



**CENTRO DE EDUCAÇÃO SUPERIOR DE INHUMAS
FACULDADE DE INHUMAS
CURSO DE DIREITO**

DIOGO FLÔRES DE OLIVEIRA

**O CONSELHO TUTELAR E A PROTEÇÃO AOS DIREITOS DA
CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: competências e limitações**

INHUMAS-GO

2017

DIOGO FLÔRES DE OLIVEIRA

**O CONSELHO TUTELAR E A PROTEÇÃO AOS DIREITOS DA
CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: competências e limitações**

Monografia apresentada ao curso de Direito da
Faculdade de Inhumas – FacMais como requisito à
obtenção de título de Bacharel em Direito.

Professor(a) orientador(a): Me.Marcela Iossi Nogueira

INHUMAS-GO

2017

DIOGO FLÔRES DE OLIVEIRA

**O CONSELHO TUTELAR E A PROTEÇÃO AOS DIREITOS DA CRIANÇA E
DO ADOLESCENTE: competências e limitações**

AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DOS ALUNOS

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Faculdade de Inhumas (FacMais),
como requisito para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Inhumas, 03 de dezembro de 2017.

BANCA EXAMINADORA:

**Profa. Me. Marcela Iossi Nogueira - FacMais
(Orientadora e Presidente)**

Professor. Esp. Renan Granner Vaz

**- FacMais
(Membro)**

**Professor Esp. Leandro Marques Rodrigues
(Membro)**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**BIBLIOTECA FACMAIS****O48c**

OLIVEIRA, Diogo Flôres de

O conselho tutelar e a proteção aos direitos da criança e do adolescente: competências e limitações/ Diogo Flôres de Oliveira. – Inhumas: FacMais, 2017.

64 f.: il.

Orientadora: Me. Marcela Iossi Nogueira.

Monografia (Graduação em Direito) - Centro de Educação Superior de Inhumas - FacMais, 2017.

Inclui bibliografia.

1. Conselho Tutelar. 2. Atribuições. 3. Violações. 4. Infância e Juventude. I. Título.

CDU: 34

Dedico este trabalho a minha amiga, companheira e amada esposa Ângela, por sempre estar ao meu lado, nos momentos bons e ruins que passamos juntos. Obrigado pelo carinho, pela compreensão e principalmente pela cumplicidade. Aos meus queridos e amados filhos, Diogo Raphael, Frederico Augusto e Thomás, pequeninas que me inspiram a viver e sempre acreditaram e apoiaram meus sonhos, por mais difíceis que parecessem.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por estar chegando o fim desta jornada, pois se não fosse por sua vontade e graça com certeza não estaria aqui, a minha querida esposa que me apoiou desde o início, aos meus filhos, minha mãe Eloina, meus irmãos, minha sobrinha Alessiani e todos os meus familiares e amigos que sempre me apoiaram.

Também agradeço a minha avó Maura Moreira que sempre me aplaudiu e apoiou.

Em especial agradeço a minha amiga e professora Maria Marciaria Bezerra que me orientou no início desse meu trabalho.

Agradeço a minha querida professora, coordenadora e também orientadora Me. Marcela Iossi, por todo apoio despendido comigo quando precisei e sem pestanejar aceitou o convite de me orientar.

Agradeço a Diretora Acadêmica da instituição professora Me. Lucia Ramos de Souza, por todo apoio e carinho que a mesma teve comigo nesses anos.

Sou grato a todos os meus colegas que conheci ao longo desses anos por contribuírem de forma valorosa para o meu conhecimento e evolução nesta jornada.

Por fim, não posso deixar de agradecer a todos os meus professores que me ensinaram ao longo desses cinco anos, todo o saber jurídico que tenho.

A criança é boa por natureza,
a sociedade é que a corrompe.

(Jean-Jacques Rousseau)

RESUMO

O presente trabalho versa sobre os direitos da criança e do adolescente, tendo como objeto de estudo a análise das intervenções realizadas pelo Conselho Tutelar do Município de Inhumas-GO no ano de 2016. O estudo foi desenvolvido a partir de uma pesquisa bibliográfica acerca da evolução histórica das legislações minoristas até as bases da legislação atual, assim definindo o processo de construção dos direitos da criança e do adolescente. Prossegue com a análise da legitimidade da atuação das instâncias de controle estatal nas questões relacionadas à família, à infância e à juventude, destacando-se o papel do Conselho Tutelar como órgão protetor e garantidor de direitos. Por fim, por meio de uma pesquisa de campo, tratou-se de avaliar a atuação do Conselho Tutelar e dos demais órgãos de proteção à infância e à juventude, na Comarca de Inhumas, no ano de 2016, com o levantamento de dados estatísticos e o estudo de três casos concretos. A partir deste estudo, constatou-se a necessidade de uma formação e treinamento mais minucioso de todos os agentes envolvidos na proteção dos direitos da criança e do adolescente, na Comarca de Inhumas-GO.

Palavras-chave: Conselho Tutelar. Atribuições. Violações. Infância e Juventude.

ABSTRACT

This study deals with the rights of the child and the adolescent, having as object of study the analysis of the interventions carried out by the Guardianship Council of the Municipality of Inhumas-GO in the year 2016. The study was developed from a bibliographical research about the evolution historical development of minority legislation to the basis of current legislation, thus defining the process of building the rights of children and adolescents. It continues with the analysis of the legitimacy of the action of the state control authorities in matters related to family, childhood and youth, highlighting the role of the Guardianship Council as a protector and guarantor of rights. Finally, through a field survey, it was tried to evaluate the actions of the Guardianship Council and other bodies for the protection of children and youth, in the Region of Inhumas, in the year 2016, with the collection of statistical data and the study of three concrete cases. From this study, it was verified the need for a more detailed training and training of all agents involved in the protection of the rights of children and adolescents, in the Region of Inhumas-GO.

Keywords: Guardianship Council. Assignments. Violations. Childhood and youth

LISTA DE TABELAS

| | | |
|-------------------|------------------------------------------------------------|-----------|
| Gráfico 01 | Evolução Populacional de Inhumas..... | 45 |
| Gráfico 02 | Renda per capita no Município de Inhumas..... | 45 |
| Gráfico 03 | Produto interno bruto per capita entre 2010-2013 – Inhumas | 46 |

LISTA DE SIGLAS

CF- CONSTITUIÇÃO FEDERAL

CT – CONSELHO TUTELAR

CTs – CONSELHOS TUTELARES

CREAS – CENTRO DE REFERÊNCIA ESPECIALIZADO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

DUDH – DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS

ECA – ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

FEBEM – FUNDAÇÕES ESTADUAIS DO BEM ESTAR DO MENOR

MP – MINISTÉRIO PÚBLICO

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

PNBEM – POLÍTICA NACIONAL DE BEM ESTAR DO MENOR

SAM – SISTEMA DE ASSISTÊNCIA AO MENOR

SUMÁRIO

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| INTRODUÇÃO | 10 |
| 1 DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E O SURGIMENTO DO CONSELHO TUTELAR..... | 13 |
| 1.1 DOS DIREITOS DA INFÂNCIA NO BRASIL..... | 13 |
| 1.2 AS LEGISLAÇÕES DE MENORES..... | 16 |
| 1.3 BASES LEGAIS DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE.. | 22 |
| 1.4 O SURGIMENTO DO CONSELHO TUTELA..... | 25 |
| 1.5 CONSELHO TUTELAR: FORMAÇÃO E COMPETÊNCIA..... | 27 |
| 2 DA INTERVENÇÃO ESTATAL NO NÚCLEO FAMILIAR: LEGITIMIDADE E PODER DE ATUAÇÃO DO CONSELHO TUTELAR..... | 30 |
| 2.1 DO PODER DE INTERVENÇÃO ESTATAL NA FAMÍLIA..... | 31 |
| 2.2 DA LEGITIMIDADE..... | 36 |
| 2.3 DO PODER DE ATUAÇÃO DO CONSELHO TUTELAR..... | 37 |
| 3 CONSELHO TUTELAR NA PRÁTICA: LIMITES E POSSIBILIDADES NO EXERCÍCIO DE SUAS ATRIBUIÇÕES..... | 44 |
| 3.1 O MUNICÍPIO DE INHUMAS-GO, O CONSELHO TUTELAR, O MINISTÉRIO PÚBLICO E O JUIZADO DA INFÂNCIA E JUVENTUDE... | 44 |
| 3.2 AS INTERVENÇÕES DO CONSELHO TUTELAR DE INHUMAS NO ANO DE 2016..... | 48 |
| 3.2.1 Apresentação dos casos..... | 49 |
| 3.2.1.1 Caso 01: Estudo Social da Criança..... | 49 |
| 3.2.1.2 Caso 02: Notificação de Tráfico de Drogas..... | 50 |
| 3.2.1.3 Caso 03: Reiteração de atos inflacionários por parte do adolescente..... | 51 |
| 3.3 A ROTINA DIÁRIA DE ATUAÇÃO DO CONSELHO TUTELAR..... | 52 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 53 |
| REFERÊNCIAS..... | 55 |

INTRODUÇÃO

A atuação dos Conselhos Tutelares foi definida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, em razão de dispositivo constitucional inserido no texto da Carta Magna de 1988.

Diariamente o Conselho Tutelar é procurado por famílias ou amigos de crianças e adolescentes com situações de desrespeito aos direitos das crianças e adolescentes nos Municípios, como maus tratos, abandono, falta de vagas em instituições de ensino, uso de entorpecentes, entre outros tantos casos.

Assim, verifica-se que a atuação do Conselho Tutelar como órgão fiscalizador e protetor dos direitos e garantias individuais das crianças e adolescentes precisa ser melhor compreendida e regulamentada, pois muitas vezes se vê os conselheiros diante de situações e solicitações que extrapolam suas atribuições.

Neste sentido, a proposta deste trabalho é verificar quais os limites legais para a atuação do Conselho Tutelar no exercício e cumprimento de suas atribuições, especificando a legitimidade das intervenções realizadas no núcleo familiar, na vida de crianças e adolescentes quando observadas violações ou suspeitas de violações contra seus direitos e garantias fundamentais.

O que se pretende é um estudo constitucional dos direitos da infância e juventude, a partir da análise do que define o artigo 227 da Constituição Federal de 1988 quanto aos deveres da família, da comunidade e do Estado na proteção destes seres em desenvolvimento.

O Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, como legislação infraconstitucional, tratou de regulamentar as garantias constitucionais e o espírito protetivo assegurado pela Carta de 1988, estabelecendo um sistema protetivo, não punitivo e sim educativo, em que a criança e o adolescente são vistos como seres em desenvolvimento merecedores de proteção e respeito por parte da família, do Estado e da comunidade. Toda ação ou omissão destes entes que resulte em ameaça ou lesão aos direitos das crianças e dos adolescentes deve ser fiscalizada pelo Conselho Tutelar e reportada às autoridades competentes: Ministério Público e Poder Judiciário.

Porém, o que se percebe, na prática, é que o Conselheiro Tutelar ainda é carente de informações, de formação, de orientações no exercício de seu *múnus* público. Após ser eleito, empossado, ele se depara com situações cotidianas para as quais não foi treinado, não está preparado. Isso leva a intervenções indevidas ou a uma atuação deficitária. Deste modo, o que se verifica é a falta de informações das atribuições e limitações da atuação do Conselho Tutelar perante a sociedade e alguns órgãos públicos específicos.

Como exemplo concreto dessa ausência de informações e treinamento dos Conselheiros Tutelares, cita-se o fato de que na apreensão de adolescentes infratores, em flagrante, o infrator deve ser levado à presença do Representante Ministerial, na companhia de um responsável legal. Porém, muitas vezes, acionados, os responsáveis se negam a comparecer à Delegacia. Neste íterim, o Conselho Tutelar é acionado para “dar carona” ao infrator, entregando-o em casa, e recolhendo a assinatura dos responsáveis legais no termo de comparecimento perante ao Ministério Público. Ocorre que, em decorrência do artigo 174 do ECA, conjugado com a interpretação teleológica do artigo 100, parágrafo único, incisos VIII, IX e XI da Constituição Federal de 1988, a entrega de adolescentes aos genitores e/ou responsáveis legais é ato privativo da autoridade policial. Quando o Conselho Tutelar é acionado nestas circunstâncias e promove a “carona” ao adolescente, está cometendo uma usurpação de atividade, extrapolando suas atribuições e ferindo a legislação vigente.

Como esta, diferentes outras situações cotidianas do Conselho Tutelar colocam o eleito Conselheiro em dificuldades por ausência de conhecimento aprofundado, de treinamento e, ainda, de orientações específicas quanto às suas atribuições. Ressalte-se que as únicas legislações que orientam e definem a atuação do Conselho Tutelar são a Constituição Federal e o Estatuto da Criança e do Adolescente, normas gerais de proteção e garantia de direitos, não se tratando de normas específicas acerca do Conselho Tutelar.

Pelo exposto, o presente trabalho apresenta como tema o estudo das competências e limitações constitucionais e estatutárias do Conselho Tutelar, como órgão que visa proteger os direitos das crianças e adolescentes. Seu principal objetivo é definir tais competências e limitações.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei n. 8.069/1990, foi desenvolvido a partir das garantias e princípios constitucionais que definiram um sistema protetivo às crianças e adolescentes, no Brasil. E este sistema estatutário estabeleceu a necessidade de implantação de um Conselho Tutelar em cada Município. Como órgão de representatividade da comunidade, com o dever de atuação em rede, conjuntamente aos poderes Executivo e Judiciário, o principal objetivo do Conselho Tutelar é garantir a proteção integral da infância e da juventude.

Neste contexto, surge a problemática deste estudo: Quais as atribuições e limitações para a atuação do Conselho Tutelar no exercício de sua função de proteger os direitos das crianças e adolescentes?

Buscou-se resolver esta problemática com o estudo das legislações pertinentes e de casos concretos vivenciados no Conselho Tutelar do Município de Inhumas, realizando uma análise de documentos relativos ao ano de 2016, com o levantamento estatístico de atendimentos e o estudo de um caso concreto onde a atuação do Conselho Tutelar se consubstancia de forma ampla, tanto na esfera administrativa, quanto na prática e na jurídica, levando a feito os regramentos do Estatuto da Criança e do Adolescente no intuito de proteger os menores do Município de Inhumas.

Amparado por uma pesquisa bibliográfica e estudo de casos concretos, o trabalho foi dividido, pedagogicamente, em três capítulos, sendo que o primeiro relaciona o histórico das legislações infanto-juvenil no Brasil, chegando às bases e fundamentos do ECA e à definição legal dos Conselhos Tutelares.

O segundo capítulo propõe uma reflexão acerca da intervenção do Estado no núcleo familiar, analisando a legitimidade e o poder de atuação dos Conselhos Tutelares.

Por fim, o terceiro capítulo traça os limites e possibilidades de atuação do Conselho Tutelar, a partir do estudo de 03 (três) casos concretos vivenciados no Conselho Tutelar do Município de Inhumas.

O estudo não pretende encerrar em si toda a problemática do Conselho Tutelar, mas tão somente, jogar luz a uma questão que, devido ao seu pouco tempo de existência, ainda engatinha no mundo fático, fazendo com que o Conselho

Tutelar seja visto como um lugar onde se busca a solução dos problemas da infância e não como um órgão fiscalizador dos direitos da infância e juventude, no Município.

1 DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E O SURGIMENTO DO CONSELHO TUTELAR

No Brasil, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei n. 8.069/90, é o diploma legal promulgado com o intuito de regulamentar as alterações protetivas trazidas pela Constituição Federal de 1988. Trata-se do ápice de uma história legislativa que teve muitos capítulos e significativas alterações derivadas de um processo de amadurecimento político e social da sociedade brasileira.

Fundamentado na Doutrina da Proteção Integral, o ECA possibilitou que os problemas vivenciados pela infância e juventude no Brasil passassem a ser enxergados sob outro prisma, reconhecendo os até então chamados de “menores” como vítimas da família, da sociedade e do Estado quando deixam de garantir seus direitos fundamentais.

Para a compreensão do alcance social e jurídico da atual legislação da Infância e Juventude, necessário que se trace uma breve abordagem histórica de tais direitos, analisando os marcos fundamentais das legislações antigas que serviram de base para o que se tem hoje.

Cumprir destacar que o Conselho Tutelar surgiu no ordenamento jurídico brasileiro com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990 como órgãos municipais destinados a zelar pelos direitos das crianças e dos adolescentes. Constam nos artigos 131 e 140 do ECA as definições de sua competência e organização, como será melhor aprofundado em tópicos posteriores deste trabalho.

Como órgão autônomo, permanente e não jurisdicional, o Conselho Tutelar é encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento das leis protetivas em relação à infância e à adolescência (LIBERATI, 2013).

1.1 DOS DIREITOS DA INFÂNCIA NO BRASIL

O Estatuto da Criança e do Adolescente é fruto de um longo processo de lutas políticas e sociais da sociedade brasileira. Promulgado em 13 de julho de 1990, representa uma conquista que tem em seu pilar fundamental a Doutrina da Proteção

Integral. Tal doutrina originária da Doutrina das Nações Unidas de Proteção Integral da Infância¹ influenciou a legislação brasileira de forma definitiva, inserindo como princípio fundamental a ideia de proteção à criança e ao adolescente enquanto sujeitos de direitos e seres em desenvolvimento.

A Doutrina de Proteção Integral é a síntese do pensamento do legislador constituinte, expresso na consagração do preceito de que os direitos de todas as crianças e adolescentes devem ser universalmente reconhecidos. São direitos especiais e específicos, pela condição de pessoas em desenvolvimento. Assim, as leis internas e o direito de cada sistema nacional devem garantir a satisfação de todas as necessidades das pessoas de até 18 anos, não incluindo apenas o aspecto penal do ato praticado pela ou contra a criança, mas o seu direito à vida, saúde, educação, convivência, lazer, profissionalização, liberdade e outros (CURY, 2014, p. 16).

A partir da vigência desta nova doutrina, as crianças e os adolescentes passaram a ser vistos como sujeitos de proteção devido à sua condição de seres em desenvolvimento, deixando para trás, de vez, a ideia de que fossem objetos de tratamento. Esta doutrina alicerça-se no princípio constitucional da Dignidade da Pessoa Humana, assim definido por Ingo Wolfgang Sarlet (2015):

[...] a qualidade intrínseca reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto quanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, que venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para a vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos (p. 37).

¹ Doutrina da Proteção Integral representa um avanço em termos de proteção aos direitos fundamentais, posto que calcada na Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, tendo, ainda, como referência documentos internacionais, como Declaração Universal dos Direitos da Criança, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, aos 20 de novembro de 1959, as Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude - Regras de Beijing - Res. 40/33 de 29 de novembro de 1985, as Diretrizes das Nações Unidas para a prevenção da delinquência juvenil - Diretrizes de Riad, de 1º de março de 1988 e a Convenção sobre o Direito da Criança, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 20 de novembro de 1989 e aprovada pelo Congresso Nacional Brasileiro em 14 de setembro de 1990. Introduziu-se a Doutrina da Proteção Integral no ordenamento jurídico brasileiro através do artigo 227 da Constituição Federal, que declarou ser dever da família, da sociedade e do Estado assegurar, à criança e ao adolescente, 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. Basicamente, a doutrina jurídica da proteção integral adotada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente assenta-se em três princípios, a saber: a) criança e adolescente como sujeitos de direito; b) crianças e adolescentes como destinatários de absoluta prioridade e; c) respeito a condição peculiar de pessoa em desenvolvimento (CURY, 2014).

Historicamente, a infância e a adolescência no Brasil não eram compreendidas como se concebe hoje, não se tinha a ideia de que fossem seres em desenvolvimento e que compete ao Estado, Família e Comunidade a proteção integral a fim de assegurar seu amplo desenvolvimento. E a História no Brasil repete a História mundial.

Até o século XIX a criança era uma figura meramente ilustrativa, não sendo reconhecido a ela nenhum papel na sociedade, eram somente “adultos em miniatura”, conforme ensina Ana Paula Motta Costa (2013, p. 16).

Somente a partir do final do século XVII é que começou a se visualizar a existência da criança, consolidando-se socialmente a construção da categoria infância:

A categoria da infância, tal como a compreendemos hoje, portanto, em uma abordagem não ontológica, tem uma construção histórica que desenvolveu trajetória semelhante à construção do indivíduo, como o compreendemos na sociedade moderna (COSTA, 2013, p. 17).

E, a partir do século XIX iniciaram-se os movimentos de referências legais às crianças, na maioria das vezes de caráter cível e, quando mencionam o caráter penal, limitavam-se à redução em 1/3 das penas aos autores de delitos com idade menor de 18 anos (SARAIVA, 2015).

Emílio Garcia Mendez (1998, p. 39) assim resumia a forma como a legislação tratava a criança e o adolescente: “Adultos e menores de idade eram alojados indiscriminadamente nas mesmas instituições penitenciárias, sendo que os conflitos, que tinham como autores crianças e adolescentes, eram resolvidos da mesma forma do que com os adultos”.

Anteriormente ao ECA, o que se percebia era a crença de que os adultos faziam o que era possível pelos menores e, estando eles em situação irregular, a culpa era das atitudes dos próprios menores, de suas atitudes de não querer estudar, de não querer trabalhar, de preferir ficar nas ruas. A criança ou adolescente que se encontrava, então, em situação irregular era considerada um “menor” objeto de medidas de tratamento capazes de eliminar a situação, vista como um “estado de patologia social ampla” (CAVALLIERI *apud* SARAIVA, 2010, p. 2).

O que se percebe, analisando as legislações anteriores ao Estatuto da Criança e do Adolescente, é a prevalência da Doutrina da Situação Irregular, assim definida por Wilson Donizeti Liberati (2013, p. 12): “entende-se pelo conjunto de ações que visem a proteção e a eliminação da irregularidade da situação em que eventualmente se encontre o menor, na condição de carente, abandonado e infrator, sempre com a preocupação de assisti-lo, protegê-lo e vigiá-lo”.

Essa ideologia tornava a situação das crianças muito penosa. Era uma doutrina desenvolvida a partir da realidade social e econômica que se vivia. E essa realidade foi muito agravada pelo desenvolvimento do capitalismo e o conseqüente empobrecimento das classes mais baixas, propiciando o surgimento de um sem número de crianças vivendo em condições desumanas. E, para resolver esse problema de ordem pública, buscando uma intervenção estatal nas questões de atendimento à minoridade, diferentes legislações entraram em vigor (SCARPARO, 2008).

Todas estas leis tinham caráter de intervenção na situação irregular do menor, não se preocupando em assegurar direitos fundamentais, e sim em regularizar sua situação frente à sociedade. Conseqüência dessa política de regularização foi criada a Justiça de Menores, que teve sua origem nas críticas humanitárias quanto à aplicação da Justiça Criminal às crianças e adolescentes (MENDEZ, 1998).

O objetivo dos tribunais de menores era o controle do Estado sobre os menores tidos como delinquentes e abandonados. Os juízes designados para atuar em tais tribunais eram considerados juiz-pai, “cada um deles será um juiz calmo e amoroso, dedicado ao seu sacerdócio, juiz-pai” (MÉNDEZ, 1998, p. 59).

O próximo tópico tratará de analisar, brevemente, as legislações de menores, ou seja, as leis brasileiras que tratavam do tema da infância e juventude antes da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente.

1.2 AS LEGISLAÇÕES DE MENORES

Cronologicamente, pode-se dizer que a infância e a adolescência só foram concebidas, juridicamente, como indivíduos somente a partir do século XIX. Antes

deste período, existiam poucas leis que regulavam a situação das crianças, sendo que não se percebiam grandes distinções entre o tratamento penal destinado a adultos e crianças: “adultos e menores de idade eram alojados indiscriminadamente nas mesmas instituições penitenciárias” (MÉNDEZ, 1998, p. 21).

Pedagogicamente, costuma-se dividir a história dos direitos da criança e do adolescente em três fases: a) fase da indiferença; b) fase tutelar e; c) fase cidadã (MARQUES, 2016).

A primeira fase durou até início do Século XIX e foi marcada pela ausência de tratamento diferenciado entre adultos e crianças. No Direito Romano percebia-se uma distinção entre os menores púberes e impúberes feita a partir de uma avaliação física do jovem. Os judeus tratavam de amenizar as penas quando os autores dos delitos eram impúberes ou órfãos (MENDEZ, 1998).

Com o desenvolvimento da cidadania e o aperfeiçoamento das legislações, algumas regras específicas para a infância e a adolescência foram surgindo no mundo. Segundo ensina José de Farias Tavares (2011):

[...] O Direito Medieval atenuou a severidade de tratamento das pessoas de idade mais tenra, em razão da influência do estoicismo e posteriormente do cristianismo. Já o Direito Canônico manteve o princípio reverencial, que tinha profunda repercussão na educação doméstica cristã (p. 48).

Desta forma, entende-se que o Direito Penal Medieval reconhecia que com idades mais tenras, o indivíduo não tinha capacidade para compreender o dolo ou a malícia de seus atos. Assim, a partir dessa ideia, passou-se a buscar a definição de uma idade a partir da qual poderia ser penalizado o indivíduo. Na Itália e na Inglaterra chegou a se utilizar a “prova da maçã de Lubecca”² para comprovar a imputabilidade ou não do indivíduo, havendo registros de pena de morte aplicada a crianças de 10 e 11 anos (SARAIVA, 2015).

A progressão da legislação infante foi assim resumida por João Batista Costa Saraiva (2015):

² A prova da maçã de Lubecca consistia em oferecer uma maçã e uma moeda à criança. No caso de escolha desta última, estava provada a malícia do infante, que no caso, já seria capaz de discernir entre o bem e o mal e, portanto, poderia ser penalizado.

O primeiro Tribunal de Menores foi criado em Illinois, nos Estados Unidos, em 1899, sendo que a partir da experiência americana outros países aderiram à criação de Tribunais de Menores, instituindo seus próprios juízos especiais: Inglaterra em 1905, Alemanha em 1908, Argentina em 1921, Japão em 1922, Brasil em 1923, Espanha em 1924, México em 1927 e o Chile em 1928 (p. 31).

Conforme ensina Munir Cury (2014), a Declaração de Genebra (1924)³ foi a primeira manifestação internacional que reconheceu a necessidade de garantir à criança uma proteção especial.

E, em 1948, com a promulgação da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) pelas Organizações das Nações Unidas (ONU), ficou consolidado o direito aos cuidados e à assistência especiais. Em seguida, o Pacto de San José da Costa Rica (Convenção Americana sobre os Direitos Humanos), promulgado em 1960, tratou de definir, em seu artigo 19: “Toda criança tem direito às medidas de proteção que na sua condição de menor requer, por parte da família, da sociedade e do Estado” (ONU, 1960).

Esse movimento internacional de reconhecimento dos direitos da criança e do adolescente influenciou diferentes categorias da sociedade brasileira que, pressionando os legisladores, promoveram alterações significativas nas leis, buscando adaptar o Brasil à realidade mundial (CURY, 2014).

Em 1830 promulgou-se o Código do Império do Brasil com matéria sobre o sistema penal. Ali, a criança infratora era tratada como menor criminoso, sendo incluídas nessa categoria as pessoas até 21 anos incompletos. A responsabilidade penal do menor foi estabelecida aos 14 anos, podendo o agente que demonstrasse

³ A primeira referência a “direitos da criança” num instrumento jurídico internacional data de 1924, quando a Assembleia da Sociedade das Nações adotou uma resolução endossando a Declaração dos Direitos da Criança promulgada no ano anterior pelo Conselho da União Internacional de Proteção à Infância (*Save the Children International Union*), organização de caráter não-governamental. Nos termos da Declaração, os membros da Sociedade das Nações são chamados a guiar-se pelos princípios deste documento, o qual passou a ser conhecido por Declaração de Genebra. A Declaração reconhece que a criança deve ser protegida independentemente de qualquer consideração de raça, nacionalidade ou crença, deve ser auxiliada, respeitando-se a integridade da família e deve ser colocada em condições de se desenvolver de maneira normal, quer material, quer moral, quer espiritualmente. Nos termos da Declaração, a criança deve ser alimentada, tratada, auxiliada e reeducada; o órfão e o abandonado devem ser recolhidos. Em tempos de infortúnio, a criança deve ser a primeira a receber socorros. A criança deve ser colocada em condições de, no momento oportuno, ganhar a sua vida, deve ser protegida contra qualquer exploração e deve ser educada no sentimento de que as suas melhores qualidades devem ser postas ao serviço do próximo (ALBUQUERQUE, 2016, p. 1).

discernimento ser responsabilizado mesmo antes desta idade (SARAIVA, 2015, p. 18).

O Código do Império do Brasil dispensava a infância tratamento fundamentado na Doutrina Cristã Católica, baseada nos princípios da caridade e amparo aos órfãos e abandonados (COSTA, 2013).

A aparição da criança no Direito brasileiro, restrita a área penal, debutando no sistema jurídico nacional como agente sem liberdade e sem direitos (mantido, ainda, o sistema de escravidão), mas já passível de assumir responsabilidades pela prática de um crime, submetendo-se, como um objeto, à aplicação de medidas sociais e jurídicas de correção e privativas de liberdade, reproduziu a forma de tratamento histórico que lhe era destinada e as aspirações sociais da época (KAMINSKI, 2015, p. 17).

Entre 1830 e o final do Século XIX pouco se percebeu de alteração legislativa relacionada aos menores. Neste período foram criadas as instituições de acolhimento dos menores abandonados ou que necessitassem de assistência por terem cometido atos criminosos (SARAIVA, 2015).

Já no século XX, com a República no Brasil, observa-se o surgimento de um tratamento jurídico diferenciado em relação às crianças e adolescentes, resultado da indignação moral da sociedade quanto às condições dos menores aprisionados (MENDEZ, 1998).

Em 1890 foi promulgado o primeiro Código Criminal do Brasil, posteriormente à República. Foi determinante para fixar a responsabilidade plena aos 09 anos e estabelecer melhores condições de tratamento dos menores em regime penitenciário, conforme destaca Jorge Muccillo (1999, p. 38), “os menores de 9 a 14 anos, julgados capazes de discernimento, eram recolhidos a estabelecimentos disciplinares industriais, e não à Casas de Correção como prescrevia do Código do Império”.

Surgiu destas situações degradantes a preocupação de inúmeros juristas em afastar da esfera penal as ações relacionadas à criminalidade infantil, inserindo a ideia de um sistema protetor e tutelar capaz de promover a recuperação do menor (SHECAIRA, 2008).

Inicia-se, assim, a segunda fase da história do direito juvenil, ou seja, a fase tutelar. Pode ser considerado como o principal avanço desta fase a separação de

adultos e menores nos estabelecimentos prisionais. Porém, para assegurar a proteção dos menores foi criada uma política de supressão de garantias que, segundo os juristas da época, atrapalhava a efetiva tutela dos menores (MENDEZ, 1998).

O menor, nesta fase, era considerado objeto da norma, alvo da proteção e tutela do Estado, independente de qualquer sistema de garantias existentes. O juiz era mais que um julgador, ele tinha que representar a figura do bom pai de família; tinha que extrapolar sua função judicante, suprimindo as deficiências de faltas de políticas públicas adequadas, sendo dotado de poderes ilimitados para intervenção sobre a família e a criança. Vigorava a doutrina da situação irregular (MARQUÊS, 2016, p. 2).

Todas as leis menoristas, criadas neste período, foram direcionadas às crianças em situação irregular, fazendo com que o Estado pudesse exercer uma intervenção ilimitada e discricionária sobre todas as crianças e adolescentes pobres, abandonados, doentes ou que infringirem a legislação penal.

Em poucas palavras, a Doutrina da Situação Irregular não significa outra coisa que legitimar uma potencial ação judicial indiscriminada sobre as crianças e os adolescentes em situação de dificuldade. Definido um menor em situação irregular (lembrar que, ao incluir as categorias de material ou moralmente abandonado, não existe nada que potencialmente não possa ser declarado irregular), exorcizam-se as deficiências das políticas sociais, optando-se por “soluções” de natureza individual que privilegiam a institucionalização ou a adoção (MÉNDEZ, 1998, p. 24).

Em 20 de dezembro de 1923 foi promulgada a primeira legislação brasileira que visava a proteção e assistência do menor, o Decreto n. 16.272. Já em seu artigo 1º ele estabelecia que: “o menor de qualquer sexo, abandonado ou delinquente, será submetido pela autoridade competente às modalidades de assistência e proteção instituídas neste regulamento” (BRASIL, 1923).

Essa proteção estatal previa ações preventivas e corretivas e incluía, ainda, o poder de remoção da tutela dos genitores (MENDEZ, 1998).

Na mesma data foi criado o primeiro Juizado de Menores do Brasil. Ali, o juiz José Cândido de Albuquerque Mello Mattos desenvolveu a ideia de aplicação de medidas que misturavam o assistencialismo com a lei para realizar um “saneamento moral de justiça” (SHECAIRA, 2008, p. 35). Essa experiência rendeu frutos tão

positivos que, em 12 de outubro de 1927 foi promulgado o Decreto Federal n. 17.943, criando o Código de Menores, conhecido como Código Mello Mattos, em reconhecimento à contribuição do juiz na elaboração da lei (SHECAIRA, 2008).

Assim, com a promulgação do Código de Menores, consolidaram-se as leis de assistência e proteção aos menores de 18 anos, abandonados ou delinquentes.

O Código de Menores de 1927, que consolidou a legislação sobre crianças até então emanada por Portugal, pelo Império e pela República, consagrou um sistema dual no atendimento à criança, atuando especificamente sobre os chamados efeitos da ausência que atribui ao Estado a tutela sobre o órfão, os abandonados e os pais presumidos como ausentes, tornando disponíveis os seus direitos de pátrio poder (SILVA, 2012, p. 3).

Em 1942, em plena Era Vargas, foi criado o Sistema de Assistência ao Menor (SAM), vinculado ao Ministério da Justiça e aos Juizados de Menores. Este sistema era equivalente a um sistema carcerário para os menores, com orientação correcional e repressiva (MUCCILLO, 1999).

Uma contribuição relevante do Código de Menores foi a determinação de que todos os processos que envolvessem menores deveriam tramitar sob sigilo de justiça e serem beneficiários da assistência judiciária gratuita (SILVA, 2012, p. 3).

Alyrio Cavallieri foi o então Juiz de Menores responsável pela implantação no Brasil da Política Nacional de Bem-Estar do Menor (PNBEM), propulsor da aprovação e promulgação do Código de Menores de 1979 (SARAIVA, 2010).

A PNBEM deu origem à Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), criada em dezembro de 1964, que levou à criação das Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor (FEBEM), levando a um âmbito nacional a questão do menor, no Brasil (SARAIVA, 2010).

Apesar de apresentar pouca alteração, o Código de Menores de 1979 foi elaborado sob a influência das Declarações Internacionais já mencionadas neste trabalho. Mesmo assim, manteve a inspiração da Doutrina da Situação Irregular, legislando somente sobre as classes pobres, manteve a ideia de criança como objeto da lei, não como sujeito de direitos (KAMINSKI, 2015).

Reconhece-se que o Código de Menores de 1979 apresentou-se como mais rígido que o anterior, uma vez que aumentou os poderes do juiz de menores que, através de portarias ou provimentos, poderia determinar outras medidas de ordem

geral que, conforme seu discernimento, fossem necessárias à assistência, proteção e vigilância dos menores (SILVA, 2012).

As medidas correccionais e protetivas aplicadas aos menores em “situação irregular” mostraram-se fruto de uma legislação autoritária e centralizadora que ia na contramão das Declarações e Tratados internacionais que visavam assegurar os direitos humanos, tendo a dignidade da pessoa humana como fundamento e a ideia da criança e do adolescente como sujeitos de direitos e seres em desenvolvimento como alicerce. Assim, a sociedade se movimenta para efetivar tais direitos e garantias no texto constitucional de 1988 e, posteriormente, assegurá-los na legislação ordinária que tratou dos direitos das crianças e dos adolescentes no Brasil, o Estatuto da Criança e do Adolescente, como será melhor explanado no tópico seguinte.

1.3 BASES LEGAIS DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

A Declaração Universal dos Direitos do Homem, elaborada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1948, representou um marco na história contemporânea dos direitos humanos. Sob o impacto da Segunda Guerra Mundial, a DUDH tratou de resgatar os ideais da Revolução Francesa, reconhecendo valores como a dignidade do homem, a liberdade e a igualdade, solidificando entendimentos de justiça e paz no mundo através do reconhecimento da dignidade de todos os seres humanos.

A partir daí, diferentes tratados internacionais foram elaborados no sentido de assegurar a aplicação da Doutrina da Proteção Integral nos países membros da ONU.

Seguindo nesse contexto, abordam Antônio Fernando Amaral e Silva e Munir Cury (2014):

O espírito e as letras desses documentos internacionais constituem importante fonte de interpretação de que o exegeta do novo Direito não pode prescindir. Eles serviram como base de sustentação dos principais dispositivos do Estatuto da Criança e do Adolescente e fundamentam juridicamente a campanha criança constituinte, efervescente mobilização nacional de entidades da sociedade civil e milhões de crianças, com o objetivo de inserir no texto constitucional os princípios da Declaração dos Direitos da Criança (p. 168).

Somente na década de 80 é que o Brasil e os países latino-americanos começaram o processo de discussões acerca dos direitos da infância e da juventude, concretizados pela Convenção Internacional dos Direitos da Criança (1989). A sociedade civil tratou de se mobilizar na busca por um tratamento justo à infância. E, como consequência desta mobilização social, a Constituição Federal de 1988 consolidou a Doutrina da Proteção Integral da Criança e do Adolescente, estabelecida no artigo 227.

Acerca desta doutrina, ensina Antônio Carlos Gomes da Costa (2014):

[...] afirma o valor intrínseco da criança como ser humano; a necessidade de especial respeito à sua condição de pessoa em desenvolvimento; o valor prospectivo da infância e da juventude, como portadoras da continuidade do seu povo e da sua espécie; reconhecimento da sua vulnerabilidade, o que torna as crianças e os adolescentes merecedores de proteção integral por parte da família, da sociedade e do Estado, o qual deverá atuar através de políticas públicas específicas para a promoção e defesa de seus direitos (p. 19).

Trata-se da inauguração da terceira fase do direito juvenil que, segundo esclarece Maria Mônica Sampaio Teixeira Pinto Marques (2016):

A terceira fase ou terceiro período, em total sintonia com a ótica dos Direitos Humanos, iniciou-se a partir da Convenção das Nações Unidas de Direito da Criança e Adolescente, em 1.989. Tal convenção revogou a antiga concepção tutelar e firmou um novo paradigma na questão da criança e do adolescente, vez que estabeleceu a Doutrina da Proteção Integral, na qual crianças e adolescentes (e não mais menores) são verdadeiros sujeitos de direitos, “protagonistas de sua própria história, titular de direitos e obrigações próprios de sua peculiar condição de pessoa em desenvolvimento” . Nesse sistema os direitos da criança e adolescente é que são objetos de tutela, e não os próprios infantes e jovens, como no antigo modelo. Todo o sistema de garantias do sistema penal é estendido à criança e adolescente, mormente quando lhe é atribuída a prática de ato infracional, ou seja, o Estado agora deve observar os princípios do Direito. O Juiz deve se limitar às questões jurídicas, não podendo mais intervir nas vidas das crianças e jovens utilizando justificativas subjetivas. O critério que justifica a atuação judicial não é mais o da situação irregular, mas sim o da violação aos direitos fundamentais da criança ou do adolescente (p. 3).

A Declaração Universal dos Direitos da Criança, promulgada pela ONU em 1959, a Constituição Federal de 1988 e a Declaração Internacional dos direitos da Criança, promulgada em 1989, representaram o reconhecimento da criança como

ser em situação peculiar em desenvolvimento, na qual são assegurados todos os direitos capazes de garantir a vida com dignidade e o pleno desenvolvimento de suas potencialidades.

E, seguindo a previsão constitucional, o Estatuto da Criança e do Adolescente foi sancionado em 13 de julho de 1990, Lei n. 8.069/90, revogando expressamente o Código de Menores e consolidando a conquista social na luta pelos direitos da infância no Brasil.

O ECA tratou de regulamentar os artigos 227 e 228 da Constituição Federal de 1988:

Art. 227. 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 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.

[...]

Art. 228. São plenamente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às normas da legislação especial (BRASIL, 1988).

Ainda tratou, o Estatuto da Criança e do Adolescente, de conceituar a prática de ato infracional e as regras que seriam utilizadas para a solução destes conflitos. Assim, incorporou o uso das medidas socioeducativas e a aplicação dos princípios da ampla defesa e da presunção de inocência nos casos de ocorrência de atos infracionais.

João Batista Costa Saraiva (2015) discorre que o ECA se estrutura em três sistemas de garantias: a) primário; b) secundário e; c) terciário:

O Sistema Primário versa sobre as políticas públicas de atendimento a crianças e adolescentes, previstas nos artigos 4º e 87. O Sistema Secundário aborda as medidas de proteção dirigidas a crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social, previstas nos arts. 98 e 101. E, por fim, o Sistema Terciário trata da responsabilização penal do adolescente infrator, através das medidas socioeducativas, previstas no art. 112, que são aplicadas aos adolescentes que cometem atos infracionais (p. 23).

Este tríplice sistema de prevenção opera de forma harmônica. Quando a criança ou o adolescente não for atingido pelo sistema primário de prevenção,

aciona-se o sistema secundário, que tem como principal agente operador o Conselho Tutelar.

E, por fim, estando o adolescente em conflito com a lei, o terceiro sistema de prevenção entra em ação, sendo este o operador das medidas socioeducativas e conhecido como sistema de Justiça, representado pela Polícia, Ministério Público, Defensoria, Judiciário e os Órgãos Executores das Medidas Socioeducativas (SARAIVA, 2015).

Desta forma, os Conselhos Tutelares surgiram no ordenamento jurídico e na prática, a partir da promulgação da Lei n. 8.069/90 (ECA), recebendo da legislação e da sociedade importante atribuição de proteção aos direitos e garantias das crianças e adolescentes.

1.4 O SURGIMENTO DO CONSELHO TUTELAR

A partir da Constituição Federal de 1988 diferentes dispositivos legais trataram de inibir as arbitrariedades do Estado sobre o cidadão e o ECA previu a participação ativa e direta da sociedade na solução dos problemas da infância.

Rompendo, em boa hora, com essa conceituação da função judicial, o Estatuto institui os Conselhos tutelares como órgãos que exercerão uma parcela do Poder Público, conforme preconizado no art.1º, parágrafo único, da CF, e que têm autoridade (poder de influir sobre a esfera jurídica de outrem) administrativa (SOARES, 2012, p. 169).

E o papel destinado à sociedade pelo ECA de participação direta na proteção dos direitos da infância, consolida-se na criação de instituições que têm por objetivo zelar pela proteção dos direitos da criança e do adolescente, com representantes eleitos pela comunidade e poderes delegados pelo Estado e atribuições próprias, visando suprimir o caráter administrativo e social do juiz responsável pela Infância e Juventude (COSTA, 2013).

Neste contexto, surgiu no Brasil, o Conselho Tutelar, “não apenas como uma experiência, mas como uma imposição constitucional decorrente da forma de associação política adotada, que é a democracia participativa, e não mais a

democracia meramente representativa de Constituições anteriores” (COSTA, 2013, p. 60).

O desmembramento das anteriores competências judiciais, surge o Conselho Tutelar, órgão público, permanente, autônomo, não jurisdicional, criado pela lei federal como autoridade municipal com atribuição para atender em primeiro lugar a todas as situações jurídicas e não jurídicas envolvendo a ameaça e/ou violação dos direitos da criança e do adolescente. Então, a partir do Estatuto, o juiz atenderá somente às questões jurídicas judiciais, ficando todas as demais situações jurídicas não judiciais, ou seja, as administrativas e socioassistenciais, sob a atribuição do Conselho Tutelar (ALBERGARIA, 1995, p. 67).

Na vigência dos Códigos de Menores, os juízes detinham todo o poder centralizado em si, juntando as funções jurídicas, sociais e administrativas em uma única figura. Então, o ECA tratou de atribuir à sociedade um papel mais participativo na proteção dos direitos da infância. Assim, criou-se instituições cujos representantes são pessoas eleitas pela comunidade com o objetivo principal de zelar pela proteção de tais direitos. Estas instituições retiraram do juiz as responsabilidades de caráter administrativo e social (COSTA, 2013).

O desmembramento das anteriores competências judiciais, surge o Conselho Tutelar, órgão público, permanente, autônomo, não jurisdicional, criado pela lei federal como autoridade municipal com atribuição para atender em primeiro lugar a todas as situações jurídicas e não jurídicas envolvendo a ameaça e/ou violação dos direitos da criança e do adolescente. Então, a partir do Estatuto, o juiz atenderá somente às questões jurídicas judiciais, ficando todas as demais situações jurídicas não judiciais, ou seja, as administrativas e socioassistenciais, sob a atribuição do Conselho Tutelar (KAMISKI, 2015, p. 86).

O ECA introduziu uma divisão do trabalho social entre os governos municipal, estadual e federal e entre Estado e Sociedade Civil. Os Conselhos de Direitos e os Conselhos Tutelares tornaram-se fundamentais para a concretização da democracia, através da participação da comunidade na formulação e na elaboração de políticas públicas de proteção e efetivação dos direitos juvenis no Brasil (COSTA, 2013).

O artigo 86 do Estatuto da Criança e do Adolescente, em seu *caput*, prevê: “A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através

de um conjunto articulado de ações governamentais, da união, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios” (BRASIL, 1990).

Os Conselhos de Direitos são “órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurando a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo lei federal, estadual e municipal” (art. 88, inciso II, ECA, 1990). Desta forma, possuem a função de assegurar a prioridade para a infância e adolescência prevista pelo ECA e pela Constituição Federal de 1988, formulando e acompanhando a execução de políticas públicas de atendimento.

Conforme defende Wilson Donizeti Liberati (2013, p. 31), os Conselhos de Direitos possuem a natureza jurídica de órgãos públicos, autônomos e especiais, uma vez que apresentam estrutura e funcionamento específicos, não sendo subordinados hierarquicamente ao governo e com capacidade para decidir as questões que lhe são afetas.

Ao Município restou a atribuição de prestar atendimento aos tutelados pelo ECA em sua realidade comunitária, resguardando os direitos ameaçados. Para tal, a legislação infanto-juvenil previu, também, a criação dos Conselhos Tutelares.

O Conselho Tutelar é um mecanismo administrativo de exigibilidade dos direitos constitucionais e estatutários das crianças e adolescentes, na qual deve cumprir com suas atribuições (previstas no artigo 136 do ECA), independente da burocracia do poder público, visando sempre buscar qualidade nas suas intervenções, com o objetivo de zelar e fazer cumprir os direitos da infância (LIBERATI, 2013).

Trata-se de uma dimensão de democracia participativa inovadora na legislação brasileira, onde a comunidade possui papel determinante para a sua instituição e desenvolvimento (COSTA, 2013).

As mudanças sociais e democráticas inseridas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente representaram uma ruptura definitiva com as antigas formas de perceber as crianças, assegurando-lhes a condição de pessoas em desenvolvimento e sujeitos de direitos e garantindo-lhes a proteção integral a seus direitos fundamentais.

1.5 CONSELHO TUTELAR: FORMAÇÃO E COMPETÊNCIA

Dentro da Política Nacional de Atendimento à Criança e ao Adolescente surgem os Conselhos de Direitos e os Conselhos Tutelares. Neste tópico, será abordado o Conselho Tutelar (CT) como órgão de fiscalização e proteção dos direitos da criança e do adolescente.

Cada município precisa instituir no mínimo um CT, composto por pessoas da sociedade, com autonomia e coletividade, caracterizando-se por ser um órgão não jurisdicional, com a função principal de defender o cumprimento da Lei e afirmar os deveres da família, da comunidade, da sociedade e do Poder Público na proteção e promoção de tais direitos.

O CT deve combater qualquer ameaça ou violação a direitos definidos pelo ECA. Para tal, faz uso de medidas de proteção, de requisições de serviços públicos e de representações ao Ministério Público e ao Juizado da Infância e da Juventude (BRASIL, 1990).

Desta forma, assim foi definido o Conselho Tutelar pelo artigo 131 do ECA: “órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente” (BRASIL, 1990).

Apresenta como características essenciais a estabilidade, a autonomia e a não jurisdicionalização de seus atos, segundo Wilson Liberati (2013):

É permanente porque integra definitivamente o conjunto de instituições brasileiras, estando sujeito e subordinado ao ordenamento jurídico do país. A permanência caracteriza-se pela ação contínua e ininterrupta, não podendo sofrer solução de continuidade. Apenas seus membros serão renovados. É estável na medida em que tem sua razão e fundamento de ser na própria característica de seu funcionamento duradouro. E, por fim, é autônomo porque em suas decisões tem independência no exercício das atribuições que lhe foram prescritas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, não necessitando de determinação judicial para decidir e aplicar as medidas protetivas, nos termos do ECA (p. 56).

Cada Município deve ter, no mínimo, um Conselho Tutelar, composto por cinco membros escolhidos pela comunidade local para um mandato de três anos, permitida uma recondução, conforme definido pelo artigo 132 do ECA (BRASIL, 1990).

São requisitos para a candidatura a membro do Conselho Tutelar, segundo o artigo 133 do ECA: “I – reconhecida idoneidade moral; II – idade superior a vinte e um anos; III – residir no município” (BRASIL, 1990).

A exigência do inciso II era muito questionada pela doutrina, uma vez que o Código Civil de 2002 (Lei n. 10.046/02) reduziu o início da capacidade civil para dezoito anos de idade. Para encerrar essa controvérsia, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), através da Resolução n. 88 de 15 de abril de 2003, corrigiu a exigência de maioridade civil para idade superior a vinte e um anos (LIBERATI, 2013).

O exercício da função de conselheiro tutelar constitui um serviço público relevante e estabelece a presunção de idoneidade moral, assegurando prisão especial, em caso de crime comum, até o julgamento definitivo da ação penal, segundo art. 135 do ECA (BRASIL, 1990).

O procedimento para a escolha dos membros do Conselho Tutelar é estabelecido por uma lei municipal e será realizado sob a responsabilidade do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, fiscalizado pelo Ministério Público Estadual (LIBERTATI, 2013).

O artigo 140 do ECA tratou de listar como impedimentos para o exercício da função de conselheiro tutelar num mesmo Conselho: “marido e mulher; ascendentes e descendentes; sogro e genro ou nora; irmãos; cunhados, durante o cunhadio; tio e sobrinho; padrasto ou madrasta e enteado ou enteada” (BRASIL, 1990).

Também são impedidos a autoridade judiciária e o representante do Ministério Público com atuação na Justiça da Infância e Juventude, em exercício na comarca, foro regional ou distrital (LIBERATI, 2013).

São de competência do Conselho Tutelar as atribuições definidas pelo artigo 136 da Lei n. 8.069/90:

- I - atender as crianças e adolescentes nas hipóteses previstas nos arts. 98 e 105, aplicando as medidas previstas no art. 101, I a VII;
- II - atender e aconselhar os pais ou responsável, aplicando as medidas previstas no art. 129, I a VII;
- III - promover a execução de suas decisões, podendo para tanto:
 - a) requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança;
 - b) representar junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações.

- IV - encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou adolescente;
- V - encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência;
- VI - providenciar a medida estabelecida pela autoridade judiciária, dentre as previstas no art. 101, de I a VI, para o adolescente autor de ato infracional;
- VII - expedir notificações;
- VIII - requisitar certidões de nascimento e de óbito de criança ou adolescente quando necessário;
- IX - assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente;
- X - representar, em nome da pessoa e da família, contra a violação dos direitos previstos no art. 220, § 3º, inciso II, da Constituição Federal;
- XI - representar ao Ministério Público para efeito das ações de perda ou suspensão do poder familiar, após esgotadas as possibilidades de manutenção da criança ou do adolescente junto à família natural (BRASIL, 1990).

Tais atribuições decorrem da autonomia do CT para a aplicação das medidas protetivas elencadas no artigo 101, incisos I a VII do ECA, estando sua atuação diretamente vinculada à existência de uma violação de direitos contra crianças ou adolescentes, devendo o conselheiro observar o que está previsto no artigo 100 do ECA ao aplicar as medidas protetivas: “Na aplicação das medidas levar-se-ão em conta as necessidades pedagógicas, preferindo-se aquelas que visem ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários” (BRASIL, 1990).

O próximo capítulo deste trabalho tratará de aprofundar as reflexões e estudos acerca do Conselho Tutelar, definindo suas limitações e formas de atuação.

2. DA INTERVENÇÃO ESTATAL NO NÚCLEO FAMILIAR: LEGITIMIDADE E PODER DE ATUAÇÃO DO CONSELHO TUTELAR

Os limites do poder de intervenção do Conselho Tutelar na Comunidade e, mais especificamente, no núcleo familiar ditam sua legitimidade, vez que, é essa comunidade que delega poderes ao Conselho Tutelar para atuar na ordem política da sociedade.

Como representante do povo, dotado do poder de mando nas causas relacionadas à Criança e ao Adolescente, o Conselho Tutelar deve ter uma atuação em conformidade com a ordem jurídica estabelecida, conforme ensina Cézar Saldanha Souza Júnior (2014, p. 56).

Entretanto, a intervenção de um Conselheiro Tutelar somente poderá ser considerada legítima quando houver uma ponderação entre a legalidade e os valores que prevalecem na comunidade local. Para tanto, se faz necessário definir como é este poder do Estado, quando ele vai ter legitimidade para a intervenção e como a atuação do representante do Conselho Tutelar vai estar dentro dos limites da legalidade e dos critérios sociais que visem beneficiar e proteger a criança e o adolescente com necessidades de proteção estatal (SOUZA JÚNIOR, 2014, p. 57).

A norma jurídica fundamental que regula essa proteção estatal das crianças e adolescentes está inserida no artigo 227 da Constituição Federal de 1988, que define:

[...] 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, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda a forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1988).

Essa proteção ampla designada pelo texto constitucional foi atribuída aos genitores, à sociedade e aos Estado, cabendo-lhes o dever de promover o bem estar desses seres em desenvolvimento. Porém, é importante salientar que a obrigação inicial e precípua de proteção direta dos filhos compete aos pais, até porque são estes dependentes. O Código Civil e o Estatuto da Criança e do Adolescente nomeiam este dever-poder de proteção e zelo de poder familiar (DIAS, 2015, p. 145).

O Estatuto da Criança e do Adolescente trouxe um rol de artigos que elencam essa preocupação com a garantia de proteção às crianças e adolescentes, reafirmando o dever dos pais. O artigo 22 do ECA estabelece que incumbe aos pais o dever de sustento, guarda e educação dos filhos menores, e ainda, no interesse destes, cabe-lhes a obrigação de cumprir e cumprir as determinações judiciais (DIAS, 2015).

Foi o ECA que alterou a nomenclatura deste poder-dever dos pais em relação aos filhos de pátrio poder para poder familiar, com o claro intuito de deixar clara sua intenção de proteção, trazendo mais deveres dos pais para com os filhos do que direitos com relação a eles.

Sendo assim, o núcleo familiar goza de proteção constitucional e possui a obrigação primária de proteção das crianças e adolescentes pertencentes a esse grupo. A sociedade e o Estado possuem o mesmo dever, de forma complementar e subsidiária.

2.1 DO PODER DE INTERVENÇÃO ESTATAL NA FAMÍLIA

O atual Direito de Família preza pelo respeito ao princípio da mínima intervenção estatal no âmbito das relações privadas, notadamente no seio familiar. Apesar desta máxima, o Estado brasileiro vem, segundo defende Maria Berenice Dias (2015), demonstrando uma tendência a presumir que seus cidadãos não conseguem tomar suas próprias decisões de maneira refletida e consciente.

Desta concepção advém dispositivos legais que demonstram a ideia do legislador de que a sociedade não merece autonomia, presumindo que algumas decisões trarão prejuízos aos quais os indivíduos não podem ser expostos.

O Estado é legítimo para se imiscuir no ambiente familiar com a finalidade de defender os menores que o habitam, fiscalizando o adimplemento de tal encargo, podendo suspender ou até excluir o poder familiar. Assim, o Estado tem legitimidade, em situações específicas, para intervir no ambiente familiar. Isso ocorre porque em alguns casos os genitores não cumprem suas obrigações para com os filhos, descumprindo as obrigações inerentes ao encargo que lhes é imposto por lei, levando até à possibilidade de suspensão, extinção e destituição do poder familiar (DIAS, 2015, p. 392).

Segundo ensina Denine Damo Comel (2013), o poder familiar deve ter por base duas premissas fundamentais: o aspecto afetivo da relação pai e filho e a vigilância do Estado sobre tais relações, adquirindo a liberdade de impor sanções quando cabíveis.

Além do dever de proteção, compete aos pais o dever de educar seus filhos, sendo lícito ao Estado intervir nessa relação somente em casos em que seja colocada em risco a integridade da criança ou do adolescente. Saliente-se que aqui o termo educação possui sentido amplo, referindo-se à escolarização e à transmissão de valores, cultura e moral. E, segundo o que se tem notado é alertado por Maria Berenice Dias (2015) e ratificado por Sílvio de Salvo Venosa (2014), nos dias atuais o Estado está cada vez mais promovendo uma interferência nociva na instituição familiar, principalmente na educação dos filhos.

A educação das crianças e adolescentes, sempre motivo de grande preocupação por parte dos pais, da sociedade e do Estado, vem sofrendo excessiva intervenção do Estado, principalmente no que diz respeito ao que é ensinado às crianças nas salas de aula. Atualmente, as escolas e outras instituições de educação, esportes e recreação preenchem as atividades dos filhos que eram originalmente de responsabilidade dos pais. Os ofícios não são mais transmitidos de pai para filho dentro dos lares e das corporações de ofícios. A educação cabe ao Estado ou a instituições privadas por ele supervisionadas. A religião não é mais ministrada em casa e a multiplicidade das seitas e credos cristãos desvinculados da fé original, por vezes oportunistas, não mais permite uma definição homogênea. Até as funções assistenciais às crianças e adolescentes estão sendo assumidas pelo Estado (VENOSA, 2014, p. 06).

Exemplos clássicos dessa excessiva intervenção do Estado na educação das crianças e adolescentes é a obrigatoriedade definida pelo Ministério da Educação do ensino de orientação sexual nas escolas, sem que haja uma prévia anuência dos pais acerca do conteúdo e da forma como os temas serão abordados pelos professores em sala de aula. Para Dias (2015), este ato configura um abuso ao direito dos pais de criar e educar seus filhos.

Outra forma excessiva de intervenção estatal foi a criação da Lei n. 13.010/2014, conhecida como Lei da Palmada e, renomeada para Lei Menino Bernardo. Tal lei alterou o ECA, que passou a vigorar com o acréscimo dos artigos 18-A, 18-B e 70-A que dispõem, *in verbis*:

18-A. A criança e o adolescente têm o direito de ser educados e cuidados sem o uso de castigo físico ou de tratamento cruel ou degradante, como formas de correção, disciplina, educação ou qualquer outro pretexto, pelos pais, pelos integrantes da família ampliada, pelos responsáveis, pelos agentes públicos executores de medidas sócio-educativas ou por qualquer pessoa encarregada de cuidar deles, tratá-los, educá-los ou protegê-los.

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se: I - castigo físico: ação de natureza disciplinar ou punitiva aplicada com o uso da força física sobre a criança ou o adolescente que resulte em: a) sofrimento físico; ou b) lesão; II - tratamento cruel ou degradante: conduta ou forma cruel de tratamento em relação à criança ou ao adolescente que: a) humilhe; ou b) ameace gravemente; ou c) ridicularize.

Art. 18-B. Os pais, os integrantes da família ampliada, os responsáveis, os agentes públicos executores de medidas sócio-educativas ou qualquer pessoa encarregada de cuidar de crianças e de adolescentes, tratá-los, educá-los ou protegê-los que utilizarem castigo físico ou tratamento cruel ou degradante como formas de correção, disciplina, educação ou qualquer outro pretexto estarão sujeitos, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, às seguintes medidas, que serão aplicadas de acordo com a gravidade do caso: I - encaminhamento a programa oficial ou comunitário de proteção à família; II - encaminhamento a tratamento psicológico ou psiquiátrico; III - encaminhamento a cursos ou programas de orientação; IV - obrigação de encaminhar a criança a tratamento especializado; V - advertência. Parágrafo único. As medidas previstas neste artigo serão aplicadas pelo Conselho Tutelar, sem prejuízo de outras providências legais.

Art. 70-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão atuar de forma articulada na elaboração de políticas públicas e na execução de ações destinadas a coibir o uso de castigo físico ou de tratamento cruel ou degradante e difundir formas não violentas de educação de crianças e de adolescentes, tendo como principais ações: I - a promoção de campanhas educativas permanentes para a divulgação do direito da criança e do adolescente de serem educados e cuidados sem o uso de castigo físico ou de tratamento cruel ou degradante e dos instrumentos de proteção aos direitos humanos; II - a integração com os órgãos do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, com o Conselho Tutelar, com os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e com as entidades não governamentais que atuam na promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente; III - a formação continuada e a capacitação dos profissionais de saúde, educação e assistência social e dos demais agentes que atuam na promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente para o desenvolvimento das competências necessárias à prevenção, à identificação de evidências, ao diagnóstico e ao enfrentamento de todas as formas de violência contra a criança e o adolescente; IV - o apoio e o incentivo às práticas de resolução pacífica de conflitos que envolvam violência contra a criança e o adolescente; V - a inclusão, nas políticas públicas, de ações que visem a garantir os direitos da criança e do adolescente, desde a atenção pré-natal, e de atividades junto aos pais e responsáveis com o objetivo de promover a informação, a reflexão, o debate e a orientação sobre alternativas ao uso de castigo físico ou de tratamento cruel ou degradante no processo educativo. VI - a promoção de espaços intersetoriais locais para a articulação de ações e a elaboração de planos de atuação conjunta focados nas famílias em situação de violência, com participação de profissionais de saúde, de assistência social e de educação e de órgãos de promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente. Parágrafo único. As famílias com crianças e adolescentes com deficiência terão prioridade de atendimento nas ações e políticas públicas de prevenção e proteção. (BRASIL. ECA, 1990, incluído pela Lei 13.010/2014).

O principal objetivo da Lei Menino Bernardo é estabelecer como direito da criança e do adolescente não serem submetidos a qualquer forma de punição corporal, mediante a adoção de castigos moderados ou imoderados, sob a alegação de quaisquer propósitos, mesmo que sejam pedagógicos.

Desta feita, os pais que agredirem fisicamente seus filhos serão encaminhados para cursos de orientação e tratamento psicológico ou psiquiátrico e receberão uma advertência. Ressalte-se que a aprovação de tal lei gerou polêmicas, sendo ainda hoje discutida a constitucionalidade de sua aplicação (SOUZA JÚNIOR, 2014, p. 64).

Neste caso, os pais, considerados agressores, devem ser denunciados ao Conselho Tutelar que deverão encaminhar os pais para os cursos ou programas de orientação quando entender que houve excessos, o que vislumbra a possibilidade de aplicação do princípio constitucional da razoabilidade às situações concretas visitadas pelos Conselhos Tutelares.

Desta feita, segundo a melhor doutrina, apesar dos exemplos enumerados, considerados excessos da intervenção do estatal na família, o que prevalece no sistema jurídico brasileiro é o princípio da intervenção mínima, competindo à família os deveres de proteção, guarda, sustento e educação dos filhos.

Importante salientar que o objeto de estudo deste trabalho é a atuação do Conselho Tutelar, especificamente, em sua intervenção na família. Desta feita, a atual legislação infanto-juvenil que definiu a criação de órgãos com atribuições específicas para proteger e garantir os direitos fundamentais da criança e do adolescente apresenta como prerrogativa máxima o rompimento com modelos antigos legislativos que definiam a criança e o adolescente como responsáveis por sua própria situação de risco ou irregular. A criação do Conselho Tutelar, a nova atuação do Ministério Público e a definição dos Juizados da Infância e Juventude remetem a esse novo sistema garantista estabelecido pelo ECA (COSTA, 2014, p. 84).

E esse novo modelo proporcionou a ruptura com o antigo conceito de função judicial atribuiu aos Conselhos Tutelares poderes administrativos para intervir sobre a sociedade nas causas relacionadas à violação e proteção dos direitos das crianças

e adolescentes, elevando a responsabilidade da família frente à garantia e proteção de tais direitos, tornando-se dever constitucional da família a proteção da infância e da adolescência. E, não agindo em conformidade, apesar de considerada uma instituição privada, a família pode estar sujeita à intervenção estatal através de órgãos como o Conselho Tutelar, que atua na esfera administrativa, conforme ensina André Karst Kamiski (2016):

O conselho tutelar tem um papel especial: zelar pelo cumprimento dos direitos das crianças e dos adolescentes, ou seja, zelar pelos direitos que tutela. Zelar significa cuidar, administrar, dedicar desvelo, fiscalizar. Assim, o papel do conselho tutelar é fiscalizar para que a família, a comunidade, a sociedade e o Estado cumpram os seus deveres e atendam aos direitos das crianças e adolescentes como definidos no Estatuto, assegurando a todos eles, com absoluta prioridade, os direitos 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 (p. 98).

Já a atuação do Ministério Público como órgão de fiscalização e defesa dos direitos sociais é disciplinada pelo artigo 127 da Constituição Federal: “ instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (BRASIL, 1988).

O ECA, em seus artigos 200 a 205 define a atuação da Promotoria de Justiça como defensora dos direitos da infância, podendo para tanto, atuar como parte processual nas ações judiciais de natureza social, coletiva e difusa, assim como fiscal da lei. Além disso, o Ministério Público exerce a função acusatória quando atua nas ações judiciais em que o adolescente aparece como infrator e que está sujeito à aplicação de medidas socioeducativas (FERREIRA, 2015).

O controle estatal dos direitos da criança e do adolescente, na esfera judicial, é exercida pelo Juizado da Infância e Juventude, que a partir do ECA, tiveram suas funções administrativas e sociais delegadas aos Conselhos Tutelares, restando ao Juiz da Infância e Juventude somente as questões estritamente jurídicas.

Ocorre que, como esclarece Saraiva (2014, p. 93), “os juizados passaram a exercer uma jurisdição diferenciada, sendo competentes para analisar todas as relações jurídicas referentes à infância e juventude”. Esta competência específica

dos Juizados foi estabelecida nos artigos 145 a 149 do ECA, definindo como características do Juiz titular do Juizado da Infância e Juventude o comprometimento com a transformação social e proteção e a garantia dos direitos e do bem estar das crianças e adolescentes postos em litígio (SARAIVA, 2014).

Assim, definem-se as três instâncias de poderes estatais legitimados a intervir na esfera da infância e juventude, cada uma com suas atribuições e normas específicas, sempre buscando a proteção integral dos direitos da criança e do adolescente, previstos na Constituição Federal e ratificadas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

2.2 DA LEGITIMIDADE

Para que os agentes estatais possam atuar com legalidade é necessário que cada um aja de acordo com a legitimidade definida no texto constitucional. Cesar Saldanha Júnior (2014, p. 55) define legitimidade como: “todos aqueles atributos de que se reveste a titularidade do mando político, de modo a produzir a aceitação espontânea da Comunidade”.

Quando se refere ao Conselho Tutelar, suas ações devem seguir os critérios estabelecidos na norma jurídica, uma vez que a legalidade é o que determina a atuação dos órgãos públicos em todas as instâncias, colocando as autoridades como integrantes da ordem política e às legislações constitucionais e infraconstitucionais (SALDANHA JÚNIOR, 2014).

A Lei n. 8.069/90, Estatuto da Criança e do Adolescente, é o diploma legal que define a atuação do Conselho Tutelar, definindo sua legitimidade de ação. A atuação do Conselheiro Tutelar será legítima quando, ao realizar qualquer forma de intervenção no contexto familiar das crianças e adolescentes, este observar estritamente os aspectos legais e sociais da situação de violação de direitos, com ponderação na análise do caso concreto (GONZÁLEZ, 2014).

Assim, entende-se que a função de zelar pelos direitos da criança e do adolescente não seja mais que a tarefa de comparar os preceitos do Estatuto da Criança e do Adolescente com a realidade que é apresentada ao Conselheiro,

aplicando a medida menos invasiva e mais eficiente conforme o caso. A primeira atuação do Conselheiro deve ser, então, a de ouvir os envolvidos, crianças, adolescentes e adultos, relacionando os fatos, as queixas e as reclamações aos direitos realmente lesionados. A atuação do Conselheiro deve ser permeada de bom senso, sob pena de remeter às antigas legislações menoristas onde questões sócio-econômicas eram confundidas e tratadas como negligência dos pais, levando ao abrigo desnecessário e até prejudicial. Não pode o Conselheiro Tutelar intervir na vida dos cidadãos de forma arbitrária ou movida com pré-conceitos (GONZÁLEZ, 2014).

O artigo 131 do ECA define que: “o Conselho Tutelar é órgão permanente, autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente definidos no Estatuto” (BRASIL, 1990). Estas características legais que definem o Conselho Tutelar o legitimam a atuar de forma independente e não hierarquizada.

Como órgão permanente, entende-se que o Conselho Tutelar, uma vez instalado, não pode ser fechado, devendo ser mantido pelo Poder Executivo Municipal. Para Jessé Bragança Soares (2015, p. 35): “Ser permanente significa ser contínuo, duradouro, ininterrupto. Não é acidental, temporário, eventual, mas essencial e indispensável ao organismo social”.

Como órgão autônomo o Conselho Tutelar tem liberdade para agir, não estando vinculado hierarquicamente à administração pública, não sendo necessária autorização para atuar nos assuntos de sua competência (SOARES, 2015).

A condição de órgão autônomo, conferida pela Lei ao Conselho Tutelar, o situa no nível superior da Administração Municipal, com status de Secretaria do Município. Porém o Município não tem a faculdade de criá-lo, mas o dever jurídico de fazê-lo, devendo eventual omissão ser corrigida via Poder Judiciário (ROSSATO, LÉPORE e CUNHA, 2015, p. 375).

Por fim, a característica mais definidora do Conselho Tutelar é a de ser um órgão não jurisdicional, não estando vinculado às questões judiciais, limitando sua esfera de atuação nas questões administrativas e sociais (SOARES, 2015).

Do exposto, conclui-se que o Conselho Tutelar tem sua legitimidade no conjunto de relações de suas características, competência e atribuições, com a

verificação de valores sociais e nos limites impostos pela norma jurídica nas situações concretas onde os agentes são vistos como autoridades públicas supremas em sua esfera de atuação.

Desta análise conceitual quanto à legitimidade do Conselho Tutelar, passar-se-á agora para um estudo pormenorizado das atribuições e competências deste órgão de proteção da infância e juventude, no Brasil.

2.3 DO PODER DE ATUAÇÃO DO CONSELHO TUTELAR

O exercício efetivo da função de Conselheiro constituirá serviço público relevante e estabelece presunção de idoneidade moral, conferindo ao agente político em questão poderes especiais com a finalidade de desenvolver suas funções.

O Conselho Tutelar possui funções e poderes que o legitimam a atuar na garantia e na proteção dos direitos fundamentais da infância e da juventude. Tais poderes foram delegados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente a fim de fazer valer os deveres e a responsabilidade deste órgão com a comunidade que representa. Suas atribuições estão inseridas nos doze incisos do artigo 136 do ECA:

Art. 136. São atribuições do Conselho Tutelar:

- I - atender as crianças e adolescentes nas hipóteses previstas nos arts. 98 e 105, aplicando as medidas previstas no art. 101, I a VII;
- II - atender e aconselhar os pais ou responsável, aplicando as medidas previstas no art. 129, I a VII;
- III - promover a execução de suas decisões, podendo para tanto:
 - a) requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança;
 - b) representar junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações.
- IV - encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou adolescente;
- V - encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência;
- VI - providenciar a medida estabelecida pela autoridade judiciária, dentre as previstas no art. 101, de I a VI, para o adolescente autor de ato infracional;
- VII - expedir notificações;
- VIII - requisitar certidões de nascimento e de óbito de criança ou adolescente quando necessário;
- IX - assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente;
- X - representar, em nome da pessoa e da família, contra a violação dos direitos previstos no art. 220, § 3º, inciso II, da Constituição Federal;

XI - representar ao Ministério Público, para efeito das ações de perda ou suspensão do pátrio poder;

XI - representar ao Ministério Público para efeito das ações de perda ou suspensão do poder familiar, após esgotadas as possibilidades de manutenção da criança ou do adolescente junto à família natural.

XII - promover e incentivar, na comunidade e nos grupos profissionais, ações de divulgação e treinamento para o reconhecimento de sintomas de maus-tratos em crianças e adolescentes.

Parágrafo único. Se, no exercício de suas atribuições, o Conselho Tutelar entender necessário o afastamento do convívio familiar, comunicará incontinenti o fato ao Ministério Público, prestando-lhe informações sobre os motivos de tal entendimento e as providências tomadas para a orientação, o apoio e a promoção social da família (BRASIL, 1990).

Como se percebe, a norma em vigor estabeleceu de forma clara as funções e atribuições do Conselho Tutelar, definindo sua esfera de atuação, atribuindo a seus respectivos representantes a prerrogativa de aplicar as chamadas medidas de proteção para crianças e adolescentes e também aplicando medidas pertinentes aos pais e responsáveis.

Na verdade, o conselheiro tutelar, na condição de agente político investido de mandato popular, possui poderes e atribuições equiparados aos do Juiz da Infância e Juventude, cujas funções substitui, sendo que o próprio Estatuto da Criança e do Adolescente coloca ambas autoridades públicas em absoluta igualdade de condições no momento em que considera crime, previsto em seu art. 236, impedir ou embargar tanto a ação do Juiz da Infância e Juventude quanto do membro do Conselho Tutelar, também cometendo a mesma infração administrativa de seu art. 249 aquele que descumpre, dolosa ou culposamente, tanto determinação da autoridade judiciária quanto a emanada do órgão tutelar (MARCHESAM, 2013, p. 18).

De tal conjunto de atribuições do Conselho Tutelar, resulta sua característica de autonomia, uma vez que a aplicação de medidas de proteção elencadas no artigo 101, incisos I ao VII do ECA constitui prerrogativa de ação deste órgão, sendo ele legítimo para atender e aplicar tais medidas sempre quando identificar ameaça ou violação de direitos referentes à infância e juventude.

Tais condições caracterizadas como ameaças ou violação estão descritas no artigo 98 e incisos da Lei n. 8.069/90:

Art. 98. As medidas de proteção à criança e ao adolescente são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos nesta Lei forem ameaçados ou violados:

I - por ação ou omissão da sociedade ou do Estado;

II - por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável;

III - em razão de sua conduta (BRASIL, 1990).

Salienta-se, mais uma vez, que a aplicação das medidas protetivas descritas no artigo 101 do ECA dependem de uma observação e juízo de necessidade realizados pelo Conselheiro, na análise do caso concreto, conforme determina o artigo 100 do ECA: “Na aplicação das medidas levar-se-ão em conta as necessidades pedagógicas, preferindo-se aquelas que visem ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários” (BRASIL, 1990).

Desta feita, as atribuições específicas do Conselho Tutelar, cumpridas de forma ponderada e com estrito respeito às normas vigentes, são preponderantes para que se alcance o objetivo do ECA, qual seja, garantir o respeito aos direitos fundamentais das crianças e adolescentes, assegurando a estes condições de se desenvolverem física, moral e emocionalmente de forma ampla e saudável.

Analisando detidamente cada inciso do artigo 136, percebe-se que muitas são as funções do Conselho Tutelar. Inicialmente, no inciso I tem-se a obrigação de atendimento às crianças e adolescentes que se encontrem em situação de risco, zelando pelo cumprimento dos direitos fundamentais destes cidadãos. Como já dito anteriormente, a situação de risco a que se refere o mencionado inciso são aquelas caracterizadas pelo artigo 98 (já citado neste trabalho) do Estatuto, quando o Conselho deverá, de ofício, aplicar uma ou mais medidas de proteção, escolhidas entre o rol definido pelo artigo 101, incisos I a VI do ECA (ROSSATO, LÉPORE e CUNHA, 2015).

Outra função relevante do Conselho é o atendimento às crianças autoras de atos infracionais, salientando que as mesmas não estão sujeitas, como os adolescentes, à ação socioeducativa pública, cujo processamento ocorre perante a Vara da Infância e Juventude. Devido à sua condição de criança, estão sujeitas somente à aplicação das medidas protetivas do artigo 101 do ECA, cuja aplicação é competência do Conselho Tutelar. Ressalta-se aqui que as medidas de acolhimento institucional e colocação em família substituta são medidas privativas do Juiz da Infância e Juventude (MACIEL, 2015).

Ainda como atribuição do CT está a obrigação de atender e aconselhar pais ou responsáveis, aplicando, quando necessário, as medidas previstas no artigo 129, incisos I a VII do ECA. Devido a essa atribuição, se faz necessária uma proximidade

do Conselho Tutelar com a comunidade, sendo atribuição dos conselheiros transmitir toda a experiência, orientando através dos meios possíveis, encaminhando pais ou responsáveis para órgãos de assistência e, ainda, aplicando medidas assistenciais ou sancionadoras.

A terceira situação indicada na Lei como atribuição do Conselho Tutelar é a promoção da execução das suas decisões, podendo para tanto requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança, representando junto à autoridade judiciária em caso de descumprimento injustificado de suas deliberações. Alerta-se aqui, conforme Kátia Regina Ferreira Lobo de Andrade Maciel (2015, p. 520):

[...] a norma em comento deixa bastante evidente que não é atribuição do conselho tutelar executar, diretamente, medida que julgar aplicável no caso concreto, e, sim, providenciar para que se realize a sua execução, valendo-se, assim, do vocábulo promover. Decerto, as atividades relacionadas às medidas de proteção, ou, ainda, às medidas pertinentes aos pais ou responsáveis, são de responsabilidade dos órgãos ou das entidades vinculadas à política de atendimento que é materializada por meio de conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais.

Sendo assim, compete ao Conselho Tutelar a fiscalização e encaminhamento aos órgãos competentes para promover os serviços públicos, acionando o Poder Judiciário em caso de omissão ou descumprimento de suas decisões.

Ainda são atribuições do Conselho o encaminhamento ao Ministério Público de notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou adolescente, e ao Judiciário os casos de sua competência. São atribuições previstas nos incisos IV e V do artigo 136 do ECA e que espelham a necessidade do Conselho manter-se atento em sua função precípua que é a de fiscal dos direitos das crianças e adolescentes.

O inciso VI traz a previsão do Conselho promover o atendimento de adolescentes em conflito com a lei, mediante a promoção da execução das medidas socioeducativas aplicadas pela autoridade judiciária. Neste item são importantes algumas ressalvas. Inicialmente, compete ao Conselho a promoção e acompanhamento das medidas protetivas aplicadas às crianças autoras de atos

infracionais, agindo nestes casos como “*longa manus* da autoridade judiciária, providenciando a medida e controlando sua execução pelos órgãos e instituições competentes. Em seguida, quanto à fiscalização e promoção das medidas socioeducativas aplicadas aos adolescentes infratores pela autoridade Judiciária, compete ao Conselho Tutelar promover o encaminhamento necessário para tanto.

Ressalte-se, como já fez o Conanda, que o Conselho Tutelar não é entidade de atendimento, de modo que não deve executar a medida, mas promover os meios necessários para que a medida seja devidamente cumprida pela entidade de atendimento respectiva (ROSSATO, LÉPORE e CUNHA, 2015, p. 391).

Ainda, é necessário salientar que compete ao Conselho a salvaguarda dos direitos dos adolescentes em conflito com a lei, agindo, também, sempre que se constata situação de risco, sem, contudo, substituir a autoridade policial, o Ministério Público e o Poder Judiciário.

Daí por que, a despeito da ausência de previsão legal expressa, admite-se, por exemplo, o comparecimento do conselho tutelar à Delegacia de Polícia sempre que comunicado da apreensão de determinado adolescente, quando então deverá atuar no sentido de garantir sua integridade física e moral; no entanto, não poderá ser obrigado a fazê-lo, caso entenda ser tal medida desnecessária no caso concreto (ROSSATO, LÉPORE e CUNHA, 2015, p. 391).

Isso significa que a presença do Conselho no momento da apresentação do adolescente infrator à autoridade policial é juízo de necessidade do Conselheiro, baseado na necessidade do caso concreto. Não poderá a autoridade policial impedir o acompanhamento do Conselheiro, nem tão pouco exigi-la.

O inciso VII do artigo 136 do ECA define a expedição de notificações como mais uma das atribuições do Conselho. Tais notificações possuem caráter de informação, não tendo o Conselho o poder de intimar qualquer pessoa que seja a comparecer a sua sede (MACIEL, 2015).

A requisição das certidões de nascimento ou de óbito de crianças e adolescentes é outra atribuição do Conselho. Importante que somente pode requisitar a emissão de segunda via de tais documentos, não lhe competindo a determinação para que sejam expedidos quando inexistentes, vez que isso é

competência da autoridade judiciária, em conformidade com o artigo 102, § 1º do ECA. Há ainda a possibilidade do Conselho orientar aos responsáveis legais pelas crianças ou adolescentes que necessitem de tais documentos a que compareçam no respectivo cartório de registro civil, sendo, nestes casos, desnecessária qualquer comunicação à autoridade judiciária (MACIEL, 2015).

A proposta orçamentária municipal desenvolvida pelo Poder Executivo deve ser assessorada pelo Conselho Tutelar nos assuntos que se referem às verbas destinadas aos programas e planos de atendimento à população infantojuvenil. Essa atribuição será sempre melhor desenvolvida quando o Conselho organizar seus atendimentos através de estatísticas e relatórios que possam ser usados para fundamentar as propostas de destinação de verbas a serem levadas ao Executivo Municipal.

Representar em nome da pessoa e da família contra a violação dos direitos previstos no artigo 220, § 3º, inciso II da CF/88 é outra atribuição contida no rol do artigo 136 do ECA. O que a norma define é a possibilidade do Conselho Tutelar representar contra infrações cometidas no sentido de as emissoras de rádio e televisão transmitirem programas não recomendados para o público infantojuvenil sem o devido aviso de sua classificação (MACIEL, 2015).

Ainda consta das atribuições do Conselho Tutelar o dever de oferecer representação ao Ministério Público no sentido de promover ações de suspensão do poder familiar, quando todas as possibilidades administrativas de manutenção da criança ou adolescente na família natural tiverem se esgotado.

A representação do Conselho Tutelar deverá conter a descrição de todos os fatos por ele constatados ao longo de sua intervenção, elencando todas as providências adotadas antes da indicação da medida extrema, bem assim vir acompanhada de toda documentação pertinente às pessoas envolvidas, a fim de melhor embasar a intervenção ministerial (MACIEL, 2015, p. 526).

A fiscalização das entidades de atendimento, podendo deflagrar procedimento para apuração de possíveis irregularidades nelas constatadas é outra atribuição do Conselho conforme definição do artigo 136 do ECA. Trata-se de uma atribuição concorrente entre o Conselho, o Ministério Público e a autoridade judiciária, que detém o dever de zelar pela qualidade do atendimento prestado à

população infantojuvenil. Constatadas irregularidades, o Conselho deverá peticionar à autoridade judiciária competente, narrando de forma sumária os fatos constatados e a indicação das normas legais violadas e instruir tal petição com os documentos cabíveis para a comprovação dos fatos alegados (ROSSATO, LÉPORE e CUNHA, 2015).

Outra atribuição importante do Conselho Tutelar é a possibilidade de deflagrar procedimento visando a imposição de penalidades administrativas em decorrência de infração às normas de proteção à criança e ao adolescente, na forma do artigo 194 a 197 do ECA.

Por fim, inserida pela Lei n. 13.046/2016, compete ao Conselho Tutelar a aplicação de medidas a qualquer pessoa que se utilize de castigo físico ou tratamento cruel ou degradante contra crianças ou adolescentes, como forma de correção, disciplina, educação ou sob qualquer outro pretexto, obedecendo comando normativo do artigo 18-B do ECA, que define as medidas cabíveis nestes casos, devendo estas serem aplicadas pelo Conselho Tutelar (MACIEL, 2015).

Assim, o artigo 136 do ECA elencou as atribuições do Conselho Tutelar, definindo suas competências e impondo limites à sua atuação. O último capítulo deste estudo tratará de analisar a aplicação destas atribuições no dia a dia do Conselho Tutelar do Município de Inhumas, promovendo uma reflexão crítica acerca dos erros e acertos deste órgão de proteção à criança e ao adolescente inhumense.

3 CONSELHO TUTELAR NA PRÁTICA: LIMITES E POSSIBILIDADES NO EXERCÍCIO DE SUAS ATRIBUIÇÕES

Neste último tópico serão analisadas algumas das intervenções realizadas pelo Conselho Tutelar do Município de Inhumas no ano de 2016, sendo objeto principal da pesquisa as intervenções do Conselheiro Tutelar em situações de recebimento de crianças e adolescentes e ordem para a realização de estudos sócio-econômico emanadas do Poder Judiciário.

Para melhor interpretação do problema adotado neste trabalho, será dada ênfase a três casos concretos onde houve atuações pontuais do Conselho Tutelar, descrevendo-se, de forma sucinta, inicialmente, a estrutura da Cidade, a composição do Conselho e da rede de atendimento e proteção à infância e juventude e do Ministério Público e Juizado da Infância e Juventude.

3.1 O MUNICÍPIO DE INHUMAS-GO, O CONSELHO TUTELAR, O MINISTÉRIO PÚBLICO E O JUIZADO DA INFÂNCIA E JUVENTUDE

Inhumas é uma cidade de 48.246 habitantes⁴. Integra a região metropolitana da Grande Goiânia, fazendo divisa com os municípios de Itauçu, Caturaí, Goianira, Brazabrantes, Damolândia e Araçu.

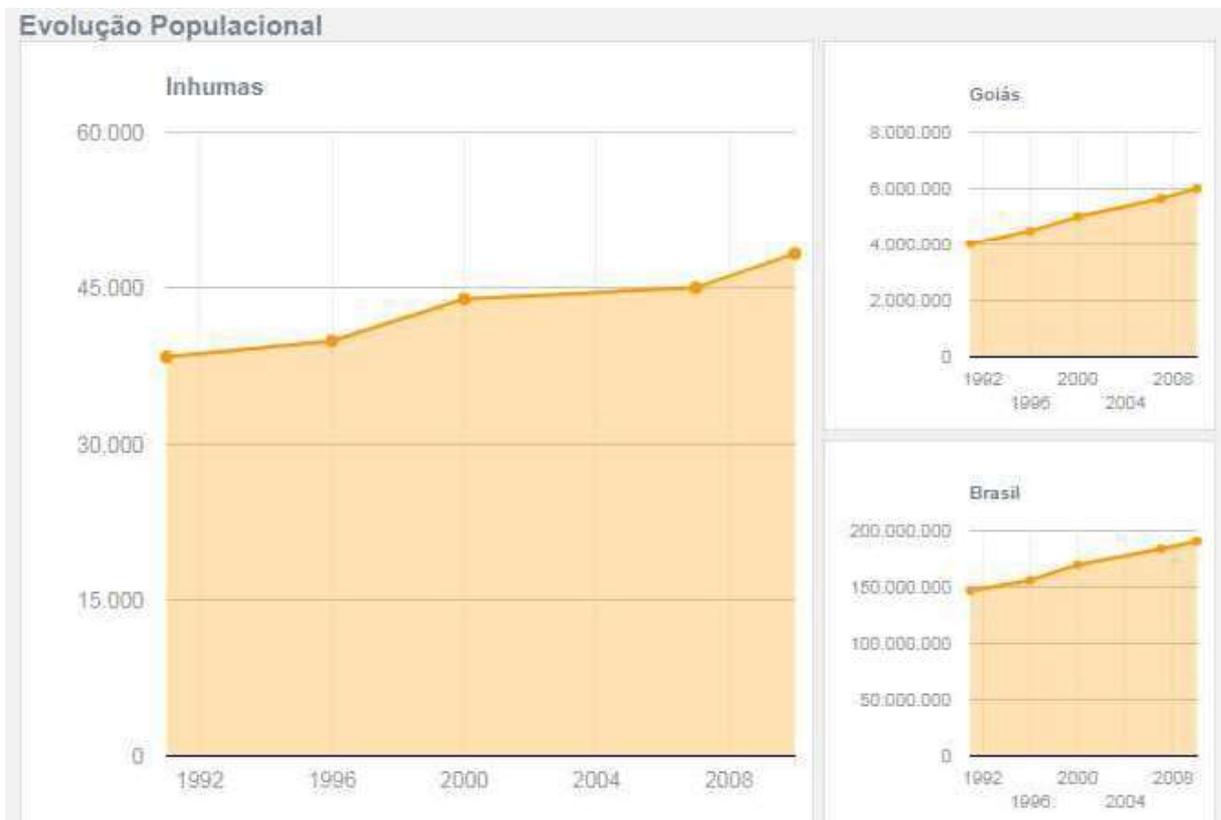
Trata-se de uma cidade do interior do Estado de Goiás, que fica a aproximadamente 48 quilômetros da Capital do Estado. Possui boa infraestrutura de escolas, rede básica de saúde, comércio e lazer, estando na 20ª posição no ranking de qualidade de vida medido pelo Instituto Mauro Borges, no ano de 2016.⁵

O município está inserido em um contexto de pleno desenvolvimento econômico, com um expressivo aumento nos índices populacionais e consequente crescimento do percentual da população de baixa renda, conforme demonstrado nos gráficos a seguir, oriundos do Censo Demográfico de 2010 realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

⁴ Dados obtidos junto ao site do IBGE, conforme o Censo Demográfico de 2010.

⁵ Dados obtidos junto ao site do Instituto Mauro Borges de Estatística e Estudos Socioeconômicos.

Gráfico 01: Evolução Populacional de Inhumas



(Fonte: IBGE, Censo Demográfico de 2010).

Segundo demonstra o gráfico acima, a população inhumense cresceu de pouco mais de 38 mil habitantes em 1991 para mais de 48 mil habitantes em 2010. A cidade que cresceu tanto em números populacionais não vem demonstrando o mesmo potencial administrativo para oferecer à população serviços públicos de qualidade.

Gráfico 02: Renda per capita no Município de Inhumas

| Rendimento Domiciliar per capita - 2010 | |
|-----------------------------------------|------|
| Até 1/2 salário mínimo | 2419 |
| De 1/2 a 1 salário mínimo | 5485 |
| De 1 a 2 salários mínimos | 4249 |
| De 2 a 5 salários mínimos | 2012 |
| Mais de 5 salários mínimos | 466 |

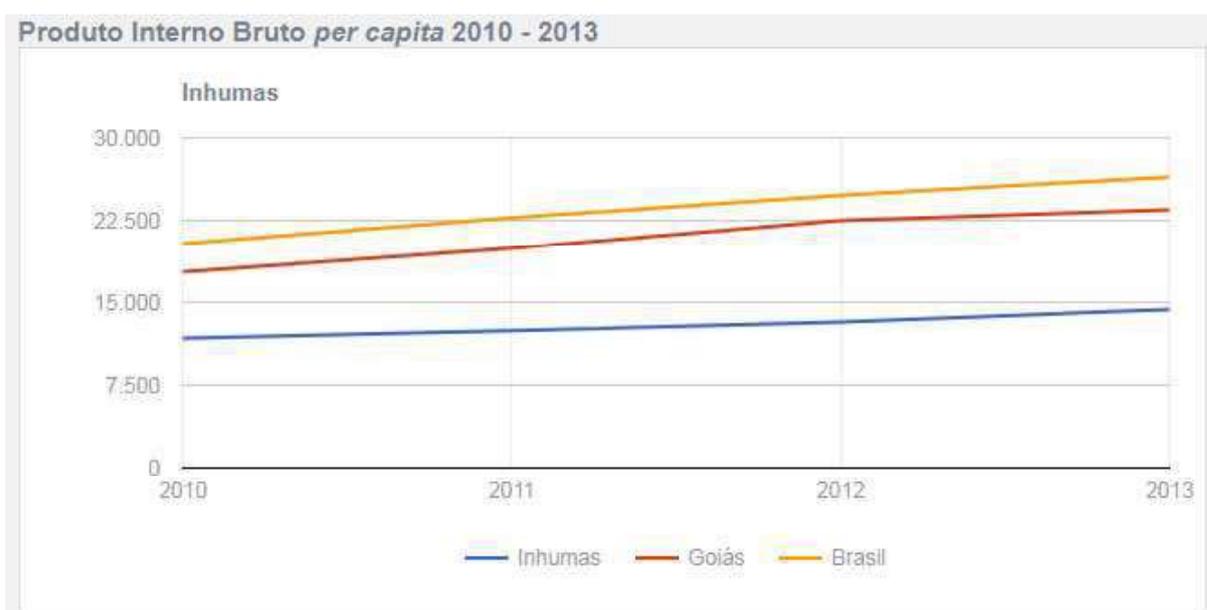
(Fonte: IBGE, Censo Demográfico de 2010).

Conforme análise da tabela acima, a maioria absoluta da população inhumense possui renda de até um salário mínimo por pessoa, sendo que somente uma minoria percebe renda superior a cinco salários mínimos.

Isso significa dizer que trata-se de uma população que necessita dos serviços públicos na área da saúde, educação, lazer e cultura. Nestas condições, faz-se necessária a presença firme da atuante das instituições de amparo e proteção às crianças e adolescentes, como o Conselho Tutelar, os Agentes de Proteção, o Ministério Público e o Juizado da Infância e Juventude para assegurar a ampla proteção da juventude na cidade.

O produto interno bruto per capita no período de 2010-2013 do Município de Inhumas reflete essa realidade.

Gráfico 03: Produto interno bruto per capita entre 2010-2013 – Inhumas



(Fonte: IBGE, 2013)

Nesta perspectiva, o atendimento das demandas sociais da cidade vai se tornando cada vez mais precário, principalmente no que se refere às políticas públicas relacionadas às crianças e adolescentes. Resultado disso são que as ações daqueles órgãos com atribuição de Proteção Integral dos direitos da criança e do adolescente tornam-se deficientes.

O Conselho Tutelar de Inhumas conta com 05 conselheiros, estando devidamente regulamentado pela Lei Municipal n. 2.332/96, com Regimento Interno próprio do órgão. Criado no ano de 1996, seus conselheiros exercem mandato de 04 (Quatro) anos, sendo permitida apenas uma recondução, conforme previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Apresenta sede própria, localizado na Rua Mamédio Calil, S/N, Centro, tendo funcionamento de 24 horas, conforme escala em regime de plantões.

Ainda no âmbito de instituições legitimadas a intervir nas questões da infância e juventude na cidade de Inhumas, estão inseridos o Ministério Público e o Juizado da Infância e Juventude.

O MP da cidade possui três promotorias de justiça, sendo uma especializada na área da infância e juventude, composta por um Promotor de Justiça, um assessor jurídico, uma secretária e uma oficial de promotoria, além de uma agente administrativa e duas estagiárias. Trata-se de uma instituição de grande importância na defesa dos direitos da infância no município, sendo que sua atuação está sempre articulada com o Conselho Tutelar (MPGO, 2017).

A Comarca de Inhumas é de segunda entrância, não contando, portanto, com uma vara exclusiva para a infância e juventude. As causas dessa natureza, tanto cíveis quanto infracionais, são de competência da 1ª Vara Cível, Infância e Juventude, que conta com uma juíza titular, uma assessora jurídica, uma assessora administrativa e três estagiárias, além de um cartório específico que conta com 03 analistas judiciários, sendo um encarregado da função de chefia do cartório e 03 estagiários (TJGO, 2017).

Atualmente, o Juizado da Infância e Juventude da Comarca de Inhumas apresenta 238 ações em trâmite, entre aquelas de natureza cível e infracional. Trata-se de uma demanda bastante significativa, possuindo um índice de baixa de

mais ou menos 25 processos/mês. Não estão instalados os agentes de proteção, tendo sido destituídos os últimos em dezembro de 2014 (TJGO, 2017).

O que se percebe da análise dos dados levantados acerca das instituições de proteção à criança e adolescente no município de Inhumas é que, sua pequena estrutura física e de pessoal tem sido determinante para a deficiência nos serviços prestados, bem como a sobrecarga do Conselho Tutelar, gerando situações de incompetência ou de atuação ilegítima de seus conselheiros, conforme será demonstrado no próximo tópico.

3.2 AS INTERVENÇÕES DO CONSELHO TUTELAR DE INHUMAS NO ANO DE 2016

A sistematização da pesquisa foi realizada com base nos dados dos expedientes do Conselho Tutelar do ano de 2016. Como os atendimentos do CT não são informatizados, foi realizada uma coleta manual de informações referentes a todos os casos onde o CT atuou no intuito de assegurar a proteção dos direitos das crianças e adolescentes do município.

Inicialmente, foi analisado o número total de atendimentos do ano de 2016 e, posteriormente, foram selecionados três atendimentos que demonstram a atuação dos conselheiros.

Importante frisar que o objeto de estudo deste trabalho é identificar a legitimidade, a competência e as limitações para a atuação do CT, buscando elaborar uma crítica construtiva acerca da formação e atuação deste órgão em nosso município.

No ano de 2016 foram realizados 5.356 atendimentos, com diferentes tipos de atuação e intervenção dos conselheiros. Tratam-se de ocorrências de maus tratos, abandono de crianças e adolescentes, evasão escolar, uso de drogas, situações de risco as mais diversas, além de acompanhamento a adolescentes infratores junto aos órgãos da justiça, como a Polícia Civil, Ministério Público e Poder Judiciário.

As famílias e o poder público se apresentam como os principais violadores dos direitos das crianças e adolescentes, resultando na aplicação de medidas protetivas previstas no artigo 101, incisos I ao VI do ECA em diferentes situações. O Município de Inhumas não conta com abrigo para crianças em situações de risco ou abandono, sendo que nos casos onde se fazia necessário o abrigamento, o CT buscou a colocação em uma família provisória enquanto o Poder Judiciário tomasse as medidas cabíveis.

Muitas vezes os conselheiros não conseguem esgotar os recursos que se tem à disposição para a proteção das crianças e adolescentes, em sua rotina. Inicialmente, buscam o diálogo com os envolvidos, o acompanhamento da situação por um período de tempo pré-determinado e, somente como ultima ratio, a aplicação das medidas de proteção ou o encaminhamento do caso ao Ministério Público.

Desta forma, na continuidade do estudo, passar-se-á a relatar os três casos selecionados para efeito desta pesquisa como exemplificativos da atuação do Conselho Tutelar de Inhumas na proteção dos direitos das crianças e adolescentes.

3.2.1 Apresentação dos casos

Os casos selecionados são representativos das situações de limitações e deficiência na atuação dos órgãos de proteção do Município de Inhumas. São atendimentos realizados no ano de 2016, sendo que as histórias serão contadas de forma resumida, omitindo-se nomes, datas e locais em função da obrigatoriedade de sigilo dos dados.

O que se busca é um olhar jurídico sobre a atuação do Conselho Tutelar, analisando as intervenções dos conselheiros a fim de verificar sua legitimidade e limitações. Seguem-se os casos.

3.2.1.1 Caso 01: Estudo Social de crianças

Em maio de 2016 o Conselho Tutelar de Inhumas recebeu ofício direcionado pelo Juiz Titular do Juizado Especial Criminal da Comarca, solicitando a realização de estudo social de duas menores.

Tratava-se de uma ação criminal (Termo Circunstanciado de Ocorrência) onde a genitora respondia por maus tratos contra suas duas filhas menores.

Recebido o ofício, o Conselho Tutelar, na pessoa de seus conselheiros Diogo Flores, Maria Valéria e Eloá Domiciano, tratou de responder com a urgência que o caso requer, ao Juizado Especial Criminal, informando de sua competência legal para a realização de Estudo Social, visto tratar-se de atribuição específica de Assistente Social, inexistente no quadro de Conselheiros.

Ademais, entre as atribuições definidas pelo artigo 136 do Estatuto da Criança e do Adolescente, não se encontra a possibilidade de realização de tal sorte de estudo, com laudo conclusivo.

O que se percebe é uma ausência de conhecimento das atribuições e limitações do Conselho, mesmo por parte de determinados órgãos do Poder Judiciário.

3.2.1.2 Caso 02: Notificação de Tráfico de Drogas

O adolescente de 13 anos de idade foi flagrado pela Polícia Militar de Inhumas em situação de tráfico de drogas nas proximidades da escola onde estuda. Sendo assim o Conselho Tutelar foi acionado para realizar a entrega do adolescente.

Nesta situação, o Conselho somente procedeu o encaminhamento do menor para sua residência e entrega do mesmo à sua genitora, mediante termo de entrega e notificação para comparecimento à sede do Conselho a fim de prestar esclarecimentos.

Ocorre que a mãe e o menor não compareceram, conforme notificados, sendo, posteriormente, notificados de nova data, com a advertência de aplicação de medidas judiciais cabíveis.

No dia marcado, ante o comparecimento da família e do menor, foi realizado um diálogo onde ficou definido que o adolescente seria encaminhado para tratamento psicológico no CREAS e para participação no Programa Bombeiro Mirim com a finalidade de afastá-lo do vício em entorpecentes e do tráfico.

Providenciados os devidos encaminhamentos, o atendimento foi devidamente encerrado, estando o adolescente em acompanhamento pelo Conselho, através de visitas regulares e de entrevistas com a Escola e a Família.

Neste caso, inicialmente, verifica-se a incompetência do Conselho Tutelar para receber o menor flagrado em situação de ato infracional. Tal atribuição não consta do rol do artigo 136, competindo à Polícia Militar, no caso, ter ela mesmo acompanhado o menor até a Autoridade Policial e o Delegado conforme o Artigo 174 do Eca, realizar a entrega aos genitores depois deles assinarem o termo de compromisso para a apresentação do adolescente ao representante do Ministério Público.

Saliente-se que o ECA prevê a tipificação e denúncia dos menores por atos infracionais, a partir dos 12 anos. Assim, ao menor em questão, com 13 anos, poderiam ser aplicadas as medidas sócio-educativas.

3.2.1.3 Caso 03: Reiteração de atos infracionais por parte de adolescente

O último caso analisado foi o do adolescente aqui nominado de José, que teve seu primeiro atendimento pelo Conselho Tutelar no ano de 2014, inicialmente por infrequência escolar, depois, ainda no mesmo ano, por situação de flagrância uso de drogas e, nos anos seguintes, por uso e tráfico de entorpecentes.

José é um adolescente tranquilo, educado, oriundo de uma família estruturada com pai, mãe e irmãos, com um poder aquisitivo mediano. Não apresenta situações de maus tratos ou abandono, porém, desde cedo demonstra desinteresse pela escola, tornando-se um adolescente infrequente, no ano de 2014.

Notificada, a família se mostrou ineficiente na função de assegurar o dever/direito de acesso à educação. O menor continuou não frequentando regularmente o colégio nos anos que se seguiram, sendo que, no ano de 2015 fora notificado por uso de drogas na porta do colégio.

Apesar dos encaminhamentos para o Programa Justiça Terapêutica, que promove o acompanhamento de usuários de entorpecentes, com tratamento psicológico, o caso não foi encaminhado ao Ministério Público, permanecendo a situação de uso de drogas e a infrequência escolar.

Em 2016 o adolescente, já com 17 anos, foi por diversas vezes flagrado em atos infracionais análogos a roubo, porte de arma e tráfico de entorpecentes. Em uma destas ocorrências, o Conselho Tutelar foi acionado para acompanhar o adolescente até a Central de Flagrantes, em Anápolis, onde foi lavrado Boletim de Ocorrência.

Saliente-se que o adolescente em questão possui pai e mãe, não vivendo em situação de abandono. A exigência do acompanhamento do Conselho Tutelar até a Central de Flagrantes é medida desnecessária e arbitrária por parte da Polícia Civil que deveria ter acionado a família e não o Conselho.

Ademais, sem a presença da família na Central de Flagrantes, o próprio Conselheiro teve de assinar termo de entrega do menor com o compromisso de apresentação deste ao Ministério Público. Situação aberrante, vez que não pode o Conselho se responsabilizar por atribuições específicas da família. O Conselho não é órgão de substituição das funções dos genitores e sim de proteção dos direitos das crianças e adolescentes.

3.3 ATUAÇÃO DO CONSELHO TUTELAR

Como se percebe do estudo exemplificativo dos casos enumerados no item anterior, a atuação diária do Conselho Tutelar de Inhumas é muito prejudicada pela ausência de conhecimento das normas legais por parte dos agentes envolvidos nas ocorrências.

Por diversas vezes o conselheiro é colocado numa situação em que deve agir com firmeza negando solicitações das autoridades judiciárias e policiais por extrapolarem suas atribuições e ferirem os limites de atuação daquele órgão.

Tal realidade leva a um desgaste emocional e de relacionamento entre os órgãos, sendo o conselheiro que se nega a acatar tais solicitações taxado de incompetente ou ineficiente.

A proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes precisa ser pautada por profundo conhecimento das normas vigentes, eis que atua na esfera familiar, amplamente protegida pelo texto constitucional de 1988.

A partir da análise realizada ao longo deste trabalho, identifica-se que as intervenções do Conselho Tutelar ainda têm muito que ser aprimoradas. Considera-se a falta de capacitação dos Conselheiros fator preponderante no momento de atendimentos, salientando-se que, no entanto, para a candidatura ao cargo de Conselheiro Tutelar não é exigida a formação superior em nenhuma área.

Assim, é comum que as atribuições da instituição sejam interpretadas de maneira diversa do texto legal por alguns conselheiros, podendo, inclusive, haver desmandos e arbitrariedades no exercício das funções. No CT de Inhumas as decisões são tomadas de forma colegiada, exatamente com o fito de se evitar equívocos na atuação do Conselho.

Indiscutivelmente, o Conselheiro Tutelar é o representante escolhido pela comunidade para assegurar a proteção dos direitos das crianças e adolescentes. Deve agir de forma a desburocratizar o sistema, estando próximo à comunidade, estabelecendo laços de parceria, pois desta maneira, melhor identificará, encaminhará e prevenirá situações de abuso ou desrespeito dos direitos da criança e do adolescente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após a realização da discussão histórica e social sobre os direitos da criança e do adolescente, com a revisão da literatura e de práticas institucionais dos órgãos de controle estatal ligados ao tema, pode-se caracterizar o Conselho Tutelar como um órgão em construção.

Ao debruçar-se sobre os atendimentos realizados pelo Conselho Tutelar de Inhumas-GO, no ano de 2016, pode-se definir os limites de atuação e competência do CT, no exercício de suas atribuições.

A reflexão histórica dos direitos infanto-juvenis foi importante para demonstrar a evolução do sistema de garantias dos direitos das crianças e adolescentes. Num passado ainda muito recente a infância era concebida através da Doutrina da Situação Irregular, onde os menores eram percebidos como objetos de tratamentos meramente porque se encontravam em situação de pobreza ou abandono. O que se buscava era proteger o Estado dos delinquentes.

Diferentes mudanças sociais e culturais na sociedade foram determinantes para a elaboração de tratados e normativas internacionais que reconheceram o valor da dignidade do homem, sendo base para a formulação da Doutrina da Proteção Integral, um avanço na forma como se percebia a infância e a juventude no mundo.

Crianças e adolescentes passaram a ser reconhecidos como sujeitos de direitos e carecedores de proteção integral devido à sua condição de ser em desenvolvimento. Daí surgiu a necessidade de implantação de novos mecanismos jurídicos e sociais que estivessem a proteção e a aplicação das previsões legais.

E, neste contexto, surgiu o Estatuto da Criança e do Adolescente, que previu a criação dos Conselhos Tutelares como mecanismos de controle social, com a participação direta da comunidade, dotados de autonomia, poderes específicos, atribuições próprias e características administrativas e sociais. O CT efetiva a ideia de descentralização política e administrativa do controle social, sendo a participação comunitária preponderante para o exercício da democracia.

O ECA estabeleceu que os membros dos CTs devem ser escolhidos pelo povo, dotando este de poder de mando nas causas relacionadas à criança e ao

adolescente e limitando sua atuação à concordância com ao ordenamento jurídico vigente e aos valores da comunidade onde se encontra inserido.

A intervenção nas famílias não pode ocorrer de forma arbitrária, devendo haver atuação somente em situações onde a família venha a falhar ou não cumprir com seus deveres, ou quando houver uma violação aos direitos da infância e juventude, mesmo sendo o Estado o agente violador.

A autonomia e as atribuições definidas no artigo 136 do ECA definem a legitimidade do Conselho Tutelar, devendo, para tanto, no momento das intervenções, os conselheiros se pautarem pela observância dos valores legais e sociais da infância, juventude e da família.

A pesquisa realizada neste trabalho permitiu concluir que as atuações do Conselho Tutelar de Inhumas nem sempre estão regularmente previstas nos diplomas legais, carecendo de conhecimento e treinamento tanto os conselheiros como as autoridades envolvidas com a infância e juventude do município.

Conclui-se que os conselheiros ainda têm muito a aprimorar-se para que venham a cumprir com eficiência seu papel previsto no ECA. E este aprimoramento carece, muito mais que de uma postura pessoal, de cursos e treinamentos que deveriam ser ofertados pelo Ministério Público e pelo Poder Judiciário. Ademais, há que se propor uma alteração no ECA, passando a se exigir, como requisito para a candidatura ao cargo de Conselheiro a formação superior em Direito ou outra área afim com a atuação do Conselho, vez que se exige muito mais que boa vontade dos Conselheiros.

REFERÊNCIAS

ALBERGARIA, Jason. **Direito do Menor**. Rio de Janeiro: Aide, 1995.

ALBUQUERQUE, Catarina. **Direitos das Crianças**. Disponível em: <<http://www.gddc.pt/direitos-humanos/onu-proteccao-dh/orgaos-onu-estudos-ca-dc.html>>. Acesso em 20 janeiro 2017.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: senado, 1988.

_____. **Decreto n. 17.943**, de 12 de outubro de 1.927. Código de Menores. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/d17943a.htm> Acesso em: 12 out. 2016.

_____. **Lei n. 6.697**, de 10 de outubro de 1.979. Institui o Código de Menores. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6697.htm>. Acesso em: 12 out. 2016.

_____. **Lei n. 8.069**, de 13 de julho de 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm>. Acesso em: 12 out. 2016.

CAVALLIERI, Alyrio. **Conselhos dos direitos da criança e do adolescente**. Disponível em: < <http://www.direitosdacrianca.org.br/conselhos/conselhos-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente>>. Acesso em 27 de janeiro de 2017.

COSTA, Ana Paula Motta. **As garantias processuais e o Direito Penal Juvenil**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

CURY, Munir; *et al.* **Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado: comentários jurídicos e sociais**. São Paulo: Malheiros, 2014.

DA COSTA, Antônio Carlos Gomes. **De Menor a Cidadão**. Belo Horizonte: Ministério da Ação Social, Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (CBIA), 2014.

KAMINSKI, André Karst. **O Conselho Tutelar, a Criança e o Ato Infracional: Proteção ou Punição?** São Paulo: Atlas, 2015.

LIBERATI, Wilson Donizeti. **Direito da Criança e do Adolescente**. 6 ed. São Paulo: Rideel, 2013.

MARQUES, Maria Mônica Sampaio Teixeira Pinto. **Direitos da Infância e Juventude**. Palestra no Curso de Cidadania e Justiça. 11/09/2016. Disponível em: <<http://associacaomagistradostrabalhistas.com.br/artigos>>. Acesso em 20 janeiro 2017.

MENDEZ, Emílio Garcia. **Infância e juventude na América Latina**. São Paulo: Hucitec, 1998.

MUCCILLO, Jorge. **O menor e o direito**: doutrina, legislação e jurisprudência. Porto Alegre: Agir, 1999.

SARAIVA, João Batista Costa. **Compêndio de Direito Penal Juvenil**: Adolescente e Ato Infracional. 4ª Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

_____. **Adolescente com conflito com a lei**: da indiferença à proteção integral: uma abordagem sobre a responsabilidade penal juvenil. 3 ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **Dimensões da dignidade – Ensaio de Filosofia do Direito e Direito Constitucional** . Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2015.

SCARPARO, Maria de Lourdes Duque-Estrada. CRUZ, Lilian. PROGRAMAS DE ORIENTAÇÃO E APOIO SÓCIO-FAMILIAR: ANTIGOS E NOVOS DESAFIOS NO CAMPO PSI; **Breve História da infância e a inserção da Psicologia**. In: Seminário Regional de Práticas Sociais- rede de proteção. Disponível em: <<http://infanciaejuventude.org.br/seminario.2008>> Acesso em 20 janeiro 2017.

SHECAIRA, Sérgio Salomão. **Sistema de Garantias e o Direito Penal Juvenil**. São Paulo: RT, 2008.

SILVA, Roberto da. **A construção do Estatuto da Criança e do Adolescente**. In: Âmbito Jurídico. Disponível em: <www.ambitojuridico.com.br/artigos> . Acesso em 20 janeiro 2017.

SOARES, Judá Jessé Bragança. **Das Atribuições do Conselho**. In: CURY, Munir; SILVA, Antônio Fernando do Amaral; MÉNDEZ; Emílio García. Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado. São Paulo, Mallheiros, 2012.

TAVARES, José de Faria. **Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente**. 7. ed. São Paulo: Editora Forense, 2014.

MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade. **Curso de Direito da Criança e do Adolescente – aspectos teóricos e práticos**. São Paulo: Editora Saraiva, 2015.

ROSSATO, Luciano Alves; LÉPORE, Paulo Eduardo e CUNHA, Rogério Sanches. **Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei n. 8.069/90 comentada artigo por artigo**. São Paulo: Editora Saraiva, 2015.

