



A REGULAMENTAÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: UMA ANÁLISE DAS LEGISLAÇÕES MUNICIPAIS SOBRE A POLÍTICA DE ATENDIMENTO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE NO ESTADO DO ACRE

THE REGULATION OF THE MUNICIPAL COUNCILS ON THE RIGHTS OF THE CHILD AND ADOLESCENTS: AN ANALYSIS OF MUNICIPAL LEGISLATION ON CHILD AND ADOLESCENT CARE POLICY IN THE STATE OF ACRE

<i>Recebido em:</i>	13/03/2022
<i>Aprovado em:</i>	20/06/2022

André Viana Custódio¹

Daiisson Gomes Teles²

RESUMO

Esse artigo tem como objetivo analisar o quadro legislativo legal sobre o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do adolescente no Estado do Acre, fazendo uma construção normativa da implementação das políticas públicas de atendimento. Os objetivos específicos visam estudar o contexto e os procedimentos para criação, composição, organização e as atribuições dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, bem como analisar o contexto de implantação desses conselhos nos municípios do Estado do Acre. O

¹ Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina, com Pós-doutorado pela Universidade de Sevilha/Espanha. Coordenador Adjunto e Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado – da Universidade de Santa Cruz do Sul. Endereço eletrônico: andreviana.sc@gmail.com

² Mestrando no Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC); Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Acre. Endereço eletrônico: dgteles@mpac.mp.br



método de abordagem é o dedutivo. O método de procedimento é o monográfico com técnicas de pesquisa bibliográfica e documental.

Palavras-Chave: Direitos Humanos. Criança. Adolescente. Políticas Públicas.

ABSTRACT

This article aims to analyze the legal legislative framework on the Municipal Council for the Rights of Children and Adolescents in the Acre State, making a normative construction of the implementation of public care policies. The specific objectives aim to study the context and procedures for the creation, composition, organization and attributions of the Municipal Councils for the Rights of Children and Adolescents, as well as analyzing the context of implementation of these councils in the municipality of Acre State. The approach method is deductive. The procedure method is the monographic with bibliographic and documental research techniques.

Key-words: Human Rights. Child. Adolescent. Policies.

INTRODUÇÃO

O presente artigo aborda o tema regulamentação dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente: uma análise das legislações das políticas municipais de atendimento à criança e ao adolescente nos municípios do Estado do Acre. Tem por objetivo geral estudar o marco normativo sobre Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente e como objetivos específicos pesquisar o contexto, procedimentos para criação, composição, organização e atribuições dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e analisar o contexto de implantação dos Conselhos Municipais dos Direitos



da Criança e do Adolescente nos municípios do Estado do Acre com base nas legislações municipais e os procedimentos para a garantia de sua implantação.

A problema aborda os mecanismos de responsabilização por omissão do ente público na instituição dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente. Já a hipótese busca aferir se a legislação protetiva vem sendo adotada e cumprida pelo município, em especial quanto as diretrizes da política de atendimento previstas no art. 88 do ECA, tais como: I - municipalização do atendimento; II - criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais;

O método de abordagem é dedutivo, partindo da análise das premissas gerais sobre o tema para depois especificá-las. As técnicas de pesquisa são bibliográficas e a documental. A pesquisa bibliográfica foi realizada em bases de dados de bibliotecas universitárias, bem como das seguintes bases de dados disponíveis na rede mundial de computadores: Academia.edu, Google Acadêmico, SciELO, Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES, Portal de Periódicos da CAPES e Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações.

No que diz respeito à pesquisa documental, a mesma ocorreu por meio da consulta às bases de dados do Portal da Legislação do Planalto, Conselho Nacional de Justiça, Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos do Governo Federal, Governo do Estado do Acre e Sistema de Informação para a Infância e a Adolescência.

1. Os Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente.

A Constituição Federal de 1988 representou um importante marco histórico nacional no momento em que se instalou no Brasil o modelo de Estado Democrático e Social de Direito, fundado no princípio da dignidade da pessoa humana e na garantia dos direitos



fundamentais. Trata-se de uma garantia do ideal de democracia e liberdade, prescrevendo que todo cidadão tem o direito de receber a tutela do Estado, cabendo a este a realização e efetivação de políticas públicas para todas as pessoas.

Neste sentido, a nova constituição trouxe inúmeras inovações na área de políticas públicas de proteção à população infante-juvenil, o qual foi corroborado com o advento do Estatuto da Criança e do Adolescente que, somados, iniciaram um processo de fortalecimento das políticas públicas, uma vez que a infância e a adolescência passaram a ser consideradas matéria de prioridade absoluta, merecedora de proteção integral por parte da família, sociedade e do Estado. Com isso, faz surgir no ordenamento jurídico brasileiro profundas mudanças nas estratégias de planejamento, implementação e controle das políticas públicas relacionadas ao Direito da Criança e do Adolescente.

De início, estabeleceu-se um modelo compartilhamento de competências que, aliado a um processo de democracia participativa, modificou a atuação dos entes públicos - União, Estados e Municípios-, visando precipuamente a formulação e implementação de políticas públicas que assegurem a garantia dos direitos das crianças e adolescentes, de forma integrada e articulada, tudo em observância aos princípios da descentralização político-administrativa e da participação popular. Esse processo participativo de elaboração conjunta, envolvendo representantes de todas as esferas de governo, da sociedade civil organizada e de organismos internacionais, legitimam e fortalecem as políticas estabelecidas para o público infante-juvenil.

E um dos grandes instrumentos foi exatamente a instituição do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, detentor de diversas atribuições e responsável por estabelecer as diretrizes necessárias para a articulação das responsabilidades do poder público e dos diversos atores sociais, tudo como forma de alcançar a promoção, proteção e defesa do direito de crianças e de adolescentes, além da convivência familiar e comunitária. Inaugura-se um processo de descentralização político-administrativa onde cada município



detém a tarefa de ser o grande protagonista na formulação das políticas e ações voltadas ao segmento, convocando administradores públicos e a sociedade civil organizada para uma ação conjunta direcionada pelo princípio da democracia participativa.

E aqui surge o grande objetivo do presente artigo, qual seja, fazer uma análise da regulamentação dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente, abordando as diretrizes legislativas federais e municipais direcionadas a implementação das políticas públicas de atendimento à criança e ao adolescente nos municípios do Estado do Acre.

1.1 O Contexto dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente no Brasil.

A Constituição Federal de 1988 alterou decisivamente a formulação de políticas públicas direcionadas a defesa e proteção das crianças e dos adolescentes. De forma geral, criou-se um regime de colaboração e um modelo de responsabilidade compartilhada norteado pela descentralização de Políticas públicas e de proteção especial voltados a prestação de serviços básicos, tudo como forma de estabelecer condições jurídicas e institucionais para a formação e o funcionamento de órgãos de controle social e de participação da sociedade civil na gestão pública.

Essa forma de participação social ocorre em âmbito federal, estadual e municipal, sendo uma verdadeira conquista popular oriunda dos debates e das mobilizações populares que reivindicavam a institucionalização da presença da sociedade civil nas decisões tomadas pelo Poder Executivo. Nesta perspectiva, os direitos fundamentais da criança e do adolescente foram expressamente previstos no art. 227 da Magna Carta, a qual estabelece que:



É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1988).

Com o advento da Constituição Federal de 1988, foi inserido um novo paradigma no direito brasileiro, consubstanciado no princípio da prioridade absoluta ao direito da criança e do adolescente. Surge o marco normativo constitucional que deu origem ao arcabouço legislativo de garantia dos direitos da população infanto-juvenil que veio a substituir a doutrina do menor em situação irregular pela teoria da proteção integral, conferindo as crianças e aos adolescentes o caráter de sujeitos de direitos.

A Teoria da Proteção Integral sustenta Veronese, desempenha papel estruturante no sistema na medida em que o reconhece sob a ótica da integralidade, ou seja, o reconhecimento de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana e, ainda, direitos especiais decorrentes da condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, que se articulam, produzem e reproduzem de forma recíproca. (CUSTÓDIO, 2008)

Essa necessidade de participação popular e descentralização da gestão político-administrativa tomou força com a previsão constitucional estabelecida no artigo 204, incisos I e II, da Constituição Federal, que confere as principais diretrizes que devem ser seguidas:



Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. (BRASIL, 1988)

Passados dois anos da promulgação da nova Carta Magna, foi sancionada a Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990, criando o Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990), concretizando diversos princípios e determinando que toda criança e adolescente tenha a primazia do atendimento nos serviços públicos, a preferência na formulação e execução de políticas públicas, e, especialmente, a destinação privilegiada de recursos para as áreas direcionadas à proteção da criança e do adolescente, senão veja-se:

Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende:



- a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;
- b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
- c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;
- d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude. (BRASIL, 1990)

Nesta perspectiva o Estatuto da Criança e do Adolescente consagrava a proteção integral à infância e à adolescência no país, estabelecendo as diretrizes e as linhas de ação da política de atendimento. Surge assim, o marco temporal de nascimento dos Conselhos de Direitos de Crianças e dos Adolescentes:

Art. 88. São diretrizes da política de atendimento:

[...]

II - criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais; (BRASIL, 1990)

Surge assim, um comando normativo legal que obriga todos os municípios do Brasil a criarem seus Conselhos Municipais de Direitos das crianças e dos adolescentes, uma vez que o Estatuto deixa absolutamente claro a necessidade de existência do Conselho para o pleno funcionamento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Com



essa obrigatoriedade e atendendo as exigências legais, os municípios brasileiros passaram a criar seus Conselhos municipais de direitos da criança e do adolescente. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE):

[...] no ano de 2014, 98,4% dos 5.570 municípios brasileiros possuíam Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA). A diferença entre as regiões do país era muito pequena. Apenas nas regiões Norte (com 96,9%) e Centro-Oeste (com 97,9%) o percentual era ligeiramente menor”. (IBGE, 2014)

Diante deste cenário, observa-se que a política do atendimento à criança e ao adolescente deverá ser executada por todas as esferas de governo, tendo nos municípios o grande órgão executor das ações, cabendo aos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente a competência para deliberar quanto às políticas públicas voltadas à criança e ao adolescente, tudo como decorrência do princípio constitucional da Prioridade Absoluta, razão pela qual torna-se necessário que os Conselhos de direitos sejam instalados em todos os municípios.

1.2 Procedimentos e obrigatoriedade de instituição em todos os municípios.

Diante do arcabouço normativo estabelecido pela Constituição Federal e pelo próprio Estatuto da Criança e do Adolescente para a criação dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente em todos os municípios do Brasil, surge a necessidade de descentralização das atividades relacionadas a formulação, implementação e o controle das políticas públicas voltadas a infância e à adolescência.



Nesta perspectiva, o art. 88, inciso II, do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), deixa claro que os Conselhos devem ser criados mediante iniciativa exclusiva de lei do chefe do Poder Executivo, o qual deverá ser encaminhando ao Poder Legislativo para que seja discutido e aprovado. Sendo aprovado, deverá ser constituído com a nomeação dos representantes governamentais e não-governamentais. Portanto, a lei municipal deve estar totalmente alinhada às normas definidas na Constituição Federal e no Estatuto da Criança do Adolescente, devendo ser respeitado o pacto federativo e a autonomia dos entes municipais.

Conforme o art. 2º, da Resolução nº.116/2006 do CONANDA, o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente deverá ser criado por lei, integrando a estrutura de governo do Município, com autonomia decisória previamente definidas na lei de constituição, especialmente quanto às matérias de sua competência, conforme as suas atribuições institucionais de controle e deliberação das políticas públicas. A criação, portanto, depende de lei específica, em respeito ao princípio da reserva legal, sendo que cada município deverá elaborar sua própria lei instituindo o Conselho de Direitos e a Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente. (BRASIL, CONANDA, 2006)

É necessário que cada município estabeleça na lei municipal e cada Conselho estabeleça em seus regimentos internos o conjunto de atribuições decorrentes de sua natureza deliberativa e de controle como forma de respaldar sua atuação e garantir os direitos da criança e do adolescente (CUSTÓDIO, HAMMES, 2017, p. 72)

Importante destacar que dentro deste processo de criação do Conselho de Direitos, deve ser definido os princípios e mecanismos que devem orientar o planejamento da política municipal de atendimento, devendo ser estabelecido um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais que garantam a proteção integral e a prioridade



absoluta estabelecidas no direito da criança e do adolescente. Como decorrência, cabe ao Chefe do Poder Executivo a regulamentação da Lei via Decreto Municipal instituindo o órgão, nomeando os representantes governamentais e comunicando o Fórum Permanente de Entidades Não-governamentais para que proceda a escolha dos representantes não-governamentais.

Por sua vez, cabe ao Conselho de direitos editar resoluções e deliberar sobre as ações necessárias para a formulação de políticas públicas destinadas a promoção e proteção do público infante juvenil, cabendo aos órgãos do Poder Executivo executar as deliberações tomadas pelo Conselho.

No âmbito municipal, é necessário que cada município estabeleça na lei municipal e cada Conselho estabeleça em seus regimentos internos o conjunto de atribuições decorrentes de sua natureza deliberativa e de controle como forma de respaldar sua atuação e garantir os direitos da criança e do adolescente (CUSTÓDIO, HAMMES, 2017, p. 72).

Os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente constituem um instrumento eficaz com plenas condições de contribuição nesse processo e, no âmbito municipal, são responsáveis pela elaboração, deliberação, acompanhamento e fiscalização dos Planos Municipais de Direitos Humanos da Criança e do Adolescente. (CUSTÓDIO, HAMMES, 2017, p. 84).

Mesmo diante da previsão constitucional, é nas leis orgânicas dos municípios que estão mais detalhadas as informações sobre os conselhos, tais como as regulamentações necessárias, as atribuições, funções e o próprio funcionamento dos conselhos. Portanto, o



reconhecimento dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente como órgãos deliberativos e controladores das políticas públicas constitui uma forma organizada de distribuição de competências e atribuições entre os entes públicos e particulares, tudo como forma de garantir a efetivação dos direitos de crianças e adolescentes de modo a fortalecer o Sistema de Garantias de Direitos.

1.3 Composição, organização e atribuições

Os conselhos municipais de direitos da criança e do adolescente são guiados pelos princípios da descentralização político-administrativa e da participação da população na formulação e controle das políticas públicas. Para tanto, exige-se a participação direta da população local, bem como das entidades governamentais e não governamentais na deliberação e controle de políticas públicas para a área da infância e do adolescente, devendo ser atendido o disposto no art. 204, inciso II da Constituição Federal.

Da mesma forma, cabe aos conselhos estabelecer a articulação intersetorial prevista no art. 70-A do Estatuto da Criança e do Adolescente. Nesta perspectiva, o Estatuto estabelece de maneira objetiva a composição do conselho municipal de direitos da criança e do adolescente, devendo ser garantida a paridade na constituição do conselho, podendo cada Lei Municipal estabelecer condições de funcionamento, conforme as características locais e o porte do município. De qualquer forma, deve ser respeitado a paridade entre governo e sociedade, ou seja, metade dos seus membros é composta por representantes governamentais escolhidos e nomeados pelo chefe do Poder Executivo do respectivo nível e a outra metade é escolhida pela sociedade civil, através das suas organizações representativas, respeitado o previsto no art. 88, inciso II do ECA:

Art. 88. São diretrizes da política de atendimento:



II - criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais; (BRASIL, 1990)

Percebe-se assim a importância dos Conselhos de Direitos para a sociedade brasileira pois, além de promover a cidadania e possibilitar o debate de ideias, também atuam como articuladores de ações que priorizam o bem-estar do público infante-juvenil. Ademais, a criação e o funcionamento dos conselhos de direitos devem respeitar os parâmetros estabelecidos no Direito da Criança e do Adolescente e aprimorar as suas ações conforme as recomendações estabelecidas pelos conselhos nacional e estadual dos direitos da criança e do adolescente.

O funcionamento destes Conselhos deverá se dar nos três níveis federativos (municipal, estadual e federal) e se pautará na ideia de descentralização e participação popular, almejando definir e implantar a política de atendimento e servindo como instância de decisão e controle das iniciativas do Estado e da sociedade civil. (VERONESE; SILVEIRA, 2011, p. 197)

Dentre as principais medidas, destaca-se a necessidade do processo de escolha se dá em sessenta dias após o Poder Executivo sancionar a lei de criação do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, conforme o art. 8º da Resolução nº 105/2005 do Conanda, sendo que esse processo deve ser executado sem a interferência do poder público, em assembleia própria e especificamente designada para o ato, com participação das entidades



civis e não governamentais que se enquadrem na situação de promoção, defesa e garantia dos direitos humanos da criança e do adolescente (BRASIL, CONANDA, 2005), sendo respeitado o princípio da participação popular adotado pelo art. 204, inciso II da Constituição Federal. (BRASIL, 1988)

No que se refere as atribuições dos Conselhos de Direitos, destaca-se o papel de controle e fiscalização das políticas públicas e das entidades de atendimento atuantes no seu campo de competência, além das atividades de planejamento, promoção, mobilização, articulação, controle e fiscalização. Ademais, podem estabelecer critérios para o funcionamento e indicadores de controle para a avaliação das políticas públicas destinadas a crianças e aos adolescentes. Com efeito, devem garantir as políticas públicas previstas no art. 87 do Estatuto da Criança e do Adolescente:

Art. 87. São linhas de ação da política de atendimento:

I - políticas sociais básicas;

II - políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que deles necessitem;

III - serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão;

IV - serviço de identificação e localização de pais, responsável, crianças e adolescentes desaparecidos;

V - proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente.

VI - políticas e programas destinados a prevenir ou abreviar o período de afastamento do convívio familiar e a garantir o efetivo exercício do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes;



VII - campanhas de estímulo ao acolhimento sob forma de guarda de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar e à adoção, especificamente inter-racial, de crianças maiores ou de adolescentes, com necessidades específicas de saúde ou com deficiências e de grupos de irmãos. (BRASIL, 1990)

Cabe ainda aos Conselhos construir e manter diagnóstico atualizado sobre a situação de crianças e adolescentes no âmbito do seu território, o qual deverá contar com a participação da comunidade, das famílias, das crianças e dos adolescentes. Com isso, torna-se possível estabelecer políticas públicas de atendimento interligadas com as metas e os planos decenais de Direitos Humanos de Crianças e Adolescente. Aliás, uma das principais atribuições dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, conforme disposto na Resolução n. 171, de 04 de dezembro de 2014, do CONANDA:

Art. 5º Compete ao Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente:

- I – aprovar e deliberar o respectivo plano decenal dos direitos humanos de crianças e adolescentes;
- II – apoiar e articular a implementação das ações do plano decenal dos direitos humanos de crianças e adolescentes;
- III – articular com os órgãos do Poder Executivo e Legislativo visando à inserção de ações constantes do plano decenal dos direitos da criança e do adolescente no plano plurianual e na lei orçamentária;
- IV – definir instrumentos de avaliação e monitoramento da implementação do plano decenal dos direitos humanos de crianças e adolescentes; e



V – encaminhar o respectivo plano decenal dos direitos humanos de crianças e adolescentes ao Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Parágrafo único. Compete aos Conselhos Estaduais dos Direitos da Criança e do Adolescente estimular e apoiar os Conselhos municipais para o cumprimento desta Resolução. (BRASIL, CONANDA, 2014)

O Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente também é responsável pela deliberação dos recursos dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente, bem como deve fiscalizar a aplicação dos seus recursos, além de verificar seu uso de acordo com as normas específicas para a aplicação de recursos públicos. Ademais, conforme o art. 91 do Estatuto da Criança e do Adolescente detêm a atribuição de registrar as entidades de atendimento e os programas governamentais de atendimento a crianças e adolescentes atuantes no seu território:

Art. 91. As entidades não-governamentais somente poderão funcionar depois de registradas no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, o qual comunicará o registro ao Conselho Tutelar e à autoridade judiciária da respectiva localidade. (BRASIL, 1990)

Logo, cabe aos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente exercer o poder deliberativo e vinculante, o qual pode obrigar a administração pública a realizar as ações voltadas para a proteção e defesa do público infante-juvenil, mormente no acompanhamento e nas deliberações da política municipal voltada à saúde, educação e assistência social,



atuando tanto na articulação institucional como na intersetorial de forma a assegurar as ações previstas nos planos decenais.

2. Os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente no Estado do Acre.

A Constituição Federal de 1988 inaugurou uma nova forma de participação do cidadão na vida cotidiana da sociedade. Trata-se da chamada democracia participativa, na qual todas as pessoas podem opinar e serem ouvidas na formulação e implementação das políticas públicas. E neste contexto, a Constituição do Estado do Acre estabeleceu um conjunto de princípios e a possibilidade de articulações conjuntas destinadas a proteção da criança e do adolescente:

Art. 211. O Estado e os Municípios promoverão, conjuntamente com entidades não-governamentais, programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente, obedecendo aos seguintes princípios:

I - aplicação de percentual dos recursos públicos destinados à saúde na assistência materno-infantil; e

II - estímulo do Poder público, através de assistência jurídica, incentivos fiscais e subsídios, nos termos da lei, ao acolhimento, sob forma de guarda, da criança ou adolescente órfão ou abandonado.

(BRASIL, 1990)

No mesmo sentido, o Estatuto da Criança e do Adolescente concebeu aos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente a função de coordenar e articular, junto ao poder público e a sociedade, a formulação e o controle das atividades voltadas a infância e juventude.



[...] os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente como instrumentos de participação da sociedade civil na gestão política do poder, afetos à questão do atendimento de crianças e adolescentes, onde a representação da sociedade civil deverá buscar a hegemonia de suas posições frente aos representantes do Poder Público (LIBERATI; CIRYNO, 2003, p. 92).

Portanto, os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente foram instituídos a partir do princípio da descentralização político-administrativa, estimulando a participação social e sendo utilizado como um novo processo de construção de políticas públicas. Ocorre que cada unidade federativa deve elaborar sua legislação própria, devendo ser considerado as peculiaridades de cada região do Brasil.

É necessário que cada município estabeleça na lei municipal e cada Conselho estabeleça em seus regimentos internos o conjunto de atribuições decorrentes de sua natureza deliberativa e de controle como forma de respaldar sua atuação e garantir os direitos da criança e do adolescente (CUSTÓDIO, HAMMES, 2017, p. 72).

O Estado do Acre, assim como restante dos estados da federação, possui legislação regulamentando a instituição do Conselho Estadual de Direitos da Criança e do Adolescente. Trata-se da Lei Estadual nº 1.011, de 18 de dezembro de 1991, que dispõe sobre a criação e regulamentação do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente. (ACRE, 1991).



Essa legislação foi alterada pela Lei n. 2.967, de 22 de julho de 2015, que acrescentou novos dispositivos a lei de criação e regulamentação do CEDCA, que, em seu art. 1º estabelece que:

Art. 1º Fica criado, vinculado ao Governo do Estado, o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, órgão paritário, normativo, deliberativo e controlador das políticas públicas e das ações governamentais e não-governamentais estaduais, nos termos da Constituição Estadual, art. 18 das Disposições Transitórias e da Lei Federal n. 8.069, art. 88, II. (ACRE, 2015)

Surge assim, o marco inicial de criação e estabelecimento dos Conselhos de Direitos da criança e do adolescente no Estado do Acre, o qual incube, em regra, a atribuição de estabelecer diretrizes gerais para a atuação dos Conselhos de Direitos, além daquelas estabelecidas no art. 1º da Lei Estadual nº 2967, de 22 de julho de 2015:

§ 1º No âmbito de suas atribuições e competências, o CEDCA é órgão autônomo, cujas decisões vinculam a administração pública e a sociedade civil organizada, em conformidade com os princípios constitucionais da prioridade absoluta e da participação popular.

§ 2º O CEDCA tem por finalidade garantir a efetivação dos direitos da criança e do adolescente referente à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária. (ACRE, 2015)



Portanto, a regulamentação do Direito da Criança e do Adolescente tem como matriz principal a Constituição Federal e o Estatuto da Criança e do Adolescente, devendo ser aplicado todos os princípios relacionados aos direitos fundamentais, mormente quanto a tríplice responsabilidade compartilhada, aliado aos princípios da proteção integral e da prioridade absoluta, além do reconhecimento da criança e do adolescente como sujeito de direitos. Neste contexto, o Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente estabeleceu as diretrizes para a criação dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do adolescente.

2.2 Legislações municipais de criação dos conselhos.

Os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente são órgãos estatais que asseguram a participação popular paritária por meio de organizações representativas em todas as esferas de governo. Para tanto, foi construído um sistema normativo formado por regras e princípios, cujo objetivo é a efetivação dos conselhos em todas as esferas de governo, com destaque para a municipalização do atendimento.

Com efeito, a Resolução CONANDA nº 105/2005 foi o primeiro dispositivo legal a tratar sobre os parâmetros para a criação e o funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente. (BRASIL, CONANDA, 2005a). Por sua vez, a Resolução nº 106, de 17 de novembro de 2005, alterou dispositivos da Resolução nº 105/2005, estabelecendo novas diretrizes para os Conselhos de direitos. (BRASIL, CONANDA, 2005b). Por fim, a Resolução CONANDA nº 116/2006, que dispõe sobre os Parâmetros para Criação e Funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, estabelece em seu art. 1º:



Art. 1º. Ficam estabelecidos os Parâmetros para Criação e Funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente em todo o território nacional, nos termos do art.88, inciso II, do Estatuto da Criança e do Adolescente, e arts. 204, inciso II, e 227, parágrafo 7º, da Constituição Federal, como órgãos deliberativos da política de promoção dos direitos da criança e do adolescente, controladores das ações, em todos os níveis, de implementação desta mesma política e responsáveis por fixar critérios de utilização e planos de aplicação do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente.

§ 1º. Incumbe ainda aos Conselhos de que trata o *caput* deste artigo zelar pelo efetivo respeito ao princípio da prioridade absoluta à criança e ao adolescente, conforme o previsto no art. 4º, *caput* e parágrafo único, alíneas "b", "c" e "d", combinado com os arts. 87, 88 e 259, parágrafo único, todos da Lei nº 8.069/90, e no art.227, *caput*, da Constituição Federal.

§ 2º. Entende-se por parâmetros os referenciais e limites legais que devem nortear a criação e o funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, a serem respeitados pela legislação específica, regimentos internos e normas correlatas, bem como pelos seus próprios membros e pelo poder executivo respectivo, em obediência às regras e princípios estabelecidos pela Lei nº 8.069/90 e Constituição Federal. (BRASIL, CONANDA, 2006)

Assim, para a criação dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente no âmbito municipal exige-se, inicialmente, a iniciativa de lei pelo chefe do executivo, o qual deverá encaminhar projeto de lei de sua iniciativa exclusiva ao poder legislativo. Respeita-se assim, o princípio da legalidade, segundo o qual o Conselho dos Direitos só poderá ser criado mediante lei específica. Em razão dessa iniciativa, cabe ao chefe do executivo a regulamentação da lei, podendo editar resoluções e deliberando sobre a formulação de



políticas públicas. Com efeito, suas resoluções são vinculantes, de modo que o administrador público, ao decidir o que será privilegiado na lei orçamentária, deverá observar o que foi deliberado pelo Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente.

Vale destacar que a ausência de iniciativa do chefe do executivo em encaminhar o projeto de lei poderá acarretar a manifestação do Ministério Público visando garantir o exercício dos direitos e das garantias previstos no art. 227 da Constituição Federal e no art. 212 do Estatuto da Criança e do Adolescente. Ademais, a escolha para a representação da sociedade civil deverá ser coordenada pelo fórum das entidades da sociedade civil, que responderá por todo o processo de constituição do Conselho dos Direitos. Em sendo caso de escolha da primeira representação da sociedade civil, o processo dar-se-á em até sessenta dias após o Poder Executivo sancionar a lei de criação do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, conforme procedimentos estabelecidos no art. 8º, §3º, da Resolução nº 105/2005 do CONANDA.

Art. 8º - A representação da sociedade civil garantirá a participação da população por meio de organizações representativas escolhidas em fórum próprio. (Redação dada pela Resolução CONANDA nº 106/2005)

§3º. O processo de escolha dos representantes da sociedade civil junto ao Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente deve observar o ~~proceder-se-á da seguinte forma:~~ (Redação corrigida pela Resolução CONANDA nº 116/2006)

a) instauração pelo Conselho do referido processo, até 60 dias antes do término do mandato; (Nova redação dada pela Resolução CONANDA nº 116/2006)



- b) designação de uma comissão eleitoral composta por conselheiros representantes da sociedade civil para organizar e realizar o processo eleitoral;
- c) convocação de assembleia para deliberar exclusivamente sobre a escolha. (Nova redação dada pela Resolução CONANDA nº 116/2006) (BRASIL, CONANDA, 2006)

Importante destacar que o processo de escolha dos representantes da sociedade civil deve ser executado sem a interferência do poder público. Para tanto deve ser designado assembleia própria para a escolha direta das organizações que tem atuação junto à política da criança e do adolescente. Dessa forma, a participação da sociedade civil organizada nos Conselhos dos Direitos deve atender o princípio da participação popular, por meio das organizações representativas, conforme estabelecido no art. 204, inciso II da Constituição Federal. (BRASIL, 1988)

2.3 Procedimentos para a garantia de implantação dos conselhos municipais.

Com o objetivo de contribuir para a formação e a prática da cidadania e garantir a proteção integral dos interesses da criança e do adolescente, o CONANDA, ao deliberar sobre os Parâmetros de Criação e Funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, considerou diferentes realidades estaduais e regionais e buscou responder as necessidades básicas de cada Conselho, garantindo assim a unidade dentro da diversidade.

Neste sentido, o artigo 29, inciso XII, e o art. 204, ambos da Constituição Federal, dispõe sobre as atribuições dos municípios, com destaque para a previsão de “cooperação das associações representativas no planejamento municipal”, bem como descrevem a necessidade de participação da população no que diz respeito



participação das organizações representativas na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. (BRASIL, 1988)

Todos os municípios têm a obrigação de criar seus Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, bem como instituir o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, além de colocá-los em pleno funcionamento, nos termos do artigo 204, inciso II, e 227, par. 7º, da CRFB/88. Isso porque a ausência de criação do Conselho de Direitos acarretará inúmeros prejuízos ao ente municipal, uma vez que estará impedido de receber repasses de recursos destinados pela União e pelos Estados para os programas e atividades previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente, no artigo 261, Parágrafo Único, prejudicando a política de atendimento. Logo,

[...] é necessário que cada município estabeleça na lei municipal e cada Conselho estabeleça em seus regimentos internos o conjunto de atribuições decorrentes de sua natureza deliberativa e de controle como forma de respaldar sua atuação e garantir os direitos da criança e do adolescente. (CUSTÓDIO, HAMMES, 2017, p. 72)

Portanto, a implementação do Conselho dos Direitos é um requisito fundamental para a promoção da qualidade de vida de crianças e de adolescentes por todo o Brasil. E sua criação envolve diversas fases que vão desde a mobilização da comunidade, com a constituição de uma comissão municipal, que será responsável pela articulação dos atores responsáveis por todo o processo, até o seu efetivo funcionamento.

Vencido o processo de constituição, será necessário garantir ao Conselho municipal seu efetivo funcionamento, cabendo a administração municipal fornecer os recursos humanos e a estrutura técnica, administrativa e institucional necessárias ao seu adequado e ininterrupto desempenho. Exige-se uma estrutura mínima, cedida pelo poder público



municipal, sendo necessário sala para o trabalho permanente, equipamentos tais como telefone, computador, arquivos, além de equipe de apoio com no mínimo um secretaria e outros que forem necessários.

Para dar início aos trabalhos, será necessário a composição da Diretoria Executiva, bem como a elaboração do Regimento Interno com as regras de funcionamento do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, o qual deverá ser aprovado em assembleia. Esse regimento tem por objetivo garantir o funcionamento democrático do Conselho, devendo sua atuação obedecer aos princípios da colegialidade e representatividade, conforme estabelecido na Resolução n. 106/2005 do CONANDA. (BRASIL, CONANDA, 2005b)

Ademais, será necessário a formação das comissões temáticas que garantam o intercâmbio e a cooperação técnica. Cabe as comissões preparar e analisar previamente as matérias a serem apreciadas e deliberadas nas reuniões plenárias, tais como, por exemplo, acompanhar e monitorar todo o processo de elaboração e execução dos Planos Plurianuais (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária (LOA). Esse trabalho deve ser realizado com a cooperação de todos os órgãos e entidades municipais envolvidos direta ou indiretamente com a proteção integral de crianças e adolescentes, além do intercâmbio fora do município, como os Conselhos dos Direitos das localidades vizinhas, o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, bem como analisar a possibilidade de celebração de convênios intermunicipais que permitam o compartilhamento de estruturas e programas.

Portanto, é imprescindível que o Conselho dos Direitos seja organizado e funcione regular e ininterruptamente, tendo um papel ativo na construção e no aperfeiçoamento de políticas municipais de atenção às crianças e aos adolescentes, devendo existir para gerar impacto nas políticas públicas. Destaca-se que nos municípios do Estado do Acre, os Conselhos de Direitos enfrentam ainda muitos desafios para a formulação e a implementação



de políticas públicas direcionadas à criança e ao adolescente. Isso porque a qualidade do funcionamento do Conselho depende fundamentalmente da participação popular e do apoio de uma estrutura organizacional, fatores que estão ausentes nos conselhos municipais no Estado do Acre.

Não basta que a Constituição Federal diga que deverá haver participação popular na elaboração e fiscalização de políticas públicas de assistência social; não basta que a lei diga que ficam criados os Conselhos dos Direitos, assegurando assento à sociedade civil. Se seus componentes não buscarem a aprendizagem para a participação, os Conselhos funcionarão como um espaço de participação outorgada, perdendo-se a oportunidade de intervenção da sociedade civil numa parcela do poder político (LIBERATI; CIRYNO, 2003, p. 60-61).

Ressalta-se que o Ministério Público tem o dever de assegurar a proteção integral de crianças e adolescentes com fundamento no princípio da prioridade absoluta, conforme previsão constitucional. Com efeito, a ausência de iniciativa do Poder Executivo em instituir a lei de criação ou mesmo as ações voltadas a impedir o pleno funcionamento do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente poderão provocar a atuação do Ministério Público local, a quem cabe observar a eventual falta de norma que inviabilize, dificulte ou impeça o pleno exercício do direito e da cidadania previstos no artigo 227 da Constituição Federal, cujo amparo vem descrito no artigo 212 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Isso porque é papel constitucional do Ministério Público fiscalizar e cobrar do Poder Público a implementação de políticas públicas voltadas à garantia dos direitos de crianças e de adolescentes nas áreas de educação, saúde, assistência social, podendo, para tanto, expedir recomendações, realizar visitas de inspeção, requisitar documentos e mediar ajustes



de conduta, entre outras atribuições, além de poder ajuizar as ações pertinentes a garantia desses direitos.

Mais que a criação de leis, é fundamental a instituição do CMDCA em todos os municípios, uma vez que é importante instrumento de acompanhamento de todos os programas e projetos destinados ao atendimento das crianças e adolescentes, definindo prioridades e controlando as ações de execução, além de opinar na formulação de políticas sociais básicas de interesse do público infanto-juvenil, bem como gerir o Fundo dos Direitos da Criança e Adolescente. Portanto, é preciso que os Conselhos de direitos das criança e dos adolescentes sejam instituídos não apenas para atender à exigência legal, mas que funcionem de forma efetiva, levando à prática os princípios consagrados na Constituição Federal de 1988, nos compromissos internacionais assumidos pelo país e na política de atendimento preconizada pelo Direito da Criança e do Adolescente.

CONCLUSÕES

A partir das reformas ocorridas no Estado, especialmente com a promulgação da Constituição Federal de 1988, observa-se uma série de mudanças na gestão pública, cuja descentralização político-administrativa e a ampliação do espaço público não estatal passaram a direcionar as ações na implementação das políticas públicas da infância e da adolescência, sobretudo com o advento do artigo 227, que instituiu o Direito da Criança e do Adolescente no Brasil.

Além da constitucionalização do direito da criança e do adolescente, surge um arcabouço legislativo voltado a criação e a implementação de um órgão público formado por representantes da sociedade e do poder público para fins de assegurar os direitos de crianças e adolescentes. Com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, aliado as normativas do CONANDA, surge a obrigatoriedade dos municípios constituírem órgãos



responsáveis pelas diretrizes locais relacionadas ao planejamento das ações da infância e da juventude.

Percebe-se que muitos municípios lograram êxito em constituir, sob o aspecto formal, esses órgãos, mas que ainda demandam planejamento e organização institucional. Significa dizer que os conselhos municipais de direitos da criança e do adolescente, quando constituídos no Estado do Acre ainda carece de legislação específica que disponha sobre sua atuação e discipline suas atribuições. Ademais, observa-se que em sua competência deliberativa tem-se um conselho fragilizado, sem força para seguir com suas deliberações. No que se refere a competência legal de “controle social” foi observado um controle parcial, direcionado para a fiscalização das organizações da sociedade civil voltadas ao atendimento de crianças e dos adolescentes, mormente por ser o órgão responsável para conceder o registro ou renová-lo ou mesmo para acompanhar os repasses financeiros alocados por essas organizações e fiscalizar a realização das ações financiadas.

É preciso, portanto, que os conselhos municipais de direitos da criança e do adolescente do Estado do Acre sejam fortalecidos e ampliados, principalmente no que se refere ao aspecto normativo. É preciso que o gestor público tenha consciência de sua importância, promovendo capacitações, fóruns e estimulando a participação social na sua composição de forma a fortalecer a proteção e garantia dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes.

Pensar a implementação de políticas públicas a partir das deliberações do conselhos municipais implica em pensar o papel do governo e da sociedade civil organizada na concretização da política de atendimento de forma a superar ou a transcender o que está posto em lei. O olhar para a implementação apresenta-se como elemento-chave para a melhoria e aperfeiçoamento das ações realizadas pelo governo e sociedade civil, bem como para o alcance de resultados previamente planejados e destinados ao bem-estar de crianças e adolescentes.



REFERÊNCIAS

ACRE. Lei n. 1.011, de 18 de dezembro de 1991. *Dispõe sobre a criação e regulamentação do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente*. Disponível em: <http://www.al.ac.leg.br/leis/wp-content/uploads/2014/09/Lei1011.pdf>. Acesso em 04/11/2021.

ACRE. Lei nº 2.967, de 22 de julho de 2015. Altera e acresce dispositivos à Lei n. 1.011, de 18 de dezembro de 1991, que *Dispõe sobre a criação e regulamentação do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente-CEDCA*. Disponível em: <http://www.legis.ac.gov.br/detalhar/1305>. Acesso em 04/11/2021

BRASIL, CONANDA. RESOLUÇÃO Nº 105, DE 15 DE JUNHO DE 2005a. *Dispõe sobre os Parâmetros para Criação e Funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências*. Disponível em: https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/conselhos_direitos/RESOLUCAO_N_105_DE_15_DE_JUNHO_DE_2005.pdf Acesso: 04/11/2021.

BRASIL, CONANDA. Resolução n. 106, de 17 de novembro de 2005b. Altera dispositivos da Resolução Nº 105/2005 que dispõe sobre os Parâmetros para Criação e Funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/conselhos_direitos/RESOLUCAO_CONANDA_N_106_Altera_Resolucao_n_105_e_inclui_ANEXO.pdf Acesso em: 13/03/2022



BRASIL, CONANDA. Resolução n. 116, de 26 de junho de 2006. Altera dispositivos das Resoluções Nº 105/2005 e 106/2006, que dispõe sobre os Parâmetros para Criação e Funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em:

<https://www.diariodasleis.com.br/legislacao/federal/103634-parametros-para-criacao-e-funcionamento-dos-conselhos-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente>. Acesso em 13/02/2022.

BRASIL, CONANDA. RESOLUÇÃO Nº 171, DE 04 DE DEZEMBRO DE 2014

Estabelece os parâmetros para discussão, formulação e deliberação dos planos decenais dos direitos humanos da criança e do adolescente em âmbito estadual, distrital e municipal, em conformidade com os princípios e diretrizes da Política Nacional de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes e com os eixos e objetivos estratégicos do Plano Nacional Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes e altera os prazos dispostos na Resolução N.º 161, de 03 de dezembro de 2013. Disponível em: <http://dh.sdh.gov.br/download/resolucoes-conanda/res-171.pdf>. Acesso: 25/10/2021.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm Acesso em: 25/10/2021.

BRASIL. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. *Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.* Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm Acesso em 25/10/2021.



CUSTÓDIO, André Viana. *Teoria da proteção integral: pressuposto para compreensão do direito da criança e do adolescente*. Revista do Direito UNISC. Santa Cruz do Sul, n. 29 – janeiro/junho de 2008. p. 22-43, disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/657>. Acesso em: 01 maio de 2021.

CUSTÓDIO, André Viana; HAMMES, Leila Viviane Scherer. *Políticas Públicas de atendimento à Criança e Adolescente com deficiência: estratégias de articulação intersetorial dos Conselhos de Direitos no Vale do Taquari-RS*. Curitiba: Multideia. 2017.

IBGE. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais – 2014*. Disponível em www.ibge.gov.br. Acesso em 01/10/2021.

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

VERONESE, Josiane Rose Petry; SILVEIRA, Mayra. *Estatuto da Criança e do Adolescente comentado: doutrina e jurisprudência*. São Paulo: Conceito, 2011.