



# MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

Centro de Apoio Operacional das Promotorias  
de Justiça da Criança e do Adolescente

## MUNICÍPIO QUE RESPEITA A CRIANÇA

MANUAL DE ORIENTAÇÃO AOS GESTORES MUNICIPAIS

No dia 13 de outubro de 2008 o Estatuto da Criança e do Adolescente - Lei nº 8.069/90 completou dezoito anos de existência, atingindo assim sua maioridade.

Apesar dos avanços conquistados, forçoso reconhecer que milhões de crianças e adolescentes brasileiros continuam sendo perdidos para a sub-cidadania, experimentando a marginalidade social (isto é, colocados à margem dos benefícios produzidos pela sociedade) e, em alguns casos, especialmente naqueles que crianças e adolescentes se encontram em condições reais de vida absolutamente adversas, impulsionados no sentido da criminalidade.

A transformação dessa triste realidade é um processo que demanda ações concretas, destinadas a fazer com que as disposições da Constituição Federal e do Estatuto da Criança e do Adolescente deixem de ser tratadas como singelas declarações retóricas ou meras exortações morais e, assim, postergadas em sua efetivação ou relegadas ao abandono, para se constituírem em instrumentos de materialização da cidadania infanto-juvenil.

Daí, tratando-se de tornar concretos os direitos prometidos a todas as crianças e adolescentes brasileiros pelo Estatuto da Criança e do Adolescente e pela Constituição Federal, comparece o raciocínio de que - além da escola, da família e de outros espaços adequados para o seu desenvolvimento - *lugar de criança é nos orçamentos públicos*, cumprindo-se dessa maneira o *princípio constitucional da prioridade absoluta em prol da infância e juventude* (que significa, segundo o Estatuto da Criança e do Adolescente, *preferência na formulação e execução das políticas públicas*, assim como *destinação privilegiada de recursos públicos* para a área infanto-juvenil).

A efetiva participação dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e dos Conselhos Tutelares no processo de elaboração das leis orçamentárias (começando pelos planos plurianuais, passando pela lei de diretrizes orçamentárias, até o orçamento anual propriamente dito), com o posterior acompanhamento de sua execução, sempre em respeito ao princípio constitucional da prioridade absoluta acima referido, sem dúvida se constitui num dos pressupostos indispensáveis à melhoria - sob todos os aspectos - das condições de vida das nossas crianças e adolescentes.

Pensando nisto, o Ministério Público do Estado do Paraná, em complemento a outras iniciativas já tomadas no sentido da implementação, em todos os municípios paranaenses, de uma "*Rede de Proteção dos Direitos Infanto-Juvenis*", articulada a partir de um orçamento que verdadeiramente *priorize* a população infanto-juvenil, coloca à disposição dos administradores e gestores públicos o presente *manual*, destinado a sanar as dúvidas porventura existentes sobre a área da infância e da juventude, permitindo assim que, ao longo do exercício de seus mandatos, sejam implementadas as ações capazes de proporcionar a todas as crianças e adolescentes residentes no município o efetivo exercício de seus direitos fundamentais e, em última análise, de sua *proteção integral* prometida pela Lei nº 8.069/90 e pela Constituição Federal.

A perspectiva é de que, quando da plena materialização dos direitos infanto-juvenis pela ação do Poder Público (articulada com a sociedade de civil organizada), estar-se-á colaborando decisivamente para que a Nação brasileira venha a alcançar, o quanto antes, um dos seus objetivos fundamentais previstos na Constituição Federal: o de instalar - digo eu, a partir das crianças e adolescentes - uma sociedade *livre, justa e solidária*.



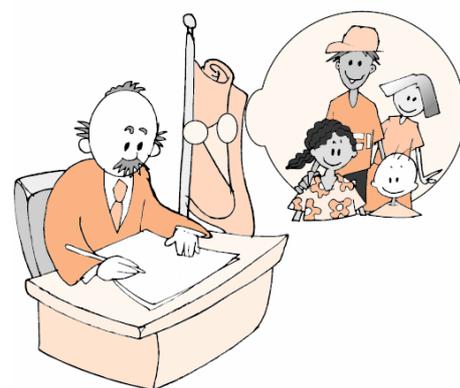
## INTRODUÇÃO:

O presente *manual* é destinado a orientar e conscientizar os Prefeitos Municipais e gestores públicos no sentido de que o efetivo respeito ao princípio constitucional da prioridade absoluta em favor da criança e do adolescente, além de uma obrigação legal e constitucional, é fundamental para melhoria das condições de vida de toda população e progresso da sociedade.

Visa também orientar os administradores públicos acerca da importância da estruturação, em nível municipal, de uma "Rede de Proteção à Criança e ao Adolescente", com informações básicas acerca dos órgãos, programas e serviços que esta deve possuir, enfatizando a necessidade do investimento em políticas *públicas* destinadas ao *atendimento prioritário e preferencial de crianças, adolescentes e suas respectivas famílias*, em cumprimento ao disposto na lei e na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente.

O *manual* é composto de uma série de perguntas e respostas relativas à área da infância e da juventude, que permitirão a obtenção de noções básicas sobre algumas das normas e princípios que norteiam a matéria, bem como sobre o papel do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Fundo Especial da Infância e da Adolescência, Conselho Tutelar e, ainda um rol de iniciativas a serem desenvolvidas, em âmbito municipal, para implementação de uma "Rede de Proteção" minimamente estruturada, capaz de proporcionar a todas as crianças e adolescentes do município a *proteção integral* que há tanto lhes foi prometida na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Com base neste *manual*, os administradores públicos conscientes de suas obrigações institucionais, terão melhores condições de efetuar, em parceria com os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e Tutelar, bem como com a sociedade local, o necessário *planejamento* das ações a serem implementados ao longo de sua gestão na área da infância e da juventude, fazendo de seu município um verdadeiro **MUNICÍPIO QUE RESPEITA A CRIANÇA**.



## I - NOÇÕES BÁSICAS SOBRE A ÁREA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE:

Para que uma lei possa ser adequadamente cumprida, é preciso, antes de mais nada, que seja conhecida e bem compreendida.

Eventuais dúvidas sobre as disposições legais e constitucionais relativas à área da criança e do adolescente não podem servir de justificativa para violação, por ação ou omissão, dos direitos infanto-juvenis, razão pela qual estão relacionadas, abaixo, algumas das perguntas mais freqüentes relativas à matéria, com as respostas contendo as informações que se fazem necessárias sobre o tema.



### I. 1 - Da Municipalização do Atendimento:

Este tópico trata da obrigatoriedade da municipalização do atendimento à população infanto-juvenil; das estruturas básicas que integram o "Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente"; e, da importância da implantação e manutenção, pelo município, de uma "Rede de Proteção à Criança e ao Adolescente":

#### - Qual a importância da implantação de políticas públicas pelo município?

A *municipalização do atendimento* é a *diretriz primeira* da política de atendimento traçada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, com vista à *proteção integral* infanto-juvenil (arts. 1º e 88, inciso I, do ECA). Com a *municipalização* das políticas e programas de atendimento a crianças, adolescentes e suas famílias, permite-se sejam eles atendidos junto à sua família e comunidade de origem, em cumprimento ao disposto nos arts. 4º, *caput*, 19 e 100, do ECA, evitando assim que uma criança ou adolescente, que esteja com seus direitos ameaçados ou violados, tenha que ser "exportado" a outro município para somente então receber o atendimento que necessita. A atuação dos governantes municipais e da sociedade local no diagnóstico dos problemas e na busca de soluções "domésticas" para os casos de ameaça ou violação dos direitos infanto-juvenis é, pois, *essencial*.

### Você sabia...

Que a criança e o adolescente, por força da Constituição Federal e do Estatuto da Criança e do Adolescente, têm direito de receber, por parte do Poder Público, a mais absoluta prioridade de atenção, através de um *atendimento preferencial* nos serviços públicos (saúde, educação, assistência social etc.), com o necessário *aporte privilegiado de recursos orçamentários*?

#### - Qual o sentido da municipalização da implementação de tais políticas públicas?

Isto significa que cabe aos municípios definir as “estratégias” de atuação que serão adotadas diante da ameaça ou violação dos direitos infanto-juvenis assegurados pelo ECA e pela CF, através da intervenção dos mais diversos órgãos e entidades de atendimento. Uma *política de atendimento*, a rigor, representa o conjunto de ações, serviços e programas a serem acionados em âmbito municipal para fazer frente a uma situação problemática específica envolvendo crianças, adolescentes e suas respectivas famílias, numa perspectiva *resolutiva*, capaz de proporcionar, com o máximo de celeridade possível, a *proteção integral* prevista em lei.

#### - O que é o “Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente”?

É o conjunto de órgãos, entidades, serviços e programas de atendimento responsáveis direta ou indiretamente pelo atendimento ou pela defesa dos direitos de crianças e adolescentes em um determinado município.

#### - Qual a composição básica do referido “Sistema de Garantias”?

Como na forma da Lei e da Constituição Federal é *dever de todos* (família, comunidade, sociedade em geral e Poder Público) atuar na defesa dos direitos de crianças e adolescente, a rigor *todos órgãos públicos, entidades representativas da sociedade e até mesmo os cidadãos comuns*, devem integrar o referido “Sistema de Garantias”. De uma forma mais específica, podemos, no entanto, citar o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, os órgãos municipais responsáveis pelas políticas públicas de saúde, educação, assistência social, cultura, esporte, lazer etc., o Conselho Tutelar, as Polícias Civil e Militar, o Juiz da Infância e da Juventude, o Promotor de Justiça da Infância e da Juventude, os professores e diretores de escola, as entidades não governamentais de atendimento ou defesa dos direitos de crianças, adolescentes e famílias etc.

#### - O que é a “Rede de Proteção à Criança e ao Adolescente”?

É o conjunto *articulado* de ações, serviços e programas de atendimento executados pelos órgãos e entidades que integram o “Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente”, destinados à *proteção integral* infanto-juvenil. Assim sendo, a “Rede de Proteção” *pressupõe* a atuação dos diversos componentes do “Sistema de Garantias” de forma *articulada, ordenada e integrada*, de modo a permitir o *rápido e eficaz atendimento* das necessidades básicas das crianças, adolescentes e suas respectivas famílias como um *todo*, evitando assim a omissão ou a superposição de ações.

#### - Quais ações, programas e serviços devem integrar uma “Rede de Proteção” minimamente estruturada?

A “Rede de Proteção” deve ser a *mais ampla e articulada possível*, compreendendo *ações intersetoriais* das mais variadas, que envolvam os mais diversos órgãos públicos e entidades de atendimento. As ações, serviços e programas a serem implementados devem corresponder às medidas de proteção, sócio-educativas (em meio aberto) e destinadas aos pais ou responsável previstas nos arts. 101, 112, incisos III e IV e 129, incisos I a IV, do ECA, bem como aos programas relacionados no art. 90, incisos I a V, do ECA, sem prejuízo da *articulação* entre órgãos municipais e estaduais (incluindo a Polícia Civil, Ministério Público e Poder Judiciário) para atender situações específicas, como o combate à violência e a exploração sexual de crianças e adolescentes (inclusive no que diz respeito à *notificação obrigatória* dos casos de mera *suspeita*, tal qual previsto nos arts. 13 e 56, inciso I, do ECA), o combate à evasão escolar, a prevenção e o tratamento de crianças e adolescentes usuários de substâncias entorpecentes, o atendimento de adolescentes egressos das unidades de internação e semiliberdade etc.

#### - A quem incumbe a articulação da “Rede de Proteção”, em âmbito municipal?

O órgão que detém a *atribuição natural* para promover tal articulação é o Poder Executivo Municipal em conjunto com o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA. Todos os órgãos e entidades que integram o “Sistema de Garantias”, no entanto, devem colaborar com o CMDCA no sentido da articulação e aperfeiçoamento da “Rede de Proteção”, inclusive propondo correções na sistemática de atendimento em vigor, de modo a assegurar que todas as crianças, adolescentes e/ou famílias para ela encaminhados tenham seus problemas *efetivamente solucionados*.



A articulação da “*Rede de Proteção*” deve ainda ocorrer de forma *natural e espontânea*, através da *colaboração* entre seus diversos integrantes, em especial entre os órgãos governamentais encarregados da execução das políticas públicas, que devem criar setores responsáveis diretamente pelo atendimento das demandas da área infanto-juvenil e designar servidores que sirvam de referenciais para os demais, facilitando e agilizando o atendimento.



### - Onde serão obtidos os recursos necessários para estruturação, articulação e manutenção da referida “Rede de Proteção”?

Como as ações, serviços e programas de atendimento destinados a crianças, adolescentes e suas respectivas famílias serão executadas, fundamentalmente, por intermédio de órgãos públicos, é *no orçamento* destes que deverão ser previstos os recursos necessários à sua implementação e/ou custeio. Vale dizer que algumas das ações a serem implementadas demandam apenas o reordenamento de estruturas já existentes (cf. art. 259, par. único, do ECA), e outras reclamam um *investimento* (a aplicação de recursos públicos na área da infância e da juventude deve sempre ser vista como um *investimento*, de retorno garantido na forma de benefícios para toda sociedade) *mínimo*. De qualquer sorte, é preciso lembrar que a área da infância e da juventude está amparada pelo *princípio constitucional da prioridade absoluta* (art. 227, caput, da CF), que na forma do disposto no art. 4º, par. único, alíneas “c” e “d”, do ECA, importa na “*preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas*” e na “*destinação privilegiada de recursos públicos...*”. É também possível a obtenção de recursos junto ao Estado do Paraná (inclusive através do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente) e a União que, a rigor, são co-responsáveis pela implementação da política de atendimento à criança e ao adolescente.

### - Qual o sentido prático do princípio constitucional da prioridade absoluta à criança e ao adolescente?

Este *princípio constitucional* segue como *norte* à atuação dos administradores públicos, pois *determina* que os Prefeitos, assim como os gestores dos órgãos encarregados da execução das políticas públicas, quando do *planejamento* de suas ações e da *elaboração de seu orçamento* (que, como veremos adiante, deve contar com a participação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA, do Conselho Tutelar e mesmo da sociedade em geral), levem em conta, antes de mais nada, as *necessidades específicas da população infanto-juvenil local* (art. 4º, par. único, alíneas “c” e “d”, do ECA), promovendo a implementação de programas específicos destinados a crianças e adolescentes, assim como *adequação e/ou reestruturação* dos órgãos e serviços prestados, de modo que a estes seja dada *preferência de atendimento* (art. 259, par. único c/c art. 4º, par. único, alínea “b”, do ECA).

### - Como fica, então, a realização de outras despesas pelo município referentes à políticas públicas não preferenciais?

Fica em segundo plano. Em verdade, somente depois de criadas as condições ao pleno exercício de todos os direitos fundamentais assegurados a crianças e adolescentes pela Lei e pela Constituição Federal (ex: através da oferta de vagas suficientes em creches e pré-escolas, com adequada merenda escolar, programas de contra-turno, esportivos, de profissionalização de adolescentes, de tratamento para drogadição, de orientação, apoio e proteção familiar etc.), é que será possível e legítimo desenvolver outros projetos.

### - E como o princípio da prioridade absoluta é afetado pela Lei de Responsabilidade Fiscal?

Em nada. A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00) de modo algum impede o *investimento maciço* na área da criança e do adolescente e/ou o *efetivo respeito*, por parte dos gestores públicos, do *princípio da prioridade absoluta à criança e ao adolescente* que, como dito, foi instituído pela própria Constituição Federal. A partir do momento em que a Lei de Responsabilidade Fiscal *exige* do administrador a estrita observância dos *princípios* que regem a administração pública, dentre os quais se encontram os *princípios da legalidade, da moralidade e da eficiência* (art. 37, da CF), está também *impondo* o cumprimento das *determinações legais e constitucionais* relativas à *prioridade absoluta para área infanto-juvenil* em suas ações. Para tanto, apenas se exige que o administrador efetue o *planejamento adequado das ações a serem implementadas e racionalize o*

*emprego dos recursos públicos necessários, inclusive por intermédio da realocação das verbas que estiverem sendo hoje destinadas para outras áreas e setores não essenciais ou não contempladas com o mesmo status (constitucional) de prioridade que a área infanto-juvenil. A propósito, com planejamento e com responsabilidade no emprego das verbas públicas, será possível fazer com que, ao longo dos 04 (quatro) anos de mandato, sejam progressivamente implementados e/ou adequados todos os programas e serviços necessários à proteção integral de todas as crianças e adolescentes do município, pois, afinal, é esta que, na forma da Lei e da Constituição Federal, deve ser a preocupação primeira de todo administrador ou gestor público.*

## I. 2 - Do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA:



### - O que é e qual a função do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA?

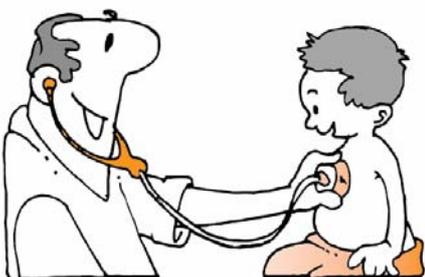
O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA é uma expressão da chamada “*democracia participativa*”, prevista no art. 1º, par. único e art. 204, II, da Constituição Federal, através da qual a sociedade civil organizada é chamada a debater com o governo os problemas existentes na área da infância e da juventude e para estes encontrar soluções efetivas e duradouras. O CMDCA é, desta forma, o órgão público que detém, no município, a *competência* e a *legitimidade* para *deliberar* acerca das *políticas públicas* a serem implementadas pelo Poder Público local em prol da população infanto-juvenil, incumbindo-lhe ainda *fiscalização* da correta e adequada execução dessas mesmas políticas (art. 227, §7º c/c art. 204, da CF e art. 88, inciso II, do ECA). É também encarregado, como dito acima, da *articulação da “rede de proteção à criança e ao adolescente”* que o município deve possuir, bem como da condução, a cada 03 (três) anos, do *processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar* (art. 227, §7º c/c art. 204, inciso II, da CF e arts. 88, inciso II e 139, do ECA), e da *gestão do Fundo Especial para a Infância e a Adolescência - FIA* (cf. art. 88, inciso IV, do ECA).

### - Qual a relação do CMDCA com a Prefeitura?

O CMDCA *integra a estrutura administrativa do município e exerce uma parcela da Soberania Estatal*. Vale lembrar que o governo *faz parte* o CMDCA, através dos órgãos gestores das políticas públicas, que *em conjunto com a sociedade*, após amplo debate (do qual deverão também participar o Conselho Tutelar, o Ministério Público, o Poder Judiciário, as entidades e organizações representativas da sociedade, além de profissionais e técnicos especialmente convidados), decidirão acerca das ações, serviços e programas de atendimento a crianças, adolescentes e suas respectivas famílias a serem implementados. As decisões do CMDCA, portanto, são resultantes do *debate* entre *governo* e *sociedade* e, uma vez formalizadas e publicadas, *vinculam a administração pública*, a qual incumbe seu cumprimento, em regime de *prioridade absoluta* (tal qual previsto no art. 4º, *caput* e par. único, do ECA e art. 227, *caput*, da CF), com todas as conseqüências daí advindas, inclusive o aporte dos *recursos orçamentários* que para tanto se fizerem necessários.

### - Qual a composição e como funciona o CMDCA?

Na forma da Lei nº 8.069/90 e da Constituição Federal, o CMDCA é composto por *igual número* de representantes do *governo* e da *sociedade civil organizada*, de acordo com o que dispuser a Lei Municipal que cria o órgão (cada lei municipal irá definir a quantidade de membros do CMDCA, devendo apenas respeitar a *paridade* entre governo e sociedade, tal qual previsto no art. 88, inciso II, do ECA), que se reúnem periodicamente (no mínimo, uma vez por mês) para discutir os problemas, as prioridades e as deficiências na estrutura de atendimento à criança e ao adolescente no município e, a partir daí, *deliberar* sobre quais as melhores formas de solucioná-los. Cabe ao CMDCA *definir as ações* e as *estratégias de atuação* do Executivo municipal, por intermédio dos órgãos encarregados da execução das políticas públicas (saúde, educação, assistência social, cultura, esporte, lazer etc.), que para tanto poderão contar com o *auxílio* de entidades não governamentais (a atuação destas é *suplementar*, sendo a responsabilidade *primeira* pela execução das políticas e programas de atendimento do *Poder Público*), sempre de forma *articulada* e *integrada*, como acima mencionado (art. 86, do ECA). Como o CMDCA tomará decisões que terão reflexo no *orçamento público* municipal, é também fundamental que participem das reuniões do órgão (ainda que não o integrem em caráter oficial) os responsáveis pelos



setores de *planejamento* e *finanças* do município. No mais, cabe à administração fornecer o *suporte administrativo* necessário ao adequado funcionamento do CMDCA, o que inclui um local próprio para a realização das reuniões (que devem ser abertas à população), a divulgação das pautas a serem debatidas, a publicação de suas deliberações e Resoluções etc.

### - Como se dá a representação do governo junto ao CMDCA?

Logo após a posse e a nomeação de seu secretariado, o Prefeito deverá nomear os representantes do governo junto ao CMDCA, de modo que o órgão possa também começar a agir desde logo, em respeito, inclusive, ao princípio da *prioridade absoluta à criança e ao adolescente* e seus desdobramentos previstos nos arts. 4º, par. único e 259, par. único, do ECA. Os representantes do governo junto ao CMDCA devem ser, preferencialmente, os próprios Secretários e Chefes de Departamentos municipais direta ou indiretamente ligados à área da criança e do adolescente (educação, saúde, assistência social, cultura, esporte, lazer etc.), pois serão eles, a rigor, os destinatários das deliberações do órgão. Ao nomear os representantes do governo junto ao CMDCA, o Prefeito lhes estará *delegando o poder de decisão* quanto às políticas públicas a serem implementadas pelo município no que diz respeito à área da criança e do adolescente. O mandato dos representantes do governo junto ao CMDCA é vinculado ao mandato do Prefeito, sem prejuízo da possibilidade de substituição dos agentes nomeados, quando houver alteração no Secretariado municipal.

### - E os representantes da sociedade, também devem ser nomeados pelo Prefeito?

Não. Os representantes da sociedade civil organizada guardam completa *autonomia* em relação ao Prefeito, não podendo ser por este nomeado. Os representantes da sociedade são *eleitos em assembléia popular*, de acordo com o que dispuser a legislação municipal específica e exercem um *mandato* determinado, que deve ser *independente* do mandato do Prefeito. A idéia básica da criação do CMDCA, aliás, é *desvincular as políticas públicas instituídas na área da infância e da juventude da figura do Prefeito ou do partido político ao qual este pertença*, de modo a evitar sua *solução de continuidade* quando da alternância do poder que é da essência do regime democrático no qual vivemos. Cabe, portanto, aos representantes da sociedade junto ao CMDCA, *assegurar a continuidade das políticas, serviços públicos e programas de atendimento a crianças, adolescentes e suas respectivas famílias em execução no município*.

### - E se o Prefeito quiser implementar ou modificar determinada política pública na área da infância e da juventude, como deve proceder?

Deve levar suas propostas ao CMDCA, por intermédio dos representantes do governo junto ao órgão, deflagrando o necessário *debate* com a sociedade, do qual resultará o *aperfeiçoamento da sistemática de atendimento em execução no município*. Nada impede, e é mesmo salutar, que o Prefeito também participe diretamente dos debates travados no âmbito do CMDCA, dando assim sua parcela de contribuição para descoberta de *soluções concretas* para os problemas existentes no município na área infanto-juvenil. O que não se admite é a alteração da política previamente definida que se encontra em execução, ou a supressão de serviços, estruturas e programas de atendimento a crianças, adolescentes e famílias, por iniciativa isolada do Prefeito, sem que a matéria seja submetida à *deliberação* do CMDCA, ao qual incumbe impedir a ocorrência de qualquer retrocesso na "Rede de Proteção à Criança e ao Adolescente" instalada no município.

### - Onde serão obtidos os recursos necessários para implementação e/ou custeio de tal política?

A exemplo do que foi dito em relação à "Rede de Proteção" acima referida, os recursos necessários à implementação e/ou custeio da política de atendimento à criança e ao adolescente definida pelo ECA deverão ser contemplados *no orçamento* dos órgãos públicos responsáveis pela sua execução. Assim sendo, as ações ligadas ao setor de *saúde* (atendimento pré e perinatal à gestante, fornecimento de medicamentos, órteses e próteses, programas de orientação psicológica, tratamento de crianças, adolescentes e pais ou responsável usuários de substâncias entorpecentes etc.), deverão ser custeadas com recursos próprios da Secretaria Municipal de Saúde; as ações ligadas ao setor de *educação* (programas de contra-turno e reinserção escolar, combate à evasão escolar, orientação de pais ou responsável etc.),





deverão ser custeadas com recursos próprios da Secretaria Municipal de Educação; as ações na área da *assistência social* (programas de apoio e promoção social à família, abrigo, colocação familiar etc.), deverão ser custadas com recursos do órgão municipal responsável pela assistência social e assim por diante, sem prejuízo do *co-financiamento* de ações de responsabilidade de setores diversos (como é o caso da *prevenção* ao uso de substâncias entorpecentes, à gravidez na adolescência e campanhas destinadas à *notificação obrigatória* dos casos de suspeita ou confirmação de maus-tratos - cf. arts. 13 e 56, inciso I, do ECA, a cargo tanto dos órgãos responsáveis pela saúde quanto educação). Nunca é demais lembrar que tais ações, serviços e programas estão respaldadas pelo *princípio constitucional da prioridade absoluta à criança e ao adolescente* (art. 227, *caput*, da CF), tendo assim *preferência* em sua *formulação* e na posterior *execução orçamentária* (art. 4º, par. único, alíneas "c" e "d", do ECA). Como mencionado, é também possível a obtenção de recursos junto ao Estado do Paraná e a União que, a rigor, são co-responsáveis pela implementação de tal política.

#### **- O Prefeito pode se recusar a executar uma política pública deliberada pelo CMDCA?**

Não. Em matéria de infância e juventude, como dito acima, quem detém a *competência* e a *legitimidade* para *definir* quais as *políticas públicas* que o município deve implementar, para o atendimento e a *proteção integral* da população infanto-juvenil é o CMDCA (art. 227, §7º c/c art. 204, inciso II, da CF e art. 88, inciso II, do ECA). As deliberações do CMDCA *vinculam (obrigam)* o Executivo, não podendo o Prefeito questionar sua conveniência e oportunidade. É de se observar, no entanto, que por ser o CMDCA um órgão do qual o governo participa (pois em sua composição estão diversos representantes das secretarias e departamentos municipais), o Prefeito participa (ou ao menos tem a possibilidade de participar) diretamente das decisões por aquele tomadas, não podendo alegar desconhecimento das matérias debatidas e decididas.

#### **- E se houver recusa, por parte do Prefeito ou dos gestores públicos, na execução da política deliberada pelo CMDCA para a área da infância e da juventude?**

Em tal caso, abre-se a possibilidade do ajuizamento de demanda específica, perante a Justiça da Infância e da Juventude, de modo a *compelir* o município a cumprir a deliberação *soberana* do CMDCA, com a mais *absoluta prioridade*, sem prejuízo da apuração da *responsabilidade civil, administrativa* e mesmo *criminal* do agente público ao qual se atribui a ação ou omissão lesiva aos interesses infanto-juvenis, tal qual previsto pelos arts. 5º, 208 e 216, do ECA, em combinação com as disposições correlatas contidas na Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa) e no Dec. Lei nº 201/67 (que dispõe sobre os crimes de responsabilidade praticados por Prefeitos). A recusa na execução da política deliberada pelo CMDCA, no entanto, é absolutamente despropositada, pois como dito e repetido, o governo *integra* o CMDCA e *participa diretamente* de suas decisões.

#### **- E se o CMDCA não delibera no sentido da implementação de políticas públicas em prol da infância e da juventude?**

Espera-se que isto não aconteça, pois a formulação de políticas públicas em prol da infância e da juventude é *dever elementar* do CMDCA que, se descumprido, poderá levar seus integrantes a responder por *improbidade administrativa* (art. 11, da Lei nº 8.429/92) e mesmo pela prática, na melhor das hipóteses, do *crime de prevaricação* (art. 319, do CP). De qualquer modo, *persiste o dever do município em cumprir o princípio constitucional da prioridade absoluta à criança e ao adolescente*, em toda amplitude preconizada pelo citado art. 4º, par. único, do ECA. Assim sendo, a eventual omissão do CMDCA *não exime* o Poder Público de *priorizar a criança e o adolescente em suas ações*, através da elaboração e implementação, por iniciativa própria, das políticas e programas de atendimento que se fizerem necessários à *proteção integral* infanto-juvenil, devendo para tanto destinar os recursos orçamentários correspondentes.

#### **- E se os recursos orçamentários não forem suficientes ao atendimento das políticas públicas de atendimento traçadas em benefício da população infanto-juvenil?**

Isto dificilmente ocorrerá, considerando que o atendimento a crianças e adolescentes é sempre *prioritário* - ou seja, *tem primazia sobre qualquer outro*.

Assim sendo, como na elaboração e execução do orçamento, a *preocupação primeira* deve ser o atendimento da população infanto-juvenil do município, admite-se a alegação de falta de recursos para qualquer área ou atividade, exceto quando relacionada ao atendimento de crianças, adolescentes e suas respectivas famílias. Recursos complementares podem ser também obtidos mediante remanejamento ou suplementação de verbas orçamentárias e, eventualmente, podem ser demandados junto aos governos Estadual e Federal (aos quais também cabe o efetivo respeito ao princípio da prioridade absoluta assegurado pela lei e pela Constituição Federal a crianças e adolescentes), inclusive, se necessário, pela via judicial (art. 86 c/c arts. 210, inciso II e 212, do ECA).

### I. 3 - Do Fundo Especial para Infância e Adolescência - FIA:

#### - O que é o Fundo Especial para Infância e Adolescência - FIA?

Trata-se de um fundo especial que deve ser criado por lei para captar recursos que serão destinados especificamente para área da infância e adolescência. Em âmbito municipal, é gerido pelo CMDCA, com o apoio (administrativo) dos órgãos encarregados do planejamento e finanças do município, seguindo as regras da Lei nº 4.320/64, bem como as demais normas relativas à gestão de recursos públicos. Além dos recursos previstos no próprio orçamento municipal, outras fontes de receita são estabelecidas pelo ECA, como é o caso das multas administrativas aplicadas em razão da prática de algumas das infrações tipificadas nos arts. 245 a 258, do ECA (cf. arts. 154 c/c 214, do ECA), das multas impostas em sede de ação civil pública (cf. art. 214, do ECA) e as chamadas "doações subsidiadas" de pessoas físicas ou jurídicas, previstas no art. 260, *caput*, do ECA.

#### - Qual a importância do Fundo Especial para Infância e Adolescência - FIA para o custeio da política de atendimento à criança e ao adolescente?

Os recursos captados pelo FIA servem de mero *complemento* aos *recursos orçamentários* que, como visto, devem ser canalizados para o atendimento da população infanto-juvenil com a *mais absoluta prioridade*. A eventual inexistência de recursos no FIA municipal *não impede*, portanto, a implementação da política de atendimento à criança e ao adolescente no município, nem *desobriga* o Poder Público do cumprimento de seus *deveres legais e constitucionais* para população infanto-juvenil local.

#### - Isto quer dizer que a criação e operacionalização do FIA municipal não são relevantes?

Não. Isto apenas significa que o município *não depende do FIA* para cumprir seus *deveres* para com a população infanto-juvenil local e implementar a política de atendimento traçada pelo CMDCA. Os recursos captados pelo FIA, seja por intermédio de "doações" de pessoas físicas ou jurídicas, seja por outras fontes, representam um "*plus*" orçamentário que não pode ser desprezado, podendo ser utilizados para a melhoria da estrutura de atendimento existente.

#### - A quem incumbe gerir o FIA e decidir sobre a destinação dos recursos por ele captados?

Consoante acima ventilado, a *gestão* do FIA municipal é de competência do CMDCA (art. 88, inciso IV, do ECA), sem prejuízo da possibilidade de utilização da estrutura administrativa da Prefeitura (que, nunca é demais lembrar, integra o CMDCA), para sua operacionalização. A forma de utilização dos recursos captados pelo FIA deve estar prevista, em linhas gerais, pela Lei Municipal que o criou, cabendo ao CMDCA, dentro dos parâmetros legais estabelecidos, definir quais os programas que serão beneficiados. Importante não perder de vista que os recursos captados pelo FIA são *recursos públicos* que, como tal, estão sujeitos às mesmas normas e princípios relativos à implementação dos recursos públicos em geral. A *seleção* dos projetos a serem contemplados com recursos do FIA, portanto, deve ser a *mais criteriosa e transparente* possível, não sendo admissível sua utilização para a *manutenção* das entidades que os executam (cf. art. 90, *caput*, do ECA), o que compreende o pagamento dos salários de seus dirigentes. Cabe ao CMDCA deliberar sobre o *direcionamento* dos recursos captados pelo FIA para o atendimento das demandas mais problemáticas e complexas existentes no município, e não aguardar, passivamente, o envio de projetos pelas entidades. Os recursos captados pelo FIA, preferencialmente, devem ser utilizados para sanar as falhas existentes na "*Rede de Proteção à Criança e ao Adolescente*" que, como visto acima, o município deve implementar.



#### Você sabia...

Que todos os administradores e gestores públicos têm o dever de respeitar a Lei, a Constituição Federal e as instituições democráticas, assim como de observar fielmente o princípio constitucional da prioridade absoluta em favor da criança e ao adolescente em suas ações?

**- Os recursos do FIA podem ser utilizados para o custeio de políticas sociais básicas (saúde, educação etc.)?**

Não. Os recursos captados pelo FIA devem ser utilizados exclusivamente para o custeio de *políticas e programas de prevenção e proteção especial*, bem como *políticas e programas sócio-educativos* e/ou voltados aos *pais ou responsável* (correspondentes, como dito acima, às medidas previstas nos arts. 101, 112, incisos III e IV e 129, incisos I a IV, do ECA, bem como aos programas relacionados no art. 90, incisos I a V, do ECA). As políticas sociais básicas (art. 87, inciso I, do ECA) devem ser custeadas pelo orçamento dos órgãos encarregados de sua execução, assim como as políticas de assistência social (art. 87, inciso II, do ECA), devem ser custeadas pelo orçamento do órgão encarregado da política de assistência social (sem prejuízo da possibilidade de utilização de recursos provenientes do Fundo Especial previsto pela LOAS).



**- É possível a utilização de recursos do FIA para o custeio de programas oficiais, executados pelo município?**

É possível, em tese, que os recursos captados pelo FIA sejam utilizados para o custeio de programas oficiais, assim entendidos aqueles executados pelos órgãos públicos e/ou por entidades governamentais, desde que assim o preveja a legislação municipal específica. A *preferência*, no entanto, deve ser para o custeio de programas executados por entidades não governamentais. Os recursos necessários ao custeio de programas oficiais, executados por órgãos e entidades governamentais, devem ser contemplados, como visto, no orçamento do município, tendo *prioridade* em sua utilização.

## I. 4 - Do Conselho Tutelar:



**- O que é o Conselho Tutelar?**

O Conselho Tutelar é definido pelo art. 131, do ECA, como "*órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente...*". É encarregado de atender e aplicar medidas de proteção a crianças e adolescentes que se encontram com seus direitos ameaçados ou violados, na forma do disposto nos arts. 98 e 105, do ECA, zelando para que *família, sociedade* e o *Poder Público* cumpram seus *deveres* para com a população infanto-juvenil local. Trata-se, enfim, de um órgão público municipal especializado na *defesa dos direitos infanto-juvenis*, cuja existência e adequado funcionamento são *essenciais* ao mencionado "*Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente*" idealizado pelo ECA.

**- Conselho Tutelar é o mesmo que "Comissariado de Menores"?**

Não. É muito mais que isto. Trata-se de uma *autoridade pública* que *substitui* o papel da *autoridade judiciária* no que diz respeito ao atendimento de crianças, adolescentes e suas respectivas famílias, nas hipóteses dos arts. 98 e 105, do ECA, para fins de aplicação de medidas e outras providências de sua competência (inteligência do art. 262, do ECA). Os antigos "Comissários de Menores", hoje chamados "Comissários de Vigilância da Infância e da Juventude", continuam a existir, tendo suas atribuições vinculadas à Vara da Infância e da Juventude local.

**- O Conselho Tutelar é também vinculado à Vara da Infância e da Juventude?**

Não. Como dito acima, o Conselho Tutelar é um *órgão municipal autônomo* e *não jurisdicional*, que não possui qualquer vinculação ou subordinação à Vara da Infância e da Juventude. Exerce suas atribuições de forma *independente*, tendo *poderes* (e *deveres*) *equiparados* à própria *autoridade judiciária*. A idéia básica que inspirou a criação do Conselho Tutelar foi a "*desjurisdicionalização*" do *atendimento*, como forma de garantir *maior agilidade* na *solução* dos casos de ameaça ou de violação de direitos infanto-juvenis. Para tanto, dentre outras, o Conselho Tutelar foi dotado de *poder de requisição de serviços públicos* nas áreas de *saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança* (cf. art. 136, inciso III, alínea "a", do ECA).

### - A quem então o Conselho Tutelar é subordinado?

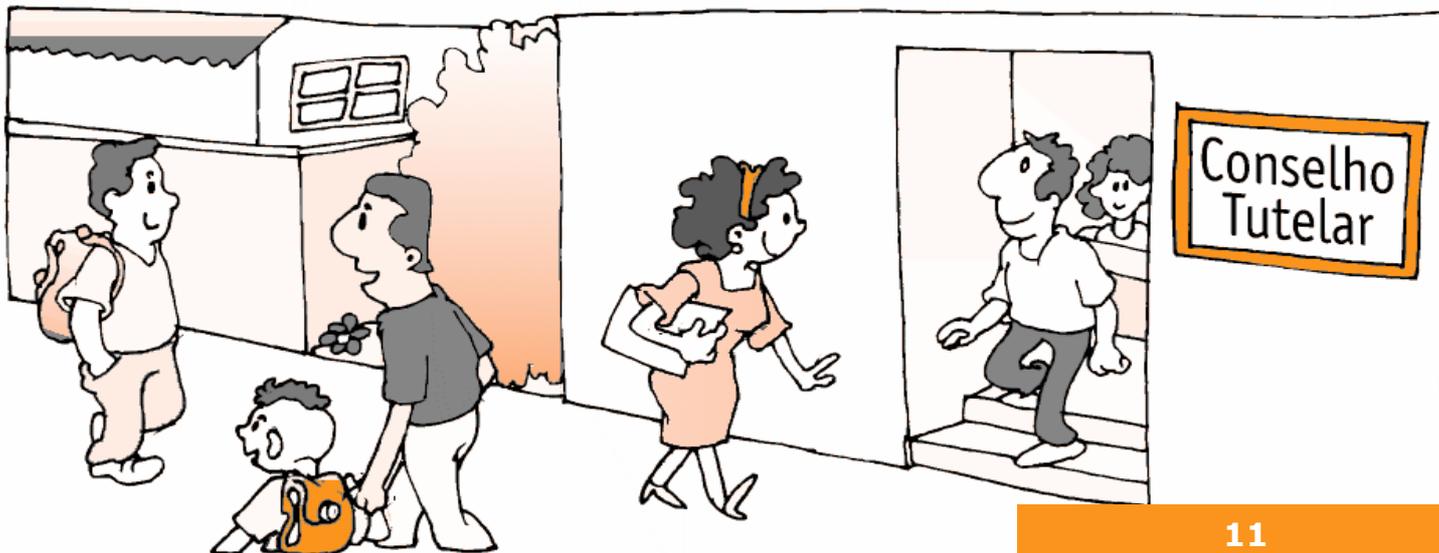
A ninguém. Nem mesmo ao Prefeito municipal (cuja atuação no que diz respeito à implementação de políticas públicas destinadas ao atendimento da população infanto-juvenil, aliás, é *fiscalizada* pelo Conselho Tutelar). O Conselho Tutelar goza de plena *autonomia funcional* para o cumprimento de suas atribuições, devendo apenas respeito à lei e à consciência de seus integrantes, que tomam suas decisões de forma *colegiada*. Isto não impede, logicamente, que seja efetuado um controle de sua atuação, quer pela Prefeitura, quer pelo CMDCA, ou pelos demais integrantes do "Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente", de modo a evitar abusos ou omissões por parte dos Conselheiros Tutelares. Este controle de atuação, vale dizer, é recíproco, sendo também efetuado pelo Conselho Tutelar na perspectiva de um adequado funcionamento do "Sistema de Garantias" e da "Rede de Proteção" acima referidos.

### - Isto quer dizer que o Conselho Tutelar pode requisitar serviços públicos junto ao município?

Sim. Mas a princípio isto não precisa ocorrer, pois o atendimento de crianças e adolescentes, em regime de *prioridade absoluta*, se constitui num *dever elementar* de todos os órgãos e serviços públicos (art. 227, *caput*, da CF e arts. 4º, *caput* e par. único, alínea "b", do ECA), a ser exercido *espontaneamente*. Assim sendo, cabe ao município *adequar seus serviços e programas* (cf. art. 259, par. único, do ECA), *articular ações* com o Conselho Tutelar e estabelecer *referenciais* junto aos órgãos responsáveis pelas políticas públicas nas áreas da saúde, educação e assistência social (dentre outras), para onde os casos por aquele atendidos serão *encaminhados diretamente*, sem a necessidade de uma "requisição" formal. O importante, em qualquer caso, é *agilizar* o atendimento e, se necessário, promover uma *avaliação interdisciplinar do caso*, através do acionamento direto dos demais integrantes da "Rede de Proteção à Criança e ao Adolescente" acima referida, sem necessidade de intervenção do Conselho Tutelar.

### - E se o gestor entender que a requisição do Conselho Tutelar é ilegal ou abusiva?

Deve então *acionar imediatamente* a autoridade judiciária local, pedindo a revisão da ordem expedida (art. 137, do ECA) e apresentando os argumentos que entender cabíveis. Enquanto não for revista pela autoridade judiciária, a requisição do Conselho Tutelar *tem eficácia plena*, e o serviço público requisitado deve ser prestado *de imediato*, sob pena de *responsabilidade*. É preciso lembrar que a idéia básica que inspirou a criação do Conselho Tutelar foi "*desjurisdicionalizar*" o encaminhamento de alguns casos (ou seja, retirar determinadas matérias da competência da Justiça da Infância e da Juventude) e assim dar *maior agilidade* ao atendimento de crianças e adolescentes que se encontram com seus direitos ameaçados ou violados nas hipóteses do art. 98, do ECA, e este, a rigor, deve ser prestado *espontaneamente* por parte do Poder Público. Assim sendo, dificilmente a autoridade judiciária, diante da notícia de ameaça ou violação de direitos infanto-juvenis, isentará o Poder Público da obrigação de prestar, com a prioridade devida, o atendimento requisitado pelo Conselho Tutelar, podendo inclusive, ao ser provocada, acionar o Ministério Público para fins de apuração da responsabilidade civil e administrativa dos agentes aos quais se atribui a omissão, nos moldes do previsto nos arts. 5º, 208, 216 e 221, todos do ECA.





### - Quais as consequências do descumprimento de uma *requisição* do Conselho Tutelar?

Como mencionado, o Conselho Tutelar possui o "status" de *autoridade pública*, e o atendimento *prioritário* de crianças e adolescentes pelos órgãos públicos deve ocorrer de forma *espontânea*. Assim sendo, a *requisição* expedida pelo Conselho Tutelar, como o próprio nome sugere, se constitui numa *ordem legal*, cujo descumprimento pode acarretar, em tese, a prática do *crime de desobediência* previsto no art. 330, do Código Penal, sem prejuízo da caracterização da *infração administrativa* prevista no art. 249, do ECA e da expedição de representação ao Ministério Público para tomada de medidas administrativas e judiciais para assegurar o atendimento devido, bem como, consoante acima referido, apurar a responsabilidade civil e administrativa do agente público ao qual se atribui a omissão.

### - Quem é o responsável pela manutenção do Conselho Tutelar?

O orçamento do município. Na forma do art. 134, par. único, do ECA, "constará da Lei Orçamentária Municipal previsão dos recursos necessários ao funcionamento do Conselho Tutelar". Assim sendo, a partir inclusive de resolução do CMDCA, quando da elaboração da proposta orçamentária anual o município deverá prever os recursos necessários à manutenção e ao funcionamento adequado e ininterrupto do Conselho Tutelar, o que inclui, além dos salários dos 05 conselheiros e seus eventuais suplentes, a manutenção de recursos humanos, da sua sede e veículo próprio ou de utilização privativa, telefone, computador e material de expediente em quantidade suficiente às necessidades do órgão.

### - Os membros do Conselho Tutelar estão sujeitos ao estatuto dos funcionários públicos municipais?

Não. Os membros do Conselho Tutelar mantém com a municipalidade uma *relação estatutária própria*, de acordo com o que dispuser a Lei Municipal específica que cria o órgão. Assim sendo, embora se enquadrem no conceito de "servidores públicos" (*lato sensu*), e sejam considerados "agentes públicos" para fins de incidência da Lei nº 8.429/92 e "funcionários públicos" para fins penais, não estarão sujeitos às disposições do Estatuto dos Servidores Públicos Municipais e nem manterão com o município uma relação trabalhista regida pela CLT, sendo sua remuneração e eventuais vantagens a seus membros concedidas por Lei Municipal própria.

### - E como se dá a investidura na função de conselheiro tutelar?

Os 05 (cinco) membros do Conselho Tutelar e seus suplentes são escolhidos pela comunidade local (preferencialmente pelo voto universal dos cidadãos), para um mandato de 03 (três) anos, por intermédio de um processo democrático conduzido pelo CMDCA e fiscalizado pelo Ministério Público (arts. 132 e 139, do ECA). Não podem ser nomeados pelo Executivo e nem ter seus mandatos abreviados ou prorrogados.

### - Quais as atribuições do Conselho Tutelar?

São várias, e estão previstas nos arts. 95, 131, 136, 191 e 194, do ECA. São todas relacionadas à defesa dos direitos de crianças e adolescentes e à fiscalização dos órgãos públicos e entidades encarregados da execução dos programas de atendimento que integram a "Rede de Proteção" acima referida. Dentre elas se encontra a de prestar *assessoria* ao Poder Executivo na *elaboração da proposta orçamentária*, de modo a fazer com que esta *contemple os recursos necessários à implementação e/ou manutenção de planos e programas de atendimento à população infanto-juvenil e suas respectivas famílias* (art. 136, inciso IX, do ECA).

### - Isto significa que o Conselho Tutelar deve participar do processo de elaboração das propostas de leis orçamentárias?

Sim. Mais do que qualquer outro órgão, o Conselho Tutelar tem a exata noção de quais as maiores *demandas e deficiências estruturais* que o município apresenta em sua "Rede de Proteção" acima referida, tendo assim plenas condições de apontar quais programas e serviços devem ser criados, ampliados e/ou readequados à realidade do município. Como tais programas e serviços devem ser vinculados aos órgãos encarregados da execução das políticas públicas, sendo assim custeados (em caráter *prioritário*, como visto acima), com recursos provenientes do orçamento público, nada mais adequado que o Conselho Tutelar participe de sua elaboração e discussão, inclusive e especialmente junto ao CMDCA, bem como na Câmara Municipal. Ademais, trata-se de atribuição expressa, inerente à atuação elementar do Conselho Tutelar na defesa dos direitos infanto-juvenis.

### - Mas o Conselho Tutelar não é um programa de atendimento?

Não. O Conselho Tutelar, como dito acima, é um *órgão municipal especializado na defesa dos direitos infanto-juvenis*, dotado de *autoridade* e de *poderes-deveres* equiparados aos do Juiz da Infância e da Juventude, cuja atuação, nos casos de sua responsabilidade, *substitui* (cf. art. 262, do ECA). Embora o Conselho Tutelar *atenda* promova o *encaminhamento* de crianças, adolescentes e suas respectivas famílias aos serviços e programas em execução no município, não se trata, ele próprio, de um "programa de atendimento".

### - Então não basta criar e manter o Conselho Tutelar para garantir o adequado atendimento à população infanto-juvenil do município?

Não. De nada adianta criar o Conselho Tutelar sem dotá-lo de uma "retaguarda" de programas e serviços capazes de tornar efetivas e eficazes as medidas aplicadas pelo órgão a crianças, adolescentes e suas respectivas famílias. Apenas com a articulação da "Rede de Proteção" acima referida e com a *contínua fiscalização* de seu adequado funcionamento (tarefa que por sinal incumbe não apenas ao CMDCA, mas também ao Conselho Tutelar e aos demais integrantes do "Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente" já referido), é que será possível proporcionar a *todas* as crianças e adolescentes do município a *proteção integral* que lhes é devida.

### - Por que a Prefeitura deve apoiar e fornecer os meios necessários ao funcionamento adequado do Conselho Tutelar?

Porque assim, além de cumprir um *dever elementar* estabelecido por lei, o município estará *investindo* na melhoria das condições de atendimento - e de vida - da população infanto-juvenil local, trazendo benefícios a toda sociedade.



## I. 5 - Da Justiça da Infância e da Juventude e do Ministério Público:

### - Se o atendimento de crianças e adolescentes em situação de risco deve ser realizado pelo Conselho Tutelar, qual o papel da Justiça da Infância e da Juventude?

As causas de competência da Justiça da Infância e da Juventude estão relacionadas no art. 148, do ECA, merecendo especial destaque o julgamento daquelas que visam a defesa dos direitos de crianças e adolescentes no plano *coletivo*. Assim, se o município não cumpre seus *deveres* para com a população infanto-juvenil local, formulando as *políticas públicas* que permitam o efetivo exercício de seus direitos fundamentais, em respeito aos referidos *princípios da prioridade absoluta* e da *proteção integral*, pode ser compelido, pela via judicial, a fazê-lo (arts. 212 e 213, do ECA).

### - E qual o papel do Ministério Público?

Ao Ministério Público incumbe zelar pelo *império da lei*, a *defesa da ordem jurídica* e do *regime democrático*, bem como a *defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis* (art. 127, *caput*, da CF), com especial ênfase à defesa dos direitos e interesses de crianças e adolescentes, tanto no plano *individual* quanto *coletivo*, para o que a lei lhe faculta a tomada de uma série de *medidas judiciais* e *extrajudiciais* (art. 201, do ECA), sem prejuízo da apuração da *responsabilidade civil e administrativa* dos administradores e gestores públicos aos quais se atribui a ação ou omissão lesiva aos interesses infanto-juvenis (arts. 5º, 208 e 216, do ECA).

Tem sido cada vez mais comum o reconhecimento, pelos Tribunais, da possibilidade de o Poder Judiciário, provocado pelo Ministério Público (ou outros legitimados), *compelir* os administradores e gestores públicos ao cumprimento de seus *deveres* para com a população infanto-juvenil, partindo da constatação elementar de que, face o *princípio constitucional da prioridade absoluta à criança e ao adolescente*, não há que se falar em *discricionariedade*, cabendo apenas a definição da *melhor e mais eficiente forma de prestar o atendimento devido*, com vista à *proteção integral* que cabe ao Poder Público proporcionar a *todas as crianças e adolescentes* brasileiras.



Em que pese tal constatação, tendo em vista que os *deveres* impostos aos administradores e gestores públicos pela Lei e pela Constituição Federal, em especial no que diz respeito ao atendimento *prioritário e preferencial* a suas crianças e adolescentes, por intermédio de políticas e programas específicos, capazes de permitir o pleno exercício de seus *direitos fundamentais*, devem ser cumpridos *espontaneamente*, sem a necessidade de qualquer determinação judicial, a intervenção do Poder Judiciário, a princípio, não se faz necessária, e tiver de ocorrer, deverá ser acompanhada de *sanções* aos administradores e gestores omissos, na forma prevista pelos citados arts. 5º, 208 e 216, do ECA.

Assim sendo, não resta dúvida que o administrador ou gestor público consciente de suas obrigações legais e constitucionais para com a população infanto-juvenil local, saberá efetuar um *planejamento* capaz de fazer com que, ao longo de seu mandato, sejam implementadas e/ou reordenadas as políticas e programas de atendimento capazes de proporcionar, através de uma atuação *intersectorial e interdisciplinar articulada e comprometida* com a *efetiva solução* dos problemas enfrentados pelas crianças e adolescentes do município, a *proteção integral* que lhes é devida.

E para tanto, terá no Ministério Público e no Poder Judiciário verdadeiros colaboradores, que lhe fornecerão subsídios adicionais para a adequada estruturação do município de acordo com as maiores demandas de atendimento existentes.



## II - DAS AÇÕES NECESSÁRIAS PARA SE TORNAR UM MUNICÍPIO QUE RESPEITA A CRIANÇA:



O *princípio constitucional da prioridade absoluta* à criança e ao adolescente vale para todos os governantes e partidos políticos, e as obrigações previstas na Lei nº 8.069/90 e na Constituição Federal são *impostas a todos os agentes públicos*.

O que diferencia um **MUNICÍPIO QUE RESPEITA A CRIANÇA** dos demais é a mencionada disposição de seus administradores e gestores de cumprir tais deveres de forma *espontânea*, sem que para tanto tenham de ser compelidos pelo Poder Judiciário.

Tal postura, além de demonstrar que o governante e/ou gestor público possui um elevado *senso de responsabilidade e dever cívico*, trará enormes benefícios não apenas às crianças e adolescentes do município, mas também a toda sociedade, evitando assim possíveis ações de responsabilidade e improbidade que poderia ser ajuizadas em razão da omissão estatal.

São relacionadas, abaixo, algumas das ações elementares que um **MUNICÍPIO QUE RESPEITA A CRIANÇA** deve promover, no sentido da criação de estruturas capazes de proporcionar a *proteção integral* às suas crianças e adolescentes:

- 1** - Elaborar e implementar políticas públicas destinadas à *orientação, apoio e promoção social às famílias*, visando proporcionar a esta condições de assumir as responsabilidades que lhe são inerentes (art. 226, *caput* e §8º c/c art. 227, *caput*, primeira parte, da CF e arts. 101, inciso IV e 129, incisos I a IV, do ECA);
- 2** - Realizar, *imediatamente após a posse*, o *diagnóstico* da situação da infância e da adolescência no município, considerando as peculiaridades locais e com a participação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, do Conselho Tutelar, do Ministério Público, do Poder Judiciário e da sociedade civil organizada, apurando possíveis falhas na estrutura de atendimento existente e tomando, em caráter de urgência, as medidas necessárias para sanar os problemas detectados;
- 3** - Nomear os representantes do governo junto ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, no *prazo máximo de 10 (dez) dias após a posse*, garantindo a participação dos Secretários e Chefes de Departamento Municipais na composição e nas reuniões do órgão, salvo comprovada impossibilidade;

**4** - Criar uma Secretaria ou Departamento Municipal especializado e com atuação direta na área infanto-juvenil e/ou instituir, em cada Secretaria ou Departamento Municipal encarregado da execução das políticas públicas, um setor responsável pela implementação de políticas e programas especificamente destinados ao atendimento de crianças, adolescentes e suas respectivas famílias, que sirva de "referência" aos demais e facilite a articulação de ações conjuntas, nos moldes do previsto no art. 86, do ECA;

**5** - Verificar, em parceria com o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho Tutelar, Ministério Público e Poder Judiciário, a adequação da legislação municipal relativa à área da infância e da juventude às normas e princípios de Direito da Criança e do Adolescente hoje em vigor, encaminhando à Câmara Municipal as propostas de alteração legislativa que se fizerem necessárias;

**6** - Construir, em parceria com o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, um Plano de Governo que tenha como *foco central* o atendimento à população infanto-juvenil local, através de *políticas públicas* desenvolvidas pelos mais diversos setores da administração, com a *mais absoluta prioridade*, em respeito ao disposto no art. 4º, *caput* e par. único, do ECA e art. 227, *caput*, da CF;

**7** - Assegurar a participação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, bem como do Conselho Tutelar, no processo de discussão e elaboração das propostas de leis orçamentárias (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária anual), em cumprimento ao disposto no art. 88, inciso II e 136, inciso IX, do ECA e art. 227, §7º c/c art. 204, inciso II, da CF, sem prejuízo da participação popular preconizada pela Lei nº 10.257/2001 (Estatuto das Cidades) e da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal);

**8** - Assegurar a participação de representantes das Secretarias Municipais de Planejamento e Finanças nas reuniões do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, e *incorporar as deliberações do órgão* relativas às políticas públicas destinadas ao atendimento da população infanto-juvenil, *nas propostas de leis orçamentárias* (Plano Orçamentário Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual), prevendo dotação orçamentária específica no orçamento dos órgãos públicos responsáveis pela execução das políticas públicas correspondentes;

**9** - *Priorizar*, quando da execução do orçamento, ações, serviços e programas destinados ao atendimento da população infanto-juvenil e suas respectivas famílias, em respeito ao *princípio constitucional da prioridade absoluta à criança e ao adolescente* (art. 227, *caput*, da CF e art. 4º, par. único, do ECA);

**10** - Criar ou fortalecer ações de *assistência integral à saúde* de crianças e adolescentes, garantindo a implementação efetiva de estratégias (como o Programa Nacional de Vacinação Infantil) e prevenindo problemas como gravidez não planejada, dependência química, depressão, doenças sexualmente transmissíveis, entre outros;

**11** - *Ampliar o número de vagas em creche e pré-escola* para crianças de zero a cinco anos, tendo como meta, até o final do mandato, a universalização do atendimento na educação infantil (arts. 205 c/c 211, §2º, da CF e art. 52 e seguintes, do ECA);

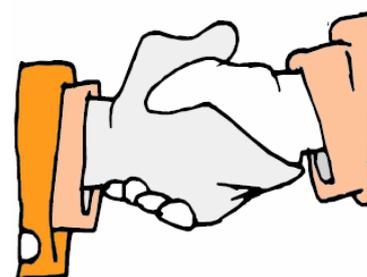
**12** - Promover o *censo* e a *chamada escolar*, zelando para que toda criança ou adolescente tenha acesso à *educação de qualidade*, com a reforma e o adequado equipamento das escolas e centros educacionais, implementação de programas de *contra-turno* e *combate à evasão escolar*, que contemplem o reforço escolar, a realização de atividades esportivas, recreativas e culturais, que permitam o acesso de crianças e adolescentes ao Sistema de Ensino, com aproveitamento, *a qualquer momento* ao longo do ano letivo;

**13** - Proporcionar o transporte escolar de qualidade para todas as crianças e adolescentes matriculados na rede municipal de ensino, bem como para crianças e adolescentes com necessidades especiais e com dificuldade de locomoção e/ou acesso;

**14** - Elaborar e implementar políticas públicas especificamente destinadas à *prevenção* e ao *tratamento especializado* de crianças e adolescentes usuários de substâncias psicoativas (inclusive as chamadas "drogas lícitas", como o álcool e cigarro), através de ações, serviços e programas desenvolvidos pela Secretaria Municipal de Saúde, em parceria com os órgãos encarregados dos setores de Educação, Assistência Social e outros (art. 227, §3º, inciso VII, da CF e art. 101, incisos V e VI, do ECA);

### Você sabia...

Que boa parte dos problemas hoje enfrentados pela sociedade brasileira são decorrentes da falta de investimento em políticas públicas destinadas ao atendimento de crianças e adolescentes?





**15** - Elaborar e implementar um Plano Municipal de Garantia do Direito à Convivência Familiar, tendo por base o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária elaborado em parceria entre o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA e o Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, contemplando, além de ações destinadas ao *fortalecimento dos vínculos familiares*, políticas destinadas a evitar ou *abreviar ao máximo* o tempo de permanência de crianças e adolescentes em abrigos, inclusive através da implementação de *programas de acolhimento familiar* (arts. 19, 28, 90, incisos I, II e III, 101, incisos IV e VIII e 129, incisos I a IV, do ECA);

**16** - Elaborar e implementar uma *política municipal sócio-educativa*, destinada ao atendimento, *em meio aberto*, de *adolescentes em conflito com a lei e suas famílias*, compreendendo ações, serviços e programas de prevenção ao uso de substâncias psicoativas e à evasão escolar, programas de liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade, a serem executados pela administração direta ou em parceria com entidades não governamentais, contemplando ações intersetoriais. Zelar para que a política de atendimento aos adolescentes em conflito com a lei (que também deverá atender a egressos da internação), contemple o *envolvimento da comunidade* e lhes ofereça *alternativas concretas* para a construção de um *novo projeto de vida*, baseado em valores como a *cidadania, a ética, o respeito, a honestidade e a solidariedade*;

**17** - *Combater a violência doméstica* caracterizada pelos maus-tratos físicos e psicológicos, negligência e abuso sexual (arts. 226, §8º e 227, §4º, da CF), através da elaboração e implementação de uma política municipal específica, que contemple o planejamento de ações intersetoriais voltadas à prevenção, repressão e atendimento especializados das vítimas, compreendendo a realização de campanhas públicas de esclarecimento sobre a necessidade de denunciar tais situações; a qualificação dos profissionais das redes de saúde, educação, assistência social, bem como integrantes das Polícias Civil e Militar e os conselheiros tutelares para identificar esses casos e prestar o atendimento adequado às crianças, adolescentes e suas famílias. Criar mecanismos destinados a facilitar a "notificação obrigatória" de casos de violência contra crianças e adolescentes, conforme previsto nos arts. 13, 56, inciso I e 245, do ECA;

**18** - *Prevenir e enfrentar a violência e a exploração sexual de crianças e adolescentes* em todas as suas manifestações (art. 227, §4º, da CF). Mapear a situação no município. Fortalecer os mecanismos de repressão desses crimes e responsabilização dos culpados, aprimorando também a rede de proteção social das crianças e adolescentes. Adotar políticas públicas de prevenção e atendimento das vítimas e de suas famílias, através de programas de orientação, apoio financeiro e médico-psicológico e geração de renda;

**19** - Prevenir, combater e *erradicar do município o trabalho infantil e a exploração do trabalho do adolescente* em todas as suas formas. Mapear a situação no município, identificando crianças e adolescentes explorados. Investir na criação de uma rede de Educação Integral Inclusiva, implementando, no turno complementar ao das aulas formais, atividades educacionais, esportivas e culturais. Oferecer programas de orientação, apoio financeiro e geração de emprego e renda para os adultos integrantes das famílias;

**20** - Desenvolver políticas específicas para ampliar as oportunidades de participação e reduzir a vulnerabilidade dos adolescentes. Implementar políticas públicas de *qualificação profissional e geração de emprego e renda*, oferecendo programas de aprendizagem ou cursos profissionalizantes articulados com a conclusão do ensino fundamental e o acesso ao ensino médio, sintonizados com o mundo de trabalho da região, preparando adolescentes para o primeiro emprego, o empreendedorismo e sua realização profissional;

**21** - *Integrar todos os órgãos da administração pública municipal* envolvidos em questões atinentes à criança, ao adolescente e às suas famílias, através da articulação de ações intersetoriais, implementando uma verdadeira "*Rede Municipal de Proteção aos Direitos da Criança e do Adolescente*";

**22** - *Democratizar*, efetivamente, a gestão das políticas de saúde, educação, assistência social, cultura, esporte e lazer, promovendo e garantindo ampla participação popular;

**23** - Assegurar a participação de crianças e adolescentes nas decisões políticas do município, incentivando-os a participar de *organizações estudantis* e, por meio delas, participar das reuniões do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente local, garantindo-lhes vez e voz no processo de tomada de decisões pelo Órgão. Promover atividades que facilitem sua participação na elaboração do Orçamento Municipal. Criar *Ouvidoria na cidade*, coordenada por adolescentes, cuja missão será receber as sugestões de meninos e meninas;

**24** - Fortalecer a atuação do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, bem como dos demais Conselhos Sociais previstos em lei, reconhecendo-os como *órgãos deliberativos e controladores das políticas públicas e das ações governamentais* no município;

**25** - Fortalecer o Conselho Tutelar local, reconhecendo-o como *órgão autônomo e essencial* ao Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente, encarregado de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente no município;

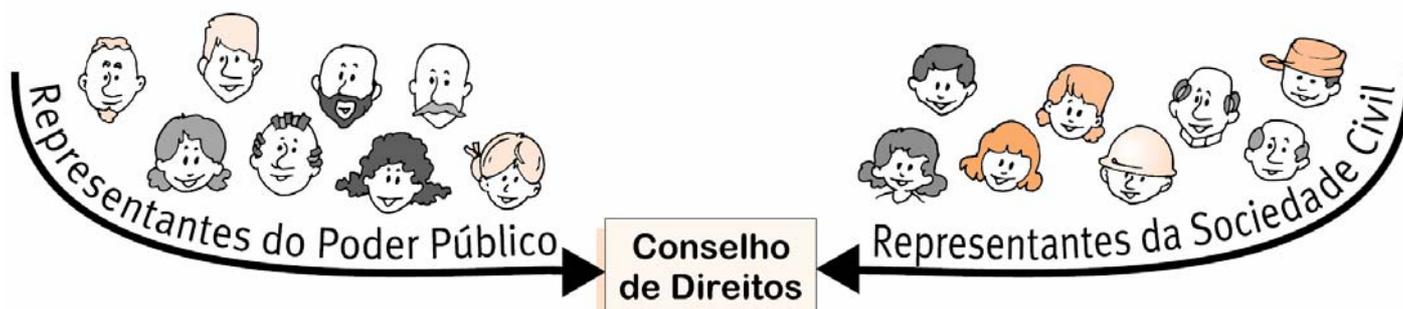
**26** - Dotar o Conselho Tutelar local de *estrutura adequada* ao atendimento da população, através de recursos humanos, sede própria, em local de fácil acesso, veículo próprio ou de utilização privativa, telefone, computador e material de expediente em quantidade suficiente às necessidades do órgão. Os recursos necessários ao adequado e ininterrupto funcionamento do Conselho Tutelar, inclusive no que diz respeito à remuneração de seus membros e sua formação continuada (através da participação em eventos na área da infância e em cursos e programas de capacitação, ainda que realizados em outros municípios), devem ser previstos no *orçamento público municipal* (art. 134, par. único, do ECA), estando também amparados pelo princípio constitucional da prioridade absoluta à área infanto-juvenil. A remuneração dos membros do Conselho Tutelar deve ser compatível com a natureza e relevância do serviço prestado, pois a valorização do trabalho do conselheiro reverterá em benefício do atendimento à população;

**27** - Contribuir para *articulação* entre o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente e os demais Conselho Setoriais (Assistência Social, Educação, Saúde etc.), Conselho Tutelar, Poder Judiciário, Ministério Público, entidades não governamentais de atendimento e demais integrantes do Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente, na perspectiva da sua integração à "*Rede de Proteção aos Direitos da Criança e do Adolescente*" já referida;

**28** - Fornecer o *suporte técnico e administrativo* necessário à *implementação e operacionalização do Fundo Especial para a Infância e Adolescência - FIA municipal*, gerido pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, garantindo-lhe dotação orçamentária anual própria, sem prejuízo da previsão, diretamente no orçamento dos órgãos encarregados da execução das políticas públicas, dos recursos necessários à implementação dos programas e serviços a seu cargo, observado, em qualquer caso, o princípio constitucional da prioridade absoluta à criança e ao adolescente;

**29** - Contribuir com as campanhas de arrecadação de recursos para o FIA municipal, inclusive através do estímulo aos servidores municipais para efetuar doações, nos moldes do previsto no art. 260, *caput*, do ECA;

**30** - Zelar para o adequado funcionamento da "*Rede Municipal de Proteção aos Direitos da Criança e do Adolescente*", através da fiscalização permanente dos programas e serviços destinados ao atendimento da população infanto-juvenil em execução, e da tomada das medidas cabíveis no sentido de assegurar sua eficácia, devendo para tanto estabelecer parcerias com o CMDCA, Conselho Tutelar, Ministério Público e Poder Judiciário.





**1** - Todo administrador ou gestor público tem o dever de respeito ao *princípio constitucional da prioridade absoluta à criança e ao adolescente* (art. 227, *caput*, da CF e art. 4º, *caput* e par. único, do ECA), quer na definição das políticas sociais públicas, quer na elaboração e execução orçamentária, do que o atendimento a crianças e adolescentes.

**2** - Logo no início do mandato o Prefeito deve nomear, entre os representantes das áreas mais sensíveis ao atendimento de crianças e adolescentes (como, por exemplo, saúde, educação, assistência social, cultura, esporte, lazer etc.), os integrantes da ala governamental do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA, evitando assim que a atuação de tal órgão sofra qualquer interrupção. Deve também nomear, na condição de conselheiros ou assessores diretos do CMDCA, representantes dos setores de *planejamento* e *finanças* do município (haja vista que as decisões do órgão devem ser tomadas com base na realidade orçamentária e financeira do município e precisam ter respaldo no orçamento público).

**3** - Cabe ao Prefeito e aos gestores públicos dar *pleno cumprimento* à política de atendimento definida pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA (órgão do qual o governo faz parte), fazendo constar do orçamento público os recursos que para tanto se fizerem necessários. Assim, por exemplo, se o CMDCA delibera no sentido da ampliação de vagas em creches e pré-escolas ou a criação de programa destinado à profissionalização de adolescentes ou, ainda, para atendimento à saúde de crianças e adolescentes, deve o Prefeito garantir a materialização de tal política de atendimento, disponibilizando os recursos humanos, físicos, materiais e orçamentários ao seu efetivo e integral cumprimento.

**4** - Eventual omissão do CMDCA não pode servir de pretexto para que o Executivo deixe de priorizar a criança e o adolescente em suas ações. Neste caso, deve o Prefeito e sua equipe de governo, mediante reuniões regulares, identificar as demandas existentes, bem como eventuais falhas na sistemática de atendimento à população infanto-juvenil em execução no município (sobretudo nas áreas de educação, saúde, promoção social etc.), elaborando projetos e programas específicos, definindo as ações a serem desenvolvidas e estabelecendo um cronograma, com a designação dos responsáveis pela sua execução e pelo seu monitoramento, tudo com a necessária previsão de verbas orçamentárias correspondentes, sem prejuízo da realização de eventuais convênios e parcerias.

**5** - Dentre as ações a serem desenvolvidas merecem destaque: a garantia de uma *educação de qualidade* (vagas suficientes em creches e pré-escolas, combate à evasão escolar, contra-turno e reforço escolar, merenda suficiente e adequada, ensino de boa qualidade etc.); *assistência integral à saúde* (amparo à gestante e ao recém nascido, vacinação regular, acompanhamento nutricional, da relação peso/altura, fornecimento de medicamentos, suplementação alimentar, realização de campanhas de esclarecimento e prevenção de doenças em geral e à gravidez na adolescência, prevenção e tratamento de usuários de substâncias entorpecentes, orientação e tratamento psicológico, atendimento médico e odontológico regulares etc.); *amparo* e *promoção social* (programas de orientação e apoio às famílias, profissionalização de adolescente e seus pais ou responsável, aprendizado, cultura, esporte e lazer etc.), *proteção especial e sócio-educação* (programas sócio-educativos em meio aberto, de reinserção social e familiar, abrigos e casas-lares etc.).

**6** - O Prefeito ou gestor público que descumprir as Resoluções do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, além de estar sujeito a ser compelido a fazê-lo pela via judicial, poderá ter suas *contas desaprovadas* pelo Tribunal de Contas, responder pela prática de *ato de improbidade administrativa* e, a depender do caso, por *crime de responsabilidade* (arts. 5º, 208, 212, 213 e 216, do ECA, art. 11, da Lei nº 8.429/92 e art. 1º, inciso XIV, do Dec. Lei nº 201/67). O mesmo ocorrerá, independentemente da existência de Resolução do CMDCA, caso não respeite o *princípio da prioridade absoluta à criança e ao adolescente*, deixando de prever no orçamento os recursos necessários ao atendimento - em caráter prioritário e preferencial - da população infanto-juvenil do município ou privilegiando outros setores ao longo da execução orçamentária.



**7** - Cabe ao Prefeito ou gestor público respeitar e fazer respeitar a autoridade do Conselho Tutelar, como órgão especializado na defesa dos direitos infanto-juvenis, devendo garantir o seu funcionamento ininterrupto, mediante a disponibilização de recursos humanos, espaço físico adequado, material de expediente, equipamentos e veículos necessários, além do pagamento - na forma da Lei Municipal - dos salários dos Conselheiros Tutelares. Deve, ainda, garantir, através das respectivas secretarias, departamentos e setores administrativos - o *efetivo respeito* e *pronto atendimento* às decisões e *requisições* do Conselho Tutelar, ciente de que eventual insurgência deverá ser suscitada em Juízo (art. 137, do ECA), sob pena do cometimento de *infração administrativa* e, inclusive, caracterização de eventual *crime de desobediência* (art. 249, do ECA e art. 330, do CP).

**8** - Enfim, cabe ao Prefeito ou gestor público respeitar e fazer respeitar o *princípio da prioridade absoluta à criança e ao adolescente* porque:

- A Constituição Federal e o Estatuto da Criança e do Adolescente assim o determinam, não havendo liberdade para que o administrador público - cujas ações são balizadas pelo *princípio da legalidade* - atue de forma diversa, inclusive sob pena de *responsabilidade* e da prática de *ato de improbidade administrativa*;
- Está comprovado - e os países desenvolvidos sabem disso - que somente com o *maciço e efetivo investimento na área da infância e juventude*, será possível, erradicar a pobreza, a marginalização social, e a violência, assim como superar as desigualdades sociais, construindo um sociedade progressivamente melhor e mais justa.

**FAÇA DE SEU MUNICÍPIO UM MUNICÍPIO QUE RESPEITA A CRIANÇA!**

**QUEM INVESTE NA CRIANÇA, TEM UM RETORNO GARANTIDO!**

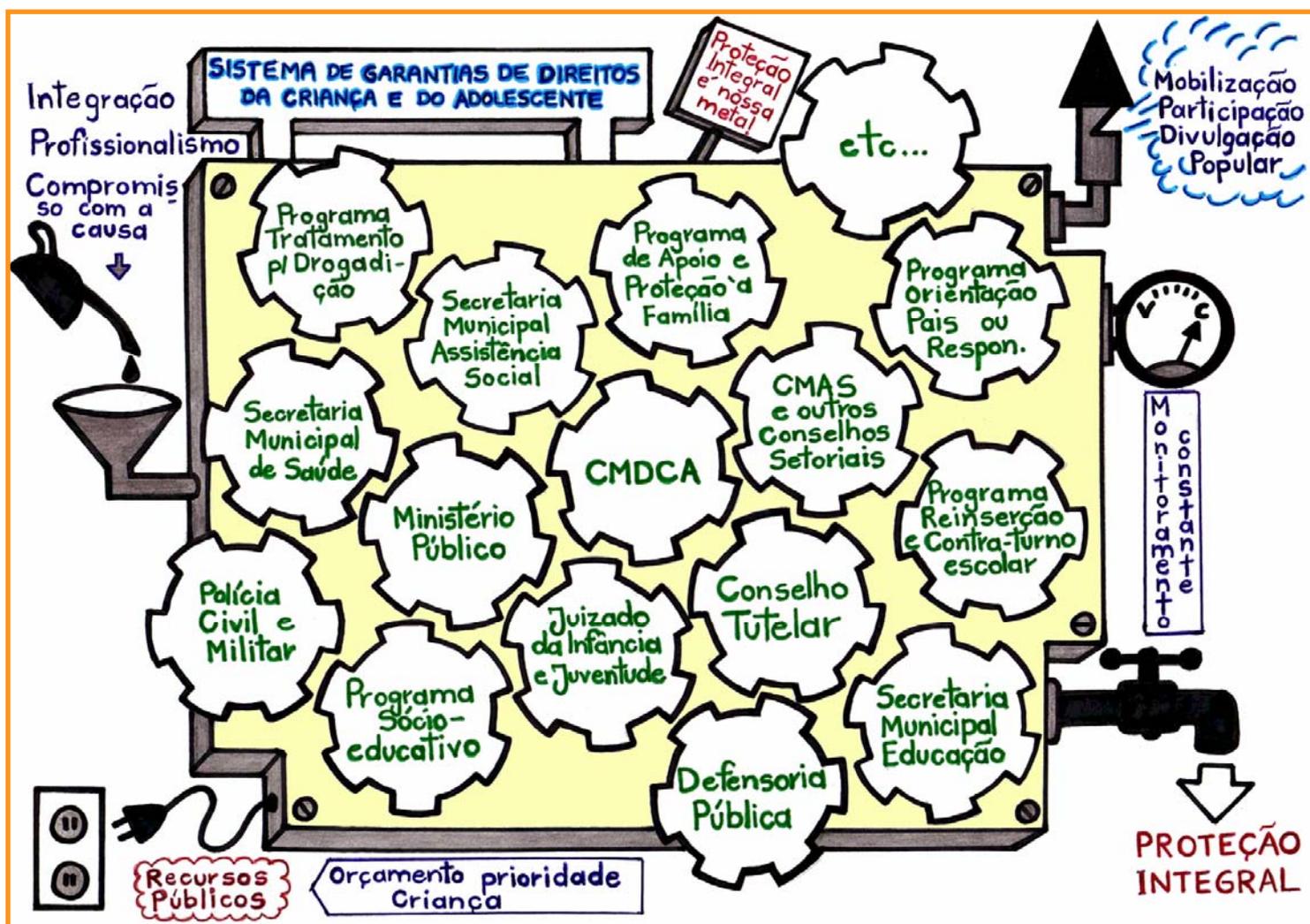
**LUGAR DE CRIANÇA É NA FAMÍLIA, NA ESCOLA  
E NOS ORÇAMENTOS PÚBLICOS!**



## COMO OBTER INFORMAÇÕES ADICIONAIS E O AUXÍLIO NECESSÁRIO PARA IMPLEMENTAÇÃO DAS AÇÕES RELACIONADAS NESTE MANUAL:

O Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Criança e do Adolescente, coordenado pela Procuradora de Justiça Miriam de Freitas Santos e integrado pelos Promotores de Justiça Murillo José Digiácomo e Márcio Teixeira dos Santos, conta com página na *internet*, que pode ser acessada pelo *site* do Ministério Público do Estado do Paraná ([www.mp.pr.gov.br](http://www.mp.pr.gov.br)) e que possui farto material doutrinário relativo ao tema, assim como modelos de programas e projetos sociais que podem ser utilizados para implementação de iniciativas semelhantes em todos os municípios paranaenses. Possui ainda *links* com outros *sites* especializados, que podem ser consultados pelos profissionais encarregados do planejamento das ações e/ou da elaboração dos projetos a serem implementados.

Informações adicionais, assim como o suporte técnico necessário podem ser também obtidos junto aos escritórios regionais da Secretaria de Estado da Criança e da Juventude, nos endereços publicados no *site* da SECJ na *internet*: [www.secj.pr.gov.br](http://www.secj.pr.gov.br), bem como no mencionado *site* do CAOPCA/PR.



### Ministério Público do Estado do Paraná

Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça da Criança e do Adolescente

Av. Marechal Floriano Peixoto, nº 1.251 - Rebouças - Curitiba - Paraná - CEP 80230-110

Fones (41) 3250-4701 / 4702 / 4725 - [caopca@mp.pr.gov.br](mailto:caopca@mp.pr.gov.br)

Imagens extraídas e convertidas da versão eletrônica do livro "Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselho Tutelar: orientações para criação e funcionamento", publicado pelo CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, Brasília – 2007. A ilustração "Sistemas de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente" é cópia de desenho livre do Dr. Murillo José Digiácomo.