

ASSOCIAÇÃO VITORIENSE DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA - AVEC  
CENTRO UNIVERSITÁRIO FACOL - UNIFACOL  
COORDENAÇÃO DO CURSO DE DIREITO – BACHARELADO.

CLAUDIO DE LIMA FERINO JUNIOR

**DA LEGITIMIDADE E DO PODER DE ATUAÇÃO DO CONSELHO TUTELAR DE  
ACORDO COM A LEI N. 8.069/90**

VITÓRIA DE SANTO ANTÃO – PE  
2024

CLAUDIO DE LIMA FERINO JUNIOR

**DA LEGITIMIDADE E DO PODER DE ATUAÇÃO DO CONSELHO TUTELAR DE  
ACORDO COM A LEI N. 8.069/90**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado ao Curso de Direito do  
Centro Universitário FACOL -  
UNIFACOL, como requisito parcial  
para a obtenção do título de Bacharel  
em Direito

**Área de Concentração:** Direito da  
Criança e do adolescente.

**Orientador:** Profa. Me. Tarciana  
Castelo Branco

VITÓRIA DE SANTO ANTÃO – PE  
2024



ASSOCIAÇÃO VITORIENSE DE EDUCAÇÃO CIÊNCIA E CULTURA - AVEC  
CENTRO UNIVERSITÁRIO FACOL - UNIFACOL  
COORDENAÇÃO DE TCC DO CURSO DE DIREITO  
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO



Nome do(a) Acadêmico(a): **CLAUDIO DE LIMA FERINO JUNIOR**  
Título do Trabalho de Conclusão de Curso: **DA LEGITIMIDADE E DO PODER DE ATUAÇÃO DO CONSELHO TUTELAR DE ACORDO COM A LEI N. 8.069/90.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentada ao Curso de Direito do Centro Universitário FACOL - UNIFACOL, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Área de Concentração: Direito da Criança e do Adolescente

Orientador (a): Prof. Me. Tarciana Castelo Branco

A Banca Examinadora composta pelos Professores abaixo, sob a Presidência do primeiro, submeteu o candidato à análise da Monografia em nível de Graduação e a julgou nos seguintes termos:

**Professor:**

Julgamento – Nota: Assinatura: \_\_\_\_\_

**Professor:**

Julgamento – Nota: Assinatura: \_\_\_\_\_

**Professor:**

Julgamento – Nota: Assinatura: \_\_\_\_\_

**Nota Final: Situação do Acadêmico:**

MENÇÃO GERAL:

---

\_\_\_\_\_  
Prof. Me. Severino Ramos da Silva  
**Coordenador de TCC do Curso de Direito**

\_\_\_\_\_  
Prof. Me. Maria Paula Latache Ribeiro  
de Vasconcelos / Prof. Me. Felipe da  
Costa Lima de Moura  
**Coordenação do Curso de Direito**

Vitória de Santo Antão – PE, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2024.

Credenciada pela Portaria nº 644, de 28 de março de 2001 – D.O.U. de 02/04/2001.

Endereço: Rua do Estudante, nº 85 – Bairro Universitário.

CEP: 55612-650 - Vitória de Santo Antão – PE Telefone: (81) 3114.1200

Dedico este trabalho a Deus, sem ele eu não teria capacidade para realizar esse trabalho. Além disso, dedico aos meus familiares, pois é graças ao esforço deles que posso concluir meu curso e realizar um dos maiores sonhos da minha vida.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente a Deus que me concedeu o dom da vida, que sempre me guia e me abastece a favor da realização dos meus sonhos, que me concede inúmeros momentos de realização em minha vida e uma das mais importantes realizações é a conclusão deste curso.

Agradeço também, de forma intensa, aos meus pais, pessoas extraordinárias na qual eu admiro muito e que sem dúvidas, serei eternamente grato por todos os sacrifícios que tiveram que fazer em prol da realização desse nosso sonho.

Reconheço o tamanho da felicidade de vocês pela oportunidade que me concederam, sei que não tiveram essa oportunidade no tempo de vocês e o que o maior sonho sempre foi me presentear com tudo aquilo que não puderam desfrutar na vida de vocês.

Agradeço também pela criação que me proporcionaram, na qual eu jamais mudaria algo, repassaram valores, ética, honestidade, simplicidade e o principal, a humildade. Por tanto cuidado e zelo por mim desde o nascimento. Imagino o quão difícil foi para vocês serem pais tão novos, ainda na adolescência e ter que arcar com tanta responsabilidade de repente, sem dúvidas, não foi fácil.

Não posso deixar de agradecer aos meus ilustres professores que me apoiaram desde início de minha trajetória. E do meu orientador um ser humano extraordinário, exemplo de professor, profissional, na qual irei levar para toda a minha vida.

*“Conheça todas as teorias, domine todas as técnicas, mas ao tocar uma alma humana seja apenas outra alma humana.”*

(Carl G. Jung, 1961)

## RESUMO

O presente trabalho tem por finalidade analisar o Conselho Tutelar, órgão de suma importância para o cumprimento dos direitos da criança e do adolescente. O estudo foi desenvolvido a partir da evolução histórica da constituição dos direitos da criança e do adolescente até a atual Lei n.º 8.069/90 - Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA. Prossegue com os princípios norteadores da legislação vigente, tendo como base a Doutrina da Proteção Integral. Posteriormente fazendo uma análise da legitimidade e do poder de atuação do Conselho Tutelar. Diante dos estudos realizados nesse trabalho a legitimidade do conselho tutelar dar-se a partir de sua autonomia e aplicação de medidas protetivas, em conformidade com o ECA, observando os valores legais e sociais da criança e do adolescente posta em situação de violação de seus direitos. Já a sua atuação se limita a esfera administrativa por se tratar de um órgão não jurisdicional. O trabalho ora apresentado foi realizado através de uma Pesquisa Bibliográfica, utilizando-se de livros e artigos de diversos autores, além da legislação vigente aludida ao tema.

**Palavras-Chave:** Criança; Adolescente; Direito; ECA; Conselho Tutelar.

## **ABSTRACT**

The purpose of this paper is to analyze the Guardianship Council, an extremely important body for the fulfillment of the rights of children and adolescents. The study was developed from the historical evolution of the constitution of the rights of children and adolescents to the current Law No. 8.069/90 - Statute of the Child and Adolescent - ECA. It continues with the guiding principles of current legislation, based on the Doctrine of Integral Protection. It then goes on to analyze the legitimacy and power of the Guardianship Council. In the light of the studies carried out in this paper, the legitimacy of the Guardianship Council is based on its autonomy and the application of protective measures, in accordance with the ECA, observing the legal and social values of children and adolescents whose rights have been violated. Its work is limited to the administrative sphere, as it is a non-judicial body. The work presented here was carried out through bibliographical research, using books and articles by various authors, as well as current legislation on the subject.

**Keywords:** Children; Adolescents; Law; ECA; Guardianship Council.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>9</b>
<b>2</b>	<b>O BREVE HISTÓRICO DA CONSTITUIÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE.....</b>	<b>11</b>
2.1	O Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA.....	14
2.2	A participação da Sociedade Civil.....	19
2.3	A definição de linhas de ação da política de atendimento e programas sociais.....	21
<b>3</b>	<b>OS PRINCÍPIOS NORTEADORES DO ECA.....</b>	<b>23</b>
3.1	O Princípio Constitucional da Prioridade Absoluta.....	23
3.2	Princípio da Corresponsabilidade.....	25
3.3	Princípio do Melhor Interesse da Criança.....	27
3.4	Princípio da Municipalização.....	28
3.5	Princípio da Condição Peculiar da Pessoa em Desenvolvimento.....	30
<b>4</b>	<b>DA LEGITIMIDADE E DO PODER DE ATUAÇÃO DO CONSELHO TUTELAR.....</b>	<b>31</b>
4.1	A legitimidade do Conselho Tutelar.....	36
4.2	Poder de atuação do Conselho Tutelar.....	39
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>46</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>48</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho aborda a atuação do conselho tutelar em defesa das garantias dos direitos especiais e específicos dada a criança e ao adolescente pela sua condição de pessoas em desenvolvimento, através das atividades realizadas.

Tendo como objetivo verificar quais os limites dessa atuação no exercício e cumprimento de suas atribuições e, além disso, estabelecer sua legitimidade na intervenção no núcleo familiar, quando observado suspeita ou violação de direitos contra criança e adolescente.

A atuação da comunidade, por meio do Conselho tutelar, limita-se em torno do que vem expresso na Lei 8069/90. Já sua legitimidade de intervenção ocorre quando observado todas as circunstâncias legais relativas à infância previstas nas normas Constitucionais e Estatutárias.

Por outro lado o objetivo geral apresentado refere-se o conselheiro ao intervir quando identificar a situação de risco ou vulnerabilidade, deverá na hora de aplicar a medida necessária, avaliar o contexto social e cultural daquela criança ou adolescente que teve seus direitos ameaçados ou violados. O Conselho Tutelar foi inserido pela legislação Estatutária 8069/90, como um órgão representado pela comunidade, que deve agir juntamente com os Poderes Estatais, com o objetivo de garantir a proteção integral a infância, sendo de grande relevância para a efetivação dos direitos da criança e do adolescente. Diante dos princípios protetivos que fundamentam a prioridade da dignidade humana do sujeito em desenvolvimento, abriram-se lacunas. Como uma problemática da pesquisa nesse sentido, estaria o Conselho Tutelar inserto no ordenamento jurídico brasileiro? E como, mediante a legislação pertinente, os Conselheiros Tutelares atuam exercendo suas atribuições? Isso é o que se pretende abordar de maneira geral, bem como responder objetivamente aos respectivos problemas apresentados. O estudo foi realizado em 3 capítulos, sendo o primeiro capítulo, uma abordagem a constituição dos direitos da criança e do adolescente, passando pelas legislações de menores, evolução das normas internacionais e constitucionais até chegar ao Estatuto da Criança e do Adolescente.

Já no segundo capítulo, discute-se os princípios norteadores dos Direitos da infância, considerando esses seres como sujeitos de direito. São abordados o

princípio Constitucional da Prioridade Absoluta, princípio da Corresponsabilidade, princípio do Melhor Interesse da Criança, princípio da Municipalização e princípio da Condição Peculiar da Pessoa em Desenvolvimento.

O terceiro capítulo faz uma abordagem mais específica do órgão Conselho Tutelar, analisando sua legitimidade, como instituição protetora dos direitos infantojuvenil e instância de controle estatal garantidora destes direitos, cuja legitimidade de atuação está ligada a aplicação de medidas protetivas, conforme previsto no ECA. A relevância do tema está vinculada a necessidade de se discutir, ainda mais, no ambiente acadêmico, a legitimidade e atuação do Conselho Tutelar como representante da comunidade, a fim de identificar até onde o Conselheiro pode intervir. A pesquisa utilizada neste estudo pode ser classificada como bibliográfica ou de fontes secundárias, utilizando-se de livros e artigos de diversos autores, além da legislação vigente aludida ao tema.

## 2 O BREVE HISTÓRICO DA CONSTITUIÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

A preocupação com a proteção da criança e do adolescente não é de hoje, os estudos históricos apontam que no Século XII, na Itália, foi fundada a Roda dos Expostos, como primeira assistência à criança. Instituição criada devido ao grande número de crianças recém-nascidas abandonadas nas ruas em decorrência do preconceito e da opressão social que muitas mães solteiras sofriam na época.

Segundo Marcílio (2006), a exposição da criança no Brasil foi inserida pelos portugueses que incluíram norma, fundações e condutas de assistência e proteção à infância, conforme os tempos medievais.

Para Marcílio (2006), grande parte das crianças abandonadas no período colonial e imperial foram criadas em casas de famílias substitutas ou morrerem por não terem sido abrigadas. As Rodas dos Expostos foram instaladas no Brasil nas cidades de Salvador/BA, Rio de Janeiro/RJ e Recife/PE, no século XVIII.

O primeiro sistema, o das Rodas dos Expostos, destinavam-se à proteção dos bebês abandonados. Até os três anos, período da vida a que chamavam de "criação", eram cuidados, em sua quase totalidade, em casas de amas-de-leite mercenárias. Em seguida, e até os sete anos (período dito de "educação"), essas crianças voltavam para a Casa dos Expostos, que buscava formas de colocá-las em casas de famílias ou meios para criá-las. (Marcilio, 2006, p.144)

De acordo com Marcílio (2006), além de prestar alguns apoios financeiros, o estado e a igreja contribuíram com o controle legal e jurídico da assistência às crianças abandonadas. Oficialmente as Câmaras Municipais prestavam assistência às crianças, em conformidade com a legislação portuguesa e em determinadas situações, a população solicitava a intervenção do rei para que estas executassem com suas obrigações.

No Brasil, a proteção à criança abandonada - prevista nas três ordenações do reino - iniciou-se com a própria colonização. Quando os pais ou os parentes não assumiam a responsabilidade por um filho, essa obrigação recaía sobre a Câmara Municipal, que devia encontrar os meios para criar a criança sem-família (Marcílio, 2006, p.130).

Sem se eximir de seus "encargos financeiros e do controle da criação das crianças sem família (pelo menos até que estas completassem sete anos de idade)" (Marcílio, 2006), as Câmaras Municipais transferiram o dever dos serviços especiais de proteção à criança a outras instituições. Lorenzi (2007) e Marcílio (2006), declaram que as populações desprovidas de recursos financeiros ou materiais eram entregues aos cuidados da Igreja Católica.

Já a assistência à criança abandonada se restringia às Santas Casas de Misericórdia, organizada por leigos que formavam a instituição. A primeira Casa de Misericórdia a prestar assistência à criança abandonada foi a de Salvador/ BA, que deu início a sua Roda dos Expostos no ano de 1726. No Brasil a primeira legislação específica para a população infantojuvenil foi criada em 1927, por meio do decreto nº 17.943-A, de outubro de 1927, que ficou conhecido como o Código de Menores, que segundo Marcílio (2006), foi montado exclusivamente para o controle da infância e da adolescência abandonadas e delinquentes.

Para Bulcão (2002), é nesse cenário que começam a ser indicados dois perfis de infâncias distintas. Uma, que utiliza a palavra menor para mencionar às crianças que são pobres, são abandonadas ou delinquentes, indo para cadeias, orfanatos etc. E a outra, utiliza a palavra criança, no cenário familiar, nos casos das crianças ligadas a família e a escola, no sentido de proteção.

Apesar de a intenção do Estado, através do Código de Menores de 1927, ser controlar toda a população infanto-juvenil identificada como elemento de desordem, representando uma ameaça ao futuro da nação, esse controle, inicialmente, só vai atingir alguns, sobretudo crianças e adolescentes que perderam os vínculos de proteção por proximidade, passado a perambular pelas ruas. (Bulcão; Nascimento, 2002, p.57)

Qualquer criança, por sua simples situação de pobreza através do sistema de proteção e assistência previsto no Código de Menores era submetido, à ação da Justiça e da Assistência. O âmbito jurídico era fundamental na questão dos menores, por meio da ação jurídico social dos Juízes de Menores. O termo "menor" tomou proporções marcantes dentro da própria política de atendimento.

Na prática jurídica, a construção do menor tem os seguintes sentidos: Menor não é apenas aquele indivíduo que tem idade inferior a 18 ou 21 anos conforme mandava a legislação em diferentes épocas. Menor é aquele que proveniente de família desorganizada, onde imperam os maus costumes, prostituição, a vadiagem, a frouxidão moral, e mais uma infinidade de características negativas, tem a sua conduta marcada pela amoralidade e pela falta de decoro, sua linguagem é de baixo calão, sua aparência é descuidada, tem muitas doenças e pouca instrução, trabalha nas ruas para sobreviver e anda em bandos com companhias suspeitas. (Rizzini, 1993, p.96).

As ideias de arbitrariedade, assistencialismo e repressão junto às crianças e adolescentes previstas no código de 1927 foram mantidas pela Lei nº6.697 de 10 de outubro de 1979 que instituiu um novo código de menores (Lorenzi, 2007), por meio do caráter tutelar da legislação e a ideia de criminalização da pobreza. Desta maneira, o ponto de vista de infância estava relacionado na presunção de superar o modelo repressivo para um modelo assistencialista.

Este compreendendo crianças e adolescentes como um conjunto de necessidades psicobiológicas, sociais e culturais. O novo código substituiu o conceito de menor abandonado e delinquente pelo conceito de 'menor em situação irregular' (Bulcão, 2002), então surgiu a Doutrina da Proteção ao Menor em situação irregular. O objeto da norma passa a ser os menores em situação irregular, por mostrarem uma "patologia social" e por não se adaptarem ao padrão social estabelecido. A declaração da situação irregular no caso da criança e do adolescente pode ser relacionada a sua conduta pessoal (caso de infrações por ele praticadas ou de "desvio de conduta) quanto da família (maus-tratos), ou da própria sociedade nas condições de abandono (Saraiva, 2003).

Bulcão e Nascimento (2002) declaram que este novo código de menores era mais uma ferramenta para punir do que prevenir, pois o menor era tido como um delinquente em potencial. Ademais a destituição da tutela era fundamentada pela falta de meios materiais responsáveis pelo menor irregular.

Para Ferreira (2010) na esfera internacional, o andamento do reconhecimento dos direitos ligados à infância foi muito moroso. O autor explica que o reconhecimento da necessidade da infância ter uma proteção especial aconteceu no ano de 1924, com a Declaração de Genebra, contudo, foi somente no ano de 1959 que a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) utilizou

este aspecto com a Declaração dos Direitos da Criança. Ferreira (2010) ressalta outros documentos internacionais pertinente à infância e à adolescência que se encontram ligados ao Brasil, como a Conversão dos Direitos da Criança e do Adolescente, utilizada pela ONU em 1989, e que veio a ser aprovada pelo congresso Nacional Brasileiro no ano de 1990, por meio do decreto Legislativo nº 28. Outro documento foi o Protocolo de São Salvador (Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais), de 1988, “aprovado pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 56, de 1995 e promulgado pelo Decreto nº 3.321, de 1999, do Presidente da República” (Ferreira, 2010).

Podemos constatar que o debate internacional inspirou diretamente o nosso país no que diz respeito às ações relativas à infância. Entretanto, o movimento interno da sociedade e dos profissionais que agiam na esfera da infância e da juventude brasileira se reuniu em encontros, oficinas e palestras como novos pontos de vista que marcaram e possibilitaram o amadurecimento coletivo, acelerando a elaboração de meios que possibilitassem a criação da política de proteção integral das crianças.

## **2.1 O Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA**

Na metade da década de 80, já em processo de abertura política, o Brasil indicava avanços no âmbito democrático com a consolidação de movimentos sociais de natureza reivindicatória e de denúncias das violações aos direitos humanos. Na esfera da infância e juventude começava uma enorme mobilização nacional em favor de um projeto que envolvia a criação e a anuência de uma nova legislação para todas as crianças e adolescentes do país, transitando pela participação significativa na Assembleia Nacional por meio da Comissão Nacional Criança Constituinte, da qual a responsabilidade voltava-se para a incorporação dos direitos pertinentes a pessoa humana no texto constitucional, vistos como fundamentais ao desenvolvimento de toda criança e adolescente.

A sociedade passou a discutir sobre a inexistência de políticas apropriadas, na esfera da infância e juventude.

Segundo Faleiros (1995):

A cidadania da criança e adolescente foi incorporada na agenda dos atores políticos e nos discursos oficiais muito recentemente, em função da luta dos movimentos sociais no bojo da elaboração da constituição de 1988. Na cultura e estratégias de poder predominantes, a questão da infância não se tem colocado na perspectiva de uma sociedade e de um estado de direitos, mas na perspectiva do autoritarismo/ clientelismo, combinando benefícios com repressão, concessões limitadas, pessoais e arbitrárias, com disciplinamento, manutenção de ordem ao sabor das correlações de forças sociais ao nível da sociedade do governo. (Faleiros, 1995, p.51)

O teor constitucional de 1988 assegura a difusão dos direitos sociais, pautado na democracia relacionada a um projeto de conquista de cidadania que passa a levar em consideração a criança e ao adolescente como sujeitos de direitos, superando o assistencialismo, e ressaltando a proteção integral como direito. Neste contexto, podemos citar Souza (2006) quando fala que o Brasil passa a ver as crianças e os adolescentes não mais como " um feixe de carências, e eles passam a ser percebidos como sujeitos de sua história e da história de seu povo, como um feixe de possibilidades abertas para o futuro". A criança e adolescente outrora chamados por menor deixa de ser objeto da lei e torna-se sujeitos de direitos. Em se tratando da doutrina de proteção integral a Constituição Federal de 1988, a contemplou em seu artigo 227, que dispõe:

Art. 227: É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar a criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, a saúde, a alimentação, a educação, ao lazer, a profissionalização, a cultura, a dignidade, ao respeito, a liberdade e a convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda a forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (Brasil, 1988)

Destacamos que as crianças e os adolescentes, pela primeira vez na história das constituições brasileiras, foram tratados como cidadão de direito, como digno de proteção integral, pertencendo à família, à sociedade e ao Estado a obrigação de garantir-lhes esse direito, por encontra-se assegurado, na Constituição Federal de 1988, fundamentos determinantes da democracia e do exercício da cidadania. A nova orientação jurídica no campo da infância e da juventude veio desfazer com a arcaica concepção tutelar do menor em situação irregular (Saraiva; Machado;

Rizzini, 2000) determinando que a criança e ao adolescente são sujeitos de direito e não mais objetos da norma, modificando totalmente a Justiça da Infância e da Juventude e abandonando o conceito de Menor.

Para Silveira (2004):

Ao abordar o direito de crianças e de adolescentes, entende-se como um desdobramento dos direitos humanos, porém, voltados especificamente à população que necessita ser tratada com 'absoluta prioridade', tendo respeitadas suas condições de 'sujeitos de um processo histórico' e pessoas em 'condição peculiar de desenvolvimento. (Silveira, 2004, p. 60)

O rompimento foi fundamental, considerando-se que, até então o Brasil adotava a doutrina da situação irregular, retratado em dois termos carência/delinquência, caracterizada pela não distinção no tratamento a ser concedido aos abandonados e aos delinquentes. Um novo direito da criança, mais científico, mais jurídico e dirigido a todas as crianças teriam de ser construídas, consagrando na ordem jurídica a doutrina da proteção integral.

Machado (2003) define:

O ordenamento jurídico cindia a coletividade de crianças e adolescentes em dois grupos distintos, os menores em situação regular e os menores em situação irregular, para usar a terminologia empregada no Código de Menores brasileiro de 1979. E ao fazê-lo não reconhecia a incidência do princípio da igualdade à esfera das relações jurídicas envolvendo crianças e adolescentes. Hoje não. Se o Direito se funda num sistema de garantias dos direitos fundamentais das pessoas, e no tocante a crianças e adolescentes um sistema especial de proteção, as pessoas (entre elas crianças e adolescentes) necessariamente têm um mesmo status jurídico: aquele que decorre dos artigos 227, 228, e 226 da CF e se cristalizou, na lei ordinária, no Estatuto da Criança e do Adolescente. (Machado, 2003, p. 145)

Não há mais uma duplicidade no ordenamento jurídico incluindo a coletividade crianças e adolescentes: a classe é uma e possuidora do mesmo conjunto de direitos fundamentais; o que não proíbe, nem proibiu, o ordenamento de reconhecer fatos jurídicos específicos e criar instrumentos para o tratamento deles, conforme, ocorre em qualquer ramo do direito (Machado, 2003).

O sistema de justiça, neste momento não era mais compreendido executando atribuições assistenciais, passando a relaciona-se em rede com uma enorme gama de instituições e programas. O padrão da estrutura piramidal cede espaço na nova dinâmica, sem desconsideração da autonomia das instituições e das distintas instâncias de atuação (Poder Judiciário, Ministério Público, Conselho Tutelar, Conselho de Direitos etc.).

Em resumo, com a Doutrina de Proteção Integral, crianças e adolescentes independentemente da situação socioeconômica necessitam receber o mesmo tratamento legal, proibida qualquer discriminação. Cabe destacar que com a aprovação do artigo 227, se fazia fundamental a elaboração de uma lei regulamentar específica, a partir daí, é elaborado o Estatuto da Criança e do Adolescente. Regularizando os Artigos 227 e 204 da Constituição Federal de 1988, em 1990, elaborasse uma legislação de defesa, de proteção e desenvolvimento integral para a criança e ao adolescente, Lei Federal 8069/90, O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) ajusta-se no princípio de que todas as crianças e adolescentes,

[...] sem distinção, desfrutam dos mesmos direitos e se sujeitam a obrigações compatíveis com a peculiar condição de desenvolvimento que desfrutam, rompendo definitivamente com a idéia até então vigente de que o Juizado de Menores seria uma justiça para os pobres, na medida em que, na doutrina da situação irregular, constatava-se que, para os bem-nascidos, a legislação baseada naquele primado lhes era absolutamente diferente. (Saraiva, 2003, p. 61)

Para a infância e adolescência brasileira, o ECA propõe um novo olhar. O ECA foi a 1º legislação aprovada em concordância com a Convenção Internacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e presume a proteção integral, trocando as deliberações de controle e repressão por um entendimento de direito e de possibilidades, que reconhece a criança e adolescente como sujeitos de direitos, está lei se manifesta com um novo modelo ético, de direitos, em todos os seus aspectos. É decorrente de discussões, dos fóruns, movimentos populares que passaram a denunciar nos meios de comunicação violências contra as crianças e adolescentes. Nota-se que o ECA foi uma vitória instituída historicamente no

percurso de um processo que demorou por várias décadas e que abrange diferenciados segmentos da sociedade.

Ele é a superação do Código de Menores, que se referia à infância como aqueles em situação irregular, a quem se decretavam "penas" com um teor médico e psicológico, tais como: "pena-castigo, pena-educação, pena-terapia, pena-ressocialização", com um caráter de suprir-lhes as necessidades, sarar doenças e remediar os desvios. Para além das perspectivas que se dirigem à penalização da pobreza, O ECA sinaliza a relevância de políticas de direitos, assim como aborda Silveira (2004):

O ECA contempla o entendimento que envolve a integração das deliberações sobre as políticas para a infância e para a adolescência à nova organização sociopolítica do país. Nesse contexto, as leis são concebidas como instrumentos necessários à democracia. Trata-se de uma reversão de concepções e práticas que guardam aproximações com as 'lutas' desencadeadas na década de setenta, em prol da democratização das relações sociais. (Silveira, 2004, p.63)

O Estatuto da Criança e do Adolescente deu início a um novo paradigma ao incorporar as lutas da sociedade pela cidadania, por meio do reconhecimento das garantias individuais, políticas, sociais e coletivas, incluindo como discurso filosófico a doutrina de proteção integral juntando, sistematizando e normatizando a proteção preconizada pelas Nações Unidas, objetivo das reivindicações dos movimentos sociais de defesa dos direitos da criança e do adolescente no Brasil.

## **2.2 A participação da Sociedade Civil na efetivação da garantia de direitos de crianças e adolescentes**

O ECA inseriu a possibilidade de participação da sociedade civil, tornando todos os cidadãos corresponsáveis pela efetivação do ECA por meio do exercício de proteger os direitos de crianças e de adolescentes. "Estes deveres envolvem uma tentativa de responsabilização dos cidadãos em arenas públicas, via parcerias nas políticas sociais governamentais" (Gohn, 2005).

O ECA de imediato enfatiza em seu primeiro artigo a proteção integral da criança e do adolescente: "esta Lei dispõe sobre a proteção integral à criança e ao

adolescente". O artigo 3º, por sua vez, considera crianças e adolescentes pessoas em desenvolvimento, mostrando a precisão de oportunidades e facilidades " a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social em condições de liberdade e de dignidade". Uma das particularidades que assegurou a elaboração do ECA é a possibilidade de universalização da proteção das crianças e dos adolescentes, não mais restritiva, como antes.

Seus regulamentos envolvem todas as crianças e adolescentes independentemente de se encontrar ou não em condições de vulnerabilidade econômica ou risco pessoal e social. O ECA cria os direitos fundamentais e as medidas preventivas, socioeducativa e protetivas que visam garantir-lhes direitos. O ECA também provocou modificações significativas em, pelo menos, três grandes sistemas de garantias:

- a) Sistema primário, que dá conta das políticas públicas de atendimento a crianças e adolescentes (especialmente arts. 4 e 85/87).
- b) Sistema Secundário que trata das medidas de proteção dirigidas a crianças e adolescentes em situação de risco pessoal ou social, não autores de atos infracionais, de natureza preventiva, ou seja, crianças e adolescentes enquanto vítimas, enquanto violados em seus direitos fundamentais (especialmente arts. 98 e 101).
- c) Sistema Terciário, que trata das medidas socioeducativas, aplicáveis a adolescente em conflito com a lei, autores de atos infracionais, ou seja, quando passam à condição de vitimizadores (especialmente arts. 103 e 112) (Saraiva 2003, p. 63-64).

A Lei Federal determina que seu artigo 4º prescreve que "é dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do Poder Público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária".

No que se refere à política de atendimento o Estatuto da Criança e do Adolescente define, no seu artigo 86, que a "política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios".

Como afirma Silveira (2004):

Ao prever a criação dos Conselhos de Direitos, o ECA dispõe sobre a construção de relações democráticas quanto às decisões e gerenciamento das políticas, na qual torna-se necessária a parceria, politicamente instituída, entre Estado e sociedade. Trata-se de uma relação de negociação fundada em compromissos e numa agenda pública acordada entre ambos. (Silveira, 2004, p.86)

Define também como diretrizes da política de atendimento:

I- Municipalização do atendimento; II- Criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federais, estaduais e municipais; III- Criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa; IV- Manutenção de fundos nacionais, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente; V- Integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional; VI- Mobilização da opinião pública no sentido da indispensável participação de diversos segmentos da sociedade (ECA, art. 88).

Na área dos métodos e processos, o ECA incluiu o trabalho socioeducativo, trocando as práticas assistencialistas e correccional - repressivas por um ditame de trabalho socioeducativo emancipador, fundamentado na noção de cidadania e no respeito à sua situação de sujeitos de direitos, pessoas em condição peculiar de desenvolvimento, com prioridade absoluta.

### **2.3 A definição de linhas de ação da política de atendimento e programas sociais.**

Define linhas de ação da política de atendimento e programas sociais, serviços de prevenção, entidades de atendimento, medidas de proteção e organização pública. Dar prioridade a reinserção familiar, como medida de ressocialização, define os atos infracionais, determina os direitos e as garantias processuais, medidas socioeducativas, as remissões apropriadas aos pais e responsáveis. Desta forma, muitos estados e municípios começaram a implementação da nova política de atendimento estabelecida pelo ECA, através da

criação de Conselhos paritários, conforme indica o artigo 88º, Inciso II, do ECA, enquanto “órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis” e de Conselhos Tutelares, nos municípios, conforme o artigo 136, do ECA, disposto como órgãos de defesa local dos direitos das crianças e dos adolescentes previstos em Lei.

Além disso prevê a descentralização político-administrativa no que se refere à política de atendimento atribuída às crianças e adolescentes em condição de vulnerabilidade/risco pessoal e social.

Inaugura-se uma nova fase da política de atendimento à criança e ao adolescente no Brasil, redirecionando as obrigações do Estado e o papel da família e da sociedade, diante do modelo de que a criança e ao adolescente são sujeitos de direitos.

Com a recente alteração do ECA, por meio da Lei nº. 12.010/2009, o termo “acolhimento institucional” substitui a expressão “abrigamento”.

§ 1º As entidades governamentais e não governamentais deverão proceder à inscrição de seus programas, especificando os regimes de atendimento, na forma definida neste artigo, no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, o qual manterá registro das inscrições e de suas alterações, do que fará comunicação ao Conselho Tutelar e à autoridade judiciária. § 2º Os recursos destinados à implementação e manutenção e dos programas relacionados neste artigo serão previstos nas dotações orçamentárias dos órgãos públicos encarregados das áreas de Educação, Saúde e Assistência social, dentre outros, observando-se o princípio da prioridade absoluta à criança e ao adolescente preconizado pelo caput do art. 227 da Constituição Federal e pelo caput e parágrafo único do art. 4º desta Lei. § 3º Os programas em execução serão reavaliados pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, no máximo, a cada 2 (dois) anos, constituindo-se critérios para renovação da autorização de funcionamento. (Brasil, 2009).

Já o artigo 92 do ECA com as alterações passa a incorporar:

I - o efetivo respeito às regras e princípios desta Lei, bem como às resoluções relativas à modalidade de atendimento prestado expedidas pelos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, em todos os níveis; II - a qualidade e eficiência do trabalho desenvolvido, atestadas pelo Conselho Tutelar, pelo Ministério Público e pela Justiça da Infância e da Juventude; III - em se tratando de programas de acolhimento institucional ou familiar,

serão considerados os índices de sucesso na reintegração familiar ou de adaptação à família substituta, conforme o caso.

Conforme destacam Pachá, Oliveira Neto e Vieira Júnior (2009):

O que antes era tratado de forma genérica em um parágrafo único, agora recebe tratamento mais detalhado, orientando melhor o que estava sendo objeto de regulamentação local. A padronização do atendimento é importante, assim como a fixação em lei do padrão mínimo de exigência para essas entidades. Merece destaque o inciso III, do parágrafo 3º, onde mais uma vez é reafirmado que o compromisso maior das entidades que acolhem crianças e adolescentes em sistema de abrigo é com a reintegração familiar ou colocação em família substituta. (Pachá; Oliveira Neto; Vieira, 2009, p .30)

ECA aborda, no seu livro II, a respeito de algumas circunstâncias específicas, ou seja, ele dá um passo adiante ao prever as situações de proteção especial e de garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes, atendidos pela oferta de serviços especiais.

### **3 OS PRINCÍPIOS NORTEADORES DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE**

No presente capítulo abordar-se-á os princípios norteadores dos Direitos da Criança e do Adolescente a partir da promulgação da CF/88, confirmado em seguida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, princípios estes que funcionam em conjunto, de forma associada. De acordo com Ávila (2005), “regras e princípios são espécies de normas, sentidos construídos a partir da interpretação sistêmica de texto normativos”. Os princípios com o decorrer da evolução do direito se tornaram normas com eficácia jurídica e aplicabilidade direta e imediata, dotados de efetividade e juridicidade devendo portando ser obedecidos por todos.

O ECA é regido por um princípio em especial, segundo Pereira (2008) trata-se da Doutrina Jurídica da Proteção Integral, sancionada em todos os documentos internacionais de proteção à criança na atualidade. A doutrina da proteção integral surgiu com a revogação do código de Menores pelo Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, através da publicação da Lei 8.069, no ano de 1990.

O conjunto de medidas legais que o ECA trouxe é essencial para o estudo do desenvolvimento infantojuvenil. Amin (2010) declara que o Estatuto traz a consagração dos direitos desses sujeitos por meio da Proteção Integral, espelho do princípio da dignidade da pessoa humana para crianças e adolescentes. É inegável que o atual conceito de Direito da Criança e do Adolescente é composto por um conjunto abrangente de regras e princípios.

Segundo Amin (2010), a conversão sobre os direitos da criança de 1989, estabelece confiança para delimitação da conduta e, ao mesmo tempo, manifesta-se sobre valores importantes, desempenhando uma função de incorporação sistêmica.

#### **3.1 O Princípio Constitucional da Prioridade Absoluta**

O Princípio da Prioridade Absoluta está presente de forma expressa no artigo 227 da Constituição Federal de 1988 que assim dispõe:

É 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. (Brasil, 1988)

Está clara a distinção atribuída à criança, tendo em vista sua situação de pessoa mais frágil e em desenvolvimento. Além disso, fica determinado nesse princípio a prioridade em favor desta classe, em todos os ramos de interesses, ora na área judicial, extrajudicial, administrativo, social ou familiar: o interesse pelo bem-estar infantojuvenil deverá sempre sobressair. O artigo 3º da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, versa sobre o atendimento prioritário dos interesses infantojuvenis, estabelecendo que "todas as ações relativas às crianças, levadas a efeito por instituições públicas ou privadas de bem-estar social, tribunais, autoridades administrativas ou órgãos legislativos, devem considerar, primordialmente, o interesse maior da criança".

De acordo com Liberati (2003), perante essa denominação, a Convenção estabeleceu o objetivo de expandir a proteção legal à criança, de forma completa, integral e com absoluta prevalência. Nessa linha de pensamento, Amin (2010), utilizou adequadamente um exemplo comparativo.

Teoricamente, caso o governo precise decidir entre a construção de uma creche e um abrigo para idosos, mesmo sendo ambos necessários, este deverá optar obrigatoriamente pelo primeiro caso. Isso se dá porque o princípio da prioridade aos idosos é infraconstitucional, previsto apenas no artigo 3º da Lei nº 10.741/03, enquanto a prioridade absoluta de crianças e adolescentes é constitucionalmente assegurada. Neste contexto, assim se pronuncia Machado (2002):

(...) 'prioridade absoluta', num plano maior de análise, tem no texto constitucional a acepção de 'prioridade primeira', de 'prioridade número um' da Nação, como meio de equilibrar a desigualdade fática decorrente da peculiar condição de pessoa em desenvolvimento e como meio de obtenção de dezoito anos, garantindo absoluta prioridade de seus direitos fundamentais, para que possam se desenvolver e atingir a plenitude do potencial que pode ser alcançado pelos seres humanos, garantindo-se inclusive, o Princípio da igualdade, ao ofertar-lhes direitos e prioridades para efetivação de direitos fundamentais de forma a equilibrar suas

peculiaridades com o desenvolvimento dos maiores de dezoito anos. (Machado,2002, p.108)

Da mesma maneira, equipe de resgate em situações de risco, assim como equipes médicas, precisam priorizar a vida das crianças quando tiver a possibilidade de escolha. Como ressalta Amin (2010), seja qual for a norma, esta terá que ser utilizada dentro dos limites da razoabilidade. Portanto, a origem da ideia da proteção integral fundamenta-se uma vez que, estando crianças e adolescentes pessoas ainda em formação, em desenvolvimento de seu caráter, conduta e pensamento intelectual, moral, social, psíquico, isso implica na necessidade de uma atenção prioritária por parte do Estado, da sociedade e, especialmente familiar.

Vale salientar que o ECA conferiu proteção às crianças no que se refere à formação de políticas públicas voltadas a priorizar a infância e a juventude. Esse parecer está presente no artigo 3º e no parágrafo único do artigo 4º do referido Estatuto, assim disposto:

Art.4º(...) Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende: a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias; b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública; c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas; d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

Desta forma, quando se tratar da aplicação de recursos para quaisquer fins, mais uma vez as necessidades de crianças e adolescentes deverão ser prelevadas, consolidando ainda mais o princípio constitucional da prioridade absoluta.

### **3.2 Princípio da Corresponsabilidade**

Na esfera legal da Infância e Juventude, o compromisso pelo desenvolvimento e pela garantia dos direitos fundamentais da criança e do adolescente, está expresso no Art. 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) ao estabelecer como:

É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público 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. (Brasil, 1990)

A família, a sociedade e o Estado devem assegurar os direitos da criança, assim como a sua prioridade. É destinada à família, natural ou substituta, o desenvolvimento primário do caráter, conferindo as primeiras noções de educação e respeito perante seus iguais. Segundo Amin (2010), recai sobre a família a responsabilidade moral natural de prover o bem-estar de suas crianças, proporcionando-lhes um convívio saudável, feliz, por meio de vínculo sanguíneo ou meramente afetivo. Devido a família ser a instituição que se encontra em convívio direto com o jovem, costuma-se imputar a ela o encargo pelo desvirtuamento, marginalização e outras mazelas verificadas na realidade juvenil.

Não se deve conferir toda a responsabilidade aos pais, visto que eles têm o seu trabalho e outras obrigações da vida, tendo estes a necessidade de passar mais tempo fora do que dentro do ambiente familiar.

Posto isto, de acordo com o Princípio da Corresponsabilidade, compete também à sociedade e ao Estado proteger o ser humano mais frágil no meio de toda a comunidade, assegurando a execução dos direitos fundamentais a eles previstos constitucionalmente. De acordo com Amin (2010), no direito da criança e do adolescente busca-se socializar a responsabilidade, procurando assim precaver e diminuir o dano que uma criança pode vir a sofrer, mas que será amparado por todo grupamento social mesmo que de maneira indireta.

Aos três poderes do Estado - Legislativo, Executivo e Judiciário, compete a responsabilidade de proporcionar a toda a população um bem-estar, disponibilizando saúde, educação, lazer (conforme previsto na constituição), tal como, o governo ainda tem o encargo de realizar políticas públicas que atuem na prevenção das violações desses direitos.

As ações do Ministério Público e da Defensoria Pública não têm sido eficientes, uma vez que um grande número de crianças e adolescentes continuam inseridos num ambiente de carência de direitos básicos. Para Castro (2010), as políticas públicas designadas aos jovens ainda não são capazes de extinguir tais

problemas. Cabe salientar que o Estado não vem sendo responsabilizado devidamente por sua omissão, referente aos direitos da criança e do adolescente. Segundo Castro (2010), a figura estatal só cumprirá a determinação Constitucional quando sua responsabilização for eficaz, assegurando, assim, a primazia dos direitos da criança e do adolescente.

### **3.3 Princípio do Melhor Interesse da Criança**

Segundo Amin (2010), o princípio do Melhor Interesse da Criança tem início no direito inglês, mais propriamente por um instituto denominado à época de *parens patriae* que quer dizer, numa tradição livre, "pai da nação". O conceito do *parens patriae* é definido por Daniel Griffith como "a autoridade herdada pelo Estado para atuar como guardião de um indivíduo com uma limitação jurídica".

Este vocábulo foi adotado na Inglaterra como um privilégio do Rei visando proteger aqueles que não conseguiam fazê-lo por conta própria, empregando-se políticas protetivas voltadas especialmente a crianças, loucos, deficientes mentais, pessoas incapazes de uma maneira geral.

Posteriormente, o Brasil adotou a Declaração dos Direitos da Criança de 1959, o objetivo de privilegiar os assuntos referente a infância e juventude já estava presente, mas, de forma diferente, menos acolhedora que nos moldes atuais. Com a Conversão Internacional dos Direitos da criança, aprovada pela Assembleia da ONU 1989 e declarada no Brasil pelo Decreto n.º 99.710/1990, o princípio do melhor interesse foi de fato implementado, norteando a doutrina da proteção integral. Podemos observar tal princípio no artigo 100, inciso IV do ECA, que garante o encaminhamento de políticas públicas em concordância com o maior interesse das crianças. Este princípio está mais evidente na mencionada conversão de 1989, em seu artigo 3º, que assim dispõe:

Artigo 3º 1. Em todas as medidas relativas às crianças, tomadas por instituições de bem-estar social públicas ou privadas, tribunais, autoridades administrativas ou órgãos legislativos, terão consideração primordial os interesses superiores da criança. 2. Os Estados-partes se comprometem a assegurar à criança a proteção e os cuidados necessários ao seu bem-estar, tendo em conta os direitos e deveres dos pais, dos tutores ou de outras pessoas legalmente responsáveis por ela e, para este propósito, tomarão

todas as medidas legislativas e administrativas apropriadas. 3. Os Estados - partes assegurarão que as instituições, serviços e instalações responsáveis pelos cuidados ou proteção das crianças conformar-se-ão com os padrões estabelecidos pelas autoridades competentes, particularmente no tocante à segurança e à saúde das crianças, ao número e competência de seu pessoal, e à existência de supervisão adequadas. (Brasil, 1990)

É importante destacar que os interesses daqueles que ainda não possuem suas plenas capacidades como ser humano, não se confundem com os interesses de seus pais, responsáveis ou tutores. Certifica-se, então, que este princípio deve ser utilizado em qualquer área, especialmente nas decisões de qualquer tribunal nas situações em que tiver que se solucionar um conflito qual seja parte uma criança ou adolescente. Dessa maneira, ficou claro, tanto para o legislador, quanto para o aplicador da lei, que é necessário buscar a efetivação da proteção destinada aos jovens constitucionalmente, incluindo também os outros princípios criadores da doutrina da Proteção Integral. Com isso, lutasse contra qualquer forma de abuso e/ou violência onde essas pessoas possam figurar como vítimas.

### **3.4 Princípio da Municipalização**

De acordo com Sêda (1997), “municipalizar, aqui, significa a União e o Estado abrirem mão de uma parcela do poder que detinham até então nessa matéria. A contrário sensu, significa o Município assumir poderes até então privativos daquelas instâncias superiores da Federação brasileira”. O princípio da Municipalização versa, especialmente sobre o atendimento atribuído às crianças e adolescentes. Conforme a Magna Carta de 1988, artigo 227, §7º, no que se refere ao " atendimento dos direitos da criança e do adolescente levar-se-á em consideração o disposto no artigo 204", assim disposto

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: I - descentralização político-administrativa, cabendo coordenação e as normas gerais à esfera federal e coordenação e a execução dos respectivos programas à esfera estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes de assistência social; II - participação da população, por meio de

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

Quando abrangido pelo ECA, o princípio da Municipalização é relativo à concentração de políticas públicas assistenciais nos âmbitos municipais, tal como nos estaduais e federais, deixando de concentrar as competências da referida matéria. Pode-se averiguar sua disposição no mencionado estatuto no artigo 88, principalmente nos incisos I a IV, onde se encontra com clareza a intenção de estabelecer conselhos municipais que analisem de perto as dificuldades da comunidade em que habitam.

Os referidos artigos versam ainda sobre a destinação do dinheiro público para as atividades assistenciais que pretendem proteger os Direitos da Criança e do Adolescentes. Sendo assim, foi admitida uma política de descentralização político-administrativa, incluindo todos os agentes - estaduais ou municipais - a fim de buscar-se a melhor efetivação das metas predeterminadas, e cada vez mais, melhores resultados.

Sendo assim, Amin (2010), declara que se torna imprescindível a exigência de que cada município consolide a instalação de seus Conselhos Tutelares, com a necessária atuação do Ministério Público, supervisionando a elaboração de leis orçamentárias, a finalidade dos recursos públicos, tal como, o cumprimento das políticas e dos programas sociais designadas ao bem-estar juvenil.

### **3.5 Princípio da Condição Peculiar da Pessoa em Desenvolvimento**

O Princípio da Condição Peculiar da Pessoa em Desenvolvimento abrange principalmente o conceito dado à criança enquanto regida pela doutrina da Proteção Integral. Mencionado de forma expressa no caput do artigo 6º da Lei n.º 8.069/1990 (ECA), o princípio da condição peculiar versa precisamente do fato da criança fazer jus a atenção e cuidados especiais, tendo em vista sua formação física, intelectual, psíquica e moral ainda estar em desenvolvimento.

Segundo Mendes (2006), a situação peculiar de pessoa em desenvolvimento implica no reconhecimento de que a criança e ao adolescente não conhecem plenamente os seus direitos. Não possuem possibilidades de se defender e fazer valer de modo pleno por ser considerados incapazes especialmente as crianças.

Muito embora a criança precise ser considerada, em sua plenitude, um sujeito de direitos, com benefícios de ordem superior aos adultos, não se podem configurar a omissão em relação a essa peculiaridade.

Além disso, é relevante salientar a intenção do legislador com o mencionado dispositivo de proteger, auxiliar, integralmente, os direitos dos menores, recorrendo, se necessário, de todas as formas, utilizando também dispositivos legais que vão de acordo com o interesse infantojuvenil. Essa proteção integral é consequência do fato de se estar lidando com um ser humano ainda imaturo, em fase de desenvolvimento, em razão disso todos os cuidados devem ser tomados visando à melhor aplicação de seus direitos. Dessa forma, segundo Machado (2002):

(...) por se acharem na peculiar condição de pessoas humana sem desenvolvimento crianças e adolescentes encontram-se em situação essencial de maior vulnerabilidade, ensejadora da outorga de regime especial de salvaguardas, que lhes permitam construir suas potencialidades humanas em sua plenitude. (Machado, 2002, p. 108- 109)

Importante ressaltar que o ordenamento jurídico designado à proteção da infância está diretamente ligado à condição peculiar desses seres ainda em desenvolvimento, tendo em vista sua condição de crescimento, tanto físico quanto de caráter. Diante disso, os direitos dos menores devem de fato ter mais relevância, mais visibilidade que os direitos dos adultos. Portanto, o direito se esforça para que seja garantido um futuro mais justo, protegendo a criança e ao adolescente, proporcionando-lhes assistência para a formação plena da personalidade, além do convívio em uma sociedade livre e solidária.

#### 4 DA LEGITIMIDADE E DO PODER DE ATUAÇÃO DO CONSELHO TUTELAR

Com base na Constituição Federal de 1988, foram instituídos dispositivos legais com o objetivo de impedir as arbitrariedades do Estado diante dos cidadãos. Por meio da ideia de não só a sociedade delegar poderes aos governantes, em conformidade com o princípio Constitucional da Democracia Participativa, expresso no artigo 204, incisos I e II da CF de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente previu a presença ativa e direta da sociedade nas questões envolvendo a infância, dessa forma criando uma ruptura com a antiga sistemática, que tinha como responsável o Estado, centralizando todos os poderes na pessoa do juiz de menores. Nesse sentido, escreve Soares (2002):

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, 2002, p.455)

Os juízes de menores possuíam todo o poder concentrado em si, sua competência ia além das questões jurídicas, se estendiam também a cunho social, o que resultava em muitos problemas, tanto na morosidade de conflitos sociais quanto as soluções dos casos jurídicos. Desta maneira, refere Kaminski (2002):

Então, até a vigência do Estatuto da Criança e do Adolescente, tratando-se de situação jurídica envolvendo criança, ou seja, tratando-se de qualquer situação sob a regulamentação do Direito, a competência privativa para atuar no caso concreto era da autoridade judiciária, que assim tinha amplo poderes de administrar a infância brasileira. Isso ocorria porque ao juiz não eram destinadas apenas as competências para atuar em situações jurídico-penais ou jurídico-civis, mas também para atuar em situações de caráter eminentemente social com previsão em lei, ou seja, em situações jurídico-sociais como, por exemplo, nos casos de carência. (Kaminski, 2002, p.85)

Devido a várias funções do juiz (jurídico social e administrativa) e à transformação de pensamento acerca da infância, por meio da Constituição Federal 1988 e o do ECA, foi atribuída à sociedade o papel de colaborar diretamente na

proteção dos direitos da infância, formando instituições que têm por objetivo zelar pela proteção dos direitos da criança e do adolescente, e seus representantes são pessoas eleitas pela comunidade. Tendo como objetivo substituir o caráter administrativo e social do antigo juiz de menores, o legislador logo delegou a estes órgãos poderes e atribuições próprias.

Entretanto, conforme Costa (2005), teve início na Bélgica, em 1965, a primeira ideia de um conselho com a cooperação da comunidade, com o intuito de incumbir-se dessas funções sociais antes delegadas ao juiz, na qual foi prevista a existência dos " Comitês de Proteção da Juventude", um em cada comarca.

Os comitês possuíam característica preventiva. Somente ocorria sua atuação por meio da solicitação ou aceitação dos responsáveis, sua autonomia funcional era limitada e agiam juntamente com os Tribunais da Juventude. No Brasil através desse contexto, surgiu o Conselho Tutelar.

Como aduz Soares (2002), não como "apenas uma experiência, mas 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 ". Dessa maneira, nas palavras de Kaminski (2002), justifica-se a criação dos Conselhos Tutelares:

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. (Kaminski, 2002, p.86)

Com o procedimento de elaboração da Constituição Federal de 1988, começou a ser idealizada a iniciativa de originar o Conselho Tutelar, por meio do Estatuto da Criança e do Adolescente, como um órgão autônomo e representativo da comunidade local, influenciado nos ideais democráticos que permeavam a sociedade brasileira. Teve como indispensável fundamento a divisão de atribuições e poderes, antes concentradas todas nas mãos dos juizes de menores (estado).

Nesse entendimento, escreve Garcia (2009):

Já os Conselhos Tutelares, quando de sua criação tinham por objetivo tirar das mãos do judiciário a aplicação de medidas de Justiça Social em casos não litigiosos, de crianças e adolescentes em situação de risco. Foi concebido para ser mais rápido e estar mais próximo dos cidadãos. Não lhe cabe decisões jurídicas, mas a aplicação de medidas de caráter administrativo, além de intermediar os diferentes órgãos e as situações concretas que envolvem as crianças e os adolescentes, portanto, o Conselho Tutelar é órgão de atendimento individualizado. (Garcia, 2009, p.3)

O artigo 227 da Constituição Federal, ao reconhecer a responsabilidade do Estado, da família e da sociedade, em garantir os direitos fundamentais para o pleno desenvolvimento da criança e do adolescente, combinado com o artigo 204, prevê que o atendimento a esses direitos deve levar em conta as diretrizes da descentralização político-administrativa de um Estado. Com o surgimento do ECA, uma nova partilha do trabalho social entre os três níveis de Governo (municipal, estadual e federal) e entre Estado e Sociedade Civil foi prevista.

Tal partilha acontece por meio dos Conselhos de Direitos e Tutelares em esfera local, essenciais para a democracia, pela colaboração da cidadania organizada na formulação/deliberação das políticas públicas e no comando das ações que executam essas políticas, conforme dispõe Sêda (1997). Sempre visando a proteção dos direitos da criança e dos adolescentes, esta disposição tem previsão legal no artigo 86, caput do referido Estatuto, que diz:

Art. 86. A política de atendimento dos direitos da criança e dos adolescentes far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da união, dos Estados, do Distrito federal e dos Municípios. (Brasil, 1990)

Kaminski (2002) define:

Por fim, poderíamos manifestar que, com base na Constituição Federal e incorporando os novos princípios referentes à descentralização político administrativa, à municipalização do atendimento e à participação popular na atividade estatal (art.204, I e II), surgem com o Estatuto, os Conselhos de Direitos, nas três esferas, municipal, estadual e nacional, e os Conselhos Tutelares, com atribuição restrita aos municípios. (Kaminski, 2002, p.35)

Dessa forma, visa uma nova sistemática de formulação e atendimento das políticas públicas relativas à infância através da participação da sociedade civil nos conselhos de Direito, a atuação da população como parte ativa da sociedade representa a maneira democrática de se tratar os direitos da criança e do adolescente, como assim escreve Machado (2000):

A participação da sociedade organizada (conselhos), garantida nos termos da lei desse as decisões políticas até as práticas de atendimento, será a forma mais democrática e eficaz de garantia dos direitos de criança e adolescentes em nosso país. (Machado, 2000, p.68)

Assim, foi dividida a competência entre os entes federativos, na esfera da infância e juventude. Compete somente à União formular as normas gerais e organizar nacionalmente as políticas de atendimento a infância, sendo de responsabilidade dos Estados membros e dos Municípios a execução. Em contrapartida, cabe à participação popular, através de organizações representativas, a elaboração das políticas e no comando das ações em todos os níveis. Foi atribuído ao Município, o dever de oferecer atendimento aos direitos dessas crianças, em sua realidade comunitária, e planejar a melhor forma para restaurar em sua plenitude os direitos ameaçados.

Para garantir sua efetividade, foram previstos na legislação os Conselhos Municipais de Direitos e os Conselhos Tutelares. Pode-se dizer, diante de tudo que já foi exposto, que o intuito principal dos Conselhos Tutelares e os Conselhos de Direitos é a descentralização político-administrativa das ações governamentais em relação à infância e à juventude, pois o desempenho articulada do Conselho Tutelar e da sociedade civil organizada na formulação e no controle das políticas públicas, tem em vista estabelecer uma nova concepção na História da democracia participativa, em que a comunidade é elemento determinante para sua realização. Sendo assim, o Conselho Tutelar é um meio administrativo de exigir os direitos constitucionais e estatutários das crianças e adolescentes, na qual deve efetivar suas atribuições (previstas no artigo 136 do ECA), independentemente do trâmite do poder público, visando realizar suas intervenções com qualidade, com o propósito de zelar e fazer cumprir os direitos da infância.

Seguindo esta linha, observa Kaminski (2002):

A colocar, já neste instante, as atribuições do Conselho Tutelar encontram-se enumeradas no art. 136 do Estatuto da Criança e do Adolescente, sendo-lhes fundamental zelar pelo cumprimento dos direitos das crianças e adolescente e defendê-los, pondo-os a salvo das situações de ameaça e violação, pela difusão do Novo Direito - ação preventiva – e pela aplicação das medidas de proteção que a lei lhe concede - ação curativa. (Kaminski, 2002, p.35)

O ECA ainda firmou a competência da Justiça da Infância e Juventude para apreciar as ações judiciais relativa à infância e à juventude, ainda são legitimados para propositura, concorrentemente, o Ministério Público, a União, os Estados e os Municípios, além das entidades legalmente regularizadas que insiram em seus fins institucionais a defesa dos interesses e direitos das crianças e dos adolescentes. Neste cenário, Scarparo e Cruz (2004), "...o Estatuto propõe é um reordenamento das instituições relacionadas à infância: o Poder Judiciário, o Poder Executivo, as organizações não governamentais e a comunidade". Contudo, pode-se afirmar que, o Conselho Tutelar, dentre as formas de democracia, estabelece uma nova dimensão da democracia participativa brasileira, tendo um caráter inovador no modo de tratamento à infância, em que a sociedade é fator decisivo para sua instituição e o desenvolvimento do seu papel.

Assim aborda Soares (2002):

O conselho tutelar não é apenas uma experiência, mas uma imposição constitucional decorrente da forma de associação política adotada, que é a Democracia participativa ("Todo poder emana do povo, que exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição"), e não mais a Democracia meramente representativa de Constituições anteriores. (Soares, 2002, p.445)

Estas modificações sociais e democráticas sucedidas ao longo da História foram sem dúvida uma superação e uma ruptura com as antigas maneiras de compreender crianças e adolescentes. Conforme descreve Lahalle (2000), hoje a legislação lhes garante o estado de pessoas em condições especiais de desenvolvimento, onde a proteção de seus direitos essenciais é de responsabilidade de toda sociedade, devendo todos zelar por sua dignidade e proteção.

#### 4.1 A legitimidade do Conselho Tutelar

Constitucionalmente, legitimidade é definida por Junior (2002) como: "... todos aqueles atributos de que se reveste a titularidade do mando político, de modo a produzir a aceitação espontânea da Comunidade", sendo entendida como a relação entre o povo e o governo, em que o primeiro delega poderes ao segundo, assim legitimando o Estado a ser titular no comando dentro da sociedade. No que se refere à atuação e ao poder do Conselho Tutelar, primeiramente, suas ações devem seguir os critérios instituídos dentro da norma jurídica.

De acordo com Junior (2002), a legalidade é o que estabelece a atuação dos órgãos públicos em todas as instâncias, incluindo como autoridades que atuam como parte da ordem política e que estão sujeitos às legislações constitucionais e infraconstitucionais. No caso específico, o CT está submetido à Lei especial 8069/90- Estatuto da Criança e ao Adolescente. Sendo assim, pode-se entender que a legitimidade da ação desta instituição pública é resultante dos critérios previstos em lei. Sob outra perspectiva, Junior (2002) define legitimidade como a relação de valores legais e sociais de uma comunidade, em que a atuação do ente público vai se legitimar de acordo com o conjunto de valores dominantes de uma comunidade. Com base na análise realizada pelo autor, pode-se dizer que a atuação de um Conselheiro Tutelar vai ser legítima quando, ao intervir na vida e no contexto familiar das crianças e adolescentes, observar os elementos legais e sociais da situação de violação dos direitos, no entanto, decorrendo sua legitimidade do processo de ponderação na análise do caso específico.

Nesse aspecto escreve González (2002):

A função de zelar pelos direitos da criança e do adolescente nada mais é do que comparar os preceitos do Estatuto da Criança e do Adolescente com a realidade que é apresentada ao conselheiro, cabendo a este verificar a disparidade ou não, para assim julgar a medida mais coerente e aplicá-la. O conselheiro deve ouvir os fatos, as reclamações, as queixas feitas por crianças e adolescentes ou adultos que detectaram um direito lesionado ou até mesmo em situações em que foram privados de tal direito. (González, 2002, p.24)

Dessa forma, de acordo com Cruz (2004), se um Conselheiro somente aplicar critérios legais e às definições de conceitos de forma genérica, poderá problematizar

situações invocando conceitos e atitudes que podem remeter às antigas legislações menoristas, como, por exemplo, nas situações de abrigamento em que a questão socioeconômica pode ser confundida com a negligência dos pais. Nesse contexto, as intervenções do Conselho Tutelar, não pode interferir nas vidas dos cidadãos de maneira arbitrária, muito embora necessite prevalecer o direito superior da criança e do adolescente. Como afirma Konzen (2000):

O equilíbrio entre a determinação de agir, em face do interesse subjacente, sempre de maior relevância, e as prerrogativas das pessoas sujeitas da verificação é o segredo da boa ação de todo e qualquer agente investido em autoridade pública. (Konzen, 2000, p.2)

Desta maneira, pode ser estabelecida a legitimidade da conduta dos agentes do Conselho Tutelar. Investido de autoridade pública, deve o Conselho realizar com responsabilidade as atribuições determinadas em lei, todavia, deve sempre compreender que a autonomia, que é legalmente conferida, não lhe autoriza disposições arbitrárias e excessos, mesmo que seja para zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente previsto em lei. Para compreendermos melhor as atribuições do Conselho Tutelar, cabe mencionar que o Conselho Tutelar é munido de características legais que o legitimam a agir de forma independente e não hierarquizada, nas quais sejam: a permanência, a autonomia e a não jurisdicionalização de seus atos, características estas que estão previstas no artigo 131 do ECA, que diz:

O Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta lei. (Brasil, 1990)

Ciente disso torna-se indispensável explicar tais características do Conselho Tutelar. Como previsto no ECA, o Conselho Tutelar é um órgão permanente, pois, uma vez instaurado, não pode ser fechado, tendo que ser mantido pelo Poder Executivo municipal. Dessa forma, Soares (2002) ainda define: “Ser permanente significa ser contínuo, duradouro, interrupto. Não é acidental, temporário, eventual,

mas essencial e indispensável ao organismo social.” Como órgão autônomo, significa que o Conselho Tutelar tem liberdade para atuar, não estando ligado hierarquicamente à administração pública, não precisando de autorização para agir nos temas de sua competência.

Por último, conforme descreve Souza (2003) a característica de órgão não jurisdicional significa que o Conselho Tutelar não está associado às questões judiciais, pois o mesmo não julga, sendo esta competência da ordem judiciária, pois sua área de atuação limita-se à ordem administrativa e social.

Diante dos fatos expostos até o momento, conclui-se que a legitimidade do Conselho Tutelar é um conjunto de suas características, competência e atribuições que serão estudadas no próximo tópico, com a verificação de valores sociais e os limites impostos pela norma jurídica nas circunstâncias onde seus agentes são autoridades públicas, supremas em sua área de atuação (Meirelles, 1997). Realizada uma análise conceitual relacionada às prerrogativas da legitimidade do Conselho Tutelar, cabe agora uma investigação mais direta da dimensão das atribuições e competências desta instituição de proteção.

## **4.2 Poder de atuação do Conselho Tutelar**

O Estatuto da Criança e do Adolescente conferiu ao Conselho Tutelar atribuições e poderes que o legitimam a agir para assegurar e proteger os direitos essenciais da infância e juventude. O intuito desta delegação de poderes, reconhecida legalmente, é fazer valer as obrigações e a responsabilidade deste órgão com a comunidade, que é representante, tendo como objetivo principal a proteção da infância. Carvalho (1992) diz, que o conselho tutelar é um órgão não jurisdicional de intrínseco compromisso de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, em prol dos quais exerce suas múltiplas atribuições, enfaixadas em 11 incisos do art. 136(...) (Carvalho, 1992, p.457).

A norma jurídica, ao delegar poderes ao Conselho Tutelar, atribuiu a este órgão, observada as devidas medidas, funções e poderes, assemelhados àqueles definidos ao juiz da infância e juventude. Dessa forma, foi estabelecida sua área de atuação, conferindo a seus representantes a prerrogativa de empregar as chamadas medidas de proteção para criança e/ou adolescente e também

executando medidas pertinentes aos pais e responsáveis, de acordo com Marchesam (1998).

Nesse aspecto, fundamenta Digiácomo (2000), Promotor de Justiça: 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 (nesse sentido, vide art.262 da Lei nº 8.069/90), 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 a determinação da autoridade judiciária quanto a emanada do Órgão Tutelar. (Digiácomo, 2000, p.2)

Dessa maneira, foram encaminhados ao Conselho Tutelar competências e atribuições que estabelecem limites a sua atuação na área administrativa e social, as quais estão expostas no artigo 136 do ECA, que dispõe:

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 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. (Brasil, 1990)

Temos que ter em mente que das atribuições resulta a autonomia do conselho tutelar, o artigo 101, inciso I ao IX do ECA, elenca a aplicação de medidas de proteção, constituindo prerrogativa de ação deste órgão, de acordo com o que prevê suas atribuições. Então é legítimo para atender e executar as medidas sempre que se identificar uma ameaça ou violação de direitos relativo à infância, as quais são:

Art. 101. Verificada qualquer das hipóteses previstas no art. 98, a autoridade competente poderá determinar, dentre outras, as seguintes medidas: I - encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade; II - orientação, apoio e acompanhamento temporários; III - matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental; IV - inclusão em serviços e programas oficiais ou comunitários de proteção, apoio e promoção da família, da criança e do adolescente; V - requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial; VI - inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos; VII - acolhimento institucional; VIII - inclusão em programa de acolhimento familiar; IX - colocação em família substituta. (Brasil, 1990)

Desse modo, a atuação do CT vai estar relacionada a uma violação de direitos contra crianças e adolescentes, podendo este órgão interferir apenas quando configurada situações caracterizadas como de risco, conforme expostas e regulamentadas no artigo 98 e incisos da lei 8069/90, que prevê:

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)

Entretanto, é importante destacar, conforme aduz Souza (2003) que, na hora de aplicar uma medida protetiva, o conselheiro deverá observar o que prevê o artigo 100 do ECA, que em seu texto dispõe:

Art. 100. 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)

Dessa maneira, o Conselheiro vai estar realizando com mais efetividade seu dever, assegurando de forma abrangente os direitos da criança e do adolescente. Em seguida, serão analisadas, de forma sucessiva, as atribuições do Conselho Tutelar para que se possibilite entender seus poderes e seus limites de intervenção. O inciso I do artigo 136 do ECA descreve que, na presunção de ameaça ou violação de direitos, ou reconhecida a prática de ato infracional praticado por criança, compete ao Conselheiro aplicar medidas de proteção previstas no artigo 101 à criança e adolescente envolvida.

Sobre este aspecto, o Conselheiro vai conceder atendimento (não de maneira direta, mas vai de forma a viabilizá-lo em casos concretos) à criança infratora (artigo 105 do ECA), àquelas que praticam crimes ou contravenções penais, e que o Estatuto limita sua idade de até 12 anos incompletos. Dessa forma, conforme descreve Paula (2006), a legislação estipula que a competência para execução de medidas de proteção à criança infratora, art. 101 e incisos do ECA, é somente do Conselho Tutelar devido à falta da condição de defesa social da criança autora de ato infracional.

A respeito dos adolescentes infratores, cabe complementar que a estes, além da utilização de medida socioeducativa previstas no art. 112 do ECA, de competência apenas do poder judiciário, cabe também a aplicação de medidas de proteção, nas quais poderão ser aplicadas pela autoridade Judiciária, em caráter substitutivo ou complementar, de uma medida socioeducativa (Nicodemos, 2006).

Todavia, é importante constatar que a medida de proteção utilizada pelo magistrado não visa mudar o processo de controle do ato infracional, cujos elementos estão garantidos no Estatuto, mas sim o legislador, ao conceder esta alternativa, pretendeu buscar a reintegração do adolescente infrator junto à sociedade (Nicodemos, 2006). Ciente disso, cabe ao Conselho Tutelar, sempre que decidido pela autoridade judiciária, providenciar as medidas de proteção ao adolescente autor de ato infracional. Já no inciso II, do artigo 136 do ECA, é concedido ao CT a execução das medidas mencionadas no artigo 129, I a VII aos

pais ou responsável, que têm como propósito o aconselhamento e o alerta que eles não vêm cumprindo com suas obrigações.

No entanto, a medida aplicada deve ser combinada com as dispostas no artigo 101 e incisos, com o objetivo de efetuar um atendimento paralelo, pretendendo garantir a proteção da criança e adolescente em questão. Outra atribuição de grande relevância é a previsão do poder de requerimento de serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança pelo Conselheiro (Art. 136, III, "a").

Tal atribuição vai ser sempre usada quando for adotada uma medida de proteção nos casos de suspeita, ameaça ou violação de direitos relacionados à infância e à família, tendo o conselheiro de encaminhar as demandas em conformidade com sua competência em atendê-las. De acordo com Carvalho (1992), o poder de requisição, nas condições legalmente previstas, quer dizer que o conselheiro não faz uma mera solicitação, ele dá uma ordem para que as autoridades públicas realizem as medidas aplicadas em que deverão ser atendidas. Tratando-se, portanto, de uma autoridade cometida de poder de mando, o Estatuto prevê em seu artigo 136, III, "b", que o Conselheiro Tutelar para promover a realização de suas decisões poderá representar ao juiz sempre que houver descumprimento injustificado de uma ordem legal por ele emitido, com o objetivo de fazer cumpri-la e apurar a desobediência do poder público. No inciso IV do artigo 136 do ECA, é feita menção ao poder do Conselho Tutelar em encaminhar ao Ministério Público as situações que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou adolescente. Os incisos V e VI referem-se à autoridade judiciária, onde, no primeiro inciso, o agente do Conselho Tutelar deve encaminhar ao juiz apenas casos de sua competência.

Já o inciso VI confere ao Conselho Tutelar providenciar medidas protetivas aos adolescentes autores de ato infracional estabelecido pelo juiz, conforme já mencionado acima. Nesse aspecto, no inciso VII, o Conselheiro ainda tem o poder de notificar, nesse caso, tendo como prerrogativa ordenar que alguém compareça a fim de prestar esclarecimento sobre determinado fato. No inciso VIII, é atribuído ao CT o poder de requisitar certidões de nascimento e de óbito com o objetivo de fazer valer o direito da criança em ter o registro civil (Carvalho, 1992).

Segue-se no inciso IX a atribuição de assessorar o Poder Executivo na elaboração do orçamento para o plano de atendimento à criança ou adolescente. Neste inciso, de acordo com Carvalho (1992) o Conselho Tutelar, como representante da comunidade, vai agir como parte da administração pública com a finalidade de mostrar a priorização de recursos para os programas de atendimento das crianças e adolescentes, ninguém mais pertinente que os representantes da infância, que têm ciência da realidade para contribuir na proposta orçamentária do seu município. Cabe ainda ao Conselho Tutelar de acordo com o inciso X o poder de representar, em nome da pessoa e da família nas situações em que houver violação dos direitos previstos no artigo 220, § 3º, inciso II da CF.

Segundo Carvalho (1992), tal representação se dá quando houver violação aos direitos da criança e do adolescente nos meios de comunicação, quando ocorrer desrespeito dos valores éticos e sociais e violem-se os princípios contidos no artigo 221, inciso I, II, III da Constituição Federal. Já o inciso XI atribui em seu conteúdo à possibilidade do Conselho Tutelar de representar, nos casos de perda ou suspensão do poder familiar, após esgotadas as possibilidades de manutenção da criança ou do adolescente junto à família natural.

Para Elias (2010), "o afastamento do convívio familiar é medida excepcional, somente adotada em casos de necessidade, para preservar os direitos da criança e do adolescente". Por último, o inciso XII versa sobre a atribuição do Conselho Tutelar em "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" (ECA, 1990).

Os poderes e atribuições do Conselho Tutelar não se encerram na relação de incisos previstos, ainda incumbe a este a função de fiscalizar as entidades de atendimento à criança e ao adolescente, tendo tal prerrogativa previsão no artigo 95 do ECA. O referido Estatuto ainda estipula duas figuras infracionais ligadas ao Conselho Tutelar, ou seja, é crime impedir ou embaraçar a atuação do Conselheiro Tutelar no exercício de suas funções (artigo 236), bem como se trata de infração administrativa o descumprimento de determinação do Conselheiro Tutelar (artigo 249). Dessa forma, a partir destas duas figuras, fica caracterizada a força deste órgão para exercer as suas atribuições.

Nesse sentido, coloca Soares (2002):

Exercendo uma parcela de poder (não jurisdicional), o Conselho Tutelar tem autoridade para promover a execução de suas próprias decisões, requisitando serviços públicos, nas áreas das políticas sociais básicas, ou representando ao juiz em caso de injustificada desobediência; para expedir notificações e para requisitar certidões de nascimento e de óbito de criança ou adolescente, quando necessário. (Soares, 2002, p.455)

Dessa maneira, ao Conselho Tutelar remetem-se as decisões de caráter social, se houver conflito de interesses quanto a uma determinada decisão tomada por este órgão, o Poder Judiciário poderá ser provocado, mas somente por quem tem legítimo interesse de acordo com direito positivado (Soares, 2002), sendo que sua decisão apenas poderá ser revista pelo juiz, conforme previsto no artigo 137 que diz:

Art. 137- As decisões do Conselho Tutelar somente poderão ser revistas pela autoridade judiciária a pedido de quem tenha legítimo interesse. (Brasil, 1990)

Dessa forma, escreve Kaminski (2002):

Todas as decisões do conselho Tutelar, notadamente as que se referem à aplicação de medidas de proteção e aos pais ou responsável, e as que dizem respeito ao cumprimento de suas atribuições, poderão ser suscitadas à revisão da autoridade judiciária. Contudo, somente poderá efetuar o pedido de revisão aquele que detiver legítimo interesse (Art.137). (Kaminski, 2002, p.104)

Por meio do Estatuto, é auferido ao Conselho Tutelar poderes a seus representantes que são de grande relevância na proteção da infância, agindo este órgão em duas frentes de ação, igualmente importantes: a primeira preventiva, fiscalizando entidades, mobilizando sua comunidade para exercer os seus direitos de cidadão, cobrando as responsabilidades dos atendimentos de direitos à criança e ao adolescente e a sua família; e a segunda forma remediativa, atuando diante da violação consumada, defendendo e garantindo a proteção preconizada pelo ECA. Conforme expressa Souza (2003), o Conselho Tutelar atua no sistema de garantia de modo integral, ou seja, nas três esferas, promovendo, controlando e defendendo a proteção integral da infância, colaborando ativamente na ordem política de sua

comunidade, contribuindo nos desenvolvimentos pela proteção da criança e do adolescente, participando diretamente da administração pública na elaboração do orçamento do município e, por último, atua em todas áreas, com o propósito principal de cumprir e estabelecer o disposto no Estatuto.

Contudo, é oportuno concluir que o Conselheiro Tutelar, ao realizar suas atribuições, deverá observar o caso concreto, pois apenas será legítima sua interferência quando este fizer uma ponderação dos critérios legais e sociais da circunstância familiar que configurou a presunção da violação de direitos contra a criança e/ou adolescente. Nessa perspectiva, considera-se legítima a intervenção desse órgão, quando for realizada uma análise do contexto social da família, antes da aplicação de medidas de proteção à criança e/ou ao adolescente, ou aos pais e responsáveis.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Depois de realizada uma discussão histórica e social relativa aos direitos da criança e do adolescente, revendo as doutrinas e analisando a prática das instituições de controle estatal referentes ao tema, permitiu-se caracterizar o órgão Conselho Tutelar. O ECA, com base em alguns princípios, previu a criação desse órgão, responsável pelo controle social com participação direta da comunidade, que tem autonomia, poderes e atribuições próprias, com o intuito de suprir o caráter administrativo e social do antigo juiz de menores. Tal instituição tem como finalidade zelar pelos direitos da criança e do adolescente.

Dessa maneira o Conselho Tutelar traz a descentralização das ações política administrativa e de controle social, em que a participação da comunidade é vista como exercício da democracia participativa. Os poderes vêm da comunidade, pois, sendo seus membros escolhidos pelo povo, este é seu representante.

Atribuído de poder de mando nos assuntos relativos à criança e ao adolescente, sua atuação é limitada, devendo seus atos estarem em conformidade com o ordenamento jurídico vigente e, ainda, considerando os valores implícitos da comunidade no momento de intervir nas famílias.

No entanto não poderá intervir nas famílias de forma arbitrária, mesmo este fazendo parte de um conjunto de instâncias de controle estatal e social, detendo poderes, pois as atuais legislações trouxeram uma nova forma de poder e interação social. Desta maneira, está determinada que o poder não está mais centralizado nas instâncias de controles estatais, mas sim também nos indivíduos e na sociedade, o que de falta vai ocasionar no poder da família, como o garantidor fundamental de direitos da infância e juventude.

Assim, sua atuação apenas vai acontecer quando a família falhar ou não cumprir com suas responsabilidades, ou quando violarem direitos contra a infância e juventude, ou ainda, quando o Estado e/ou a sociedade forem omissos, ou violadores de direitos. O Conselho Tutelar tem sua legitimidade a partir da autonomia e atribuições na aplicação de medidas protetivas, conforme previsto no Estatuto, devendo observar, na hora de intervir, os valores legais e sociais da

criança e do adolescente vista em situação de violação, tal como suas decisões devem ser guiadas pela união de valores fundamentais da família.

Dessa maneira, as atribuições dos Conselheiros Tutelares limitam sua atuação a área administrativa, pois se trata de um órgão não jurisdicional, tendo sua competência constituída na prerrogativa de aplicar medidas de proteção nas situações de ameaça ou violação de direitos em desfavor da criança e do adolescente. Portanto, diante da análise realizada nesse trabalho, percebeu-se que a participação ativa da comunidade, por meio dos Conselhos Tutelares, retrata a possibilidade de reivindicação de direitos e diminuição da ocorrência de violações.

Entretanto, para que as ações sejam de fato reconhecidas, faz-se necessário o conhecimento dos Conselheiros Tutelares referente a sua legitimidade e atuação, sabendo o limite de ambas diante de determinadas situações. Vale salientar que é um primeiro olhar sobre o tema proposto, outras pesquisas poderão ser desenvolvidas sobre o estudo apresentado.

## REFERÊNCIAS

AMIN, A. R. **Evolução Histórica do Direito da Criança e do Adolescente**. In MACIEL, K. R. F. L. A. (coord.). Curso de Direito da Criança e do Adolescente: aspectos teóricos e práticos. 4. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2010.

ÁVILA, H. Teoria dos Princípios – **Da Definição à Aplicação dos Princípios Jurídicos**. 4ª ed. São Paulo; Malheiros, 2005.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal. BRASIL. Decreto no 99.710, de 21 de novembro de 1990. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d99710.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm). Acesso em: 05 de janeiro de 2024.

BRASIL. Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990. **Estatuto da criança e do adolescente**. Brasília, DF: Senado Federal.

BULCAO, I. **A produção de infâncias desiguais**: uma viagem na gênese dos conceitos ‘criança’ e ‘menor’. In: NASCIMENTO, M. L. do (Org.). PIVETES: A produção de infâncias desiguais. Niterói: Intertexto; Rio de Janeiro: Oficina do Autor, 2002.

CARVALHO, Rose Mary de. Comentários ao art. 136 do ECA. In: CURY, Munir; SILVA, Antônio Fernando Amaral e; MENDEZ, Emilio García (coords.). **Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado**: comentários jurídicos e sociais. São Paulo: Malheiros, 1992.

CASTRO, M. G. **Direitos Sexuais e Reprodutivos de Adolescentes e Jovens**. Questionando Saberes Apoiados na Família e na Proteção. Disponível em: [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:x-lswWx\\_QAYJ:www.abmp.org.br/UserFiles/File/Mary%2520Garcia%2520Castro%2](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:x-lswWx_QAYJ:www.abmp.org.br/UserFiles/File/Mary%2520Garcia%2520Castro%2). Acesso em: 10 de fev. de 2024.

COSTA, Ana Paula Motta. **As garantias processuais e o Direito Penal Juvenil**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

DIGIÁCOMO, Murillo José. **O Conselho Tutelar**: Poderes e Deveres face à Lei n. 8.069/90. Revista Igualdade. Curitiba: Centro Operacional das Promotorias da Infância e Juventude do Ministério Público do Paraná, v. 8, n. 26, 2000.

ELIAS, Roberto João. **Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente**: Lei n. 8.06, de 13 de julho de 1990. 4º ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

FALEIROS, V. **Infância e processo político no Brasil**. In: Pilotti, Francisco & Rizzini, Irene. A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência no Brasil. Rio de Janeiro: AMAIS 1995.

FERREIRA, E. D. de S. **Liberdade Assistida no Estatuto da Criança e do Adolescente**: aspectos da luta pela implementação de direitos fundamentais. São Paulo: FAPESP; EDUC, 2010.

GARCIA, Elaine Maria Barreira. **"A Improbidade Administrativa e a Responsabilização por Omissões dos Conselheiros Tutelares"** Disponível em:  
[http://www.mpdft.mp.br/portal/pdf/unidades/promotorias/pdij/XXICongressoNacion al\\_ABMP/5%20Tese%20Improb%20Adminis%20Cons%20Tutelares%2009.05- G8.pdf](http://www.mpdft.mp.br/portal/pdf/unidades/promotorias/pdij/XXICongressoNacion al_ABMP/5%20Tese%20Improb%20Adminis%20Cons%20Tutelares%2009.05- G8.pdf) Acesso em: 18 de janeiro de 2024.

GOHN, M. da G. **O Protagonismo da sociedade civil**: movimentos sociais, ONGs e redes solidariedades. São Paulo: Cortez, 2005.

GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf; BARROS, Juliana Carrilho de Rego; LOPES, Ana Paula de Almeida. **Problemas jurídicos e operacionais no funcionamento dos Conselhos Tutelares**. In: Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS. Anuário do programa de Pós-graduação em Direito: Mestrado e Doutorado 2002; Centro de Ciências Jurídicas UNISINOS. São Leopoldo: UNISINOS, 2002.

GRIFFITH, D. B. **The best interest's standards**: a comparison of the state's parens patriae authority and judicial oversight in best interests' determinations for children and incompetent patients. In: Issues in Law & Medicine, v. 7, n. 3, 1991.

INTERNACIONAL. **Convenção Internacional dos Direitos da Criança de 1989**. Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança. Adotada em Assembleia Geral das Nações Unidas em 20 de novembro de 1989.

JUNIOR, Cezar Saldanha Souza. **Consenso e Democracia Constitucional**; Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 2002.

KAMINSKI, André Karst. **O Conselho Tutelar, a Criança e o Ato Infracional: Proteção ou Punição?** 1º ed. Canoas: Ulbra, 2002.

KONZEN, Afonso Armando. **Pela Justiça na Educação**. Brasília: MEC/Fundescola, 2000.

LAHALLE, Annina. **Comentários ao artigo 5º do Eca**. In: CURY, Munir (org). Estatuto da Criança e do Adolescente comentado; 3ªed. Malheiros, SP, 2000.

LIBERATI, W. D. **Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente**. 7. ed. rev. e ampl., de acordo com o novo Código Civil (Lei 10.406/2002). São

Paulo: Malheiros Ed., 2003.

LORENZI, G. W. **Uma Breve História dos Direitos da Criança e do Adolescente no Brasil**. Publicado em 11 dez. 2007. Disponível em: <http://www.promenino.org.br/Ferramentas/Conteudo/tabid/77/ConteudId/70d9>. Acesso em 06 fev. 2024.

MACHADO, M. de T. **A Proteção Constitucional de Crianças e Adolescentes e os Direitos Humanos**. São Paulo, Manole Editora, 2003.

MACHADO, Fernando; **Manual do Oficial de Proteção da Infância e da Juventude**; Impronta: Porto Alegre, Liv. do Advogado, 2000.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira. **Conselhos Tutelares e participação comunitária**. Revista do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, n. 37, 1998.

MARCÍLIO, M. L. **História Social da Criança Abandonada**. São Paulo: Hucitec, 2006. 2ª Ed.

MEIRELLES, Hely L. **Direito administrativo brasileiro**. 22.ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

MENDES, M. P. **A proteção integral da criança e do adolescente: novidade utópica ou realidade esquecida?** In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, X, n. 46, out 2007. Disponível em: [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?artigo\\_id=2257&n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?artigo_id=2257&n_link=revista_artigos_leitura). Acesso em 12 de janeiro 2024.

NERY JUNIOR, N.; MACHADO, M. de T. **O Estatuto da Criança e do Adolescente e o Novo Código Civil à luz da Constituição Federal**: princípio da especialidade e direito intertemporal. São Paulo. Revista de Direito Privado. 2002.

NICODEMOS, Carlos. **Justiça, Adolescente e Ato Infracional: socioeducação e responsabilização**. Ato Infracional e Natureza do Sistema de Responsabilização. Controle Social e Controle Sancionatório do Ato Infracional à Luz do Estatuto da Criança e do Adolescente- Lei 8069/90. ILANUD; ABMP; SEDH; UNFPA (Orgs); São Paulo: ILANUD, 2006.

PACHÁ, A.; OLIVEIRA NETO; F. N.; VIERA JUNIOR, E. G. M. **Novas Regras para Adoção**: Guia Comentado. 2009. Disponível em: [http://www.amb.com.br/docs/noticias/2009/adocao\\_comentado](http://www.amb.com.br/docs/noticias/2009/adocao_comentado). Acesso em 10 de março de 2024.

PAULA, Paulo. **Natureza do sistema de responsabilização do adolescente autor de ato infracional**. In: *Justiça, Adolescente e Ato Infracional: socioeducação e responsabilização*. ILANUD; ABMP; SEDH; UNFPA (Orgs.). São Paulo; ILANUD, 2006.

PEREIRA, T. da S. **Direito da Criança e do Adolescente**: Uma proposta interdisciplinar. 2ªed. Rio de Janeiro; renovar, 2008.

RIZZINI, I. **A criança e a lei no Brasil**: revisitando a história (1822-2000). Brasília: Unicef, 2000.

RIZZINI, I. **O elogio do científico**: a construção do menor na prática jurídica. In: RIZZINI, I. A criança no Brasil hoje. RJ: Univ. Santa Úrsula, 1993.

SARAIVA, J. B. **Adolescente em conflito com a lei da indiferença à proteção integral**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

SCARPARO, Maria. CRUZ, Lilian. **Programas de Orientação e Apoio Sociofamiliar**: 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; 2004.

SÊDA, Edson. **XYZ do Conselho Tutelar**. São Paulo: IMESP, 1997.

SILVEIRA, D. de M. **O Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente** - Florianópolis: cultura política e democracia. Dissertação de Mestrado em Serviço Social - PUC, São Paulo, 2004

SOARES, 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, Malheiros, 2002.

SOUZA, M. P. **Política de proteção para a infância e adolescência**: problematizando os abrigos. In: Revista Social em debate, v. 12. 1. Pelotas: EDUCAT, junho de 2006.

SOUZA, Telma. **A atuação do conselho tutelar no sistema de garantia dos direitos**. Disponível em: <http://www.defensoria.org.br/>. Acesso em: 23 de janeiro 2024.