conselho Tutelar no interesse de crianças e adolescentes requer, nas palavras de Prestes (s/d):

... pessoas capacitadas, profundas conhecedoras da realidade com que vão trabalhar e sabedoras dos instrumentos de defesa que poderão utilizar em prol dos tutelados. Por isso mais do que dever legal, é imperativo moral que a sociedade que elege diretamente os conselheiros tutelares, que os remunera para que bem exerçam o seu múnus público, exija qualificação e conhecimento da realidade para aqueles que se dispõem a assumir este compromisso.

Por isso, a prescrição de requisitos para a candidatura a Conselheiro Tutelar, assim como a exigência de um processo de eleição idôneo realizado pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e fiscalizado pelo Ministério Público.

Ainda dentro do tema dos “Membros do Conselho Tutelar”, convém falar de algumas diretrizes para orientar posturas e atitudes a serem adotadas pós-eleição, no desempenho de suas atribuições.

Todos os integrantes do Sistema de Garantia de Direitos, em especial os Conselheiros Tutelares, que assumem a tarefa de advogar pela garantia dos direitos de crianças e adolescentes, devem se reconhecer como agentes de proteção. Esta visão se aproxima da Ética do Cuidado que tem sido defendida por vários estudiosos como um paradigma de relacionamento humano baseado nas trocas dialógicas e na solidariedade. (PARA SABER MAIS)⁵

Uma ética humana e solidária deve se traduzir na prática cotidiana da abordagem de crianças, adolescentes e suas famílias, qualificando-a e aumentando as chances de ser bem sucedida.

Mesmo que de maneira breve e a ser complementada por estudos posteriores, trataremos aqui de algumas orientações para instrumentalizar a acolhida, o atendimento humanizado, o cuidado com as questões que requerem sigilo e dicas para realizar o encaminhamento comprometido e célere.

A acolhida e o atendimento humanizados significam abordar a criança e o adolescente, inclusive suas famílias, com respeito e dignidade, desde o primeiro contato, e durante as visitas, entrevistas e orientações. A humanização do atendimento pressupõe o estabelecimento de um diálogo que respeita as particularidades de cada sujeito e a compreensão de sua condição concreta de vida, não tolhendo sua autonomia e participação no processo de superação da doença ou de restauração do direito violado.

As situações de violações de direito exigem sensibilidade e delicadeza para se evitar os danos secundários da revitimização que o próprio atendimento pode provocar, expondo a criança/adolescente ou a família. Neste sentido, o sigilo passa a ter um papel fundamental na preservação das crianças e adolescentes atendidos, devendo-se entender que a notificação e a denúncia da violação de direito para os canais adequados e de forma ética

5 PARA SABER MAIS: Leia o texto: O Conselheiro Tutelar e a Ética do Cuidado de Pedro Caetano de Carvalho, disponível na página do Ministério Público de São Paulo. Neste artigo premiado, o autor demonstra os princípios e atitudes práticas da atuação do Conselho Tutelar pautados pela Ética do Cuidado.

não o desconfigura, pois em toda a Rede de Proteção deve existir um pacto de cuidado e de não divulgação das informações sobre as crianças e adolescentes atendidos.

O Conselheiro Tutelar, assim como todos os envolvidos, deve se orientar pela realização do encaminhamento comprometido que significa continuar implicado e acompanhando o atendimento requisitado. O Conselho Tutelar não é uma entidade de atendimento, mas esgotadas suas demais atribuições, encaminha os casos cotidianamente para atendimento na rede de serviços. Ao fazer isso, deve acompanhar o desenrolar das ações desenvolvidas, garantindo a resolubilidade do caso, até porque, como já foi tratado neste curso, as intervenções para restaurar direitos violados podem ser múltiplas e complexas.

Resta assinalar a celeridade como uma diretriz para a abordagem do atendimento pelo Conselho Tutelar. Quando se trata da vida de crianças e adolescentes, não se pode esperar. A atuação deve ser célere e dinâmica, fazendo valer o princípio da prioridade absoluta em toda rede de proteção da criança e do adolescente.

Ao trabalhar pela superação da violação de um direito que coloca uma criança/adolescente em risco de vida ou de ameaça à sua saúde, requer-se, portanto, uma perspectiva de abordagem humanizada, ética, comprometida e célere. Consequentemente, esta abordagem se impõe como um código de conduta para desenvolvimento das atribuições dos membros do Conselho Tutelar.

Regimento Interno

As normas de funcionamento interno do Conselho Tutelar devem estar disciplinadas de forma clara e objetiva, respeitadas as disposições já contidas na legislação.

Digiácomo (s/d) apresenta a definição de Regimento Interno como sendo o ato administrativo que disciplina o funcionamento de órgãos colegiados. Tem a natureza de ato regulamentador interno, por isso, no caso do Conselho Tutelar, este instrumento não pode criar atribuições que não estejam previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente e na Lei Municipal de criação e funcionamento dos Conselhos, só alcançando os limites do próprio órgão colegiado e não submetendo os demais integrantes da Rede de Proteção às suas regras.

É importante ter clareza que o Regimento Interno é um instrumento que deve ser construído coletivamente, buscando os consensos e a otimização do trabalho dos membros

do Conselho. Deve traduzir a operacionalidade cotidiana do Conselho Tutelar, podendo ser revisado e alterado para se adequar às transformações que ocorrem na estruturação da Rede de Proteção.

Outra questão a ser considerada no Regimento Interno é o cuidado que se deve ter para que a preocupação com as regras de funcionamento do órgão não sejam mais importantes que a garantia dos direitos da Criança e do Adolescente, razão da própria existência do Conselho. É claro que o adequado funcionamento do órgão é condição para a atuação eficaz e eficiente dos conselheiros tutelares. Por isso mesmo, que uma regra relacionada a qualquer assunto interno deve estar orientada pelo princípio da proteção da criança e do adolescente em primeira instância, e não por outras razões, principalmente de cunho pessoal. Por exemplo, o disciplinamento do Plantão deve ser bem distribuído entre os membros, não onerar ninguém, entretanto não pode ser instituído tão somente pela conveniência dos Conselheiros.

Digiácomo (s/d) faz uma síntese dos conteúdos que devem integrar o Regimento Interno:

1. A previsão do suporte administrativo pelo poder executivo (equipamentos e outros servidores, número de veículos colocados à disposição etc.), ou seja, prever em que consistirá e como será fornecida esta estrutura mínima para o atendimento.

2. O local, horário de funcionamento, plantões, etc., seguindo a orientação da respectiva Lei Municipal, recomendando-se que se dê publicidade destas informações para que o público conheça os horários de atendimento.

3. A forma de distribuição dos casos entre os diversos Conselheiros Tutelares, estabelecendo critérios que garantam a igualdade na sua divisão. É recomendado prever que o Conselheiro que prestar o primeiro atendimento a uma criança ou adolescente em situação de risco, ficará encarregado de atender todos as demais ocorrências relacionadas (garantindo assim o estabelecimento de uma espécie de "vínculo" entre o Conselheiro e o caso).

4. A forma de arquivamento dos cadastros e ocorrências.

5. A previsão de visitas e diligências, com especificação do uso do carro – rodízio, por exemplo, com exceção das urgências e emergências.

6. As reuniões entre todo o colegiado, sua previsão e condução dos trabalhos.

7. Os papéis internos que podem ser assumidos para a melhor operacionalização da atuação do Conselho Tutelar;

8. A previsão de sessões públicas de avaliação do funcionamento do Conselho Tutelar, de modo a aprimorar a forma de atendimento e melhor servir as crianças e adolescentes. Para tais sessões deverá ser dada ampla publicidade, para que a comunidade possa comparecer e tomar conhecimento das ações do Conselho, apresentar sugestões e reclamações, exercendo seu controle sobre o órgão, que foi criado para servi-lá.

9. O controle de frequência dos membros do Conselho Tutelar.

10. O procedimento para a notificação e a aplicação e execução das medidas de proteção.

Existem modelos de Regimento Interno que podem orientar a construção/revisão destes instrumentos normativos.

O site do Ministério Público do Paraná disponibiliza um modelo bastante completo e detalhado de Regimento Interno, disponível no link:

http://www.crianca.caop.mp.pr.gov.br/arquivos/File/conselhos_tutelares/regimento-interno-conselho-tutelar-modelo.pdf.

Resolução 105 –CONANDA

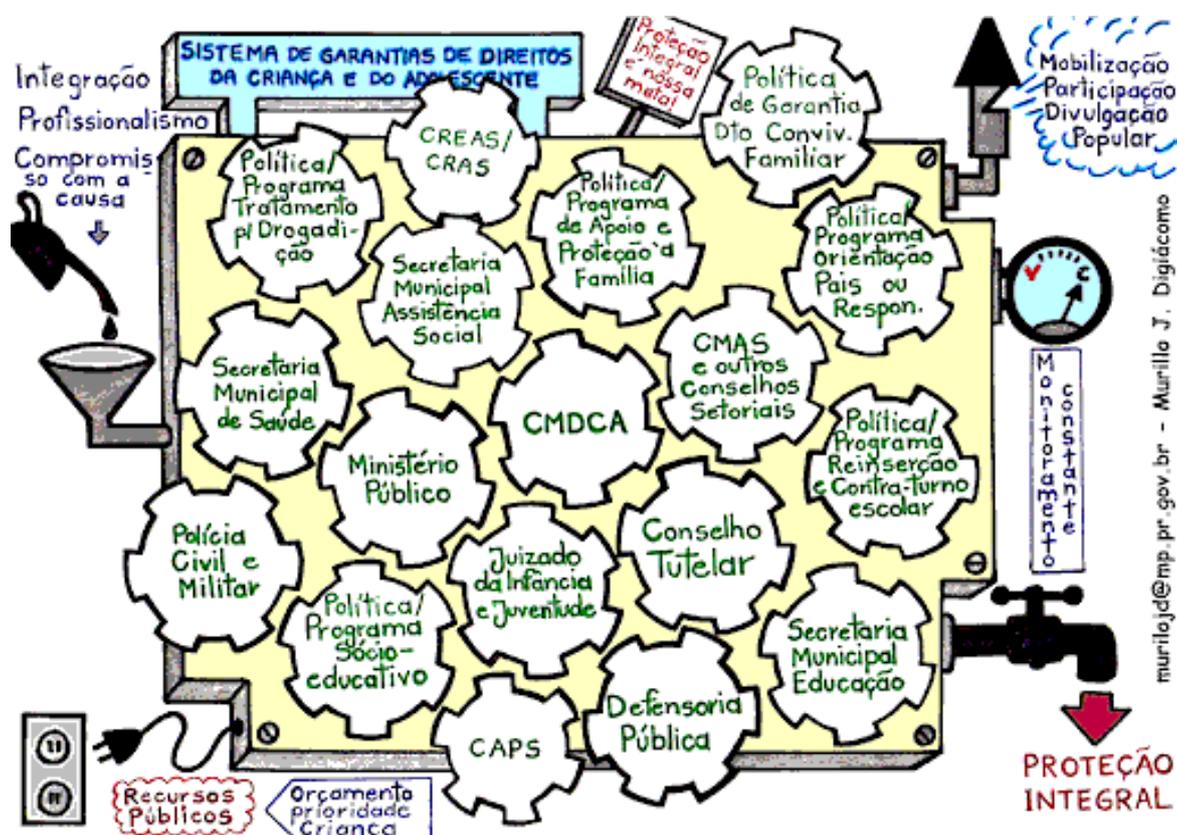
Pelos conteúdos tratados até agora é possível constatar que o modelo operacional adotado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente é democrático e de divisão de responsabilidades entre os diversos entes que compõe o Sistema de Garantia de Direitos.

Tanto os Conselhos Tutelares quanto os Conselhos de Direitos são expressão desta visão. Verifica-se a criação do Conselho Tutelar como órgão público, representativo da sociedade assumindo a responsabilidade pela defesa de direitos das crianças e adolescentes e os Conselhos de Direitos, frutos da participação popular decisória, atuando na formulação e controle das políticas de atendimento. PARA SABER MAIS⁶

6 PARA SABER MAIS: Conheça o Manual do CONANDA- Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselho Tutelar: orientações para criação e funcionamento.

Na introdução deste material, há uma passagem esclarecedora sobre o papel dos Conselhos.

Para uma imagem clara da relação que o Conselho Tutelar e os Conselhos de Direitos assumem no Sistema de Garantia de Direitos, observe a figura abaixo produzida por Digiácomo:



Disponível em: <http://www.crianca.mppr.m1>

“Os Conselhos dos Direitos e os Tutelares devem lutar contra a desarticulação das ações e a dispersão de recursos e energias, além de trabalhar ativamente para a integração das ações governamentais e não-governamentais.

Nesse sentido, é importante que promovam um debate constante entre a sociedade e o poder público e deliberem sobre políticas públicas consistentes, articuladas e permanentes (...). No cumprimento de suas atribuições, segundo define o artigo 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente, os Conselhos precisam:

- Cobrar dos setores e órgãos públicos competentes o zelo pelo efetivo respeito ao princípio da prioridade absoluta no atendimento à criança e ao adolescente.
- Garantir a “preferência na formulação e execução de políticas sociais públicas” direcionadas às crianças e aos adolescentes, com a necessária “destinação privilegiada de recursos públicos”.
- Possibilitar que a população infanto-juvenil seja priorizada na elaboração e execução do orçamento público.
- Assegurar que estados e municípios promovam a adaptação de seus órgãos e programas às diretrizes e princípios estabelecidos, conforme dispõe o artigo 259 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

O autor, explicando o Sistema de Garantias por meio deste somatório de engrenagens, destaca:

Importante notar que as "engrenagens" são todas do mesmo tamanho, de modo a deixar claro que todas são igualmente importantes para o "Sistema", e foram dispostas de forma aleatória (já que não há "hierarquia" entre elas), sendo a própria relação de órgãos, entidades, programas e serviços meramente exemplificativa, na medida em que outros podem (e devem) se integrar ao "Sistema de Garantias" (daí a razão de uma das "engrenagens" ser representada por um "etc.").

A única exceção a tal disposição aleatória está no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA, propositalmente colocado no "centro" da "máquina", dada sua função elementar de deliberar sobre a política de atendimento à criança e ao adolescente no município e de promover a articulação de todos os demais órgãos e entidades que integram o "Sistema de Garantias".

Sendo assim, tratar dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente regulamentados pela Resolução 105 de 2005 do Conanda requer reconhecer que eles são a fonte do movimento de todo o Sistema de Garantia de Direitos. Um núcleo que garante a participação da sociedade na formulação e acompanhamento das políticas, por meio da ação de instituições públicas colegiadas e paritárias.

A referida Resolução buscou amparar este lugar privilegiado dos Conselhos de Direitos em seu artigo 2º, §2º, prescrevendo que as decisões tomadas pelo Conselho, no âmbito de sua competência, vinculam a administração pública, que deverá cumpri-las em respeito aos princípios constitucionais da participação popular e da prioridade absoluta à criança e ao adolescente.

IMPORTANTE!!!7

7 IMPORTANTE!

Como o Conselheiro Tutelar vivencia cotidianamente as lutas pela promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, conseqüentemente se torna um agente capaz de detectar os limites da Rede de Proteção e de ter ideias claras sobre estratégias para aprimorá-la. Sendo assim, é imprescindível que exista um canal de comunicação constantemente aberto entre estes dois órgãos, pois o exercício das funções de formular e deliberar políticas de atendimento pode ser qualificado com as informações privilegiadas do Conselheiro Tutelar, ao passo que, este último teria sua atuação qualificada pela interação com o órgão que concentra os debates e orienta as direções da política de atendimento.

O texto da Resolução 105/05, dispendo sobre os Parâmetros para Criação e Funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, ainda estabeleceu que não deve haver nenhum tipo de ingerência do governo quando da eleição dos representantes da sociedade civil que, por lei, devem integrar os Conselhos. E que a administração pública tem a responsabilidade de custear despesas de Conselheiros com passagens, alimentação e hospedagem para participação em atividades dos conselhos (plenárias, reuniões técnicas, seminários de capacitação etc.).

A Resolução apresenta também regras para a formulação do Regimento Interno dos Conselhos de Direitos e para o registro de entidades e programas de atendimento nos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Pelo que aqui foi exposto, os Conselhos de Direitos, em todas as instâncias (Nacional, Estadual e Municipal) são estruturas fundamentais para a garantia do Direito de Crianças e Adolescentes. Sem a criação dessas instituições, além da falta de uma instância legítima de deliberação e controle da política de atendimento à população infante-juvenil, o município encontrará restrições para receber repasses de recursos destinados pela União e pelos estados para os programas e atividades previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Sintetizando

- Foram abordadas questões acerca do Conselho Tutelar: sua importância, natureza jurídica, abrangência e significado técnico de suas atribuições. A partir desses conteúdos, verifica-se a extrema relevância das repercussões da atuação deste órgão em defesa e promoção do Direito da Criança e do Adolescente;
- O Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente.
- A atuação do Conselho Tutelar tem o grande potencial de contribuir para a efetivação de significativos avanços no atendimento à infância e à adolescência.

As sessões dos Conselhos de Direitos são públicas. O interesse, a importância e a contribuição da participação nelas é praticamente uma convocação à participação do Conselho Tutelar.

- O Conselho Tutelar expressa diversas diretrizes da política de atendimento, dentre as quais, a municipalização, a desjudicialização e a participação democrática;
- As atribuições do Conselho Tutelar estão relacionadas no Estatuto da Criança e do Adolescente em vários artigos, mas as atribuições específicas constam do artigo 136;
- A Lei 12.696/2012 trouxe alterações importantes quanto ao Conselho Tutelar, representando um avanço no reconhecimento deste órgão dentro do Sistema de Garantia de Direitos, conferindo-lhe condições mais adequadas de atuação e de trabalho (remuneração obrigatória e direitos sociais);
- As regras de funcionamento interno dos Conselhos Tutelares devem ser dispostas no Regimento Interno que deve incorporar as diretrizes do Estatuto da Criança e do Adolescente e demais normativas relacionadas;
- A relação entre o Conselho Tutelar e o Conselho de Direitos deve ser de intenso diálogo, pois este último formula e delibera a política de atendimento e aquele vivencia cotidianamente sua operacionalização.

REFERÊNCIAS

ARIES, P. **História social da criança e da família**. Rio de Janeiro: Zahar, 2006.

BOARINI, M. L, BORGES, R. F. (1998). **Demanda infantil por serviços de saúde mental**: sinal de crise. Revista Estudos em Psicologia. 3, (1) 15-30.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Distrito Federal, 1988.

_____. **Lei nº 6.697/79**. Dispõe sobre o Código de Menores. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6697.htm >. Acesso em: 31 de março de 2014.

_____. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L8069.htm>>. Acesso em: 31 de março de 2014.

COSTA, A. C. G. **A implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente**: uma trajetória de luta e trabalho. Antonio Carlos. Publicação da Procuradoria-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, Out. 2007.

DIGIÁCOMO, M. J. E DIGIÁCOMO, I. A. **Estatuto da criança e do adolescente anotado e interpretado**. Ministério Público do Estado do Paraná. Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Criança e do Adolescente, Curitiba, 2010.

LEITE, C. C. **Da doutrina da situação irregular à doutrina da proteção integral: aspectos históricos e mudanças paradigmáticas**. Rev. Ministério Público. Rio de Janeiro: n.º. 23, p.93-107, jan./jun, 2006.

NAÇÕES UNIDAS, **Declaração Universal dos Direitos da Criança. 1959**. Disponível em: http://pt.wikipedia.org/wiki/Declaração_Universal_dos_Direitos_da_Criança. Acesso em 31 de março de 2014.

_____. **Pacto de São José da Costa Rica. 1969**. Disponível em: http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/c.Convencao_Americana.htm. Acesso em 31 de março de 2014.

_____. **Convenção Internacional dos Direitos da Criança. 1989**. Disponível em: <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuniversais/dc-conv-sobre-dc.html>. Acesso em 31 de março de 2014.

RIZZINI, I. **A Criança e a Lei no Brasil – Revisitando a História (1822-2000)**. Rio de Janeiro, Ed. Universitária, 2000.

SILVA, J. A. **Comentário Contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 8ª ed. 2010.

WAISELFSZ, J. **Mapa da violência contra crianças e adolescentes no Brasil**. São Paulo: Instituto Sangari, 2012. Disponível em: <http://www.institutosangari.org.br/mapadaviolencia>. Acesso em 31 de março de 2014.