

O CONSELHO TUTELAR E A ARTICULAÇÃO DO SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS

Atribuições, funcionamento e trabalho em rede na proteção de crianças e adolescentes

MPCE
Ministério Público do Estado do Ceará

CAOPIJ
Centro de Apoio Operacional da Infância e da Juventude

REALIZAÇÃO:

Ministério Público do Estado do Ceará

Centro de Apoio Operacional da Infância e Juventude - CAOPIJ

COORDENAÇÃO:

Rafael de Paula Pessoa Morais
Promotor de Justiça e Coordenador do CAOPIJ

Raqueli Castelo Branco Costenaro
Promotora de Justiça e Coordenadora Auxiliar do CAOPIJ

Fernanda Carolina Moura Nóbrega
Promotora de Justiça e Coordenadora Auxiliar do CAOPIJ

ROTEIRO E TEXTOS:

Equipe Técnica do CAOPIJ

Adriana Pinheiro Gomes
Assistente Social

Anna Gabriella Pinto da Costa
Técnica Ministerial

Antônio Rafael Uchoa Muniz
Residente em Direito

Katiana Faria Batista de Moura
Psicóloga

Nimara Lourenço Araújo Taleires
Psicóloga

Valdenia de Morais Correia
Analista Ministerial – Serviço Social

1. APRESENTAÇÃO

Esta cartilha tem por objetivo esclarecer, de forma prática e didática, as atribuições do Conselho Tutelar e reforçar a importância da articulação do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGD) para a proteção integral deste público.

Ela é dirigida não apenas aos conselheiros e conselheiras tutelares, mas a todos os profissionais que atuam na rede de proteção, especialmente aos profissionais que atuam nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS e CREAS), Centro de Atendimento Psicossocial (CAPS), bem como no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA).

A proteção integral prevista na Constituição e no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) não se realiza por um único órgão. Ela depende da atuação coordenada de vários atores, cada um com sua atribuição própria, funcionando de maneira permanente e complementar, como bem ilustra a famosa imagem do Procurador de Justiça Murillo Digiácomo.

Conhecer os limites e as possibilidades de atuação do Conselho Tutelar, bem como de cada equipamento que compõe o SGD, evita sobreposições, omissões e a revitimização de crianças e adolescentes.

2. O CONSELHO TUTELAR NO SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS

O Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente (art. 131 do ECA). Ele integra a administração pública local, mas suas decisões

não se submetem à hierarquia do Poder Executivo: essa é a garantia de sua autonomia funcional.

O Conselho Tutelar é peça essencial do **Sistema de Garantia de Direitos (SGD),** definido pela Resolução nº 113/2006 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) como a articulação e a integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, organizada em três eixos: **promoção** (políticas públicas), **defesa** (responsabilização e restituição de direitos) e **controle** (fiscalização social). O Conselho Tutelar atua **sobretudo** no eixo da defesa, acionando os demais quando identifica ameaça ou violação de direitos.

Atenção: Não se deve confundir o Conselho Tutelar com o Conselho de Direitos (CMDCA)

O CMDCA é órgão deliberativo e controlador da política de atendimento — formula diretrizes, delibera, gere o Fundo da Infância e Adolescência e conduz o processo de escolha dos conselheiros tutelares; ele não atende casos individuais. O Conselho Tutelar, por sua vez, atua no caso concreto, aplicando medidas de proteção.

Cada município deve contar com, no mínimo, um Conselho Tutelar, composto por **5 membros e 5 suplentes,** com mandato de quatro anos, permitida recondução mediante novo processo de escolha (art. 132 do ECA).

Com o objetivo de assegurar a equidade de acesso, caberá aos municípios e ao Distrito Federal criar e manter Conselhos Tutelares, observando-se, preferencialmente, a proporção mínima de um Conselho para cada 100 (cem) mil habitantes.

Os parâmetros de criação e funcionamento dos Conselhos Tutelares são fixados pelas Resoluções nº 116/2006 e nº 231/2022 do CONANDA.

2.1 Autonomia funcional e vínculo administrativo

O Conselho Tutelar tem vínculo apenas administrativo com o Poder Executivo municipal, que garante seu orçamento e sua estrutura. Significa dizer que não há relação de subordinação.

As decisões finalísticas (aquelas ligadas à proteção de direitos) pertencem exclusivamente ao colegiado e só podem ser revistas judicialmente, a pedido de quem tenha legítimo interesse ou do Ministério Público (art. 137 do ECA).

Porém, a autonomia não significa ter privilégio, nem isenção de prestar contas: na atividade-meio, o órgão sujeita-se ao controle do CMDCA, do Ministério Público, da Justiça da Infância e da Juventude e da sociedade.

Atenção: o Conselho Tutelar não integra o SUAS

O Conselho Tutelar não faz parte da política de assistência social nem da estrutura do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, por isso não se confunde com CRAS e CREAS. A Resolução nº 231/2022 do CONANDA recomenda, inclusive, que sua gestão orçamentária e administrativa fique preferencialmente a cargo do Gabinete do Prefeito, e não da Secretaria de Assistência Social, evitando que o órgão seja confundido com equipamentos socioassistenciais e permitindo o diálogo direto com todas as secretarias.

3. AS ATRIBUIÇÕES DO CONSELHO TUTELAR

A atribuição principal do Conselho Tutelar é zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente. As competências específicas estão concentradas no art. 136 do ECA, com previsões complementares em outros dispositivos (arts. 18-B, 95, 191 e 194) e nas leis especiais (Lei Henry Borel, Lei da Escuta Especializada e Depoimento Especial, dentre outras).

As principais atribuições previstas no ECA são:

1. **Aplicar medidas de proteção à criança e ao adolescente** (art. 101, I a VII) sempre que os direitos estiverem ameaçados ou violados por ação ou omissão do Estado ou da sociedade, por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável, ou em razão da própria conduta (arts. 98 e 105).

2. **Aplicar medidas aos pais ou responsáveis** (art. 129, I a VII), como encaminhamento a programa de proteção à família, a tratamento e a orientação.

3. **Requisitar serviços públicos** nas áreas de saúde, educação, assistência social, previdência, trabalho e segurança. A requisição é ato de exigência, formalizado por ofício e protocolado no órgão destinatário, com prazo razoável para cumprimento.

4. **Representar ao Ministério Público** por infração administrativa ou penal contra direitos da criança e do adolescente, e representar à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações (art. 136, III e IV).

5. **Encaminhar à autoridade judiciária** os casos de sua competência e notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal.

6. **Expedir notificações,** requisitar certidões de nascimento e de óbito quando necessário, e assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento.

7. **Requerer medidas protetivas de urgência e representar pelo afastamento do agressor** nos casos de violência doméstica e familiar (Lei Henry Borel — tratada no item 7.2).

Atenção: o que o Conselho Tutelar NÃO FAZ

- Não afasta a criança ou o adolescente do convívio familiar — essa é competência exclusiva da autoridade judiciária (art. 101, § 2º, do ECA). O acolhimento emergencial é exceção estrita, tratada no item 5.

- Não executa diretamente as medidas: quem executa é a rede de atendimento (saúde, assistência, educação). O Conselho aplica a medida e acompanha o cumprimento.

- Não é órgão de investigação policial nem substitui o Ministério Público, a Defensoria ou o Judiciário.

- Não concede guarda ao entregar a criança à família extensa ou pessoa responsável mediante termo de responsabilidade.

4. DECISÕES COLEGIADAS

As decisões do Conselho Tutelar são **colegiadas:** partem sempre do órgão como um todo, composto pelos cinco conselheiros (art. 132 do ECA). A deliberação exprime a vontade do colegiado, e não a decisão isolada de um único conselheiro. Isso vale, por exemplo, para o acolhimento de crianças e adolescentes, para a requisição de serviços e para a representação ao Ministério Público ou ao Judiciário, que devem ser acompanhadas da ata da reunião que as deliberou.

O caráter colegiado não impede a divisão de tarefas entre os conselheiros para a realização de diligências, atendimento descentralizado, fiscalização de entidades e demais atividades externas. O que se preserva é a natureza colegiada da decisão final.

Por essa mesma razão, **é vedado o rodízio ou revezamento** na jornada ordinária: os cinco conselheiros devem atuar simultaneamente, sob pena de comprometer a colegialidade das decisões. Desta forma, decisões individuais só são admitidas em

situação emergencial, devendo ser homologadas pelo colegiado no primeiro dia útil seguinte.

Reflexo prático no SIPIA

O caráter colegiado se materializa no sistema de registro: os documentos de aplicação de medidas configurados como decisão colegiada exigem, no mínimo, três assinaturas eletrônicas de conselheiros da mesma unidade antes do envio. Documentos produzidos em horário de plantão noturno (das 22h às 5h) podem ser enviados com apenas uma assinatura, viabilizando o atendimento fora do expediente.

5. ACOLHIMENTO EMERGENCIAL

O acolhimento institucional ou familiar é medida protetiva **excepcional e provisória** (art. 101, VII, do ECA). Como regra, a retirada da criança ou do adolescente do convívio dos pais ou responsável é competência exclusiva da autoridade judiciária (art. 101, § 2º), com procedimento contraditório.

Entretanto, a lei admite a tomada de **medidas emergenciais** para a proteção de crianças e adolescentes em situação de risco e/ou vulnerabilidade. Diante de risco iminente, o Conselho Tutelar pode, em caráter excepcional, promover o acolhimento emergencial, de forma que esta seja a última alternativa.

Antes de acolher, o conselho deve seguir a ordem de prioridade:

1. **Em se tratando de caso de violência, considerar o afastamento do agressor** da moradia comum, sempre que a criança ou o adolescente possa permanecer aos cuidados de um adulto responsável, representando à autoridade policial ou judicial pelo afastamento (Lei Henry Borel, arts. 14, § 1º, 20 e 21; ECA, art. 136, XV e XVI).

2. **Verificar a família extensa ou ampliada,** ou adulto com vínculo de afeto, em condições de assumir o cuidado, evitando a institucionalização.

3. **Somente então, esgotadas as alternativas,** promover o acolhimento emergencial. Caso o município tenha acolhimento familiar e este seja porta de entrada, o conselho deve acionar, em regime de sobreaviso, o serviço de família acolhedora para identificar família apta antes de recorrer ao abrigo ou casa-lar, pois o acolhimento familiar tem preferência sobre o institucional (art. 34, § 1º, do ECA). Caso contrário, aciona diretamente o serviço de acolhimento institucional e procede-se ao acolhimento.

A regra geral, contudo, é **antecipar-se à emergência:** sempre que entender necessário o afastamento do convívio familiar, o Conselho Tutelar deve comunicar imediatamente o fato ao Ministério Público (art. 136, parágrafo único, do ECA), que requererá a medida em juízo.

O acolhimento sem prévia autorização judicial é a exceção da exceção que, uma vez realizado, deve ser comunicado à autoridade judiciária de imediato ou, no máximo, em **24 horas** (art. 93 do ECA).

Atenção

- O acolhimento não é "abrigamento a pedido": priva o acolhido do convívio familiar e, por isso, é sempre a medida de último recurso, devidamente justificada e decidida pelo colegiado.

- O acolhimento em Unidade de Acolhimento Infanto-juvenil da saúde mental (RAPS) não é medida do Conselho Tutelar: a indicação é do CAPS, e o serviço integra a Rede de Atenção Psicossocial.

- Para o atendimento emergencial funcionar, é indispensável estrutura mínima de plantão: contato telefônico permanente e veículo para deslocamentos.

6. A ENTREGA LEGAL DE CRIANÇAS PARA ADOÇÃO

A entrega voluntária é o ato legal pelo qual a gestante ou a puérpera manifesta, de forma consciente e protegida, o desejo de entregar o filho para adoção, com acompanhamento da Justiça da Infância e da Juventude. É um **direito** previsto no ECA (arts. 13, § 1º, e 19-A) e regulamentado pela Resolução CNJ nº 485/2023. Toda gestante ou mãe que manifeste esse interesse deve ser encaminhada, sem constrangimento, à Vara da Infância e da Juventude.

Não confundir: entrega legal, abandono e entrega irregular

- Entrega voluntária (legal): ato responsável, acompanhado pelo Judiciário, com garantia de direitos à gestante/mãe e à criança e com sigilo (art. 13, §1º e 19-A e seguintes do ECA).

- Abandono: deixar a criança em situação de risco, sem cuidados ou proteção — é crime (Art. 133, do Código Penal).

- Entrega direta a terceiros (a chamada "adoção à brasileira" ou entrega "por fora"), sobretudo mediante paga ou recompensa, é irregular e configura crime (art. 238 do ECA). A adoção legal jamais permite a escolha dos adotantes pela família de origem.

6.1 O papel do Conselho Tutelar e da rede

A manifestação de vontade pode chegar a qualquer serviço da rede, como em unidades de saúde, CRAS, CREAS, Conselho Tutelar, Defensoria Pública ou Ministério Público. Recebida a manifestação, o dever da rede é o mesmo:

- **Acolher sem julgamento,** com escuta respeitosa e empática, e garantir o sigilo quando solicitado.

- **Encaminhar imediatamente à Vara da Infância e da Juventude,** que conduzirá o processo com equipe técnica e acompanhamento jurídico.[1]

- **Nunca intermediar a entrega informal** da criança a terceiros: o papel do Conselho Tutelar e da rede é orientar, proteger e encaminhar à Justiça, jamais "arranjar" uma família.

6.2 Direitos da gestante ou parturiente

Ao longo de todo o processo, são assegurados: atendimento digno e humanizado; **sigilo** sobre a gravidez, o parto e a entrega, inclusive em relação à própria família; assistência jurídica gratuita; e acompanhamento especializado antes, durante e após o parto, inclusive se a pessoa decidir não entregar.

Importante ressaltar que há, ainda, **direito ao arrependimento:** a decisão pode ser revista a qualquer tempo até a audiência e, após, no prazo de 10 dias, hipótese em que a criança retorna ao convívio da família de origem com acompanhamento técnico.

6.3 Como funciona o processo

1. **Manifestação de vontade,** durante a gestação ou após o nascimento, em qualquer serviço da rede de proteção, garantindo-se o sigilo durante tudo o processo da entrega (a partir da manifestação da vontade, inclusive de familiares), com a finalidade de proteger a gestante e a criança.

---

1 Em Fortaleza, foi criado **Programa Entrega Legal,** coordenado pela Fundação da Criança e da Família Cidadã (FUNCI), que acolhe gestantes e mães que desejam entregar seus filhos para adoção de forma segura, sigilosa e amparada pela lei. O processo evita o abandono e conta com apoio psicológico, social e jurídico. Contatos: (85) 85 99116-0617, E-mail: entrega.legal@funci.fortaleza.ce.gov.br

2. **Encaminhamento à Vara da Infância e da Juventude,** com atendimento pela equipe técnica, orientação sobre direitos e avaliação de eventuais encaminhamentos (pré-natal, apoio social).

3. **Atendimento humanizado no parto,** com liberdade de decisão da mãe, observada a obrigatoriedade do registro de nascimento e o direito da criança à sua origem.

4. **Audiência judicial,** com defensor(a) público(a) ou advogado(a), na qual a decisão é confirmada — realizada quando a pessoa estiver em condições emocionais adequadas, avaliadas por equipe técnica.

5. **Prazo de arrependimento de 10 dias** após a audiência, com acompanhamento da equipe técnica.

6. **Encaminhamento para adoção:** confirmada a entrega, a criança é cadastrada no Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento (SNA) e encaminhada a família habilitada — sem escolha dos adotantes.

7. A ARTICULAÇÃO DA REDE: CRAS, CREAS, CAPS E CMDCA

A única forma de assegurar a proteção integral e a prioridade absoluta, de forma concreta, é por meio de um trabalho em rede efetivo e articulado, voltado à garantia dos direitos de crianças e adolescentes. Cada equipamento tem competência própria e não substitui os demais. O Conselho Tutelar articula, requisita e acompanha; a execução das medidas cabe aos serviços.

O quadro a seguir resume o papel de cada ator e sua interface com o Conselho Tutelar.

EQUIPAMENTO/ÓRGÃO	O QUE FAZ	INTERFACE COM O CONSELHO TUTELAR
CRAS (Proteção Social Básica — PAIF)	Prevenção de situações de risco por meio do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários; acesso a benefícios e programas sociais.	Recebe encaminhamentos do Conselho Tutelar para acompanhamento de famílias em situação de vulnerabilidade social, antes que a violação se concretize.
CREAS (Proteção Social Especial — PAEFI)	Atendimento especializado a famílias e indivíduos com direitos violados: violência, abuso, negligência, trabalho infantil, ameaça.	É referência direta do Conselho Tutelar para o acompanhamento continuado dos casos de violação já instalada; atuam de forma complementar, sem sobreposição.
CAPS/CAPSi (Rede de Atenção Psicossocial)	Cuidado em saúde mental de crianças e adolescentes com sofrimento psíquico ou uso problemático de álcool e outras drogas.	Recebe encaminhamentos do Conselho Tutelar; indica, quando necessário, o acolhimento em Unidade de Acolhimento Infanto-juvenil (que não é medida do Conselho).
CMDCA (Conselho de direitos)	Delibera e controla a política de atendimento; gere o Fundo da Infância e Adolescência; conduz o processo de escolha dos conselheiros tutelares.	Não atende casos individuais. Recebe do Conselho Tutelar dados e demandas que subsidiam políticas públicas; é o órgão a quem o Conselho reporta deficiências da rede.

EQUIPAMENTO/ÓRGÃO	O QUE FAZ	INTERFACE COM O CONSELHO TUTELAR
Unidade Básica de Saúde (Atenção Primária — SUS)	Porta de entrada do SUS: pré-natal, puericultura, vacinação, acompanhamento do crescimento e desenvolvimento e cuidado das famílias no território.	Notifica obrigatoriamente ao Conselho Tutelar a suspeita ou confirmação de violência (ECA, art. 13; Lei nº 13.431/2017) e cumpre suas requisições de atendimento.
Serviço de Acolhimento Institucional (abrigo, casa-lar) e Serviço de Família Acolhedora	Acolhe, em caráter excepcional e provisório, crianças e adolescentes afastados do convívio familiar, até a reintegração à família ou a colocação em família substituta.	Executa a medida de acolhimento; recebe os acolhidos por decisão judicial ou, em emergência, por medida do Conselho Tutelar — que comunica o Judiciário. Não é o Conselho quem "abriga".
Escolas (Rede de ensino)	Asseguram o direito à educação; espaço privilegiado para identificar precocemente sinais de violência, negligência e evasão escolar.	Comunicam ao Conselho Tutelar a reiteração de faltas, a evasão e os maus-tratos (ECA, arts. 56 e 245) e cumprem requisições de matrícula e de permanência do estudante.
Ministério Público	Defende a ordem jurídica e os direitos de crianças e adolescentes; fiscaliza serviços e entidades; instaura procedimentos e ajuíza ações.	Recebe representações e notícias de fato do Conselho Tutelar; fiscaliza seu funcionamento e zela por sua estrutura e autonomia (Recomendação nº 119/2025/CNMP).

EQUIPAMENTO/ÓRGÃO	O QUE FAZ	INTERFACE COM O CONSELHO TUTELAR
Defensoria Pública	Presta assistência jurídica integral e gratuita e defende os direitos de crianças, adolescentes e famílias que dela necessitem.	Recebe encaminhamentos do Conselho Tutelar quando a família precisa de orientação ou representação jurídica (guarda, documentação, defesa em processos).
Poder Judiciário (Vara da Infância e da Juventude)	Decide as medidas que exigem intervenção judicial: afastamento do convívio, acolhimento, destituição do poder familiar, adoção e apuração de ato infracional.	Recebe do Conselho Tutelar os casos que excedem sua competência (art. 136, parágrafo único) e as comunicações de acolhimento; é acionado, em regra, por meio do Ministério Público.
Segurança Pública (Polícia Civel e Militar)	Atende ocorrências, registra e apura crimes contra crianças e adolescentes e realiza o depoimento especial na fase policial (Lei nº 13.431/2017).	Aciona e é acionada pelo Conselho Tutelar em flagrante, risco iminente ou crime; conduz a investigação — o Conselho não investiga nem colhe depoimento.

Todos esses atores integram o Sistema de Garantia de Direitos. A boa articulação pressupõe **fluxos pactuados,** comunicação formal entre os órgãos e respeito às competências de cada um — o que se traduz, na prática, em proteção mais rápida e sem revitimização.

7.1 Escuta protegida e a não revitimização (Lei nº 13.431/2017)

A Lei nº 13.431/2017 estruturou o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência e tem como eixo central **evitar a revitimização,** podendo ser definida como o sofrimento adicional causado quando a criança é obrigada a reviver a violência ao repetir seu relato a cada atendimento, em cada órgão. A própria repetição desnecessária de inquirições é uma forma de **violência institucional** (art. 4º, IV, da Lei nº 13.431/2017): a rede, ao não se articular, pode acabar violando novamente quem deveria proteger.

A lei distingue dois procedimentos que não devem ser confundidos:

ESCUTA ESPECIALIZADA (ART. 7º)	DEPOIMENTO ESPECIAL (ART. 8º)
Entrevista perante órgão da rede de proteção, limitada estritamente ao necessário para a finalidade de proteção Não é interrogatório nem coleta de prova.	Oitiva perante autoridade policial ou judiciária, com rito e ambiente próprios, gravada, voltada à produção de prova. Realizada uma única vez, sempre que possível.

Para a rede e para o Conselho Tutelar, em particular, a orientação prática é objetiva:

- **Escutar o mínimo necessário e uma única vez.** O relato deve ser colhido no espaço adequado; nos atendimentos seguintes, as informações são compartilhadas por meios formais e sigilosos, sem reinquirir a criança sobre os mesmos fatos.

- **Não "tomar depoimento".** O Conselho Tutelar realiza, quando indispensável, a escuta especializada limitada à proteção, mas não conduz o depoimento especial, que é ato da autoridade policial ou judiciária.

- **Atendimento integrado.** Os órgãos devem organizar fluxos e protocolos locais (art. 14 da Lei nº 13.431/2017) para que a criança percorra o menor número possível de escutas, garantindo prioridade e não revitimização.[2]

7.2 Enfrentamento da violência doméstica (Lei Henry Borel – Lei nº 14.344/2022)

A Lei Henry Borel criou mecanismos de prevenção e enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a criança e o adolescente e ampliou as atribuições do Conselho Tutelar.

Dois pontos são essenciais para toda a rede:

- **Dever de comunicação.** Profissionais da saúde, da educação, da assistência e a comunidade em geral têm o dever de comunicar ao Conselho Tutelar as suspeitas ou os casos de violência. Deixar de comunicar à autoridade pública a prática de violência, tratamento cruel ou formas de violentas de educação, correção ou disciplina contra criança ou adolescente é crime (art. 26, Lei nº 14.344/2022)As denúncias podem ser feitas também ao Disque 100 e à autoridade policial.

- **Medidas protetivas de urgência.** São concedidas pelo juiz, a requerimento do Ministério Público, da autoridade policial, do Conselho Tutelar ou de quem atue em favor da criança.

2 Para saber mais sobre a escuta protegida e conhecer orientações e experiências práticas, consulte os materiais do UNICEF Brasil: Lei da Escuta Protegida: kit de implementação (disponível no link: https://www.unicef.org/brazil/media/23531/file/lei-da-escuta-protegida_kit-implementacao_menu.pdf) e Sistematização da experiência de Beberibe/CE (disponível no link: https://www.unicef.org/brazil/comunicados-de-imprensa/unicef-apresenta-boa-pratica-de-protecao-contra-violencias-em-beberibe)

Ou seja: a maioria dessas medidas depende de comando judicial. O Conselho Tutelar as requer, mas não as decreta. A exceção mais relevante é a possibilidade de representar pelo afastamento do agressor do lar.

8. O CONSELHO TUTELAR, O CMDCA E O MINISTÉRIO PÚBLICO

A articulação institucional do Conselho Tutelar tem um canal formal permanente: o **relatório trimestral** que o órgão encaminha ao CMDCA, ao Ministério Público e ao juiz da Vara da Infância e da Juventude (art. 23, § 1º, da Resolução CONANDA nº 231/2022). Nele constam a síntese das atividades e, sobretudo, as demandas e deficiências das políticas públicas do município. É por esse instrumento que o Conselho, a partir do que vê no dia a dia, alimenta o controle social e a formulação de políticas.

Com o **CMDCA,** a relação é de parceria, sem qualquer subordinação (art. 30 da Resolução nº 231/2022): o Conselho de Direitos conduz o processo de escolha, aprecia o regimento interno do Conselho Tutelar, promove sua capacitação continuada e recebe os dados que orientam o Fundo da Infância e Adolescência. Havendo atentado à autonomia do Conselho Tutelar, o fato deve ser noticiado às autoridades responsáveis e aos Conselhos de Direitos.

8.1 A aproximação entre o Conselho Tutelar e o Ministério Público

O Ministério Público é parceiro histórico do Conselho Tutelar, que fiscaliza seu funcionamento, atua quando a estrutura é insuficiente e recebe suas representações. Essa aproximação foi reforçada pela **Recomendação CNMP nº 119/2025,** que orienta

todos os ramos do Ministério Público a fortalecer a cooperação e a integração com os Conselhos Tutelares, respeitando sua autonomia e seus limites de atribuição.

O que recomenda a Recomendação CNMP nº 119/2025

- Realizar visitas técnicas presenciais ao Conselho Tutelar ao menos uma vez por ano e reuniões periódicas, tratando de demandas estruturais e operacionais.
- Buscar a melhoria das condições de trabalho e da estrutura dos Conselhos e a capacitação continuada dos conselheiros.
- Garantir a implementação obrigatória do SIPIA.
- Ao requisitar do Conselho Tutelar, observar os limites de suas atribuições e sua capacidade operacional, evitando exigir tarefas que não lhe cabem, como executar serviços e programas, realizar escuta especializada ou depoimento especial (Lei nº 13.431/2017) e atividades típicas de inspeção do trabalho.

O objetivo é claro: **agilizar o atendimento e evitar a judicialização desnecessária,** com respeito às competências de cada órgão. A recomendação dialoga com a Recomendação nº 100/2023 do CNMP, sobre a atuação do Ministério Público no processo de escolha dos conselheiros. Para o Conselho Tutelar, o recado prático é reconhecer no Ministério Público um aliado na garantia de estrutura e na defesa de sua autonomia, e não apenas um órgão fiscalizador.

9. OBRIGATORIEDADE E IMPORTÂNCIA DO USO DO SIPIA

O **SIPIA – Sistema de Informação para a Infância e Adolescência, módulo Conselho Tutelar (SIPIA-CT),** é o sistema nacional oficial de registro e tratamento das informações sobre garantia e defesa de direitos, coordenado pela Secretaria Nacional

dos Direitos da Criança e do Adolescente (SNDCA/MDHC). Sua base é o próprio Conselho Tutelar, que recebe de imediato as demandas de violação ou não atendimento de direitos.

O registro no SIPIA-CT não é mera formalidade: cada atendimento alimenta uma base nacional unificada que transforma as violações em estatísticas, permitindo o diagnóstico da realidade local e a formulação de políticas públicas (arts. 86 a 88 do ECA). Deixar de registrar equivale a tornar invisível a demanda da criança e do adolescente. Seu uso é **obrigatório** (art. 23, § 4º, da Resolução nº 231/2022 do CONANDA) e a Recomendação nº 119/2025 do CNMP reforça que o Ministério Público deve zelar por sua implementação, pois alimentar o sistema é dever funcional do conselheiro tutelar.

9.1 Os três tipos de registro

- **Informação Externa** — atendimentos que não envolvem violação de direitos nem são atribuição do Conselho (por exemplo, orientação sobre benefício social).
- **Comunicado de Violação** — quando a violação é comunicada por terceiros (Disque 100, telefone, denúncia anônima). Avaliado como procedente, converte-se em Procedimento; improcedente, é encerrado.
- **Procedimento** — atendimento em que se identifica a criança/adolescente ou o grupo/comunidade, registra-se o direito violado e o agente violador, aplica-se a medida e gera-se o documento correspondente.

9.2 Por que a rede também precisa conhecer o SIPIA

O SIPIA-CT permite que profissionais e órgãos do SGD enviem comunicados de violação diretamente ao Conselho Tutelar e respondam eletronicamente aos documentos recebidos (por exemplo, requisições de serviço). A integração entre a rede e o sistema agiliza a proteção e mantém o histórico do caso íntegro e rastreável.

Atenção: sigilo e proteção de dados

- O SIPIA-CT trata dados pessoais sensíveis de crianças e adolescentes. O acesso é individual e intransferível, mediante termo de responsabilidade, e o uso indevido sujeita o responsável a sanções, inclusive nos termos da LGPD (Lei nº 13.709/2018).

- O "Relatório de Acompanhamento" não deve conter detalhes que exponham as pessoas atendidas ou que configurem quebra de sigilo, ou seja, as informações sensíveis devem ser registradas em documento anexado, preservando o sigilo do atendimento.

10. A ESCOLHA DOS CONSELHEIROS: O PROCESSO DE ELEIÇÃO

A escolha dos membros do Conselho Tutelar ocorre por **processo unificado,** em data única em todo o território nacional, a cada quatro anos, no **primeiro domingo de outubro do ano subsequente ao da eleição presidencial** (art. 139, § 1º, do ECA; Resolução nº 231/2022 do CONANDA). A posse dos escolhidos ocorre, também em data única, no dia **10 de janeiro** do ano seguinte.

As principais regras do processo de escolha são:

- **Mandato de quatro anos,** com recondução permitida mediante novo processo de escolha.

- **Voto universal, direto, facultativo e secreto** dos eleitores do município. É vedada a formação de chapas, pois a candidatura é individual (voto uninominal).

- **Requisitos para candidatura (art. 133 do ECA):** reconhecida idoneidade moral, idade superior a 21 anos e residência no município, além de outros requisitos previstos em lei municipal.

- **Impedimentos (art. 140 do ECA):** não podem servir no mesmo conselho, ao mesmo tempo, pessoas ligadas por laços de parentesco (cônjuges, ascendentes e descendentes, sogro e genro/nora, irmãos, cunhados, tio e sobrinho, padrasto/madrasta e enteado).

- **Condução e fiscalização:** o processo é conduzido pelo CMDCA, por meio de comissão especial, sob a fiscalização do Ministério Público.

- **Suplência e vacância:** ocorrendo vaga, o suplente é imediatamente convocado segundo a ordem de classificação; havendo vacância, o CMDCA deve conduzir processo suplementar de forma a preencher os 5 cargos para titulares e os 5 para suplentes; havendo necessidade de escolha suplementar nos dois últimos anos de mandato, admite-se, se houver previsão em lei municipal, processo indireto com o Conselho de Direitos como colégio eleitoral (art. 16, § 3º, da Resolução nº 231/2022).

11. FUNCIONAMENTO E REGIME DE TRABALHO DO CONSELHO TUTELAR

Para cumprir a proteção integral, o Conselho Tutelar deve funcionar de forma permanente e ininterrupta. A Nota Técnica nº 03/2016 da COPEIJ consolidou as diretrizes sobre o tema, das quais se destacam:

- **Horário e jornada definidos por lei municipal** (art. 134 do ECA), preservado o atendimento permanente e ininterrupto, não podendo ser tratada exclusivamente em regimento interno.
- **Plantão ou sobreaviso** no período noturno, nos fins de semana e feriados, já que situações de risco, vulnerabilidade e violência envolvendo crianças e adolescentes não tem hora para acontecer. O plantão não exige a presença física na sede, mas a permanência à disposição para atendimento.
- **Igualdade entre os conselheiros:** mesma carga horária e mesmos períodos de plantão, com escalas mensais publicadas de modo que, ao final, todos tenham trabalhado a mesma quantidade de horas (Art. 20 da Resolução nº 231/2022 do CONANDA).
- **Dedicação exclusiva** (art. 38 da Resolução nº 231/2022): é vedado o exercício concomitante de outra atividade incompatível com a função e o horário de trabalho.
- **Estrutura mínima:** sede adequada, equipe administrativa e transporte permanente e exclusivo; no plantão, ao menos um contato telefônico para acionamento e um veículo para os deslocamentos — o município deve custear essa estrutura (Lei Orçamentária).
- **Atuação do Ministério Público:** quando a lei municipal for omissa ou fixar horário/jornada que não garanta, no mínimo,

equivalência com o estatuto do servidor municipal, o MP deve atuar, preventiva e repressivamente, para garantir a modificação legislativa necessária.

12. PARTICIPAÇÃO POLÍTICO-PARTIDÁRIA E ANO ELEITORAL

O exercício da função de conselheiro tutelar constitui **serviço público relevante** (art. 135 do ECA) e pressupõe reconhecida idoneidade moral (art. 133, I). Por isso, o conselheiro é **agente público** (em sentido amplo) e está sujeito a limites quanto ao uso político-partidário da função. Esses limites **não retiram do conselheiro seus direitos políticos como cidadão,** dentre eles votar, ter opiniões, filiar-se a partido, mas **vedam a instrumentalização da função e do aparato do Conselho Tutelar para fins eleitorais.**

12.1 A vedação permanente

Independentemente de ser ano eleitoral, é vedado ao conselheiro **utilizar-se do Conselho Tutelar para o exercício de propaganda e de atividade político-partidária** (Resolução nº 231/2022, art. 41, III do CONANDA).

Como a função é de **dedicação exclusiva** (art. 38 da mesma Resolução), também é incompatível o exercício paralelo de qualquer atividade que conflite com a função, com o horário de trabalho ou com a imparcialidade esperada do órgão.

A legislação eleitoral considera agente público quem exerce, ainda que transitoriamente ou por eleição, mandato, cargo ou função na Administração (Lei nº 9.504/97, art. 73, § 1º). Nessa condição, é vedado ao conselheiro, no exercício da função ou em razão dela: usar bens, materiais ou serviços públicos em favor

de candidatura; fazer uso promocional de programas e serviços sociais; e pedir votos ou promover candidatura, própria ou de terceiros. O descumprimento sujeita o agente a multa e a outras sanções (art. 73, § 4º).

Atenção: Consequências

▪ Descumprir essas vedações pode acarretar **penalidades administrativas,** como advertência, suspensão do exercício da função e **destituição do mandato** (Resolução nº 231/2022, arts. 44 a 46 do CONANDA), além da **perda do mandato** prevista na lei municipal, de **inelegibilidade** e da **apuração da infração eleitoral.**

▪ Os **prazos e as hipóteses de desincompatibilização variam** conforme o cargo pretendido, a legislação vigente e o entendimento do TSE para cada pleito. **Confirme sempre junto à Promotoria Eleitoral e à legislação municipal** antes de qualquer ato.

13. PARA LEMBRAR

Síntese dos pontos essenciais

1. O Conselho Tutelar é órgão permanente, autônomo, não jurisdicional e colegiado, essencial ao SGD. Tem vínculo apenas administrativo com o Executivo: não se subordina a ele e não integra o SUAS.

2. Suas atribuições estão no art. 136 do ECA: aplicar medidas de proteção, requisitar serviços, representar ao MP e ao Judiciário. Ele não afasta a criança do convívio familiar (competência do juiz) nem executa as medidas.

3. As decisões são do colegiado dos cinco conselheiros, sendo vedado o rodízio, e o SIPIA exige, em regra, três assinaturas.

4. O acolhimento emergencial é medida de último recurso: antes, considera-se o afastamento do agressor e a família extensa; comunica-se o MP e, feito o acolhimento, a autoridade judiciária em até 24 horas.

5. A entrega legal para adoção é um direito: acolher sem julgamento, garantir sigilo e encaminhar à Vara da Infância. Nunca deve-se intermediar entrega direta a terceiros, que é crime, nem confundir com abandono.

6. A proteção só se realiza em rede: CRAS previne, CREAS acompanha a violação, CAPS cuida da saúde mental, CMDCA formula e controla a política, sem sobreposição.

7. Não revitimizar é regra: a criança é escutada o mínimo necessário e uma única vez; reinquirições repetidas são violência institucional (Lei nº 13.431/2017). O Conselho Tutelar não realiza depoimento especial.

8. A Lei Henry Borel reforçou o dever de comunicar ao Conselho Tutelar e a possibilidade de requerer medidas protetivas de urgência ao Judiciário.

9. Conselho Tutelar e Ministério Público devem atuar juntos: a Recomendação CNMP nº 119/2025 orienta visitas técnicas, melhoria de estrutura, capacitação e uso obrigatório do SIPIA, respeitando a autonomia e os limites de atribuição do Conselho.

10. O SIPIA-CT é de uso obrigatório e a escolha dos conselheiros é unificada — 1º domingo de outubro do ano seguinte à eleição presidencial, posse em 10 de janeiro, conduzida pelo CMDCA sob fiscalização do MP.

BIBLIOGRAFIA

Legislação

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.* Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Art. 227 (prioridade absoluta e proteção integral).

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990.

BRASIL. **Lei nº 12.010, de 3 de agosto de 2009.** Dispõe sobre adoção e aperfeiçoa a sistemática de garantia do direito à convivência familiar (Lei Nacional da Adoção). Brasília, DF: Presidência da República, 2009.

BRASIL. **Lei nº 13.431, de 4 de abril de 2017.** Estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência (escuta especializada e depoimento especial). Brasília, DF: Presidência da República, 2017.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018.** Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, DF: Presidência da República, 2018.

BRASIL. **Lei nº 14.344, de 24 de maio de 2022.** Cria mecanismos para a prevenção e o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a criança e o adolescente (Lei Henry Borel). Brasília, DF: Presidência da República, 2022.

BRASIL. **Decreto nº 9.603, de 10 de dezembro de 2018.** Regulamenta a Lei nº 13.431, de 4 de abril de 2017. Brasília, DF: Presidência da República, 2018.

Atos normativos

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda). **Resolução nº 113, de 19 de abril de 2006.** Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e o fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília, DF: Conanda, 2006.

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda). **Resolução nº 116, de 20 de junho de 2006.** Altera dispositivos das Resoluções nº 105/2005 e nº 106/2006, que dispõem sobre os parâmetros para criação e funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília, DF: Conanda, 2006.

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda). **Resolução nº 178, de 15 de setembro de 2016.** Estabelece parâmetros e recomendações para a implantação, a implementação e o monitoramento do SIPIA e cria os Comitês Gestores Estaduais e Distrital. Brasília, DF: Conanda, 2016.

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda). **Resolução nº 231, de 28 de dezembro de 2022.** Altera a Resolução nº 170/2014 (por ela revogada) para dispor sobre o funcionamento e o processo de escolha, em data unificada, dos membros do Conselho Tutelar. Brasília, DF: Conanda, 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Resolução nº 485, de 18 de janeiro de 2023.** Dispõe sobre o adequado atendimento à gestante ou parturiente que manifeste o desejo de entregar o filho para adoção e a proteção integral da criança. Brasília, DF: CNJ, 2023.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **Recomendação nº 100, de 3 de julho de 2023.** Recomenda providências para fortalecer a atuação funcional dos Promotores

de Justiça no processo de escolha dos membros dos Conselhos Tutelares. Brasília, DF: CNMP, 2023.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **Recomendação nº 119, de 24 de junho de 2025.** Recomenda providências para fortalecer a cooperação e a integração entre o Ministério Público brasileiro e os Conselhos Tutelares. Brasília, DF: CNMP, 2025.

Documentos técnicos e institucionais

CONSELHO NACIONAL DE PROCURADORES-GERAIS (CNPG). Grupo Nacional de Direitos Humanos. Comissão Permanente da Infância e Juventude (COPEIJ). *Nota Técnica nº 03/2016: funcionamento do Conselho Tutelar.* [S. l.]: CNPG, 2016.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). *Guia de atuação do Ministério Público na fiscalização do processo de escolha do Conselho Tutelar.* 2. ed. Brasília, DF: CNMP, 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). *Entrega voluntária para adoção.* Brasília, DF: CNJ, 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA (MPSC). Centro de Apoio Operacional da Infância, Juventude e Educação (CIJE) *et al. Conselho Tutelar: orientações técnicas.* 2. ed. Florianópolis: MPSC, 2023.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC). *Manual do novo SIPIA CT.* Brasília, DF: MDHC, 2024.

ANOTAÇÕES





MPCE
Ministério Público
do Estado do Ceará

CAOPIJ
Centro de Apoio Operacional
da Infância e da Juventude