



5253476



00135.237845/2025-90



RECOMENDAÇÃO CONJUNTA
CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE – CONANDA
FÓRUM COLEGIADO NACIONAL DOS CONSELHOS TUTELARES – FCNCT

Brasília, na data da assinatura.

JUSTIFICATIVA

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), instituído pela Lei nº 8.242/1991, é o órgão máximo do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA), com competência para formular, deliberar e monitorar políticas públicas, bem como expedir recomendações, resoluções e diretrizes nacionais que orientem a atuação dos órgãos e entidades públicas e da sociedade civil.

O Fórum Colegiado Nacional dos Conselhos Tutelares (FCNCT), por sua vez, tem a função de articular e representar nacionalmente os Conselhos Tutelares, fortalecendo sua autonomia, promovendo formação continuada e zelando pela correta aplicação do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990).

A presente Recomendação Conjunta tem origem na crescente ocorrência de transbordo indevido de atribuições de órgãos do sistema de justiça, forças de segurança e gestores públicos aos Conselhos Tutelares, situação que acarreta grave distorção. É juridicamente indevida e institucionalmente grave qualquer tentativa de criminalização do Conselho Tutelar pelo suposto cometimento de crimes como prevaricação ou desobediência, quando o órgão recusa cumprir determinações ilegais, arbitrárias ou abusivas.

A recusa fundamentada e legalmente motivada é expressão do dever funcional de proteger direitos e do princípio da legalidade administrativa (art. 5º, II, da Constituição Federal). Tal autonomia encontra paralelo nas garantias conferidas a outros órgãos autônomos do Estado, como o Ministério Público e a Magistratura, sendo indispensável para o exercício independente e ético das atribuições do Conselho Tutelar.

O deslocamento indevido de competências, além de configurar violação institucional, pode caracterizar, em tese, abuso de autoridade (Lei nº 13.869/2019), usurpação de função pública (art. 328 do Código Penal) e violência institucional contra crianças e adolescentes (Lei nº 13.431/2017, art. 13).

O transbordo de atribuições é frequentemente consequência da omissão do poder público na estruturação e manutenção da rede de proteção social. Cabe aos gestores públicos, sob fiscalização do Ministério Público, dos Conselhos de Direitos, da sociedade civil e do próprio Poder Judiciário, assegurar a oferta de serviços especializados, contínuos e integrados, com funcionamento 24 horas, conforme estabelece o Decreto nº 9.603/2018.

Portanto, o correto funcionamento do Sistema de Garantia de Direitos exige que cada órgão exerça suas competências legais, em cooperação e respeito à autonomia funcional dos demais, garantindo atendimento qualificado, sem improvisações ou revitimizações.

O CONANDA, no exercício de sua competência deliberativa e normativa, e o FCNCT, no papel de articulação nacional dos Conselhos Tutelares, assumem o compromisso conjunto de orientar, monitorar e fortalecer a atuação dos Conselhos Tutelares, promovendo segurança jurídica, valorização institucional e proteção aos conselheiros frente a ordens e práticas abusivas.

A presente Recomendação, portanto, visa garantir a efetividade da proteção integral prevista no ECA, prevenir a criminalização indevida dos Conselhos Tutelares e assegurar o cumprimento das obrigações estatais na estruturação do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, prevenindo deslocamento indevido de competências, violações de direitos, precarização do atendimento e ameaça à autonomia funcional dos conselheiros tutelares.

O Conselho Tutelar é órgão autônomo, permanente, não jurisdicional e não subordinado a qualquer poder estatal, com funções exclusivamente administrativas e protetivas, conforme disposto nos artigos 131 e 136 do ECA. Seu papel é zelar pela garantia e defesa dos direitos de crianças e adolescentes, açãoando a rede de proteção sempre que houver ameaça ou violação de direitos.

Nesse sentido, não cabe ao Conselho Tutelar exercer funções investigativas, policiais, periciais ou judiciais, tampouco substituir as equipes técnicas das políticas públicas de assistência social, saúde, educação ou do próprio sistema de justiça.

A atuação do Conselho Tutelar deve obedecer aos princípios do melhor interesse da criança e do adolescente, da não revitimização e da não violência institucional, conforme previsto no artigo 100 do ECA, na Lei nº 13.431/2017, no artigo 25 da Resolução CONANDA nº 231/2022 e na Resolução CNMP nº 287/2024. A precarização ou ausência de serviços públicos não autoriza o deslocamento de responsabilidades para o Conselho Tutelar, sendo obrigação do Estado estruturar a rede de atendimento.

RECOMENDAÇÕES

1 Os Conselhos Tutelares atuarão estritamente dentro das atribuições previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente, sendo vedado o exercício de funções investigativas, policiais, periciais, judiciais ou de execução de mandados, bem como a substituição das equipes técnicas das políticas públicas e dos órgãos do sistema de justiça.

2 É dever do Conselho Tutelar recusar formal e fundamentadamente qualquer requisição, determinação ou ordem que extrapole suas competências legais, devendo, para tanto, registrar a ocorrência e comunicar aos órgãos competentes, com base nos seguintes dispositivos: Constituição Federal (art. 5º, II), ECA (arts. 100, 131, 136 e 262), Lei nº 13.431/2017, Decreto nº 9.603/2018, Resolução CONANDA nº 231/2022, Resolução CNMP nº 287/2024, além da observação da Nota Técnica nº 02/2023 do Conselho Federal de Psicologia.

3 A recusa fundamentada de cumprimento de ordens ilegais, arbitrárias ou abusivas não configura crime de prevaricação ou desobediência, constituindo, ao contrário, exercício legítimo da autonomia funcional e dever institucional de proteção de direitos.

a) A imposição de atribuições indevidas aos Conselhos Tutelares configura, em tese, práticas ilícitas passíveis de responsabilização, nos termos das Leis nº 13.869/2019 e nº 13.431/2017 e do art. 328 do Código Penal, podendo o CONANDA adotar as providências necessárias para zelar pela aplicação da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente.

4 Os gestores públicos, no âmbito das políticas de assistência social, saúde, educação e justiça, deverão garantir a estruturação, o funcionamento e a integração dos serviços da rede de proteção, de modo a evitar o deslocamento de responsabilidades de competências desses órgãos para os Conselhos Tutelares.

I. É dever dos entes federativos assegurar o funcionamento ininterrupto dos serviços de proteção, inclusive em regime de 24 horas, conforme previsto no Decreto nº 9.603/2018.

II. O Conselho Tutelar, os Conselhos de Direitos, o Ministério Público e o Poder Judiciário

deverão adotar medidas para exigir o cumprimento dessas obrigações pelos gestores públicos.

5 Recomenda-se que os órgãos do Sistema de Garantia de Direitos elaborem protocolos interinstitucionais, definindo fluxos de atendimento, atribuições e responsabilidades de cada órgão, de modo a garantir a articulação e a cooperação entre as instituições, incluindo a responsabilidade dos Conselhos Municipais de Direitos na mobilização.

6 Recomenda-se aos órgãos do sistema de justiça que observem rigorosamente as normativas do CNJ e do CNMP quanto à vedação de responsabilização dos Conselhos Tutelares pela ausência ou insuficiência de políticas públicas, devendo abster-se de adotar medidas judiciais que transfiram a estes órgãos obrigações decorrentes da omissão estatal das três esferas de governo.

7 O CONANDA e o FCNCT acompanharão a aplicação desta Recomendação, podendo:

I. Produzir notas técnicas e orientações complementares;

II. Promover audiências públicas e ações de formação;

III. Acionar as instâncias de controle e fiscalização quando verificada a ocorrência de práticas abusivas, omissivas ou de violação da autonomia funcional dos Conselhos Tutelares.

8 Recomenda-se aos Conselhos de Direitos, Escolas de Conselhos e de Socioeducação, órgãos de justiça e gestão pública que difundam amplamente esta Recomendação, incorporando seu conteúdo nos processos formativos, administrativos e normativos locais.

9 Esta Recomendação entra em vigor na data de sua publicação.

Assinatura eletrônica

MARINA DE POL PONIWAS

Vice-Presidente do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

Assinatura eletrônica

GRAZIELA CRISTINA LUIZ DAMACENA GABRIEL

Coordenadora Institucional do Fórum Colegiado Nacional de Conselheiros Tutelares



Documento assinado eletronicamente por **Marina de Pol Poniwas, Usuário Externo**, em 18/11/2025, às 17:27, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no **§ 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020**.



Documento assinado eletronicamente por **GRAZIELA CRISTINA LUIZ DAMACENA GABRIEL, Usuário Externo**, em 18/11/2025, às 23:08, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no **§ 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020**.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.mdh.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **5253476** e o código CRC **911EE493**.