



DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO PARANÁ
NUDIJ – Núcleo da Infância e Juventude

Consulta 004/18

Consulente: Dra. Mariana Gonzaga Amorim

Este Núcleo da Infância e Juventude foi consultado acerca da autonomia do Conselho Tutelar e sua relação quanto ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente no Município de Campo Mourão. No caso, relatou-se ter sido realizada Recomendação do CMDCA, requisitando aos membros do Conselho Tutelar: a) registro de presença digital; b) entrega de atestado médico; c) entrega de escala de plantões; e determinante que d) faltas não justificadas serão descontadas; e) ausências devem ser informadas imediatamente ao Conselho e f) troca de plantão deve ser realizada na SEASO. Ademais, foram apresentadas divergências com a administração local quanto ao trabalho desempenhado, especialmente quanto ao órgão competente para realização de buscas ativas.

Questionou-se ao Núcleo se seria adequado fazer recomendação para a Secretaria de Ação Social, vez que esta seria a unidade administrativa superior ao CMDCA, informando acerca da ilegalidade da Resolução; e o que seria indicado fazer para buscar um fortalecimento de rede.

Inicialmente, registro que a autonomia do Conselho Tutelar está previsto na lei de regência, a lei 8.069/90 (ECA), em seu artigo 131, *in verbis*:

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.

Quanto às especificidades do cargo de conselheiro tutelar, o próprio ECA, em seu artigo 134, caput, remete a regulamentação à lei municipal, *in verbis*:

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.



DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO PARANÁ
NUDIJ – Núcleo da Infância e Juventude

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.

É de se notar que a remissão à lei municipal não diz respeito às atribuições do Conselho Tutelar, que já estão previstas exaustivamente no ECA (art. 136), mas tão-somente às questões ali elencadas.

Em relação aos conselhos de direitos, a previsão, em relação às atribuições, é genérica e consta do art. 88, II, do ECA:

Art. 88. São diretrizes da política de atendimento:

[...]

II - criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais;

Deste modo, os Conselhos de Direitos são órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis.

Em relação às atividades fiscalizatórias, o ECA apresenta as seguintes hipóteses de atuação dos Conselhos de Direitos:

- a) Controladores de ações (art. 88, II). As ações ali referidas são as atinentes à política de atendimento municipal que, diga-se de pronto, não englobam a atuação funcional dos conselheiros tutelares, que, autônomos, independem da política municipal;
- b) Registro e fiscalização dos programas de atendimentos das unidades que desenvolvam programas socioeducativos e protetivos (art. 90, §1º);
- c) Processo eletivo dos Conselheiros Tutelares (art. 139, §1º);
- d) Controle em relação à execução do FIA (Fundo da Infância e Adolescência) em geral.

Deste modo, não traz o ECA previsão em relação ao controle de atividades dos conselheiros tutelares pelo CMDCA. No entanto, isto não significa que não possa haver qualquer espécie de controle sobre a atuação do conselheiro individualmente considerado.



DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO PARANÁ
NUDIJ – Núcleo da Infância e Juventude

Isto porque o Conselho Tutelar tem sua atuação fiscalizada pelos demais integrantes do Sistema de Garantia de Direitos, com os quais deve atuar de forma harmônica e articulada. Ademais, a lei municipal deve estabelecer mecanismos de controle da atuação dos conselheiros tutelares, bem como estabelecer mecanismos de imposição de sanções a quem descumpra seus deveres funcionais. Ademais, os conselheiros tutelares são agentes públicos para efeito de aplicação da Lei 8.429/92 (lei da improbidade administrativa).

Deste modo, é fundamental verificar a Lei Municipal que regulamenta o funcionamento do Conselho Tutelar de Campo Mourão – trata-se da Lei nº 3605/2015. Constante na lei o órgão fiscalizatório do Conselho Tutelar e o mecanismo de imposição de sanções aos conselheiros, é de se aferir se tal mecanismo se coaduna com o ECA; não havendo na lei municipal tais mecanismos, o conselheiro tutelar ficará submetido aos mecanismos já citados (eventual improbidade ou ação penal), mas não a mecanismos de imposição de sanções e fiscalização impostos por atos infralegais (eis que o ECA exige a lei municipal para a regulamentação do cargo).

Tal mecanismos, diga-se de pronto, existe na lei municipal, constante no art. 20, XII, *in verbis*:

Art. 20 Compete ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente:
[...]

XII - realizar apuração sumária, instaurar sindicância administrativa e processo administrativo disciplinar para apurar eventual falta funcional praticada por Conselheiro Tutelar no exercício de suas funções;

Em relação à instauração e condução do processo administrativo pelo CMDCA, há críticas a tal solução, que apresentaremos a seguir, mas não se trata de solução que não se coaduna com o ECA. O CMDCA é órgão de controle social e sua composição é legitimada pela paridade entre representantes governamentais e não-governamentais, razão pela qual é órgão sem dúvida mais legítima que, eventualmente, a Prefeitura. Ademais, a imposição deste mecanismo de controle foi feita por lei municipal e trata-se de controle externo ao próprio Poder Executivo, não havendo, portanto, risco de interferência na autonomia do Conselho Tutelar.



DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO PARANÁ
NUDIJ – Núcleo da Infância e Juventude

Importa ressaltar, neste ponto, a crítica do dr. Murillo José Digiácomo¹:

Assim sendo, a autonomia que, por definição, o Conselho Tutelar possui, se constitui não em um "privilegio" para seus integrantes, que estariam livres de prestar contas de seus atos quer à administração pública (à qual, queiram ou não, estão vinculados), quer a outras autoridades e membros da comunidade, mas sim importa numa 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. [...]

A delegação de tal tarefa [fiscalização] ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, embora juridicamente admissível e largamente difundida (ao menos no Estado do Paraná), não é a meu ver a melhor solução, na medida em que não há entre este e Conselho Tutelar qualquer relação de subordinação ou mesmo vinculação de ordem administrativa.

Por outro lado, no art. 54 da referida lei municipal, já há a previsão, que se coaduna com as previsões já analisadas do ECA, quanto ao horário de funcionamento e controle de frequência do conselheiro tutelar, *in verbis*:

Art. 54 O Conselho Tutelar funcionará de segunda a sexta-feira, no horário das 08h00min às 11h00min e das 13h00min às 17h00min, sendo que todos os membros deverão registrar suas entradas e saídas ao trabalho em livro ponto, posteriormente vistado pelo Presidente do Conselho Tutelar.
§ 1º Haverá escala de sobreaviso no horário de almoço e noturno, a ser estabelecida pelo Presidente do Conselho Tutelar e aprovada pelo seu Colegiado, compreendida das 11h00min às 13h00min e das 17h00min às 08h00min, de segunda a sexta-feira, devendo o Conselheiro Tutelar ser acionado através do telefone de emergência.
§ 2º Haverá escala de sobreaviso para atendimento especial nos finais de semana e feriados, sob a responsabilidade do Presidente do Conselho Tutelar e aprovada pelo seu Colegiado.
§ 3º O Presidente do Conselho Tutelar encaminhará mensalmente a escala de sobreaviso para ciência do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e Departamento de Recursos Humanos da Secretaria de Ação Social.
§ 4º Todos os membros do Conselho Tutelar serão submetidos à mesma carga horária semanal de trabalho, bem como aos mesmos períodos de sobreaviso, sendo vedado qualquer tratamento desigual.
§ 5º O disposto no § 4º deste artigo 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.
§ 6º Compete ao Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente fiscalizar o horário de funcionamento do Conselho Tutelar.

¹ DIGIÁCOMO, Murillo José. *Conselho Tutelar: parâmetros para a interpretação do alcance de sua autonomia e fiscalização de sua atuação*. Disponível em: <<http://www.mppr.mp.br/arquivos/File/ConselhoTutelar-autonomia.pdf>>



DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO PARANÁ
NUDIJ – Núcleo da Infância e Juventude

Tais disposições, bem como as seguintes, não ofendem a autonomia do Conselho Tutelar, que é notadamente funcional, eis que o próprio ECA remete à lei municipal a regulamentação inclusive do horário de expediente do Conselho Tutelar e de seus conselheiros. Diferente seria se a lei municipal trouxesse atribuições outras que as constantes do ECA, ou delegasse ao CMDCA a possibilidade de criar tais atribuições; não foi o que ocorreu, no entanto.

Deste modo, quanto aos questionamentos apresentados, sigamos, tópico a tópico.

Quanto ao **registro de presença digital**, anotamos que a obrigação de anotar presença em livro ponto já existe. Seria adequado que a lei municipal fosse alterada de modo a prever o registro eletrônico do ponto, eis que o CMDCA não tem atribuição para regulamentar questão que atine ao legislador.

Aliás, no tocante ao registro de presença, também vale ressaltar consulta realizada pelo Ministério Público², que afirma que o controle de presença pode ser alterado por determinação por lei ou por deliberação do próprio Conselho Tutelar enquanto colegiado. A consulta indica pelo que se segue:

O Conselho Tutelar é AUTÔNOMO em relação à administração municipal, e embora isto não o isente da possibilidade de "controle" (ou "fiscalização"), quer de ordem "interna" quanto "externa", é claro que não está sujeito a normas estabelecidas para o controle de frequência dos servidores municipais, que ao contrário dos membros do Conselho Tutelar, são subordinados, em última análise, ao Prefeito Municipal. Digo isto porque muitas vezes a exigência do "ponto eletrônico" é imposta ao Conselho Tutelar por meio de "Decreto" do Prefeito ou "Resolução" do CMDCA, e nem um destes atos administrativos é o meio idôneo para estabelecer semelhante obrigação. Apenas a lei municipal relativa ao Conselho Tutelar (ou a este especificamente direcionada) poderia fazê-lo.

Quanto às questões atinentes ao **atestado médico**, este deve ser entregue ao Presidente do Conselho Tutelar que, inclusive, deve *vistar* o livro ponto (art. 54, caput, da lei municipal) e, portanto, é responsável pelo visto conferido, bem como pelo abono ou não de eventual falta, podendo, obviamente, ser responsabilizado por suas

² Consulta: Conselho Tutelar – Horário – Controle externo – Registro de ponto eletrônico. Disponível em: <<http://www.crianca.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=1614>>



DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO PARANÁ
NUDIJ – Núcleo da Infância e Juventude

decisões. Esta é a única solução que se coaduna com o texto da lei municipal, bem como com a autonomia do Conselho Tutelar, eis que não compete ao CMDCA ou à SEASO deferir ou não abonos ou licenças ao conselheiro tutelar, mas tão-somente atestar se o deferimento foi adequado. A lei municipal nada diz sobre o abono da falta por atestado médico, mas, como o conselheiro tutelar é considerado agente público para todos os fins, deve-se aplicar, no caso, o Estatuto dos servidores municipais (lei 1.085/97) que, no caso, em seu artigo 48, §1º, dispõe sobre o referido abono, devendo-se considerar chefia imediata o Presidente do Conselho Tutelar, ante a autonomia do órgão. Desnecessária a regulamentação neste sentido, eis que o CMDCA foge à sua atribuição ao expedi-la.

Já em relação à **escala de plantão**, esta deve ser entregue mensalmente ao CMDCA, segundo o artigo 54, §3º, da lei municipal em comento. A meu ver, não se trata de questão problemática, eis que a divulgação dos plantões em nada ofende a autonomia do Conselho, e eventual alteração sempre pode ser feita a bem do serviço público. Desnecessária a regulamentação neste sentido, eis que o CMDCA foge à sua atribuição ao expedi-la.

O **desconto das faltas não justificadas** é decorrência direta do art. 49, caput, do Estatuto dos Servidores Municipais, aplicável, como vimos, aos conselheiros tutelares. Ademais, é natural tal desconto, tratando-se de agente público. Desnecessária, novamente, a regulamentação neste sentido, eis que o CMDCA foge à sua atribuição ao expedi-la.

A obrigação de **informe imediato ao CMDCA das ausências** é absolutamente descabido, eis que o responsável por fiscalizar a presença diária é o Presidente do Conselho, como já exaustivamente visto. Havendo negligência no desempenho das funções, no entanto, nada impede a instauração de procedimento disciplinar pelo CMDCA, na forma do art. 101, II ss, da lei municipal, sendo obrigação do Presidente do Conselho, inclusive, informar a negligência, sob pena do próprio Presidente ser responsabilizado.



DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO PARANÁ
NUDIJ – Núcleo da Infância e Juventude

A obrigação de **informar a troca de plantão na SEASO** é novamente, absolutamente descabida e em total desacordo com a lei municipal, que exige apenas o encaminhamento mensal pelo Presidente do Conselho Tutelar ao CMDCA da escala de plantões. Poder-se-ia admitir que tal obrigação estende-se à informação sobre a troca na escala, tão-somente.

Por fim, a **previsão de subordinação administrativa à SEASO** também é descabida e em desacordo com as leis de regência, eis que ofende a autonomia do Conselho Tutelar garantido pelo ECA. A função da SEASO, em relação à Conselho Tutelar é, nos termos da lei municipal, oferecer as instalações físicas adequadas, os equipamentos, materiais e veículos, auxílio técnico e o atendimento psicológico aos conselheiros (arts. 52 e 53), e apenas isto. A função, portanto, é de auxílio, eis que, como vimos, todos os atores do Sistema de Garantia de Direitos devem atuar de forma harmônica e coordenada, não havendo, aqui, hierarquia entre a SEASO e o Conselho Tutelar. Aliás, não raras vezes incumbe ao Conselho Tutelar, inclusive, deve fiscalizar, em muitas hipóteses, a própria Prefeitura, bem como requisitar serviços à própria Prefeitura, o que não se coaduna com eventual subordinação.

Finalmente, é de se pontuar que não existe caminho fácil para o fortalecimento da rede municipal, eis que este é o grande desafio dos atores do Sistema de Garantia de Direitos. No entanto, diversas medidas podem ser gradualmente adotadas. Elencamos aqui:

- a) Formação de Comissão Intersetorial para avaliação dos fluxos de rede, bem como para discussão de casos graves, que poderão resultar em acolhimento. É muito importante que Ministério Público e Judiciário participem das discussões, bem como, obviamente, as gerências técnicas da Prefeitura e o próprio Conselho Tutelar;
- b) Criação do Plano Municipal Socioeducativo (se não houver), e da comissão intersetorial para a avaliação periódica do Plano, como recomenda o Ministério do Desenvolvimento Social, no Caderno de Orientações Técnicas de 2016;



DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO PARANÁ
NUDIJ – Núcleo da Infância e Juventude

- c) Presença constante nas reuniões do CMDCA, inclusive para oxigenar a discussão, inclusive considerando que a Defensoria Pública ainda é pouco conhecida pela rede;
- d) Participação e/ou realização de cursos de capacitação de Conselheiros Tutelares, bem como, se possível, em cursos de capacitação periódica da própria SEASO aos técnicos da rede;
- e) Realização periódica de encontros da rede na própria Defensoria Pública, para discutir questões atinentes ao fluxo da rede, bem como para acolher as inquietações dos técnicos da ponta do sistema, buscando soluções, eis que não é incomum que tais técnicos fiquem desassistidos, especialmente pelos órgãos do sistema de justiça. A criação de um projeto como “Falando sobre proteção” seria interessante e daria visibilidade a tais discussões.

Tais medidas são de fácil implementação e comprovadamente eficazes, para a contribuição, da Defensoria, à política de atendimento municipal.

Marcelo Lucena Diniz

Coordenador do NUDIJ