

UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO - MESTRADO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS DE
INCLUSÃO SOCIAL

Elizandro Silva de Freitas Sabino

A CORREGEDORIA DOS CONSELHOS TUTELARES E AS POLÍTICAS
PÚBLICAS NO SISTEMA DE GARANTIAS DE DIREITOS DA CRIANÇA
E DO ADOLESCENTE

Santa Cruz do Sul, novembro de 2015

Elizandro Silva de Freitas Sabino

A CORREGEDORIA DOS CONSELHOS TUTELARES E AS POLÍTICAS
PÚBLICAS NO SISTEMA DE GARANTIAS DE DIREITOS DA CRIANÇA
E DO ADOLESCENTE

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado, Área de concentração em Políticas Públicas de Inclusão Social, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC –, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. André Viana Custódio.

Santa Cruz do Sul, novembro de 2015

Elizandro Silva de Freitas Sabino

A CORREGEDORIA DOS CONSELHOS TUTELARES E AS POLÍTICAS
PÚBLICAS NO SISTEMA DE GARANTIAS DE DIREITOS DA CRIANÇA
E DO ADOLESCENTE

Esta Dissertação foi submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado, Área de concentração em Políticas Públicas de Inclusão Social, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC –, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Prof. Dr. André Viana Custódio
Professor Orientador

Prof^a. Dr^a. Marli M.M. da Costa

Prof. Dr. Reginaldo de Souza Vieira

Santa Cruz do Sul, novembro de 2015

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha esposa, Tanise Pazzim, pela compreensão diante do período de ausência e pelo amor sempre dispensado.

Agradeço aos meus pais, Eliseu e Isabel, e ao meu irmão David, que são minha base, pelos laços de amor e de sangue que nos unem, bem como, pelo apoio em todos os desafios.

Agradeço, em especial, ao Professor André Viana Custódio, meu orientador, por todos os ensinamentos acadêmicos e de vida que me foram passados, além da dedicação e do estímulo no desenvolvimento deste trabalho de pesquisa.

Ao final, agradeço aos Ex-Corregedores, colegas de jornada na defesa dos direitos das crianças e adolescentes, pela disponibilidade e atenção com que participaram deste trabalho de pesquisa.

RESUMO

Com a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente, bem como o advento da teoria da proteção integral, surge uma nova concepção sociojurídica e novas perspectivas para crianças e adolescentes, que passam a ser sujeitos de direitos, com a respectiva responsabilização dos pais, responsáveis, sociedade e Estado, pela promoção, defesa e garantia de seus direitos. A presente Dissertação visa a analisar a função da Corregedoria dos Conselhos Tutelares nas políticas públicas no sistema de Garantias de Direitos de crianças e adolescentes, estando de acordo com a Linha de Pesquisa de Políticas Públicas e Inclusão Social. Para responder à seguinte problemática: Como a Corregedoria do Conselho Tutelar de Porto Alegre, no âmbito da responsabilização administrativa, contribuiu para a garantia da política de proteção aos direitos da criança e do adolescente no período 2008-2011?, busca-se compreender a atuação da Corregedoria dos Conselhos Tutelares de Porto Alegre, frente ao desempenho de suas funções, e seu reflexo nas políticas públicas no Sistema de Garantias de Direitos, o que será feito pela análise pormenorizada da teoria da proteção integral e dos princípios e direitos que a formam; do Sistema de Garantias de Direitos como um todo, após promovendo a análise específica dos Conselhos dos Direitos de Crianças e Adolescentes e do Conselho Tutelar, para, ao final, adentrar na Corregedoria, via entrevistas e estudo da legislação pertinente, a fim de verificar suas funções e sua posição frente às políticas públicas voltadas para promoção, garantia e defesa dos direitos de crianças e adolescentes. O método de abordagem utilizado foi o hipotético-dedutivo e possibilitou encontrar respostas à problemática proposta, ou seja, a Corregedoria foi estruturada para auxiliar os Conselhos Tutelares na promoção, defesa e garantia de direitos de crianças e adolescentes, via políticas públicas, entretanto não cumpre este papel. Além disso, foi possível constatar a necessidade de alteração da legislação pertinente à Corregedoria, para que esta possa cumprir suas atribuições e gerar reflexos positivos para crianças e adolescentes.

Palavras-Chave: Corregedoria Conselho Tutelar – Criança – Adolescente - Políticas Públicas.

ABSTRACT

With the Federal Constitution of 1988 and the Statute of Children and Adolescents, as well as the advent of the Theory of Integral Protection, a new social and legal design and new perspectives for children and teenagers who become subjects of rights, with the respective responsibility of parents, guardians, society and state, for the promotion, defense and guarantee of their rights. This thesis aims to analyze the function of Internal Affairs of Guardianship Councils in public policies on children's rights guarantees system and adolescents, is in accordance with the Public Policy Research Interests and Social Inclusion. To answer the following issues: How the internal affairs of the Guardian Council in Porto Alegre, under the administrative responsibility, contributed to ensuring the protection of political rights of children and adolescents in the period 2008-2011 ?, seeks to understand the role the Internal Affairs Division of the Guardianship Councils of Porto Alegre, compared to the performance of its functions, and its reflection in public policy in the Rights Guarantee System, which will be done by detailed analysis of the Theory of Integral Protection and the principles and rights that form; Rights Guarantees System as a whole, after promoting specific analysis of the Councils of Children's Rights and Adolescents and the Guardianship Council, to the end, enter the Magistrate, via interviews and study of the relevant legislation in order to verify their functions and its position opposite the public policies for promotion, guarantee and protection of child and adolescent rights. The method of approach used was the hypothetical-deductive and made it possible to find answers to the problems proposal, namely the Magistrate was structured to assist the Child Protection Council in the promotion and defense of children rights protection and adolescents, through public policies, however fails this paper. In addition, there has been the need to amend the relevant legislation to Internal Affairs, to enable it to fulfill its responsibilities and to generate positive effects for children and adolescents.

Keywords: Magistrate Guardian Council - Child - Teen - Public Policy.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	7
2. FUNDAMENTOS DA TEORIA DA PROTEÇÃO INTEGRAL AOS DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES.....	11
2.1 Princípios do Direito da Criança e do Adolescente.....	15
2.2 A proteção aos direitos fundamentais de crianças e adolescentes.....	32
2.3 A política de atendimento e o controle do Conselho dos Direitos.....	39
3. O CONSELHO TUTELAR NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS DE PROTEÇÃO E SUA ARTICULAÇÃO NO SISTEMA DE GARANTIAS DE DIREITOS.....	49
3.1. O Conselho Tutelar	50
3.2. As atribuições do Conselho Tutelar	55
3.3. As atribuições inerentes ao exercício da função do Conselheiro Tutelar.....	70
4. OS PROCESSOS DE CONTROLE E REGULAÇÃO SOBRE A ATUALIZAÇÃO DOS CONSELHOS TUTELARES.....	82
4.1. Regimento Interno da Corregedoria.....	82
4.2. Função fiscalizadora, coercitiva e social.....	90
4.3. A atuação da Corregedoria-Geral do Conselho Tutelar de Porto Alegre.....	101
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	125
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	131
ANEXO 1.....	138
ANEXO 2.....	141

1. INTRODUÇÃO

Tratar do tema criança e adolescente é uma tarefa paradoxal: de um lado, tem-se a Constituição Federal, o Estatuto da Criança e do Adolescente, bem como, o advento da proteção integral, que inauguraram um novo prisma de garantia aos direitos de crianças e adolescentes, por sua vez, têm-se as dificuldades inerentes à aplicação desse novo ordenamento, com a convivência da privação de direitos básicos para grande parte das crianças e adolescentes, o que enseja um descompasso entre a teoria e a prática.

A proposta da presente dissertação é analisar, em uma perspectiva sociojurídica e interdisciplinar, as ações de responsabilização administrativa da Corregedoria-Geral do Conselho Tutelar no Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente de Porto Alegre no período 2008-2011, a fim de verificar a função do órgão corregedor dos Conselhos Tutelares, frente ao novo panorama legislativo e cultural na área da criança e do adolescente.

Por sua vez, visa a promover a presente pesquisa através da problemática de como a Corregedoria do Conselho Tutelar de Porto Alegre, no âmbito da responsabilização administrativa, contribuiu para a garantia da política de proteção aos direitos da criança e do adolescente no período 2008-2011. Este período escolhido por se tratar do mandato anterior ao vigente e que, por consequência, é o último período de gestão dos Corregedores que está completo para análise.

Bem como parte de duas hipóteses para dirimir a problemática proposta: primeiramente, a Corregedoria atua coercitivamente na penalização de atos praticados por Conselheiros Tutelares em benefício próprio; abuso de poder; omissões e recusas de suas funções e desempenho de atividades incompatíveis com as atribuições do Conselheiro Tutelar, bem como fiscaliza a atuação dos Conselheiros, evidenciando a busca contínua por uma qualificação e efetividade do órgão, ou, de forma totalmente oposta, a Corregedoria dos Conselhos Tutelares impõe penalidades que não são suficientes para gerar regramento de conduta, uma vez que são punitivas, mas não são corretivas, bem como, restam por ter sua efetividade prejudicada, uma vez que há conjecturas corporativistas que inviabilizam a cabal aplicabilidade das sanções impostas pelo órgão Corregedor.

Como objetivo primordial desta pesquisa, tem-se a verificação da atuação da Corregedoria do Conselho Tutelar de Porto Alegre na Gestão 2008-2011 e seus impactos nas políticas públicas de proteção à criança e ao adolescente.

Assim como, os objetivos específicos de analisar os fundamentos da teoria da proteção integral do direito da criança e do adolescente; descrever o papel do Conselho Tutelar no contexto das políticas públicas de proteção e sua articulação no Sistema de Garantias de Direitos; e estudar os processos de controle e regulação sobre a atuação dos Conselheiros Tutelares no âmbito da Corregedoria do Conselho Tutelar de Porto Alegre no período de 2008-2011.

A propositura da presente análise se funda a partir do surgimento da nova organização jurídica e social em relação a crianças e adolescentes, que promove mudanças na legislação, bem como, promove alterações em paradigmas sociais.

Resta evidente que o estudo proposto terá contribuição para a área da criança e do adolescente, visto que esmiúça desde a principiológica que constitui a teoria da proteção integral, marco da reformulação de pensamento ao entorno do tema, bem como, ingressa no âmago dos órgãos de proteção, Conselhos de Direitos e Conselhos Tutelares, para conseguir atingir a Corregedoria e sua parcela na efetivação dos objetivos pretendidos pelos órgãos de proteção.

A corroborar, a pesquisa atinge posição fundamental no estudo da criança e do adolescente quando traça sua análise, principalmente, sobre a Corregedoria, tendo em vista tratar-se de órgão de controle que fiscaliza o funcionamento dos Conselhos Tutelares e também exerce vigilância sobre os serviços e atividades funcionais dos Conselheiros Tutelares, especialmente quanto ao cumprimento das atribuições.

Versar sobre tão destacado órgão é indispensável para o desenvolvimento da discussão sobre como o Conselho Tutelar, e as políticas públicas em prol da criança e do adolescente podem se efetivar quando há uma fiscalização e uma coerção de irregularidades, atuando por trás.

Evidencia-se a correlação entre o tema com a questão de políticas públicas, entrelaçando-se a partir do momento que é através delas que os órgãos de proteção, em especial a Corregedoria, poderão atingir, de forma mais eficaz, as suas atribuições. O bom andamento de uma está diretamente relacionado com os objetivos da outra.

Também, dada a importância do tema, relevante a escolha da mais adequada base teórica. Nesta seara que os artigos referentes à construção da Teoria da

proteção integral, bem como da análise do Estatuto da Criança e do Adolescente se fez necessária.

Desta premissa que decorre, inclusive, a escolha do orientador, o qual possui diversificadas obras e artigos na área da criança e do adolescente, fundamentais para a construção desta pesquisa.

Por sua vez, para a concretização do estudo, será adotado o método hipotético-dedutivo, pois parte do problema, que surge em razão dos conhecimentos disponíveis sobre determinado assunto, não são suficientes para explicá-lo. Nesta metodologia, a teoria deve ser testada com base na experiência.

A pesquisa científica que adota o método hipotético-dedutivo tem início com um problema, que a partir de então, busca-se identificar outros conhecimentos e instrumentos relevantes ao problema, que poderão contribuir para a sua resolução. Após essa fase, o pesquisador procede à observação, testando aqueles conhecimentos e instrumentos antes identificados.

Também, utiliza-se do método procedimental monográfico, caracterizado por considerar tanto o estudo de aspectos particulares, tanto o conjunto complexo de atividades, grupos, cooperativas ou diferentes grupos. Bem como, utilizar-se-á técnica de pesquisa de campo, efetivada através de entrevista com 4 (quatro) Ex-Corregedores do Conselho Tutelar de Porto Alegre, utilizando perguntas preestabelecidas.

Vistas as intenções da análise proposta, bem como as bases para seu atingimento, tem-se a estruturação dos capítulos segundo organização linear e desenvolvimento da pesquisa.

O primeiro capítulo tem por foco analisar a teoria da proteção integral, base estrutural do novo pensamento frente a crianças e adolescentes, pormenorizando os princípios, os direitos, bem como a sistemática de garantia destes direitos. Ao final enfoca a política de atendimento e as funções dos Conselhos dos Direitos das Crianças e Adolescentes, neste contexto garantista, promovido com o advento da teoria da proteção integral.

No capítulo segundo, destaca-se o papel do Conselho Tutelar frente as políticas públicas de proteção e articulação no sistema de garantias de direitos, para tanto, é promovido um enfoque analítico sobre o Conselho Tutelar, suas atribuições e o desempenho de seus agentes, os Conselheiros Tutelares, frente as funções do órgão.

Ao final, o terceiro capítulo adentra na atuação da Corregedoria de Porto Alegre, detalhando os processos de controle e regulação sobre a atuação dos Conselhos Tutelares. Para este fim, analisa-se o Regimento Interno da Corregedoria de Porto Alegre, suas funções fiscalizadora, coercitiva e social, bem como, promove a análise das entrevistas feitas com Ex-Corregedores, a fim de identificar se o órgão corregedor cumpre seu papel como agente fiscalizador e coercitivo dos Conselhos Tutelares e por sua vez, auxilia no desenvolvimento de políticas públicas na área da criança e do adolescente.

2. Fundamentos da teoria da proteção integral aos Direitos de Crianças e Adolescentes

O direito da criança e do adolescente, por um prisma contemporâneo, principalmente a partir do século XX, é o resultado de transformações nas visões jurídicas e sociais, reconhecendo, assim, uma nova posição para crianças e adolescentes, no contexto social e resultando em avanços nas políticas públicas de atendimento.

Com a renovação do pensamento jurídico quanto ao pensar em crianças e adolescentes, doutrinas inovadoras ganhavam contornos e surgiam como oportunidades para melhor efetivação de direitos de crianças e adolescentes. Neste sentido, o jurista Calvento já percebia a existência de três doutrinas:

1ª – Doutrina da proteção integral – partindo dos direitos das crianças, reconhecidos pela ONU, a lei asseguraria a satisfação de todas as necessidades das pessoas de menor idade, nos seus aspectos gerais, incluindo-se os pertinentes à saúde, educação, recreação, profissionalização, etc.

2ª – Doutrina do Direito Penal do Menor – somente a partir do momento em que o menor pratique ato de delinquência interessa ao direito.

3ª Doutrina intermédia da situação irregular – os menores são sujeitos de direito quando se encontrarem em estado de patologia social, definida legalmente. É a doutrina brasileira. (CALVENTO, I Congresso Ibero-Americano de Juízes de Menores)

Foi a partir da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, em 05 de outubro de 1988, trazendo consigo o novo sentimento de democratização que se espalhava pelo Brasil, e também, com a edição da Convenção Internacional dos Direitos da Criança, em 1989, marco para o reconhecimento de crianças como sujeitos de direitos, carecedores de proteção e cuidados especiais, que a teoria da proteção integral se fortaleceu.

[...] foi possível a incorporação dos novos ideais culturais surgidos na sociedade, implementando, ao menos formalmente, a democracia participativa. A proposta é de que a descentralização e democratização caminhem conjuntamente, a fim de garantir a formulação de políticas públicas eficazes, que respondam satisfatoriamente aos anseios da população e que sejam capazes de prevenir e combater a tão propalada exclusão social [...]. (COSTA; HERMANY, 2006, p. 168)

Para a Convenção, crianças são consideradas todas as pessoas com até 18 anos de idade.

A despeito disso, não há dúvida de que foi somente com a Convenção que esta Doutrina (Proteção Integral) assumiu a condição de eixo-fundamental do

Direito da Criança e do Adolescente em construção, erigindo-se num dos mais importantes instrumentos jurídicos a disposição dos movimentos sociais e políticos que fazem parte da luta em favor de crianças e adolescentes a sua *ratio essendi*. (LIMA, 2001, p. 172)

Com evidente avanço para a proteção de crianças e adolescentes, a edição da Convenção Internacional de Direitos da Criança, composto por um preâmbulo e mais 54 artigos, trouxe uma gama de direitos civis, políticos, culturais, sociais e econômicos para crianças e adolescentes.

Direitos estes que contribuíram para alçar crianças e adolescentes a um novo nível de interesse do mundo jurídico e da sociedade, uma vez que voltadas as suas atenções, incumbia-lhes de efetivar tais direitos no mundo fático. Neste sentido:

[...] liberdade de expressão, de pensamento, de consciência e de crença, de acordo com sua idade e sua maturidade; direito à proteção e assistências especiais do Estado; direito de gozar do melhor padrão de vida possível; direito à pensão alimentícia; direito à educação; direito de serem protegidas contra o uso ilícito de drogas; direito à proteção contra a tolerância econômica e contra o desempenho de qualquer trabalho que possa interferir no seu desenvolvimento físico e mental. (COBERLLINE, 2012)

A Convenção, que já foi ratificada por todas as 193 nações integrantes da Organização das Nações Unidas, acabou servindo de base, junto à promulgação da Constituição Federal, para o fomento a um novo entendimento quanto à garantia de direito das crianças e adolescentes. Foi através dessas bases normativas que a teoria da proteção integral se fortaleceu e segue caminho até os dias atuais. “Enquanto houver espaço para a construção de esquemas que respondam à formulação dos problemas teóricos básicos, a teoria da proteção integral tende a se manter consistente”. (CUSTÓDIO, 2008, p. 31)

Em caminho paralelo às reformulações trazidas pela Convenção Internacional de Direitos da Criança, a Constituição Federal, sob a ótica democrática que se espalhava pelo país, insculpe em seu artigo 227 a garantia do reconhecimento, a crianças e adolescentes, da condição de sujeitos de direitos humanos.

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à 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)

Através desta normatização, alça-os, de objetos de tutela do Estado, quando sob condições de irregularidade, para serem reconhecidos como sujeitos igualmente

merecedores de proteção e garantias, e que com essa nova conjuntura obtiveram uma gama de direitos passíveis de serem exigidos perante a sociedade e o Estado.

As crianças e adolescentes, com o advento da Constituição, passam a ser vistas pelo ordenamento jurídico nacional como sujeitos de direitos. Tais direitos que lhes garantem a igualdade, liberdade, e, também, a fraternidade. Por este novo prisma, abandona-se um sistema de tratamento discriminatório e opressor e tenta-se perceber as crianças e adolescentes como seres humanos que são, em condição especial e, por isso, merecedores de uma proteção ainda maior e mais enfática.

Essa perspectiva jurídica, tão óbvia e tão recente, de tratar criança e o adolescente como seres humanos que são, em condições diferenciadas, mas não inferiores às condições dos adultos, é a celebração de um direito fraterno e de um humanismo que visa ao bem-estar e ao convívio harmônico entre os seres humanos, pura e simplesmente em razão de sua natureza. (FORTES, 2007, p. 54)

Tal premissa fundamenta-se no sentir que a Constituição Federal, quando da inscrição da garantia de direitos às crianças e adolescentes em seu artigo 227, não teve o intento de restringir-se àquela norma, mas sim, de garantir, agora como sujeitos humanos, todos os seus princípios e direitos fundamentais.

A Teoria da Proteção Integral rompeu com o paradigma da situação irregular, decorrendo de uma contraposição necessária de conceitos e valores, com bases completamente diferentes uma da outra. Assim, há na Teoria de Proteção integral a base para a concretização de um direito da criança e do adolescente composto de valores, regras, princípios e diretrizes, reconhecendo-os, pois, a ruptura paradigmática entre Direito do Menor e Teoria da Proteção integral. (CUSTÓDIO, 2008, p. 43)

É a partir da teoria da proteção integral que uma nova concepção jurídico-social surge para a garantia de que toda a criança e adolescente sejam beneficiados por políticas sociais.

Sem maiores esforços, fica evidente o papel fundamental que a Constituição Federal desempenhou na efetivação da teoria da proteção integral, uma vez que foi através das diretrizes expostas por ela que foi possível o reordenamento normativo em prol de crianças e adolescentes. Toda a legislação posterior, referente a crianças e adolescentes, embasa-se a condição de sujeitos de direitos declarada na norma máxima brasileira.

A Constituição da República Federativa do Brasil e suas respectivas garantias democráticas constituíram a base fundamental do direito da criança e do adolescente, inter-relacionando os princípios e diretrizes da teoria da proteção integral, que por consequência provocou um reordenamento jurídico, político e institucional sobre todos os planos, programas, projetos,

ações e atitudes por parte do Estado, em estreita colaboração com a sociedade civil, nos quais reflexos se (re)produzem sobre o contexto socio-histórico brasileiro. (VERONESE, CUSTÓDIO, 2011, p 30)

Tornam-se, desde então, claras as intenções do legislador, a fim de alçar crianças e adolescentes a um nível diferenciado, muito acima do que já estiveram antes, reconhecendo-lhes a condição de sujeitos humanos de direitos e garantindo-lhes a devida proteção do sistema jurídico.

Esse novo prisma, iniciado pelo fortalecimento da teoria da proteção integral, está “em uma perfeita integração com o princípio fundamental da dignidade da pessoa humana”. (MACIEL, 2006, p. 11)

A ideia central da proteção integral à criança e ao adolescente foi capaz de articular uma teoria própria em determinado momento histórico, porque conseguiu ao mesmo tempo conjugar necessidades sociais prementes aos elementos complexos que envolveram mudança de valores, princípios, regras e neste contexto conviver com a perspectiva emancipadora do reconhecimento dos direitos fundamentais à criança e ao adolescente. (CUSTÓDIO, 2008, p. 30)

Por sua vez, não é apenas na Constituição Federal que a proteção integral figura. Essencial destaque tem que ser dado à aprovação da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, denominado Estatuto da Criança e do Adolescente que, “mais do que regulamentar as conquistas em prol das crianças e adolescentes na Constituição, veio promover um importante conjunto de revoluções que extrapola o campo jurídico e desdobra-se em outras áreas da realidade política e social no Brasil”. (OLIVEIRA, 2013, p.1)

No Estatuto da Criança e do Adolescente, artigo 2º, criança “é a pessoa com idade até doze anos incompletos e, adolescente, aquele com idades entre doze e dezoito anos”. (BRASIL, 1990)

Nele, a criança e o adolescente se constituem sujeitos de direitos e não mais meros objetos de intervenção social e jurídica por parte da família, da sociedade e do Estado. A criança e o adolescente são reconhecidos como pessoas em condição peculiar de desenvolvimento, detentoras de todos os direitos que têm os adultos e que sejam aplicáveis à sua idade, além dos seus direitos especiais, decorrentes do próprio processo de desenvolvimento em que se encontram. Eles não estão em condições de exigí-los do mundo adulto e não são capazes, ainda, de prover suas necessidades básicas sem prejuízo do seu desenvolvimento pessoal e social. (OLIVEIRA, 2013, p.3)

A nova visão trazida pela proteção integral das crianças e adolescentes, mais do que garantir direitos, bem expressados na Constituição e no Estatuto da Criança e do Adolescente, trouxe outro avanço ainda maior, que foi começar a compreender

esse grupo como sujeitos humanos de direitos, a quem tem que ser garantidas, por Estado, família e sociedade, as condições adequadas de vida e de desenvolvimento.

2.1. Princípios do Direito da Criança e do Adolescente

Para compreensão da teoria da proteção integral, faz-se necessária a análise dos princípios basilares que a integram. *A priori*, há de se vislumbrar a divisão dos princípios em estruturantes e concretizantes. "Princípios são espécies de normas, sentidos construídos a partir da interpretação sistêmica de textos normativos". (ÁVILA, 2005, p. 22)

Compreender os princípios que norteiam qualquer sistema normativo é de essencial importância, uma vez que não basta a existência das normas, tem-se também, a necessidade de interpretá-las conforme leitura pautada em bases fundamentadoras, a fim de propiciar a aplicabilidade adequada e pretendida das leis.

Os princípios específicos destinados ao direito da criança e do adolescente, para além de propiciarem a sistematização da complexidade normativa através de uma hermenêutica jurídico-protetiva emancipatória que ultrapasse os umbrais da onipotência legislativa, por certo, deverá evitar o paralelismo legalista que é decorrente mesmo da proliferação legislativa. (RAMIDOFF, 2007, p. 231)

Os primeiros, princípios estruturantes, como bem nominados, acabam por construir a estrutura sob a qual a teoria da proteção integral se funda. Tal entendimento fundamenta-se na análise pormenorizada de cada um dos princípios integrantes desta divisão.

A começar pelo princípio da vinculação à teoria jurídica da proteção integral, tido como o princípio mais importante, sob os quais os demais se baseiam, este encontra respaldo quando entrega para sociedade, "por lei ou por outros meios" (LIMA, 2001, p. 179) um dever de ação para proporcionar à crianças e adolescentes "o pleno desenvolvimento físico, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade". (BRASIL, Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990). Dentro da teoria da proteção integral, tal princípio tem o condão de garantir a organização e a unidade para todo o conjunto de princípios e normas do direito da criança e do adolescente.

A proteção integral tem como fundamento a concepção de que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos, frente à família, à sociedade e ao Estado. Rompe com a ideia de que sejam simples objetos de intervenção no mundo adulto, colocando-os como titulares de direitos comuns a toda e qualquer pessoa, bem como de direitos especiais decorrentes da condição

peculiar de pessoas em processo de desenvolvimento. (CURY; GARRIDO; MARÇURA, 2002, p.21)

Já, o princípio da universalização, reconhece a crianças e adolescentes todos os direitos fundamentais, bem como normas específicas, segundo as quais “são susceptíveis de reivindicação e efetivação para todas as crianças e adolescentes”. (CUSTÓDIO, 2008, p. 31)

A universalização, visando ao bem-estar da criança e do adolescente, bem como, “a satisfação de suas necessidades básicas, a proteção de seus direitos fundamentais, a implementação de condições que favoreçam o seu pleno desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social” (LIMA, 2001, p. 188), promovendo a alteração da visão retrógrada antes posta, para a visão contemporânea da teoria da proteção integral, estes objetivos sendo alcançados através da outorga de um conjunto de direitos, fundamentais e específicos, que garantem a crianças e adolescentes a condição de pessoas em desenvolvimento, integradas na sociedade e família, crescendo em condições adequadas.

O princípio da universalização acaba por sofrer direta influência da disseminação dos direitos humanos, esta advinda da amplitude que tratados e convenções internacionais que, cada vez mais, promovem a proteção e garantias dos direitos humanos.

O processo de universalização dos direitos humanos permitiu a formação de um sistema internacional de proteção desses direitos. Esse sistema é integrado por tratados internacionais de proteção que refletem, sobretudo, a consciência ética contemporânea compartilhada pelos Estados, na medida em que invocam o consenso internacional acerca de temas centrais dos direitos humanos, fixando parâmetros protetivos mínimos. Nesse sentido, cabe destacar que até 2003 o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos contava com 149 Estados-partes, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais contava com 146 Estados-partes, a Convenção contra a Tortura contava com 132 Estados-partes, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial contava com 167 Estados-partes, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher contava com 170 Estados-partes, e a Convenção sobre os Direitos da Criança apresentava a mais ampla adesão, com 191 Estados-partes. O elevado número de Estados-partes desses tratados simboliza o grau de consenso internacional a respeito de temas centrais voltados aos direitos humanos. (PIOVESAN, 2005, p. 45)

A teoria da proteção integral instituiu também o princípio do caráter jurídico garantista, que vislumbra a dita crise do direito e oferece alternativas para tal problemática.

A proposta garantista significa uma profunda revisão dos fundamentos teóricos-dogmáticos e teóricos-doutrinários da cultura jurídica de matriz positivista, que se fez dominante, especialmente nos países à herança romano-germânica, como é o caso do Brasil (LIMA, 2001, p. 189)

O princípio do caráter jurídico-garantista da teoria da proteção integral não só objetiva uma mudança de paradigmas, mas responsabiliza a tríade: sociedade, família e Estado pela garantia e efetivação dos direitos outorgados a crianças e adolescentes, ou seja, “transformá-los em realidade objetiva e concreta” (VERONESE, CUSTÓDIO, 2011, p. 36)

O último integrante da linha estruturante, o princípio do interesse superior da criança e do adolescente, “deve ser interpretado e aplicado num contexto jurídico e político, que pressupõe o reconhecimento da criança e do adolescente como sujeitos de direitos próprios”. (LIMA, 2001, p. 209)

Em linhas gerais, pode-se entender o princípio do interesse superior como sendo o farol que orienta a tríade: sociedade, família e Estado e a sua obrigação de garantia dos direitos de crianças e adolescentes. Faz isso, indicando a aplicação dos direitos, a fim de sempre interpretar normas e situações em prol da efetiva e adequada proteção à condição diferenciada de crianças e adolescentes. Nesse sentido, atuam como “vínculos normativos idôneos para assegurar a *efectividad a los derechos subjectivos*” (FERRAJOLI, 2006, p. 21)

Entendendo que todas as ações relativas a crianças e adolescentes, efetivadas por entidades públicas ou privadas, deve sempre atuar primando pelo interesse superior destas, o que se espera é a mudança gradativa de mentalidade a fim de alterar o estigma que por muito tempo não garantia direitos.

Afirmando como se afirma que el niño, la niña, tienen hoy na entidad social, e incluso un protagonismo como nunca antes en la historia de la humanidad habían tenido, esto nos marca un doble objetivo: por un lado, respetar y reconocer al niño como ser con entidad propia; pero siempre sin pretender violar una de las leyes fundamentales de la naturaleza, según la cual ésta quiere que los niños sean niños antes de ser hombres. (GARCÍA; SOLA, 2000, p. 397)

Torna-se claro que o princípio do interesse superior atua como técnica jurídica para “reforçar o caráter imperativo e de ordem pública dos direitos fundamentais e das necessidades básicas de crianças e adolescentes, assegurando, além da validade formal, a validade material e a efetividade do novo Direito”. (LIMA, 2001, p. 214)

Todos os atos relacionados ao atendimento das necessidades da criança e do adolescente devem ter como critério a perspectiva dos seus melhores

interesses. Essa perspectiva é orientadora das ações da família, da sociedade e do Estado, que nos processos de tomadas de decisão sempre devem considerar quais as oportunidades e facilidades que mais bem alcançam os interesses da infância. Nesse contexto, o interesse superior da criança é o critério estruturante de organização sistemática do direito entre seus vários campos, mas também no interior do próprio direito da criança e do adolescente, pois visa a orientar todas as ações voltadas à realização dos direitos fundamentais. (VERONESE; CUSTÓDIO, 2011, p. 37)

Com este conjunto principiológico, em que princípios como a vinculação à teoria jurídica da proteção integral; o princípio da universalização; o princípio do caráter garantista e o interesse superior de crianças e adolescentes constituem a estrutura sob os quais os demais princípios, concretizantes, fundam-se para ganhar sentido na esfera de garantia, bem como, servem, respectivamente, para organizar, estender direitos, outorgar responsabilidades conjuntas e nortear a interpretação e aplicação das normas ligadas a crianças e adolescentes.

Os princípios estruturantes estão na base do sistema jurídico e, portanto, possuem superioridade quando em conflito com outros princípios ou normas, devendo sempre funcionar como fator de pré-determinação de toda e qualquer decisão acerca de Direitos Fundamentais da criança e do adolescente. (SOUZA; CABRAL; BERTI, 2010, p. 131).

Com total interligação com os princípios estruturantes, há de se analisar uma segunda dimensão de princípios, denominados concretizantes, que solidificam as diretrizes mestras expostas pelos princípios estruturais da teoria da proteção integral. São estes: a prioridade absoluta, a participação popular, a descentralização político-administrativa, a desjurisdicionalização, a despoliciação/descriminalização, a humanização no atendimento, e a ênfase nas políticas públicas básicas (LIMA, 2001, p. 140).

Dentre os princípios concretizantes, a prioridade absoluta consagra-se através da Declaração Universal dos Direitos da Criança, em seu “art.3º: A criança figurará em quaisquer circunstâncias entre os primeiros a receber proteção e socorro” (ONU, 1948, preâmbulo), bem como na Convenção de Direitos Humanos de 1989, em seu art.8º: “Todas as ações relativas às crianças, levadas a efeito por instituições públicas e privadas de bem-estar social, tribunais, autoridades administrativas ou órgãos legislativos, devem considerar, primordialmente, o interesse maior da criança”.(ONU, 1989)

Desde sua concepção inicial, a ideia que se transmite é que crianças e adolescentes devem ser tratadas de forma a reconhecê-las como sujeitos em

desenvolvimento que, portanto, devem receber uma priorização por parte da sociedade, família e Estado, a fim de ver efetivado seu pleno e adequado desenvolvimento físico e mental.

O princípio da prioridade absoluta foi incorporado no ordenamento jurídico brasileiro na Constituição Federal de 1988, onde no art. 227, consagrou-se como base normativa com a intenção de estabelecer diretrizes para que os direitos fundamentais de crianças e adolescentes fossem efetivamente assegurados.

O advento do Estatuto da Criança e Adolescente, em seu art. 4º e parágrafo único, fundamenta e especializa a prioridade absoluta que deve ser dada por todos:

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

Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende:

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

Evidente que, através desta trajetória, juntamente a consagração do princípio da prioridade absoluta na Constituição Federal, bem como, no Estatuto da Criança e do Adolescente, criou-se uma base normativa para a mudança do paradigma negativo que se tinha quanto à crianças e adolescentes, “[...] constatamos que o sistema jurídico brasileiro passou a contar com uma regra fundamental que institui em prol de crianças e adolescentes um direito subjetivo público sem precedentes em nossa história”. (LIMA, 2001, p.216)

Em suma, o princípio da prioridade absoluta funda-se na ideia de que crianças e adolescentes devem ser tratados de forma privilegiada na esfera de atuação da família, sociedade e Poder Público, onde seu desenvolvimento deve ser impulsionado através de ações de cada um desses entes, a fim de cumprir com suas atribuições frente a garantia dos direitos de crianças e adolescentes. “Estabelece primazia em favor das crianças e dos adolescentes em todas as esferas de interesses”. (MACIEL, 2006, p. 20)

Destaque especial é do papel dado ao Poder Público, que através de políticas públicas de atendimento aos direitos de crianças e adolescentes, “respondem, nos termos da Constituição Federal, da Convenção e do Estatuto, por dever de agir, pela

efetivação dos Direitos Fundamentais e pelo atendimento prioritário das necessidades básicas” (LIMA, 2001, p. 220) de crianças e adolescentes.

O Estado é uma instância onipresente na vida de todos os cidadãos de um país e, em todas as suas diversas estruturas e poderes, torna-se responsável direito pelo estabelecimento e desenvolvimento das condições de vida de uma população. Direitos constitucionais básicos dos cidadãos, como o acesso à alimentação, educação e saúde, são por ele definidos e implementados. Seu instrumento de atuação são as políticas públicas por ele desenvolvidas, as quais deveriam estar orientadas para arbitrar de forma justa e equilibrada as tensões sociais, promovendo a igualdade entre os cidadãos e a melhora de sua qualidade de vida. (COSTA, 2005, p. 1262)

Também, deve-se perceber que o rol descrito no parágrafo único do art. 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente não é um rol exaustivo, mas sim, apenas as linhas básicas que visam a assegurar a devida prioridade absoluta que deve ser dispendida a crianças e adolescentes. “A enumeração contida nesse parágrafo representa o mínimo exigível e é indicativa de como se deverá dar efeito prático à determinação constitucional”. (DALLARI, 1998, p.201)

Em continuidade, na análise da principiologia concretizante, tem-se o princípio da participação popular. Inicialmente pode-se achar que vivendo em um Estado Democrático de Direito, fundamentado em uma Constituição Democrática, estará diante de um princípio efetivo em si mesmo, onde o ambiente a partir da promulgação da Carta de Magna propicia a participação popular de forma plena. Da mesma forma, com o sufrágio universal, suspostamente outorgando ao povo o poder de escolha e de direcionamento do Estado segundo seus entendimentos. Tais entendimentos esbarram na mesma barreira realista que muitas outras iniciativas de boas intenções pararam.

Muito antes de verificar-se a condição diferenciada de crianças e adolescentes, já se entendia que a participação popular tinha função essencial da formação do Estado, bem como, seria dela o papel de liderança a propiciar o adequado equilíbrio político-administrativo do Estado.

A partir da criação do corpo político (República), o povo (ente coletivo) é o sujeito e a soberania da República encarna a soberania popular. O ‘Povo’ é o conjunto de cidadãos designados enquanto formando uma comunidade, e o Estado é o associado enquanto ‘participante da autoridade soberana’. Nesta última visão, encontramos a afirmação singular, ao modo rousseauiano, do princípio participativo na construção e no funcionamento da nova ordem política. Assim, podemos ver que já encontramos em Rousseau, ou seja, nas raízes do pensamento democrático, a presença do princípio participativo como condição da mais adequada forma de participação política. (LIMA, 2001, p. 235)

Deve-se entender que não foi com o sufrágio universal que a participação popular se concretizou, esse foi apenas um passo em direção à concretização desta base principiológica. Para efetivamente perfectibilizar tal princípio, necessário utilizar-se de todas as formas previstas na normatização constitucional e posteriormente na legislação infraconstitucional, para dar aos cidadãos o poder que deles sempre emanou. “Assim, para nós, participar significa democratizar a democracia, ou seja, intensificar a otimização da participação dos homens no processo de decisão”. (CANOTILHO, 1995, p. 430)

Na Constituição Federal de 1988 já se vislumbra, por parte do legislador, a intenção de concretizar a participação popular como princípio reformador e propulsor do Estado Democrático. No art. 14, prevê a participação popular no âmbito legislativo: “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: (I) - plebiscito; (II) - referendo; (III) - iniciativa popular”. (BRASIL, 1988).

No art. 27, § 4º, que destaca a participação popular em nível estadual: “a lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual”. (BRASIL, 1988). O art. 29, inciso XIII, a indicação em nível municipal: “iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado”. (BRASIL, 1988). E também, o art.61, § 2º.

Fica claro, a entender que a participação popular é sim ferramenta fundamental para o desenvolvimento estatal, que não seria diferente quando versar sobre a proteção de crianças e adolescentes, uma vez que a Constituição Federal também denota preocupação especial em outorgar aos cidadãos a responsabilidade por garantirem direitos a crianças e adolescentes, levando isso à prática através da participação em todo o processo político-administrativo com foco nesta parcela em desenvolvimento da sociedade.

Tal destaque dado à participação popular no âmbito da proteção a crianças e adolescentes pode ser visto quando, em destaque, na Constituição Federal, no art. 204, inciso II, versa sobre a organização das ações governamentais para promoção da assistência social via “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (BRASIL, 1988). Bem como o art. 227, § 7º, que remete o atendimento de

crianças e adolescentes ao art. 204 da Constituição Federal, a fim de, também, utilizar-se da participação popular, para efetivar o adequado atendimento de crianças e adolescentes: “Art.227, § 7º - No atendimento dos direitos da criança e do adolescente levar-se-á em consideração o disposto no art. 204”. (BRASIL, 1988)

Como se pode verificar, através dos artigos da Constituição Federal, há uma preocupação especificada a fim de providenciar a participação da sociedade civil na prevenção, promoção e defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes.

Como se vê, o enunciado da Constituição determina a obrigatoriedade da intervenção da sociedade civil em termos de participação legislativa e participação controle. Nesta última forma de participação está contida implicitamente a participação co-gestão, que se traduz no gerenciamento conjunto da Política de Atendimento, através dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente – nacional, estaduais, municipais. (LIMA, 2001, p.253)

Também é importante destacar a participação popular na formulação das políticas públicas e no controle das ações governamentais, em todos os níveis.

Na lei infraconstitucional, expressa pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, o legislador também se preocupou em prever formas eficazes de garantir a participação da sociedade civil em todas as fases do atendimento a crianças e adolescentes, tais como: a) a participação igualitária da sociedade civil com o poder público nos Conselhos de Direitos nos três níveis da federação: nacional, estadual e municipal; b) a atuação nos Conselhos Tutelares a fim de atuarem diretamente na efetivação de políticas municipais de atendimento à crianças e adolescentes; c) a sociedade civil poderá “atuar em juízo, em qualquer instância ou Tribunal, na defesa (preventiva ou corretiva) dos direitos coletivos e difusos de que se beneficiam crianças e adolescentes (LIMA, 2001, p.254); d) a escolha dos Conselheiros Tutelares de cada município, bem como a parcela dos Conselhos dos Direitos advinda da sociedade, deve ser escolhida pela própria sociedade civil; e por fim e) a sociedade civil está autorizada, via ações individuais, a provocar o Ministério Público, a fim de promover a defesa dos interesses de crianças e adolescentes, conforme normatiza o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Como se pode retirar da Constituição Federal e do Estatuto da Criança e do Adolescente, o princípio da participação popular encontra papel fundamental na prevenção, promoção e defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes. Entretanto, para isso, é necessário que se busque assegurar a atividade do direito de

participação na construção da sociedade jurídico-político-social que se almeja, e que tenha a cidadania, de crianças e adolescentes, como um de seus mandamentos.

O princípio da descentralização político-administrativa do Estado, por sua vez, tem seus primórdios na mudança de gestão imposta quando a teoria da proteção integral ganhou lugar em detrimento ao antigo sistema. Tal modificação gerou inúmeras alterações sociais, políticas e administrativas, dentre essas que surge o princípio da descentralização para suprir uma nova necessidade trazida pelo entendimento inovador de proteção e garantia de direitos a crianças e adolescentes. Pode-se dizer, que o princípio da descentralização político-administrativa visa a melhor efetivação da proteção e garantia tão objetivada pelo Sistema de Garantias de Direitos. A descentralização tem “[...] o mérito da aproximação da política bem como do direito da realidade social concreta, o que estimula novas relações democráticas e participativas, e muitas vezes como núcleo essencial do processo de construção de políticas públicas”. (VERONESE; CUSTÓDIO, 2011, p. 40)

O princípio da descentralização político-administrativa está situado no terreno das mudanças de gestão. O seu conteúdo básico diz respeito às mudanças que tinham (e têm) se ser introduzidas na forma de administrar as Políticas Públicas que visam ao acolhimento de crianças e adolescentes, vistos, agora, como sujeitos de Direitos fundamentais, na condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, e não mais como ‘clientes’ do ‘paternalismo estatal’, do ‘populismo’ de determinada classe política, da “filantropia da sociedade civil”. (LIMA, 2001, p.260)

A descentralização que dá nome ao princípio tem o condão de dividir o poder estatal, deixando-o chegar nos entes federativos locais, ou seja, municípios, a fim de promover a execução das políticas de atendimento a crianças e adolescentes na esfera onde realmente estão as situações de necessidade de proteção e garantia de direitos.

No Estatuto da Criança e do Adolescente, precisamente em seu artigo 86, há uma clara menção ao modo de operação que deve ser utilizado visando ao atendimento a crianças e adolescentes, e neste, já se evidencia a descentralização do poder estatal por todas as esferas de poder.

Art. 86. 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. (BRASIL, 1990)

Só quem lida com o atendimento direto a crianças e adolescentes, pode, na prática, organizar de forma adequada o atendimento a ser dispendido, entretanto, há

um ônus intrínseco a tudo, que deve ser considerado no caso de tal instituto não ser utilizado de forma adequada. A descentralização tem como objetivo acabar com os procedimentos clientelísticos na relação Estado-Sociedade, pois tem o cidadão comum como um ator social com poder e capaz de fazer prevalecer seu ponto de vista, em um contexto de decisão.

[...] a descentralização, como todo e qualquer mecanismo/instrumento de ação governamental, não possui qualidades exclusivamente positivas [...] Pois, se por um lado pode motivar relações que reconstruam o tecido social mais organizado e solidário, onde se constituem novos papéis e status (a descentralização pode ser instrumentalizada como um mecanismo de participação que permite o retorno do poder à sociedade civil), por outro, pode também se caracterizar como uma forma de reforço ao aparelho de dominação, encobrindo a face obscura de um regime autocrático e fechado. (STEIN, 1997, p.84)

Há no conceito de descentralização político-administrativa uma fase que se traduz como sendo o “governo próprio para as entidades descentralizadoras” (LIMA, 2001, p.262). Em suma, descentralizar, no intuito pretendido na teoria da proteção integral, é dar autonomia em nível da esfera de poder local.

Um processo de distribuição de poder que pressupõe, “a redistribuição dos espaços de exercício de poder – ou dos objetos de decisão – isto das atribuições inerentes a cada esfera de governo e, a redistribuição dos meios para exercitar o poder, ou seja, os recursos humanos, financeiros e físicos”. (STEIN, 1997, p.81)

Há consequências oriundas do processo de descentralização político-administrativa, as quais são projetadas diretamente para dentro da proteção integral de crianças e adolescentes, visando:

[...] viabilização mais fácil de conversão das demandas sociais em programas e serviços; maior controle social sobre a administração pública de nível local; democratização do Estado; papel integrador das instituições municipais; multiplicação dos núcleos de poder público por intermédio do poder local; aumento de eficácia das políticas públicas; atenção as demandas crescentes por participação das instituições representativas de nível municipal. (STEIN, 1997, p.84-85)

A descentralização político-administrativa, com a municipalização como sua base fundamental, alçou os municípios ao nível que possuem competências e atribuições de condução dos interesses das comunidades, com peculiar destaque ao atendimento com crianças e adolescentes, as quais, por sua condição especial, acabam por ter um cuidado destacado. Essa condução é normatizada na Constituição Federal, no artigo 227.

Para que o princípio da descentralização político-administrativa se realize na integralidade, cumprindo a função social de trazer para junto das comunidades locais o poder-dever de participar na Política de Atendimento aos direitos e necessidades básicas de crianças e adolescentes, não basta redistribuir tarefas. É também preciso redistribuir recursos econômicos e financeiros, bem como científicos. (LIMA, 2001, p.270)

Na mesma linha, o princípio da desjurisdicionalização é também um princípio oriundo das profundas mudanças promovidas quando do nascimento da teoria da proteção integral. Com o seu advento, “pretende definitivamente afastar do campo do Poder Judiciário a função assistencial, pois não é essa a razão da Justiça”. (CUSTÓDIO, 2008, p. 37).

No Brasil, esta orientação jurídica foi instituída pela Constituição de 1988 (arts.5º, I, e 227, § 3º). Neste caso, juizados e tribunais competentes para o julgamento de situações que envolvem crianças e adolescentes têm o dever jurídico de proteger os direitos de crianças e adolescentes, sem que isso signifique “decaimento de ciertos derechos superiores garantizados por la constitución como las reglas del debido proceso; evitándose de esta forma que a través del ejercicio de facultades discrecionales y arbitrarias se conviertan en centros de poder ilimitado”. (AMARAL E SILVA, 1991, p. 167)

Se na época passada, onde se entendia crianças e adolescentes como menores, jurisdicionalizar significava “concentrar no Judiciário o conhecimento e o exame de situações que envolviam menores irregulares, desjurisdicionalizar, implica, agora, trocar o sinal dessa atitude concentradora” (LIMA, 2001, p.282), diminuindo em todo o possível o envolvimento do sistema de justiça com questões que demandam tratamento político-administrativo e não judicial ou jurisdicional.

[...] não é próprio da função jurisdicional se envolver com o atendimento de casos onde inexistem conflitos de interesse (jurisdição contenciosa) ou fatos ou direitos a serem protegidos com possível formação de futuro litígio (jurisdição voluntária). A moderna tendência anotada por D'ANTÔNIO, é no sentido de ampliar a participação de órgãos administrativos especializados [...] O sistema, principalmente a polícia judiciária, que é repressiva por natureza, não deve se envolver com casos exclusivamente sociais. O sistema só deve ser acionado no âmbito da jurisdição voluntária ou contenciosa. (AMARAL e SILVA, 1991, p. 169)

Evidente que o princípio da desjurisdicionalização tem por intento mudar as formas de tratamento do antigo sistema, evitando ao máximo que crianças e adolescentes tenham que passar pela tutela jurisdicional, quando no seu lugar, o atendimento muito mais adequado seria ofertado por autoridade administrativa especializada. Tal autoridade tem nome: são os Conselhos Tutelares.

Quando a situação de crianças e adolescentes requerer um atendimento social ou provimento de direitos e necessidades, fora dos litígios jurídicos, a instância administrativa deve ser a esfera de direcionamento dada.

Para que o princípio da desjurisdicionalização seja efetivo, a norma infraconstitucional específica, ou seja, o Estatuto da Criança e do Adolescente, normatiza no sentido de envolver a autoridade administrativa especializada com garantias de “existência, permanência, autonomia e funcionamento” (BRASIL, 1990). Busca-se, em suma, reduzir o envolvimento de crianças e adolescentes, seus pais ou responsáveis, com o sistema judiciário. De outro modo, visa a “abrir as portas do sistema de atendimento aos direitos fundamentais da criança e do adolescente para a participação da comunidade, presente de maneira direta nos Conselhos Tutelares”. (LIMA, 2001, p.284)

Diretamente interligado à desjurisdicionalização, está o princípio da despolicialização ou descriminalização. Tal base principiológica tem alicerces fundados na ideia de democracia que foi fortemente difundida após a promulgação da Carta Magna de 1988.

O princípio da despolicialização, que implica também a descriminalização, elevou a efetivação dos direitos da criança e do adolescente para um novo patamar, ou seja, àquele que reconhece a efetivação dos direitos por meio de políticas públicas de promoção, substituindo as práticas repressivas e de controle social vigentes no menorismo. (PEREIRA, 1992, p. 83)

Quando se entende a teoria da proteção integral, bem como sua adoção como embasadora de proteção e garantias, impossível não perceber a relação íntima e inderrogável entre direitos da criança e do adolescente e a democracia.

A ideia de democracia é tão importante, pois é esta que corresponde ao Estado de Direito dotado de efetivas garantias, tanto liberais quanto sociais, para a realização dos direitos fundamentais. Em suma, quanto à democracia, não é apenas a parcela que efetiva garantias e promove a realização dos Direitos Fundamentais que se destaca, também, a ideia de minimização dos poderes estatais que deve ser analisada. “O Estado Social e Democrático de Direito deve corresponder à maximização das liberdades e das expectativas dos cidadãos quanto à eficácia social dos Direitos Fundamentais e a uma minimização dos poderes estatais, nas funções relacionadas com a repressão, ou a restrição de liberdades”. (LIMA, 2001, p.285)

É exatamente essa parcela da democracia que vê sua plenitude na promoção das liberdades e na redução das repressões estatais que encontra o fundamento no princípio da descriminalização/despolicialização.

Neste enfoque, novamente se faz necessária a reflexão entre a teoria da proteção integral e antes de sua criação, com o sistema menorista difundido. Neste período nebuloso para crianças e adolescentes, o sistema posto se via estruturado de uma forma que atribui à força policial um contato direto e altamente prejudicial a crianças e adolescentes. Em vez de tratar crianças e adolescentes como sendo uma problemática de política, a ação governamental, optou por vê-las como questão de polícia.

Em resumo, todo esse tratamento inadequado era fruto de uma visão em que violência, autoritarismo e repressão se manifestavam desde a linguagem austera e discriminadora até chegar em práticas institucionais. Neste momento, vigorava o princípio da politização. “O termo politização [...] passou a significar, não apenas a intervenção policial propriamente dita, mas uma matriz ideológica, um padrão mental profundamente enraizado nas nossas instituições, na sua relação com menores irregulares”. (LIMA, 2001, p. 292)

A partir da democratização e da difusão da teoria da proteção integral, o princípio da descriminalização/despolicialização serve de guia para a mudança de paradigmas, no qual se tenta enraizar a ideia de que crianças e adolescentes são assuntos de política social, e não de polícia. “Numa visão ampliada, a criação do Conselho Tutelar deve ser encarada como resposta encontrada pelo legislador ao anseio de despolicialização e desjurisdicização da questão considerada exclusivamente social, que deve ser resolvida pela própria sociedade, e não pela Polícia ou Justiça”. (COSTA, 2005, p.20)

Diante desse retrospecto histórico, a ‘despolicialização’ adquire o significado crítico de autêntica contracultura em relação ao passado menorista. Sendo um dos princípios fundamentais concretizantes do Direito da Criança e do Adolescente, a ‘DESPOLICIALIZAÇÃO’ exige a redefinição simbólica e prática das relações da criança e do adolescente com o sistema social, em todos os seus níveis e contextos, especialmente com os níveis e contextos aos quais incumbe a interpretação e aplicação desse novo ramo do Direito brasileiro. (LIMA, 2001, p. 293)

Em direta relação com essa mudança, a questão crianças e adolescentes passa a ser, antes de tudo, questão de políticas públicas, mas uma política democrática, que garanta a proteção integral e acesso a um adequado

desenvolvimento. O princípio da descriminalização/despolicialização quer dizer pensar um sistema de instituições jurídicas e sociais, gestão de políticas públicas e de programas de atendimento e de procedimentos, livre da ótica sociopenal.

O princípio da humanização, por sua vez, tem bases normativas na Constituição Federal. Essa ideia de humanização teve forte influência já na Carta Magna, que em diversas vezes faz menção ou deixa-se influenciar pela principiologia humanista. No art.1º: “A dignidade da pessoa humana é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, constituída em Estado Democrática de Direito”. (BRASIL, 1988)

No seu art.3º, inciso III: “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (BRASIL, 1988), é um dos objetivos fundamentais do Estado Democrático brasileiro, bem como no inciso IV: “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”. (BRASIL, 1988). Tais objetivos deixam clara a função da pessoa humana como valor-fonte da ordem política, jurídica e social.

No art.4º, quando versa sobre as relações do Brasil com os demais países, novamente reafirma o posicionamento humanista, dando prevalência aos “Direitos Humanos”. (BRASIL, 1988)

Também, no art.5º em diversos incisos, demonstra a “irradiação do valor que a pessoa humana tem no Estado Democrático de Direito, como titular de valores e direitos fundamentais”. (LIMA, 2001, p. 311)

O inciso XLVII tem um destaque, pois é “considerado pela Doutrina uma situação em que o princípio da humanidade assume especial relevância na atual ordem constitucional brasileira”. (LIMA, 2001, p.311). Nele a Carta Magna veda práticas anti-humanistas como: “a) de morte, salvo em caso de guerra declarada, nos termos do art. 84, XIX; b) de caráter perpétuo; c) de trabalhos forçados; d) de banimento; e) cruéis”. (BRASIL, 1988)

Em referência a essa recepção dada pela Constituição Federal, reconhecida como fortemente democrática, o princípio da humanização se destaca como sendo uma espécie de “óculos de consciência epistemológica”, com a determinante função de ajudar na leitura das normas e ajudar na forma de decisão quanto à aplicabilidade destas. “É neste âmbito conceitual e ético-social que o princípio da Humanização adquire consistência epistemológica e dignidade política, como critério de

compreensão e, portanto, determinante, das melhores condições de decidibilidade do Direito da Criança e do Adolescente”. (LIMA, 2001, p.313)

Quando novamente se analisa a recepção do princípio da humanização na Constituição, o art.227, coluna central da teoria da proteção integral na Constituição Federal, fica mais que evidenciado o caráter humanista desta norma em específico e, por consequência lógica, acaba por determinar a amplitude humanista que se estabelece sobre crianças e adolescentes. “O princípio da Humanização se confunde com o próprio enunciado do art.227, da Constituição” (RIVERA, 1990, p. 50), e isto significa que o Poder Público deve ter em crianças e jovens “centros axiológicos da ordem social e política” (LIMA, 2001, p.313). Assim sendo, o princípio da humanização funciona como um garantidor de efetividade dos Direitos Fundamentais e do atendimento dispendido para crianças e adolescentes.

O princípio da humanização exige que crianças e adolescentes sejam totalmente protegidos de circunstâncias que venham a lesar sua personalidade, liberdade e dignidade. Neste sentido que o Estatuto, no seu art.5º, determina: “Nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punido na forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais”. (BRASIL, 1990)

Em outros diversos momentos, o Estatuto da Criança e do Adolescente recepciona o princípio humanista, a fim de embasar suas normas:

Art.3º: A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade. (BRASIL, 1990)

No artigo 15 do Estatuto, o princípio humanista está implícito quando da liberdade, respeito e à dignidade que devem ser garantidos a crianças e adolescentes:

[...] Art. 15: A criança e o adolescente têm direito à liberdade, ao respeito e à dignidade como pessoas humanas em processo de desenvolvimento e como sujeitos de direitos civis, humanos e sociais garantidos na Constituição e nas leis. (BRASIL, 1990)

Também, no artigo 109 do Estatuto da Criança e do Adolescente, mais uma vez, o princípio humanista se faz presente, quando da garantia de não submissão de crianças e adolescentes, compulsoriamente, pelos órgãos policiais, de proteção e

judiciais: “Art.109: O adolescente civilmente identificado não será submetido a identificação compulsória pelos órgãos policiais, de proteção e judiciais, salvo para efeito de confrontação, havendo dúvida fundada”. (BRASIL, 1990)

Após, o artigo 232 ratifica a posição humanista do Estatuto da Criança e do Adolescente: “Art. 232: Submeter criança ou adolescente sob sua autoridade, guarda ou vigilância a vexame ou a constrangimento”. (BRASIL, 1990)

Por certo que o princípio da humanização serve de base condicionante de todo o sistema jurídico vigente, e por consequência, atua fortemente no Estatuto da Criança e do adolescente. “Finalmente, o princípio da humanização deve ser operacionalizado como critério político-jurídico na criação de novas leis que tenham por objetivo interesses e necessidades” (LIMA, 2001, p.317), de crianças e adolescentes, ou até mesmo que possa a vir a afetá-los.

Ao final, fechando a base principiológica concretizante da teoria da proteção integral, o princípio da ênfase nas políticas sociais básicas. Este princípio tem o escopo de corrigir um problema criado ainda no sistema menorista, pois ao invés do Estado atuar a fim de garantir direitos a crianças e adolescentes, o sistema baseava-se em uma ideia assistencialista e de preocupação com ajustes meramente econômicos, que privilegiava a remuneração de capital em prejuízo ao desenvolvimento social da população, em especial, de crianças e adolescentes.

Tais concepções, hoje pelo prisma da proteção integral, acabam por gerar uma inevitável incompatibilidade. Um dos motivos mais importantes para justificar esta incompatibilidade consiste no fato de que para o novo Direito, o atendimento às necessidades básicas de crianças e adolescentes não deve ser uma questão de política assistencialista, mas sim, de política de garantia de direitos sociais. As práticas políticas assistencialistas, superadas com a instituição do Direito Socioassistencial e o Sistema Único de Assistência Social vinculado a uma política de garantia de direitos fundamentais.

A partir do advento do pensamento contemporâneo de garantia e proteção aos direitos de crianças e adolescentes, o tema constitui uma questão de política pública.

Os benefícios ou serviços de prestação pública dos quais podemos dizer: isto é direito de todos e dever do Estado, ou seja, as políticas sociais básicas dirigem-se ao universo mais amplo possível dos destinatários, sendo, portanto, de prestação universal. Educação e saúde, por exemplo, são direitos de todas as crianças e dever do Estado. Não pode, portanto, existir criança ou adolescente, independente da sua condição, que esteja altamente

privado do direito à educação e à saúde. (VERONESE; CUSTÓDIO, 2011, p 53).

Como bem se percebe, o princípio da ênfase em políticas públicas básicas é uma consequência lógica do crescimento e adoção da proteção integral. Tal afirmativa reflete que os direitos de crianças e adolescentes são questão de política, e para que isso se concretize, indispensável a existência de instrumentos cuja função básica seja garantir a observância ou o respeito desses direitos e o provimento dessas necessidades não fiquem na dependência do arbítrio ou do subjetivismo das autoridades ou dos agentes políticos.

No caso, o ordenamento jurídico brasileiro, com inúmeras influências positivadas pela teoria da proteção integral, acaba por recepcionar o princípio da ênfase em políticas públicas básicas dentro do seu marco normativo: O fundamento principal, como também o da teoria da proteção integral da qual deriva, é o art. 227 da Constituição Federal, juntamente a este, o Estatuto da Criança e do Adolescente, em seus artigos 4º, parágrafo único, e nos artigos 5º e 6º, afirma tal princípio:

Art. 5º Nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punido na forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais.

Art. 6º Na interpretação desta Lei levar-se-ão em conta os fins sociais a que ela se dirige, as exigências do bem comum, os direitos e deveres individuais e coletivos, e a condição peculiar da criança e do adolescente como pessoas em desenvolvimento. (BRASIL, 1990)

No artigo 87 do Estatuto da Criança e do Adolescente, há uma clara intenção do legislador de eleger o atendimento às políticas públicas básicas, como prioridade, dentre políticas, programas e serviços de proteção, para o adequado atendimento as necessidades de crianças e adolescentes: “Art. 87. São linhas de ação da política de atendimento: (I) - políticas sociais básicas”(BRASIL, 1990).

O princípio da ênfase em políticas públicas básicas resume-se em um posicionamento estatal, a fim de não apenas criar normas de garantia e proteção aos direitos de crianças e adolescentes, mas prioritariamente, em agir de forma pró-ativa, criando formas de efetivar tais garantias no mundo dos fatos. Visa a romper com o sistema assistencialista de outrora, buscando através de ações concretas, dar suporte estatal ao adequado desenvolvimento de crianças e adolescentes.

2.2. A proteção aos direitos fundamentais de crianças e adolescentes

Percebe-se que a partir de 1988, com a promulgação da Constituição Federal e o advento do seu art. 277, que crianças e adolescentes ganharam um *status* diferenciado no sistema jurídico, uma vez que passam de meros objetos de intervenção do mundo adulto para sujeitos de direitos, evidentemente protegidos.

Esta transformación – de la tutela paternalista y autoritaria a la garantía de los derechos, del viejo régimen de ‘compasion-represión’ a la ciudadanía de la infancia – se traduce em uma nueva dimensión constitucional de derecho de la infancia que reformula todos los principales sectores com el vinculado [...] (MÉNDEZ, 2000, p. 79)

Todavia, a Constituição foi apenas o passo inicial rumo a este conjunto de normas protetivas. Evidente que em muitos aspectos, a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente foi o marco real na promoção dos direitos das crianças e adolescentes no Brasil.

A gama de direitos elencados basicamente no art. 227 da Constituição Federal, os quais constituem direitos fundamentais, de extrema relevância, não só pelo seu conteúdo como pela sua titularidade, devem, obrigatoriamente, ser garantidos pelo Estatuto, e uma forma de tornar concreta essa garantia deu-se, justamente, por meio do Estatuto da Criança e do Adolescente, o qual tem a nobre e difícil tarefa de materializar o preceito constitucional. (VERONESE, 2006, p.94)

Tal norma ganha tamanha importância no ordenamento brasileiro, uma vez que traz, novamente, todos os direitos das crianças e adolescente já enunciados na Carta Magna, fortalecendo os direitos fundamentais nela descritos, bem como, abrindo, ainda mais, o leque de princípios norteadores da proteção de crianças e adolescentes.

O surgimento de uma legislação que tratasse crianças e adolescentes como sujeitos de direitos era imprescindível, evitando que os preceitos constitucionais fossem reduzidos a meras intenções. Sendo crianças e adolescentes titulares de direitos próprios e especiais, em razão de sua condição específica de pessoas em desenvolvimento, tornou-se necessária a existência de uma proteção especializada, diferenciada, integral. (VERONESE, 2006, p.94)

Importante destacar que o advento do Estatuto da Criança e do Adolescente, extrapolando suas contribuições para proteção integral, também, serviu de contraponto ao entendimento, antigamente, adotado.

Assim, com base na supremacia que o valor da dignidade da pessoa humana recebeu na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, foi inaugurado um sistema especial de proteção à criança e ao adolescente.

Em outras palavras, como a Dignidade da Pessoa Humana é o princípio reitor e unificador da Constituição Federal e, no caso específico, tratando-se da efetivação dos Direitos Fundamentais de que são titulares crianças e adolescentes, o objetivo deve ser a concretização da dignidade e a promoção da condição de pessoa de tais sujeitos. (SARLET, 2004, p. 96)

Nesta seara de atuação, o Estatuto da Criança e do Adolescente, como norma específica, forneceu maior grau de efetividade, bem como, enfocou de maneira destacada a proteção integral a crianças e adolescentes.

Coube ao legislador, quando na elaboração da Constituição Federal e do Estatuto da Criança e do Adolescente, particularizar dentre os direitos fundamentais, aqueles que se mostram indispensáveis para o desenvolvimento das crianças e adolescentes, são estes: 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.

Já no artigo 3º do Estatuto afirma-se a garantia de todos os direitos fundamentais inerentes a pessoa humana, bem como, a proteção integral para crianças e adolescentes.

A lei foi minuciosa ao tratar de direitos fundamentais de crianças e adolescentes, não apenas os descrevendo, mas adentrando em aspectos que dizem respeito ao seu asseguramento e trazendo um caráter preventivo.

Percebe-se que houve um cuidado, quando se pensou nos direitos das crianças e adolescentes, em não apenas garantir os direitos fundamentais, ou seja, aqueles direitos que os cidadãos têm em face do Estado, mas sim, em garantir-lhes direitos específicos a sua natureza diferenciada.

A expressão direitos fundamentais é moderna e revela uma escolha do legislador doutrinário, porquanto outras palavras são largamente utilizadas na doutrina constitucional, tais como: direitos humanos, direitos do homem, direitos subjetivos públicos, liberdades públicas, direitos individuais, liberdades fundamentais e direitos humanos fundamentais. Dizem-se fundamentais esses direitos não apenas porque constam na Constituição Federal ou no Estatuto, mas porque se originam de normas internacionais de direitos humanos, exprimindo a consciência ética universal e ficando acima do ordenamento jurídico de cada Estado. (FONSECA, 2011, p. 40-41)

Esse novo panorama jurídico, criado com a Constituição Federal e com o Estatuto da Criança e do Adolescente, realmente vai além, quando faz com que as garantias outorgadas a crianças e adolescentes se organizam dentro de um sistema, denominado Sistema de Garantias de Direitos da Criança e Adolescente.

Como forma de concretizar os direitos declarados, a Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente - disciplinou os direitos fundamentais e implantou um sistema de garantias de direitos compartilhando responsabilidades entre a família, a sociedade e o Estado quanto à sua efetivação. (BENINCÁ; CUSTÓDIO; PAGANINI, 2010, p. 6)

Por Sistema de Garantias de Direitos entende-se a articulação e integração do poder público, em todas as esferas, juntamente com a sociedade civil na aplicação de instrumentos normativos previstos na Constituição e no Estatuto da Criança e do Adolescente, bem como, na promoção, controle e defesa dos direitos da criança e do adolescente.

O Sistema de Garantia de Direitos foi constituído na visão de que o sistema deve ser todo articulado como um só, em integração, entre a sociedade e as instâncias públicas, nas quais ficam sobre à responsabilidade de ambas a efetivação das normas a serem aplicadas como meio de priorizar as garantias e direitos normatizados em lei. (SANTIAGO, 2013, p. 29)

Também, imperioso destacar a recepção outorgada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, em seu art. 86, para o Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente: “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”. (BRASIL, 1990)

A norma esculpida no art. 86 do Estatuto evidencia a existência de hierarquia e complementabilidade a conduzir o Sistema de Garantia de Direitos.

A hierarquia, tem-se que a União tem a competência para coordenação global da política, definição de normas gerais de ação, fiscalização das políticas e controle das ações. Assim o governo federal não executa de forma direta programas que atendam a essa população. Os Estados, por seu turno, coordenam a política de atendimento de forma complementar à União e adaptam as normas federais à sua realidade. O governo estadual, de forma subsidiária, apenas atende os casos que ultrapassem a capacidade do município. Já os Municípios têm por função coordenar em nível local e executar de forma direta as políticas e os programas de atendimento às crianças e adolescentes. Essa execução direta de atendimento é de competência do governo municipal, das comunidades e, outrossim, das organizações não-governamentais, que dividem responsabilidades e ação efetivas de atendimento. (FORTES, 2007, p. 104-105)

Da mesma forma, o art. 4º do Estatuto, que versa sobre a responsabilidade compartilhada entre família, comunidade, sociedade civil e poder público de dar efetividade, com prioridade absoluta, aos direitos das crianças e adolescentes, deflagrando a característica de rede, no Sistema de Garantias de Direitos.

Também, resta salientar que o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e Adolescente nada mais é que um sistema jurídico, e sendo assim, deve ser “um conjunto aberto e ordenável de elementos axiológicos e teleológicos”. (LIMA, 2001, p.260)

Com o fim do império da razão típica do século XIX – a razão monológica – e com o advento de novos paradigmas, mais e mais, à luz da melhor doutrina, convém que o Direito seja visto como um sistema caracteristicamente aberto, e pois, como potencialmente contraditório, tanto normativa, quanto axiologicamente, sem prejuízo do dever racional de se efetuar sua ordenação ‘desde dentro’, dado que tal função, para além das diferentes abordagens filosóficas, é um traço comum nos conceitos modernos de sistema jurídico, a par daquela outra conferida ao interprete de constantemente atualizar o sistema jurídico. (FREITAS, 1995, p. 36)

Ao conferirmos ao Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente a característica de aberto e ordenável de princípios, regras e valores e, para além disso, o entendermos como “uma ordem jurídica comprometida com a promoção e a garantia de realização social da cidadania de crianças e adolescentes, somos compelidos a operar com uma teoria jurídica condicionada pela perspectiva dos fins e dos valores humanos” (LIMA, 2001, p.260)

Nesta concepção, crianças e adolescentes se tornam eixos valorativos ao entorno dos quais orbitam o discurso e a práxis jurídica, também, do conhecimento reunido sobre este tema, com seu respectivo intento de materialização.

Por sua vez, o primeiro desafio é como fazer com que os direitos das crianças e dos adolescentes exerçam transformações na prática.

Neste sentido, há uma concepção equivocada de que os direitos das crianças e adolescentes são inovadores pela ampla gama de direitos que outorgam, esta interpretação tem em si um reducionismo inaceitável. É preciso reconhecer que esses direitos pró-criança e adolescente apenas reafirmam os Direitos Humanos. Em verdade, os direitos da criança e do adolescente são inovadores, pois são pioneiros na declaração de direitos acompanhados de um Sistema de Garantias que possibilita a sua realização concreta.

Como os direitos fundamentais da criança e do adolescente têm seu campo de incidência amparado pelo *status* de prioridade absoluta, ele requer uma hermenêutica própria comprometida com a proteção integral e o melhor interesse da criança.

O modelo hermenêutico apropriado ao Direito da Criança e do Adolescente deve partir de premissas epistemológicas e metodológicas que o reconheçam como um direito garantista, eticamente comprometido com a cidadania infanto-juvenil, implicando

na subordinação da sociedade e do Estado à democracia como um valor universal, com um regime de direitos, liberdades e garantias localizados como eixo central da ordem política e social. (LIMA, 2001, p. 456)

Os direitos das crianças e dos adolescentes, formatados como um Sistema de Garantia dos direitos fundamentais recebe a proteção integral de forma adequada e eficaz, “organizado sob a perspectiva de redes com responsabilidades compartilhadas entre família, sociedade e Estado”. (CUSTÓDIO, 2008, p. 50)

O Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente foi construindo levando em consideração os princípios norteadores da ação estatal:

O sistema de garantias de direitos da criança e do adolescente visa articular um conjunto de ações entre o Estado e a sociedade civil constituídos pelo diagnóstico, planejamento, controle e avaliação das políticas públicas em níveis diferenciados que passa desde a construção de uma rede de atendimento integral nas diversas áreas relativas aos direitos fundamentais, na qual os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente constituem-se como os principais responsáveis, bem como, na consolidação de uma política de proteção contra a ameaça ou violação aos direitos da criança e do adolescente mediante a atuação dos Conselhos Tutelares. De igual modo, o sistema prevê a atuação do sistema de justiça da infância e da juventude com o objetivo de oferecer a devida prestação da tutela jurisdicional, sempre que os direitos de crianças e adolescentes forem ameaçados ou violados (VERONESE, 1997, p.28).

Por sua vez, outro desafio enfrentado pelo Sistema de Garantias de Direitos é, sendo a junção de vários órgãos e instituições do poder público, na esfera federal, estadual e municipal, bem como, da sociedade civil, todas organizadas em rede, promover a articulação, de forma que exista para além da teoria, exercendo suas funções de forma eficaz, na prática.

Dentro deste contexto, a ausência de qualificação adequada para o atendimento com crianças e adolescente pelos profissionais integrantes da rede de atendimento, acarreta o rompimento do sistema, bem como, resulta em pouca ou nenhuma efetividade.

Perante estes desafios é cabível analisar pormenorizadamente o Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente, visto que sua estruturação é possível, e quando bem construída, objetiva resultados únicos na promoção, controle e defesa dos direitos de crianças e adolescentes.

Em sendo assim, a inovadora sistemática garantista destaca a intervenção de diversos órgãos e autoridades, que além de suas atribuições específicas, detém responsabilidade por apurar e resolver problemáticas que envolvam a Garantia de

Direitos da Criança e do Adolescente. Também, descaracteriza a figura da autoridade suprema, comumente usada na sistemática anterior, para alcançar a cada um dos integrantes do sistema, a incumbência de atuar em conjunto para promoção da proteção integral de todas as crianças e adolescentes.

[...] a rede cria a necessidade de pensar horizontalmente, na visão de que não mais uma autoridade suprema, não há hierarquia entre órgãos e sim junção de atividades, interação entre órgãos e entidades da administração pública, verificando que se faz necessário a total integração e concretização das diretrizes de proteção da criança e do adolescente na visão do sistema em rede onde deverá ocorrer a total valorização dos mesmos. (DÍGIÁCOMO, 2008)

Pela nova sistemática, crianças e adolescentes não necessitam estar com seus direitos violados para que o Sistema de Garantias passe a atuar. Este rompimento de inércia, gera um sistema garantidor de caráter preventivo. Também, não mais se concebe a transferência de responsabilidade, bem como o atendimento compartimentado, gerado a partir da passagem de crianças e adolescentes de órgão em órgão, bem como, de programa em programa, com trabalhos elaborados de forma isolada uns dos outros, e que acabam por gerar um atendimento sem resultado, sem qualquer compromisso com a solução da problemática apresentada.

Por sua vez, faz-se necessário que as intervenções feitas junto às crianças e adolescentes sejam feitas em consonância com o atendimento dirigido aos seus pais ou responsáveis legais. Esse trabalho feito, também, junto das famílias, tem a função de demonstrar a função essencial da família na concretização dos direitos de crianças e adolescentes.

Para tanto, é imprescindível que os integrantes do Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente, de forma geral, detenham conhecimentos específicos e adequados ao trato com crianças e adolescentes, bem como, estejam comprometidos com a proteção integral destes.

Em sendo assim, é necessário que haja uma estruturação no Sistema de Garantias, esta obtida através dos Conselhos de Direitos e Conselhos Tutelares, também de seus Conselheiros, a fim de serem o meio para obtenção do fim pretendido pelo Estatuto. Neste sentido:

Um dos aspectos fundamentais desse novo sistema foi a criação de duas instituições básicas: os Conselhos de Direitos e os Conselhos Tutelares. Os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente são órgãos responsáveis pelo planejamento, controle, deliberação e monitoramento das políticas públicas. Já, os Conselhos Tutelares são órgãos compostos por

representantes da sociedade civil com a atribuição de agir sempre que os direitos forem ameaçados ou violados, pela família, pela sociedade, pelo Estado e, até mesmo, pelas próprias crianças e adolescentes. Diante de situações como estas, os Conselhos Tutelares aplicam medidas de proteção às crianças e adolescentes e, também, aos pais ou responsáveis. Os Conselhos Tutelares são órgãos que devem funcionar em todos os municípios brasileiros. Já os Conselhos de Direitos, além de funcionar nos municípios, tem instâncias em outras esferas, tais como a estadual e a nacional. (CUSTÓDIO, 2007, p. 26)

Os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescentes possuem a competência de articulação entre todos os integrantes dos Sistema de Garantias, com fim a maximizar a atuação destes, bem como, promover intervenções conjuntas, a fim de atender todas as demandas existentes no município. Cabe aos Conselhos dos Direitos a essencial função de planejar ações e definir estratégias para a solução das problemáticas que envolvam crianças e adolescentes.

Quanto ao Conselho Tutelar, este detém a atribuição de agir sempre que os direitos forem ameaçados ou violados, pela família, sociedade, Estado e, até mesmo, pelas próprias crianças e adolescentes. Diante de situações como estas, os Conselhos Tutelares aplicam medidas de proteção às crianças e adolescentes e, também, aos pais ou responsáveis.

O próprio sistema de garantias de direitos da criança e do adolescente foi articulado levando em consideração mecanismos de democracia participativa; tais como o reconhecimento dos Fóruns de Direitos da Criança e do Adolescente como espaços públicos não-estatais de articulação da sociedade civil organizada, bem como, na definição dos processos de escolha dos representantes da comunidade no Conselho Tutelar e das organizações da sociedade civil nos Conselhos de Direitos e, especialmente, na realização das Conferências de Direitos da Criança e do Adolescente, que acontecem a cada dois anos, com a finalidade de avaliar as ações realizadas nos últimos anos e apontar diretrizes de ações para os anos seguintes. (BENINCÁ; CUSTÓDIO; PAGANINI, 2010, p. 7)

Diante disto, evidente que apenas com a atuação coordenada, integrada e coadunada destes órgãos, incluindo os órgãos públicos encarregados por setores específicos como saúde e educação, bem como demais órgãos governamentais e não governamentais, é que será possível potencializar suas atuações, sem que haja descompasso e que acabem por não ter efetividade.

É imperioso que todos esses órgãos, entidades e autoridades que fazem parte do Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente atuem em rede, promovendo o compartilhamento de informações e experiências, criando fluxos de atuação, analisando resultados obtidos, visando a melhoria e a atualização, bem como, tendo a consciência e a responsabilidade pela efetiva Garantia de Direitos,

sendo esta obtida com a atuação de todos e com suas responsabilidades compartilhadas igualmente.

Ressalta-se ainda que é imprescindível que se tenha qualificação dos profissionais da rede, o que ocorrerá como consequência da verdadeira estruturação do 'Sistema de Garantias', onde o trabalho do profissional não será realizado de forma individual e sim em parceria onde cada um terá sua participação, neste contexto. (SANTIAGO, 2013, p. 29)

Para tanto, é imperioso que haja uma delimitação das atividades desempenhadas por cada integrante do sistema, a fim de dar maior especialidade e efetividade em suas atuações, visando acabar com as atuações desconexas frente aos outros integrantes da rede.

A adoção no ordenamento jurídico nacional da teoria da proteção integral traz reflexos muito claros não somente no que se refere aos conceitos e limites jurídicos sobre crianças e adolescentes, mas também no âmbito social, ético, moral, com o pleno reconhecimento de que seus direitos básicos devem ser garantidos e que isto é dever do Estado, através de políticas públicas (sociais, econômicas, administrativas, judiciárias), da sociedade (atuação para que os direitos sejam concretizados) e da própria família (*locus* privilegiado do desenvolvimento da personalidade da criança e de onde advém os valores que levará por toda a vida), atuando assim, como gestores da implementação de condições ao pleno desenvolvimento de crianças e adolescentes pelo sistema integrado de garantia de direitos. (COPATTI, 2011, p. 69)

Resta clara a importância desempenhada, tanto pelo advento do art. 227 da Constituição Federal, como do Estatuto da Criança e do Adolescente, no desenvolvimento dos direitos da criança e do adolescente, principalmente no que tange a sua promoção, garantia e defesa.

Por certo, importa saber a atuação dos Conselhos de Direitos e Conselhos Tutelares na tarefa de serem meio para um fim, assim como, pormenorizar suas atribuições frente ao novo panorama jurídico da criança e do adolescente.

2.3. A política de atendimento e o controle do Conselho dos Direitos

Primeiramente, indispensável entender-se o que são políticas públicas, estas ferramentas de cidadania.

Primeiramente, a indagação se mostra como sendo o que necessariamente são políticas públicas e porque elas ganham tamanha importância nos dias atuais. Neste sentido, políticas públicas são um conjunto de ações direcionadas para um fim. Tais

ações, com um fundo específico, são levadas a cabo pelo governo e tem o intento de atuar em uma determinada área, visando seu melhor aproveitamento.

As políticas públicas envolvem todos os agentes de um sistema nacional: sociedade, poder público e privado, sociedade civil organizada e inclusive organismos e dinâmica internacional. Elas são elaboradas e pensadas a partir da identificação de sua necessidade, que se dá pela observação de fatos e de indicadores (SILVA, 2010, p. 45).

Por sua vez, para compreender os Conselhos dos Direitos das Crianças e Adolescentes, precisa-se, necessariamente, pensar em esferas de atuação. A iniciar dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, enquanto instâncias criadas a partir de uma concepção de gestão participativa.

São canais institucionais, plurais, permanentes, autônomos, formados por representantes da sociedade civil e poder público, cuja atribuição é a de propor diretrizes das políticas públicas, fiscalizá-las, controlá-las e deliberar sobre elas, sendo órgãos de gestão pública vinculados à estrutura do Poder Executivo, ao qual cabe garantir a sua permanência. (NAHRA, 2007, p.15)

Criados juntamente à promulgação da Constituição Federal de 1988, e fortemente baseada nos princípios da descentralização político-administrativa, bem como, do princípio da participação popular, visa a “promover uma mudança na gestão das políticas públicas a partir de um novo padrão de relação entre Estado e sociedade, criando novas formas de contrato social, por meio da ampliação da esfera social pública”. (GOHN, 2004, p. 66)

Além disso, são órgãos autônomos, de caráter permanente, sendo criados através de leis, com seus Regimentos Internos definidos por seus conselheiros. Há uma mudança de como atuam, como se constituem e como incidem na elaboração das políticas públicas, devido a legislação e da interligação de forças que se estabelece no seu interior.

Tal percepção tem razão de ser na existência de Conselhos dos Direitos em âmbito nacional, o Conselho Nacional dos Direitos das Crianças e Adolescentes (CONANDA); em âmbito estadual, os Conselhos Estaduais da Criança e do Adolescente; e no âmbito municipal, os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, na Constituição Federal, “tem sua base legal nos arts. 227, §7, e 204, uma vez que esta estabelece como diretriz para as ações governamentais na área da criança e do adolescente a descentralização-administrativa e a participação popular”. (VERONESE; CUSTÓDIO,

2011, p 30). No Estatuto, o art. 88, incisos I, II e IV, prevê a criação dos Conselhos municipais, estaduais e nacionais, bem como prevê a manutenção dos fundos vinculados a cada um desses Conselhos.

Como já bem referido: “Os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente são órgãos responsáveis pelo planejamento, controle, deliberação e monitoramento das políticas públicas” (CUSTÓDIO, 2007).

Também, são “marcas de um governo democrático participativo, onde as relações de poder são estendidas aos indivíduos, assegurados espaços de participação e atendimento as demandas da sociedade através de políticas públicas”. (LEAL, 2006, p. 27)

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, é um órgão colegiado permanente de caráter deliberativo e composição paritária, previsto no artigo 88 da lei no 8.069/90, Estatuto da Criança e do Adolescente. Integra a estrutura básica da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.

As atribuições do CONANDA residem nas normas gerais da política nacional de atendimento, fiscalizando as ações de execução, observadas as linhas de ação e as diretrizes estabelecidas pelo Estatuto: deve também zelar pelo cumprimento da política nacional e, entre outras atribuições, dar apoio aos Conselhos Estaduais e Municipais e entidades não governamentais, para tornar efetivos os princípios, as diretrizes e dos direitos estabelecidos pelo Estatuto. (VERONESE; CUSTÓDIO, 2011, p 52)

Compõem-se paritariamente, integrado por 28 conselheiros titulares e em mesma quantidade de suplentes. Nesta composição, 14 Conselheiros são oriundos do Poder Executivo e 14 de entidades não-governamentais que possuem atuação em âmbito nacional e atuação na área dos direitos de crianças e adolescentes. Tem por finalidades:

[...] buscar a integração e articulação dos conselhos estaduais, distrital e municipais e conselhos tutelares, assim como dos diversos conselhos setoriais, órgãos estaduais e municipais e entidades não governamentais; b) acompanhar o reordenamento institucional, propondo modificações nas estruturas públicas e privadas; c) oferecer subsídios e acompanhar a elaboração de legislação pertinente ao tema; d) promover a cooperação com organismos governamentais e não governamentais, nacionais e internacionais; e) convocar [...] a Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. (NOGUEIRA, 1998, 29-30)

No âmbito estadual, foram instituídos os Conselhos Estaduais da Criança e do Adolescente e na esfera municipal os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, as funções permanecem sendo a deliberação e o controle das

políticas públicas, todavia, diferenciam-se quanto à composição. Isto ocorre devido às peculiaridades de cada localidade representada pelo órgão.

Os Conselhos de Direito surgiriam assim como espaço público institucionais, 'pontes', entre a sociedade política e a sociedade civil. O espaço do teste das possibilidades de uma mista democracia representativo-participativa. Aí seriam testados os trabalhos de formação dos gestores públicos comunitários. (Conselheiros não-governamentais). Aí, estariam eles sendo desafiados para o mister de articulação/integração, com os representantes do Estado-governo: para o trabalho de formulação/normatização geral das políticas públicas, o controle das decorrentes ações governamentais e comunitárias e a mobilização social. (NOGUEIRA, 1998, 29-30)

Os Conselhos Estaduais também são criados por força de lei, e suas normatizações deverão nortear as políticas de atendimento, proteção e defesa de crianças e adolescentes, a atuação do Executivo e a relação financeira.

Conforme verifica-se no art. 88, inciso II, o Conselho Estadual é um órgão “deliberativo e controlador das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas”. (BRASIL, 1990)

Na mesma linha, os Conselhos Municipais, melhor exemplo do princípio da descentralização e da participação popular no tema criança e adolescente, surgem como órgãos de deliberação e controle de ações a serem efetivadas pelo poder executivo municipal.

Como nos demais Conselhos, em âmbito estadual e nacional, sua composição paritária não quer dizer “que todas as organizações municipais tenham de ter representantes”. (VERONESE; CUSTÓDIO, 2011, p 53)

Os Conselhos, em todas as esferas, têm como característica a autonomia, “não estando submetidos às determinações ou aprovações de suas decisões pelos gestores públicos, desde que de conformidade com a lei”. (COPATTI, 2011, p. 109), Bem como, possuem o papel de “definir e implementar a política de atendimento à criança e ao adolescente, com poder deliberativo e de controle”. (VERONESE; CUSTÓDIO, 2011, p 54)

Além disso, ser autônomo também significa não ter nenhuma subordinação hierárquica, seja ao Conselho de nível superior ou aos Poderes Executivos, Legislativo e Judiciário.

Há sem dúvida, apenas uma vinculação administrativa, não subordinação, a algum órgão público do Poder Executivo.

Assim, os Conselhos de Direitos das Crianças e dos Adolescentes, são expressão da descentralização e municipalização do exercício do poder

político, possibilitando a criação de um novo espaço público não-estatal de interação entre Estado e sociedade, de forma que, por serem paritários e deliberativos têm condições de, através do exercício da participação cidadã, terem melhor percepção dos problemas sociais que atingem crianças e adolescentes, potencializando políticas públicas que garantam e concretizem a proteção integral, a prioridade absoluta e a sua cidadania. (COPATTI, 2011, p. 114)

Tais Conselhos, em todas as suas esferas, foram idealizados pelo legislador, no artigo 88, inciso II do Estatuto da Criança e do Adolescente. Estes com “a missão institucional de deliberar, bem como controlar as ações políticas de atendimento nas esferas federal, estadual e municipal; devem, portanto, ser criados por todos os entes federativos”. (MACIEL, 2010, p. 353)

Como bem retira-se do Estatuto da Criança e do Adolescente, em seus artigos 88 e 89, os Conselhos dos Direitos são órgão públicos, com um caráter institucional, que exercem politicamente a função de controle e deliberação intersetorial das políticas públicas para crianças e adolescentes.

Talvez, seu principal diferencial para outros órgãos públicos, além do fato de não possuírem personalidade jurídica própria, serem autônomos em sua atuação e mesmo assim estarem vinculados ao Poder Executivo, é que os Conselhos de Direitos são “o próprio Poder Executivo exercendo a sua tarefa de gestão dos interesses da coletividade, de forma conjunta com representantes diretos da população que, no exercício destas funções, devem ser considerados agentes públicos”. (MACIEL, 2010, p. 355)

Sua composição paritária também é um diferencial. Formados por membros, metade de entidades governamentais, metade por entidades não-governamentais. A parte advinda do Estado é, normalmente, composta por representantes nomeados pelo Chefe do Poder Executivo com atividades relacionadas ao atendimento aos direitos da criança e do adolescente. Na parte não governamental, normalmente, trata-se de órgãos com finalidades institucionais ligadas à área de crianças e adolescentes.

Quanto as suas finalidades, a deliberação, ou seu sinônimo, decisão, é a função dos Conselhos de Direitos quanto a definição de escolhas políticas para o atendimento de crianças e adolescentes. Tal poder decisório, quando de acordo com as regras administrativas vigentes, não há de ser obstaculizado, e sim, levado para a efetiva execução por parte do Poder Executivo. Do contrário, há de se responsabilizar a Chefia do Poder Executivo por sua inexecução.

Uma vez realizada a deliberação pelo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente – e estando o ato em conformidade com os requisitos e pressupostos dos atos administrativos em geral, e ainda, com as regras procedimentais constantes na legislação de regência – não resta outra alternativa à Chefia do Poder Executivo, senão acatar e respeitar a vontade do Colegiado, sendo-lhe vedada, portanto, a criação de qualquer espécie de embaraço à sua execução, sob pena de responder administrativamente ou criminalmente pelo ato. (MACIEL, 2010, p. 363)

De outro ponto, a finalidade de controle, diz respeito a verificar se a administração está agindo de acordo com as propostas oferecidas e, verificada, promover a fiscalização de ações levadas a cabo pelo Poder Público, bem como, por entidades não-governamentais, na área da criança e do adolescente. “Os Conselhos não só deliberam sobre essas políticas. Também acompanham sua implementação, execução e seus resultados. A essas atividades de acompanhamento chamamos de ‘Controle’”. (VERONESE; CUSTÓDIO, 2011, p 53)

Neste diapasão, os Conselhos dos Direitos podem e devem requisitar dados estatísticos, e demais informações com o intento de analisar a viabilidade, elaborar diagnóstico, produzir plano de ação, como também, alinhar ações que estejam objetivando crianças e adolescentes.

[...] os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, como órgãos deliberativos e controladores, nos níveis municipal, estadual e nacional, promovendo a primeira grande alteração nas relações hierárquicas de gestão política pública de atendimento, pois até então as esferas nacionais e estaduais detinham poder de intervenção nos níveis inferiores, sedimentando o controle hierarquizado das ações. Com a constituição dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, a relação de subordinação hierárquica nas políticas públicas sofre profunda ruptura, já que os conselhos são autônomos em seus respectivos níveis, estando unicamente submetidos às leis, ou seja, as deliberações e resoluções dos conselhos hierarquicamente superiores não vinculam os conselhos locais, que devem deliberar e resolver de acordo com a própria realidade. (VERONESE; CUSTÓDIO 2011, p. 59)

Há uma atribuição outorgada, especialmente, aos Conselhos dos Direitos municipais, que é a responsabilidade pela organização do processo de escolha dos Conselheiros Tutelares. Tal atribuição está prevista no artigo 139 do Estatuto da Criança e do Adolescente:

Art. 139. O processo para a escolha dos membros do Conselho Tutelar será estabelecido em lei municipal e realizado sob a responsabilidade do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, e a fiscalização do Ministério Público. (BRASIL, 1990)

Importante destacar que com o advento da Lei nº 12.696 de 25 de julho de 2012, ocorreram algumas modificações importantes, como nos arts. 132, 134, 135 e em especial no art.139, ou seja, alterou-se as diretrizes para a escolha dos

Conselheiros Tutelares. As alterações, mais precisamente com a inclusão dos §§ 1º, 2º e 3º do art. 139, referem-se à mudança do mandato de três para quatro anos e o dia das eleições; o dia da posse; e a vedação de compra de votos, respectivamente.

§ 1º O processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar ocorrerá em data unificada em todo o território nacional a cada 4 (quatro) anos, no primeiro domingo do mês de outubro do ano subsequente ao da eleição presidencial.

§ 2º A posse dos conselheiros tutelares ocorrerá no dia 10 de janeiro do ano subsequente ao processo de escolha.

§ 3º No processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar, é vedado ao candidato doar, oferecer, prometer ou entregar ao eleitor bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive brindes de pequeno valor. (BRASIL, 1990)

Tamanha responsabilidade fornecida aos Conselhos é o reconhecimento de efetiva importância que possuem na garantia dos direitos de crianças e adolescentes, sendo que não há ator melhor para organizar a escolha dos membros dos Conselhos Tutelares, senão este órgão com participação direta do Estado e da população.

Caberá, como tarefas fundamentais: a) complementar a legislação municipal no que couber, por meio de resoluções destinadas especificamente para tal fim, estabelecendo, por exemplo, o prazo para a inscrição dos candidatos e o dia, o horário e os locais de votação; b) providenciar a divulgação deste processo nos principais meios de comunicação locais, a fim de permitir a participação do maior número possível de pessoas da comunidade, e ainda, c) participar ao Ministério Público todas as etapas do processo de escolha, a fim de viabilizar a fiscalização no órgão, nos moldes preconizados na lei. (MACIEL, 2010, p. 372)

Diretamente ligado aos Conselhos dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes. Os Fóruns DCA, que são formados por entidades não-governamentais e por pessoas da comunidade local que podem “sugerir, decidir, encaminhar e acompanhar suas demandas e necessidades junto aos seus representantes conselheiros de direitos, como também participar ativamente de todo o processo de consolidação dos direitos da criança e do adolescente”. (VERONESE; CUSTÓDIO, 2011, p 61)

Ao final, a competência é dos Conselhos Municipais de Direitos na condução dos processos de responsabilização dos Conselheiros Tutelares por violação dos direitos da criança e do adolescente no exercício da função.

É sabido que o Estatuto da Criança e do Adolescente traz uma série de requisitos para o exercício do cargo de Conselheiro Tutelar, dentre elas a idoneidade moral e a idade mínima para posse. Tais requisitos têm a ver com a garantia de que a pessoa está apta para desempenhar a função de serviço público relevante, que é a

função de Conselheiro Tutelar. Entretanto, pode, em sendo constatada alguma irregularidade no desempenho de suas funções, desconstituir essa presunção de idoneidade adquirida pelo Conselheiro Tutelar, isto após a instauração de procedimento administrativo próprio.

Contudo, a idoneidade moral do Conselheiro Tutelar é uma presunção jurídica, prévia ao ato de formalização da candidatura, que poderá ser desconstituída, durante o exercício da função, mediante a verificação por Comissão de Sindicância ou Inquérito Administrativo instituído pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. (CUSTÓDIO, 2008)

Caberá instauração de procedimento administrativo, sindicância, visando apurar a responsabilidade de Conselheiro Tutelar no desempenho de suas atribuições, quando houver denúncia fundamentada que traga os indícios mínimos de autoria e materialidade.

Neste sentido, há discussões doutrinárias quando os limites legais que permeiam a responsabilização dos Conselheiros Tutelares, ou seja, se poderá haver qualquer tipo de responsabilização que exceda o previsto em lei, ou se, em caso de omissão, deverá restringir-se ao que prevê a lei. No sentido de que se pode, mesmo omissis, e respeitando os limites legais, regular a responsabilização:

O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente poderá instituir Comissão de Sindicância para apuração de responsabilidade sempre que receber denúncia fundada apontando indícios de autoria e materialidade sobre fato que caracterize descumprimento das atribuições funcionais do Conselheiro Tutelar, respeitando os limites estabelecidos pela legislação municipal ou, diante da omissão, pode também regular, por Resolução do próprio Conselho Municipal de Direitos, os procedimentos para a apuração de responsabilidade (CUSTÓDIO, 2008)

De forma contrária, temos que, quando omissis, nada poderá ser feito, pois fundamento na norma constitucional do art. 5º, II da Constituição Federal. No caso, deverá o legislador ser cuidadoso, em se tratando de cargo de alta relevância e com atuação no atendimento de crianças e adolescentes, para não incorrer em omissão:

Como ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei (artigo 5º, II da Constituição), se a lei municipal não prevê condições de perda, o conselheiro exercerá o mandato até o fim, mesmo se for negligente, não assíduo e incapaz de cumprir com suas funções. (SÊDA, 1995)

Com fundamento no art. 88 do Estatuto da Criança e do Adolescente, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente deverá atuar para

responsabilização dos conselheiros que, através de indícios e fatos, estiver agindo em desrespeito às suas atribuições legais.

O Conselheiro Tutelar, a qualquer tempo, pode ter seu mandato suspenso ou cassado, no caso de comprovado descumprimento de suas atribuições, prática de atos considerados ilícitos, ou comprovada conduta incompatível com a confiança e outorga pela comunidade. (CUSTÓDIO, 2008)

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA -, neste sentido, já normatizou o que considera como razões para responsabilização dos Conselheiros Tutelares:

- I- usar da função em benefício próprio;
- II- romper sigilo em relação aos casos analisados pelo Conselho Tutelar que integre;
- III- manter conduta incompatível com o cargo que ocupa ou exceder-se no exercício da função de modo a exorbitar sua atribuição, abusando da autoridade que lhe foi conferida;
- IV- recusar-se a prestar atendimento ou omitir-se a isso quanto ao exercício de suas atribuições quando em expediente de funcionamento do Conselho Tutelar;
- V- aplicar medida de proteção contrariando a decisão colegiada do Conselho Tutelar;
- VI- deixar de comparecer no plantão e no horário estabelecido;
- VII- exercer outra atividade, incompatível com o exercício do cargo, nos termos desta Lei
- VIII- receber, em razão do cargo, honorários, gratificações, custas, emolumentos, diligências; (CONANDA, 2001, p. 15)

Respeitando os procedimentos legais, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do adolescente deverá apurar os fatos, via constituição de uma comissão, “com poderes para levantar provas, ouvir testemunhas e as partes denunciante e denunciada”. (CUSTÓDIO, 2008)

Após um prazo, determinado pelo Conselho de Direitos, a comissão deve se manifestar pelo arquivamento, em casos, de insuficiência de provas de autoria e materialidade, ou pela responsabilização do conselheiro, apresentando seu parecer ao colegiado do Conselho Municipal de Direitos. Imperioso destaque se dá no sentido de que são assegurados todos os direitos processuais fundamentais ao denunciado:

Então, durante todo o procedimento de apuração de irregularidades devem-se garantir os princípios processuais fundamentais, nos termos do art. 152 do Estatuto, com destaque aos direitos à ampla defesa, a defesa técnica por advogado, o direito de ser ouvido pessoalmente pela Comissão, o pleno e formal conhecimento da denúncia e a mais absoluta garantia de produção de prova com a apresentação inclusive de testemunhas se considerar necessário. Ao final, da decisão da plenária do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente cabe recurso da decisão ao Prefeito Municipal. (CUSTÓDIO, 2008)

Após finalizado o procedimento administrativo para responsabilização do Conselheiro Tutelar que agiu em desacordo com a moralidade da função, o Conselho Municipal dos Direitos aplicará algumas das medidas disciplinares previstas na legislação municipal.

Os Conselhos dos Direitos são, em suma, fruto de uma mudança de pensamento quanto à crianças e adolescentes, que com o advento da teoria da proteção integral, tem em seu cerne princípios criados por esse pensamento contemporâneo, tais sendo o princípio da descentralização (municipalização) e da participação popular.

Demonstrada a essencialidade dos Conselhos dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes, servindo como “espaços públicos institucionais “pontes”, entre a sociedade política e a sociedade civil”, importa adentrar nos Conselhos Tutelares e seus Conselheiros. Órgão que desempenha papel fundamental na sociedade na proteção de crianças e dos adolescentes.

3. O Conselho Tutelar no contexto das políticas públicas de proteção e sua articulação no sistema de garantias de direitos

Com o advento da teoria da proteção integral, bem como com a promulgação de normas inovadoras e fundadas nesta nova concepção protetiva dispendida às crianças e adolescentes, a começar pelo art. 227 da Constituição Federal, também, no Estatuto da Criança e do Adolescente, ambos cumprindo o sistema jurídico trazido pela teoria da proteção integral.

Inclusive no que tange a princípios como a participação popular, tido no art. 227, § 7º, somado ao art.204, inciso II, da Constituição Federal, nascendo uma “entidade municipal, composta por membros da comunidade, a primeira proteção (proteção inicial) e o zelo aos direitos de crianças e adolescentes”. (FONSECA, 2011, p. 206)

Essa mudança capitaneada pela proteção integral tem a ver com a ideia que é a comunidade, com seus integrantes próximos aos problemas que enfrentam crianças e adolescentes, seriam os mais aptos a perfectibilizar a proteção integral destas, fazendo isto através da junção de cidadãos da comunidade, dando vida a um conselho popular, também conhecido como Conselho Tutelar.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, em seu Título V, trata sobre o Conselho Tutelar em dez artigos, do artigo 131 ao artigo 140, que versam desde a criação, as atribuições de seus integrantes, sua competência e o seu funcionamento.

As Disposições Gerais (capítulo I) dizem respeito à definição e à criação do Conselho Tutelar, suas características, sendo que o capítulo das atribuições (capítulo II) define as tarefas incumbidas ao órgão, e os demais capítulos ligam-se à sua área de atuação (capítulo III – da Competência) e forma de provimento dos cargos de Conselheiro e seus impedimentos (capítulos IV e V). (FONSECA, 2011, p. 207)

Todavia, para além da normatização Estatutária, o Conselho Tutelar é resultado de um jogo de forças do poder público e da sociedade, visando as crianças e adolescentes:

De acordo com os preceitos do ECA, o Conselho Tutelar é instituído por Lei Municipal. No entanto, seu caráter instituinte é complexo: se por um lado, se origina da vontade do Poder Executivo, ainda que esteja expresso no ECA dos arts. 131 a 140, por outro, tem sua gênese fundada na correlação de forças que emanam da sociedade relativa à proteção de crianças e adolescentes. Ou seja, a instituição de um órgão da sociedade civil, como o Conselho Tutelar, por parte do Poder Executivo, pode revelar muitos aspectos contraditórios do ‘fazer política’. (ARAGÃO, 2012, p. 138)

São nestes capítulos com seus respectivos artigos que o princípio da participação popular, base estruturante da teoria da proteção integral, ganha vida e outorga poderes de proteção de crianças e adolescentes a quem, de verdade, detém conhecimento e preparo para proteger adequadamente os direitos de crianças e adolescentes.

3.1. O Conselho Tutelar

O Conselho Tutelar atua como órgão de proteção que, juntamente, com os Conselhos de Direitos, ocupa espaço fundamental na promoção dos direitos e princípios das crianças e adolescentes.

Primeiramente, a sua descrição através do art. 131 do Estatuto da Criança e do Adolescente estabelece que: “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)

Também, importante destaque tem que ser dado, no quesito municipalização, este mais um dos princípios advindos da teoria da proteção integral, que se perfectibiliza no âmbito de atuação desta entidade municipal, principal referência na proteção de crianças e adolescentes, o Conselho Tutelar.

A proposta constitucional e estatutária de municipalização significa que a União e o Estado abrem mão de parcela do poder correspondente às questões pertinentes à realidade local, permitindo ao município viver o exercício de direitos e deveres públicos com as crianças e adolescentes. (PEREIRA, 2007, p. 1.024)

Com a municipalização, atinge-se, de forma mais eficaz, os objetivos de proteção aos direitos de crianças e adolescentes, adequando as políticas públicas às condições de cada região.

Criado para atender as diretrizes estabelecidas no art. 227 da Constituição Federal, não veio para punir crianças e adolescentes, mas para protegê-los, atuando juntamente aos Promotores de Justiça e dos Juízes. “Passa a ser a única referência para todas as questões envolvendo crianças e adolescentes, incluindo as ocorrências no interior das Comunidades Indígenas”. (XAUD, 2009, p. 121)

Quanto aos itens formadores. Começando pelo – permanente – sendo tal, como bem se entende da palavra, um órgão que tem sua formação com intuito duradouro,

ou seja, não há determinação de validade para o desenvolvimento de suas atividades. O Conselho Tutelar perdurará na efetivação de suas finalidades. “Ser permanente significa ser contínuo, duradouro, ininterrupto. Não é acidental, temporário, eventual, mas essencial e indispensável ao organismo social”. (CURY, 2010, p. 627)

Neste entendimento:

Ser permanente significa que o Conselho Tutelar deve desenvolver uma ação contínua e ininterrupta. As reuniões de seus membros podem ser esporádicas, obedecendo a um calendário estabelecido. A sua atuação, porém, não deve cessar em momento algum, nem sob qualquer pretexto. Os problemas que envolvem os direitos das crianças e dos adolescentes não têm dia nem hora para se manifestar e suas soluções não podem esperar. Por isso a atuação do Conselho tem de ser viva e o seu funcionamento constante. (VOGEL, 1991, p.16)

Também versando sobre o caráter permanente do Conselho Tutelar:

Permanente tem o sentido de ser duradouro e ininterrupto. Deve-se compreender também que esse órgão, independente dos membros que o compõe, deve ter seus trabalhos desenvolvidos em um fluxo constante, em acordo com o princípio da proteção integral, e não influenciável. (CURY, 2010, p.446).

O Conselho é uma entidade autônoma, que significa independente, com liberdade para tomar decisões. Assim, ele não está submetido hierarquicamente a nenhum outro poder ou órgão. “Ser autônomo significa ter liberdade e independência na atuação funcional, não podendo suas decisões ficar submetidas a escalas hierárquicas, no âmbito da Administração”. (CURY, 2010, p. 627)

Está ele apenas submetido à lei. “Como se disse, sua natureza é administrativa e especial; tem autonomia, mas relativa e não absoluta, ou seja, o Conselho exerce suas atribuições com independência, mas sob a fiscalização da comunidade”. (FONSECA, 2011, p. 208)

“É detentor do *status* de autoridade pública, investido inclusive do poder de requisição em relação a serviços públicos nas áreas da saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança”. (DIGIÁCOMO, 2004, p. 303)

Assim sendo, atua através de decisões colegiadas, sendo que estas podem ser revistas apenas pelo Poder Judiciário, não de ofício, mas sim, apenas quando houver pedido expresso de quem tenha legítimo interesse. “A revisão judicial, prevista no art. 137, não fere essa autonomia, porque é de caráter jurisdicional e não administrativo”. (CURY, 2010, p. 627)

Neste caso, sendo os legitimados: os pais ou responsáveis, quando representados por advogado; o Ministério Público; o Conselho dos Direitos; a

Defensoria Pública ou também, algum membro da comunidade, todos estes expressos no artigo 137 do Estatuto da Criança e do Adolescente: “As decisões do Conselho Tutelar somente poderão ser revistas pela autoridade judiciária a pedido de quem tenha legítimo interesse”. (BRASIL, 1990)

A autonomia do Conselho Tutelar, em geral, é vista como sinônimo tão-somente de autonomia funcional, ou seja, em matéria de sua competência, quando delibera ou quando toma decisões, quando age ou quando aplica medidas, não está sujeito a qualquer interferência externa, a qualquer tipo de controle político ou hierárquico. As decisões de natureza administrativa são irrecorríveis, somente podendo ser questionadas e revista em ação. (KONSEN, 2007)

Posteriormente, quanto a não ser jurisdicional, significa que o órgão não pertence ao Poder Judiciário. Assim, suas funções são de caráter administrativo, ou seja, é um colegiado que representa a sociedade civil, defendendo interesses públicos, “[...] não lhe cabendo apreciar e julgar os conflitos de interesses (não-jurisdicional), função, esta, própria do Poder Judiciário”. (LIBERATI; CYRINO, 2003, p.127)

Ao tratar de não-jurisdicionalidade, cabe destacar que, com a implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente, há uma mudança significativa nas atividades do Poder Judiciário com relação à infância e à adolescência, que até então centrava em julgar os “menores em situação irregular”, (e agora) passa a verificar os descumprimentos das situações previstas no artigo 227 da Constituição Federal, sendo assim, a criação do Conselho Tutelar inovou nas suas atribuições. Deste modo, o Poder Judiciário só será acionado quando houver conflitos ou pretensão de direito resistida, caso que cabe ao juiz julgar. (SÉDA, 1992, p. 253)

A característica não jurisdicional do Conselho Tutelar evidencia a natureza executiva de suas funções, não sendo outorgado poder coercitivo para o cumprimento de suas deliberações, caso em que deve recorrer ao Poder Judiciário.

Ser não jurisdicional quer dizer que as funções exercidas são de natureza executiva, sem a atribuição (que é exclusiva do Poder Judiciário) de compor lides (conflitos de interesses). Por isso, não cabe ao Conselho Tutelar estabelecer qualquer sanção para forçar o cumprimento de suas decisões. Se necessitar fazê-lo, terá que representar ao Poder Judiciário. (CURY, 2010, p. 627)

Em suma, “é órgão formado por pessoas escolhidas pela sociedade e encarregado de adotar em âmbito municipal, providencias concretas destinadas à tutela dos direitos individuais de crianças e adolescentes”. (TRAVASSOS, 2006, p. 328)

Os Conselhos Tutelares se constituem num dos grandes desafios do Estatuto da Criança e do Adolescente. [...] trata-se, portanto, de um órgão municipal:

autônomo, isto é, desvinculado de outros órgãos da administração pública; permanente, uma vez que sua existência não pode sofrer interrupção e sequer depender de definições de interesses políticos-partidários; não jurisdicional, o que significa que não tem competência para aplicar sanção punitiva e trata-se, enfim, de um órgão colegiado, uma entidade de deliberação coletiva. (VERONESE, 2006, p. 116-117)

O Conselho Tutelar surge como uma representação da democracia participativa que é uma das bases fundamentais do ordenamento jurídico brasileiro atual, bem como, da descentralização político-administrativa, fruto da sua organização interna e da escolha de seus membros.

Por ser fruto da concepção de democracia participativa e da descentralização político-administrativa, haja vista a escolha de seus membros por representantes da sociedade civil e a rotatividade periódica de sua gestão, muito embora haja possibilidade do estabelecimento de forma indireta de escolha dos conselheiros, recomenda-se, por mais consentânea à sua natureza e objetivos, a escolha pela forma direta. (CURY, 2010, p. 628)

Também, pela característica colegiada do Conselho Tutelar, suas deliberações são tidas como atos administrativos. “Ademais, tais atos têm presunção *juris tantum* de validade, exigibilidade, imperatividade, e auto-executoriedade”. (CURY, 2010, p. 629)

Quanto a criação do Conselho Tutelar, esta se dá por lei municipal, respeitando normatização de competência outorgada pelos arts. 24, XV, e 30, II da Constituição Federal, combinados com os arts. 88, II, 134 e 139 do Estatuto da Criança e do Adolescente, que deverá criar no mínimo um Conselho Tutelar em cada Município.

A mesma Lei Municipal que estabelece a política de atendimento e proteção dos direitos da criança e do adolescente e que cria o Conselho Municipal dos Direitos deverá, também, criar o Conselho Tutelar e o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente. (LIBERATI; CYRINO, 2003, p.143).

Descrita no art. 132 do Estatuto da Criança e do Adolescente, a composição:

Em cada Município e em cada Região Administrativa do Distrito Federal haverá, no mínimo, 1 (um) Conselho Tutelar como órgão integrante da administração pública local, composto de 5 (cinco) membros, escolhidos pela população local para mandato de 4 (quatro) anos, permitida 1 (uma) recondução, mediante novo processo de escolha. (BRASIL, 1990)

Tal normatização está em acordo com o princípio da descentralização, previsto na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente, tornando obrigatória a existência de pelo menos um Conselho Tutelar por Município. “O Município que não instalar seu Conselho Tutelar poderá ser acionado a fazê-lo, mediante mandato de injunção ou ação civil pública”. (CURY, 2010, p. 633)

Também, destaca-se o artigo 134, e seu parágrafo único, da Lei 12.696, que versam sobre a organização interna dos Conselhos Tutelares e a remuneração de seus integrantes.

Art. 134. Lei municipal ou distrital disporá sobre o local, dia e horário de funcionamento do Conselho Tutelar, inclusive quanto à remuneração dos respectivos membros.

Parágrafo único. Constará da lei orçamentária municipal e da do Distrito Federal previsão dos recursos necessários ao funcionamento do Conselho Tutelar e a remuneração e formação continuada dos conselheiros tutelares. (BRASIL, 1990)

Imperioso destacar o regime de plantão que deve vigorar em todos os Conselhos Tutelares, visto que a Lei Municipal, descrita no artigo 134 do Estatuto, deve versar sobre o funcionamento dos Conselhos Tutelares, incluindo horário, entretanto, essa prerrogativa não poderá cercear os horários de atividades do órgão, uma vez que sempre deverá ter pelo menos um membro, ou seja, um Conselheiro Tutelar, de plantão. É neste sentido que está a característica de permanência já denotada no artigo 131, também do Estatuto da Criança e do Adolescente.

A estruturação dos Conselhos Tutelares, estes vinculados financeira e administrativamente aos municípios, que coloca à disposição toda a estrutura necessária ao funcionamento do órgão. Inclusive, quando sua localização, que deverá ter sua sede em local de fácil acesso e de geral conhecimento da comunidade, a fim de que seja oportunizado melhor acesso à população em caso de ameaça ou violação de direitos de crianças e adolescentes.

Os gastos atinentes ao Conselho Tutelar, incluindo-se a remuneração de seus membros, são de responsabilidade municipal, como normatiza o princípio Constitucional e Estatutário da municipalização. Estas devem estar abarcadas pelo orçamento público municipal, conforme normatiza o parágrafo único do art. 134. Entretanto, a contrário senso, o orçamento destinado aos Conselhos Tutelares não tem contato algum com o Fundo Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, sendo este destinado apenas para fomentar a área de proteção aos direitos da criança e do adolescente.

Contudo, ao contrário do que pode parecer, não se reputa lícito seja empregado o dinheiro destinado ao Fundo Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente para a criação, estruturação, e implementação do Conselho Tutelar e remuneração de seus membros. Isso porque as reservas constituintes do Fundo Municipal são direcionadas pelo Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, a partir da ação deliberativa deste, no sentido de levantar e apontar as áreas que necessitam da aplicação de

verbas do Fundo para o incentivo de projetos e investimentos específicos de interesse de crianças e adolescentes. [...] Logo, essas verbas não podem ser destinadas à implementação e manutenção do Conselho Tutelar, porque isso é dever do Poder Público, não podendo constituir matéria a ser elencada no plano de ação e no plano de aplicação do Fundo Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente. (CURY, 2010, p. 656)

Como se pode retirar dos artigos que tratam dos Conselhos Tutelares, consolida-se a visão de que o órgão público “trata-se de um organismo representativo da comunidade que devem exercer uma parcela do poder público com autoridade administrativa para promover suas próprias decisões” (COSTA, 2011, p. 76).

Portanto, a construção de valores éticos frente às questões públicas, notoriamente o problema de milhares de crianças e adolescentes, que tem a enfrentar o Estado, os movimentos sociais e a sociedade em geral, passa também pelo funcionamento correto do Conselho Tutelar, e isto desde seu processo de criação, com grau elevado de credibilidade (concretização de suas deliberações; preparo; compromisso com a causa e vontade política de mudança) frente à população, aos Poderes do Estado e às instituições públicas e privadas que sejam objeto de suas ações. (CURY, 2010, p. 706)

Há, nestas normas, a clareza de pensamento do legislador, quando da essencial função que desempenha o Conselho Tutelar no Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes.

3.2. As atribuições do Conselho Tutelar

O Conselho Tutelar atua caso a caso, somente no âmbito do seu território de competência que poderá envolver todo o território do município ou ser regionalizado no caso de existência de mais de um Conselho Tutelar no município, atendendo e dando os encaminhamentos pertinentes a cada situação. Assim, recebe denúncias de ameaça ou violação de direitos, apurando e encaminhando aos órgãos competentes, para que eles prestem o atendimento à necessidade apresentada.

Há a Resolução nº 170, de 10 de dezembro de 2014, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA, que, considerando o destacado papel dos Conselhos Tutelares na comunidade, bem como seu papel na proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes, destaca em seu § 1º do art. 3º, a recomendação de haver pelo menos um Conselho Tutelar para cada cem mil habitantes:

Art. 3º Em cada município e no Distrito Federal haverá, no mínimo, um Conselho Tutelar como órgão integrante da administração pública local, em

cumprimento ao disposto no art. 132 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

§1º Para assegurar a equidade de acesso, caberá aos municípios e ao Distrito Federal criar e manter Conselhos Tutelares, observada, preferencialmente, a proporção mínima de um Conselho para cada cem mil habitantes. (CONANDA, 2001)

A finalidade do Conselho Tutelar é a de zelar pelo efetivo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente: zelar pela aplicação dos direitos assegurados no Estatuto.

“O Conselho Tutelar – CT – é um órgão público criado pelo Estatuto com a finalidade de zelar pelo cumprimento dos direitos da infância e da adolescência no espaço social existente entre o cidadão e o juiz” (SOUZA; TEIXEIRA; SILVA, 2003)

Neste sentido, as atribuições do Conselho Tutelar estão expressas no art. 136 do Estatuto da Criança e do Adolescente:

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)

Primeiramente, há na norma esculpida no inciso (I) do art. 136, duas situações em que a lei permite que o Conselho Tutelar aplique as medidas de proteção destinadas às crianças e adolescentes, nos arts. 98 e 105 do Estatuto, sendo que a base de fundamentação dessas duas situações é diversa uma da outra.

Nas hipóteses do art. 98 do Estatuto da Criança e do Adolescente, é de atribuição do Conselho Tutelar a aplicação das medidas de proteção quando crianças e adolescentes encontram-se em situação de ameaça ou violação de seus direitos:

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)

Também, é suscetível de aplicação de medida de proteção pelo Conselho Tutelar, quando ocorrer a hipótese prevista no artigo 105: “Ao ato infracional praticado por criança corresponderão as medidas previstas no art. 101”. (BRASIL,1990)

O art. 105 do Estatuto é bem claro no sentido de que as medidas de proteção são aplicáveis apenas quando são crianças que praticam atos infracionais, não sendo o caso de medidas socioeducativas, estas previstas apenas para adolescentes que praticam atos infracionais, sendo aplicadas não pelo Conselho Tutelar, mas sim, pelo Sistema de Justiça.

A titularidade do Conselho Tutelar para aplicação direta das medidas de proteção, evidencia as características de autonomia e de não jurisdicionalização, ambas presentes no Conselho Tutelar.

[...] o Conselho Tutelar tem atribuição para a aplicação direta destas medidas, e apenas buscar a atuação subsidiária do Ministério Público ou do Poder Judiciário no caso de não-cumprimento – o que evidencia de forma cristalina sua natureza de órgão autônomo e não jurisdicionalizado. (CURY, 2010, p. 671)

Quanto às medidas previstas no artigo 101 e incisos também do Estatuto, que poderão ser aplicadas de forma autônoma pelo Conselho Tutelar, com exceção a colocação em família substituta:

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 programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao 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; (BRASIL, 1990)

As inúmeras medidas de proteção, que vão desde o encaminhamento para os pais e responsáveis, no inciso I; nos incisos II, IV, V e VI, visa o encaminhamento de crianças e adolescentes ao devido tratamento, sempre objetivando a saúde, em especial, a saúde mental destes; no inciso III, “refere-se ao direito à educação, muito embora sua natureza de atuação do Conselho tenha a mesma faceta no que tange ao seu relacionamento com dos diversos setores sócio-políticos” (CURY, 2010, p. 673).

Também o inciso VII, a possibilidade de acolhimento institucional, este apenas em último caso, tendo em vista o direito à convivência familiar, expresso no Estatuto da Criança e do Adolescente. Sendo assim, devem ser esgotadas todas as formas de atuação dentro da unidade familiar, inclusive, em casos extremos, buscando a parentes distantes ou afins, para que não seja retirada a criança e o adolescente do convívio da sua família.

Importa também salientar que ao Conselho Tutelar somente é possível o abrigo de criança ou adolescente, em oposição à vontade de seus pais ou de seu representante legal, nas hipóteses em que tal medida se revele urgente - e imprescindível -, quando, então, deverá o órgão proceder à imediata comunicação do fato à autoridade judiciária ou ao Ministério Público, para que sejam adotadas providências subjacentes, destinadas a referendar - ou não- a medida aplicada, como, por exemplo, a ação de suspensão familiar ou o pedido de revisão da medida, este último, com fulcro no art. 137 da lei. O acolhimento institucional [...] somente poderá ser determinado mediante decisão judicial, em procedimento abarcado pelo contraditório, sendo tarefa do Conselho Tutelar representar aos órgãos competentes - em especial o Ministério Público - a fim de viabilizar, de pronto, o ajuizamento da ação pertinente. (TAVARES, 2006, p. 349)

Em suma, todas as medidas descritas no artigo 101 do Estatuto devem ser verificadas indiretamente pelos pais ou responsáveis, pelos demais membros da comunidade, e pelo Promotor de Justiça. Todavia, pelo princípio da dejurisdicionalização, o Poder Judiciário só atuará quando do descumprimento das medidas de proteção e houver representação do Ministério Público. A aplicação de medidas de proteção independe de atuação Ministerial ou do Poder Judiciário. Pode ser aplicada administrativamente pelo próprio Conselho Tutelar.

Remetendo-se novamente às atribuições do Conselho Tutelar, o inciso (II) do artigo 136 faz referência ao atendimento e ao aconselhamento, dado pelo Conselheiro, aos pais e responsáveis, utilizando para tanto os meios previstos no artigo 129, I a VII, do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Art. 129. São medidas aplicáveis aos pais ou responsável:

I - encaminhamento a programa oficial ou comunitário de proteção à família;

- II - inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos;
- III - encaminhamento a tratamento psicológico ou psiquiátrico;
- IV - encaminhamento a cursos ou programas de orientação;
- V - obrigação de matricular o filho ou pupilo e acompanhar sua frequência e aproveitamento escolar;
- VI - obrigação de encaminhar a criança ou adolescente a tratamento especializado;
- VII - advertência; (BRASIL, 1990)

Necessário destaque se dá quanto à aplicação das medidas elencadas no artigo 129, I a VII, serem destinadas aos pais e responsáveis, uma vez que medidas socioeducativas imputadas aos adolescentes, compete restritivamente apenas ao Juiz da Infância e da Juventude. Neste sentido:

As medidas socioeducativas ao adolescente só podem ser aplicadas pelo Juiz da Infância e da Juventude, consoante reza a súmula 108 do STJ, mas o Conselho Tutelar pode aplicar diretamente algumas medidas aos pais e responsáveis, tal como estão arroladas no art. 129, I a VII, do ECA. (FONSECA, 2011, p. 222)

Há semelhanças entre a norma do art. 129 com a norma do art. 101, ambas do Estatuto da Criança e do Adolescente, pois ambas possuem os mesmos objetivos. Enquanto a norma esculpida no art. 101 prevê medidas de proteção para crianças, o art. 129 prevê medidas aplicáveis aos pais ou responsáveis.

Evidente, que as medidas aplicáveis pelo art. 129 são um resultado lógico de uma criança ou de um adolescente em situação de ameaça ou violação de seus direitos.

Por isso a possibilidade de o Conselho Tutelar aplicar diretamente algumas dessas medidas aos pais e responsáveis, até mesmo para garantir a efetividade das medidas de proteção aplicadas às crianças e adolescentes, previstas no art. 101 do ECA. (CURY, 2010, p. 676)

Novamente, quanto às atribuições, o inciso (III) refere-se ao poder outorgado ao Conselho para promover a execução de suas decisões, tendo isso a ver com a autonomia, característica própria do órgão, que poderá executar suas decisões quando não confrontar lei federal e quando estiver embasada e confirmada pelos Conselheiros. “Como consequência da natureza colegiada do Conselho Tutelar, surge a necessidade de qualquer deliberação do órgão ser resultado da manifestação de vontade da maioria ou da unanimidade dos Conselheiros”. (TAVARES, 2007, p. 331)

As atribuições do Conselho Tutelar têm como característica intrínseca a executoriedade, havendo em lei, mecanismos para que se proceda o cumprimento de suas determinações.

Para tanto, a fim de ver efetivadas suas decisões, a norma estatutária em duas alíneas prevê meios para tal: (letra a), “requisitar serviços públicos nas áreas da saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança” (BRASIL, 1990) e (letra b), “representar junto a autoridade judiciária pelo descumprimento injustificado de suas deliberações” (BRASIL, 1990). O Conselho Tutelar, sob a ótica protetiva que lhe é inerente, deve ter a colaboração da autoridade judiciária para que possa ser efetivo, nisto consiste a prerrogativa de representação junto ao Judiciário.

Indiscutível que o Conselho Tutelar atua junto à comunidade, para a garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes. Para tanto, deve estar imbuído de poder para que possa efetivar as medidas por ele adotadas, e que encontram respaldo legal no Estatuto da Criança e do Adolescente.

[...] o Conselho Tutelar, mercê do que dispõe o art. 131 aceda de sua autonomia e não-jurisdicionalização, bem como de sua natureza de órgão eminentemente público, pratica verdadeiros atos administrativos no curso de sua atuação. Logo, como os matizes próprios destes tipos de atos, como a exigibilidade a imperatividade, a presunção de veracidade e auto-executoriedade. (CURY, 2010, p. 676)

Outra atribuição (IV), diz respeito ao princípio da municipalização, base formadora do Conselho, uma vez que o órgão está sempre presente na comunidade, decorrendo daí a sua melhor posição para fiscalizar. Há neste caso, o poder/dever de “encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou adolescente. (BRASIL, 1990)

Evidentemente, o Conselho Tutelar pode apresentar representação diretamente à autoridade judiciária nos casos de infrações administrativas (art. 194, ECA), assim como pode encaminhar *notícia criminis* à autoridade policial, mas o destinatário de fatos que constituam atos infracionais ou crimes é o Ministério Público. Assim, o Conselho Tutelar não pode aplicar medidas em face de adolescente infrator, sem que haja iniciativa do Ministério Público e determinação da autoridade judiciária. (FONSECA, 2011, p. 234)

É de atribuição do Conselho Tutelar, como defensor dos direitos das crianças e dos adolescentes, encaminhar ao Ministério Público qualquer fato que atente contra dos direitos de crianças e adolescentes, a fim de que o órgão Ministerial tome as medidas judiciais cabíveis, qual seja o ajuizamento de ação penal pública incondicionada, de titularidade exclusiva deste.

Entretanto, muito embora, à primeira vista, possa parecer que a Promotoria de Justiça da Infância e Juventude deverá oferecer a devida ação penal para o processamento e a aplicação de sanções penais, na verdade, tal atribuição pertence ao promotor de justiça criminal. (CURY, 2010, p. 678)

No mesmo sentido (V) o dever de “encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência” (BRASIL, 1990), que se refere a situações em que a atuação do Conselho Tutelar, regulada e restrita a letra da lei, não é suficiente para solucionar o problema, neste caso, cabe a entidade levar ao conhecimento da autoridade judiciária, mais precisamente ao Juiz da Infância e da Juventude, o problema vinculado à criança ou adolescente.

Nesses casos em que falta o poder de ação direta por parte do Conselho Tutelar, em destaque a medida prevista no art. 101, inciso IX, do Estatuto da Criança e do Adolescente, que é a colocação de criança ou adolescente em família substituta, sendo esta uma medida extrema e excepcional, cabe ao Poder Judiciário, provido dos fatos e dos elementos probatórios, a apreciação e posterior aplicação. É no sentido de dar os elementos ao Poder Judiciário, quando falece ao Conselho o poder de atuação, que o inciso V do art. 136 se perfectibiliza.

No caso de encaminhamento à autoridade judiciária, necessária a análise de competência, conforme prevê o inciso V, do art. 136. Para tanto, os arts. 147 e 148, ambos do Estatuto da Criança e do Adolescente, devem ser verificados. O primeiro versando sobre a competência territorial e o segundo relativo a competência em razão da matéria.

Na mesma linha o inciso (VI) o Conselho deve “providenciar a medida estabelecida pela autoridade judiciária, dentre as previstas no art. 101, de I a VI, para o adolescente autor de ato infracional” (BRASIL, 1990), ou seja, em caso de adolescente que tenha praticado ato infracional, não só as medidas socioeducativas podem ser aplicadas, também, cumulativamente, pode o Magistrado aplicar medida de proteção, previstas nos incisos de I até VI, do art. 101 do Estatuto. Neste sentido, em sendo o Conselho Tutelar o titular da execução das medidas de proteção, cabe a ele providenciar a medida aplicada ao adolescente.

Importante salientar, que a atribuição do Conselho Tutelar de aplicação de medidas de proteção às crianças que praticam atos infracionais, não se confunde com esta atribuição, descrita no inciso VI do art. 136, visto que nesta, a medida de proteção é aplicada cumulativamente a medida socioeducativa, não a uma criança, mas sim, a um adolescente. A competência para aplicação, no caso de adolescente, é do Poder Judiciário, que aplica, em caso de ato infracional, medida socioeducativa ao

adolescente, e ao lado desta, aplica alguma das medidas de proteção, estas providenciadas pelo Conselho Tutelar.

Pode ocorrer de, ao lado das medidas socioeducativas previstas no art. 112 do ECA, haver a necessidade de aplicação de medidas de proteção aos adolescentes autores de atos infracionais. Vale aqui o mesmo raciocínio expandido quando da análise da aplicação destas medidas pelo Conselho Tutelar, não devendo haver confusão com a hipótese de ato infracional praticado por criança. (CURY, 2010, p. 679)

No inciso (VII), o poder de enviar notificações diz respeito a poder notificar qualquer pessoa que, direta ou indiretamente, se envolvam com crianças e adolescentes, tais como responsáveis, pais, professores, entidades públicas e privadas. “O legislador quis dar ao Conselho forças para que realmente possa atuar em prol da criança e do adolescente”. (ELIAS, 2010, p. 154)

A notificação feita pelo Conselho Tutelar tem caráter meramente administrativo, não exercendo mandato coercitivo ou de imposição de pena. Contudo, a sua não observação, constatada pelo Conselho, poderá gerar a abertura de procedimento para apuração do crime previsto no art. 236 do ECA ou da infração administrativa disposta no art. 249 do mesmo diploma legal, conforme o caso. (LIBERATI, 1993, p. 160)

Em suma, a notificação é mais um instrumento que deve ser utilizado pelo Conselho Tutelar, objetivando o chamamento dos pais, responsáveis e até órgãos públicos, tanto para chamá-los em suas dependências, tanto para dar ciência dos atos praticados pelo colegiado do órgão, quando no exercício de suas atribuições. “Trata-se de atos administrativos, com o mesmo atributo de imperatividade, auto-executoriedade, exigibilidade e presunção de veracidade”. (CURY, 2010, p.679)

Essencial destaque se faz imperativo, quando do fato de que a notificação “pode ser compreendida no sentido de chamamento de pessoas para a sede do Conselho, e não apenas para certificar terceiros interessados acerca de suas decisões”. (TAVARES, 2006, p. 354)

Ora, o conceito de ‘notificação’ relaciona-se com o conhecimento da prática de atos futuros, em seu conceito jurídico básico. Logo, não há empecilhos para uma interpretação ampliada, no sentido de que possa ser aceito como instrumento para comparecimento de pais ou responsáveis em sua própria sede ou mesmo para que empreendam atos futuros, como, por exemplo, comparecer em reuniões ou entrevistas, nos casos que lhe foram aplicadas algumas das medidas previstas no art. 129 do ECA. (CURY, 2010, p 680)

De forma apartada e ao mesmo passo ligada diretamente as atribuições, o artigo 13 do Estatuto, estabelece, em específico, o encaminhamento ao Conselho de casos

de suspeita de maus tratos contra crianças e adolescentes, onde através das notificações, inciso VII, e posterior encaminhamento para autoridade judiciária competente, inciso V, se viabilizara a cessação dos incidentes de maus-tratos.

Art.13: Os casos de suspeita ou confirmação de castigo físico, de tratamento cruel ou degradante e de maus-tratos contra criança ou adolescente serão obrigatoriamente comunicados ao Conselho Tutelar da respectiva localidade, sem prejuízo de outras providências legais. (BRASIL, 1990)

Diretamente conectado ao art.13, importante dispositivo, ligado aos maus-tratos, foi incorporado ao Estatuto da Criança e do Adolescente. O parágrafo único do art.18-B, que foi introduzido pela Lei nº 13.010, de 26 de junho de 2014, esta visando estabelecer o direito da criança e do adolescente de serem educados e cuidados sem o uso de castigos físicos ou de tratamento cruel ou degradante. Essa lei, conhecida por Lei Menino Bernardo, trouxe uma série de artigos, incorporados ao Estatuto da Criança e do Adolescente, a exemplo do parágrafo único do art. 18-B, que estabelece como mais uma atribuição do Conselho Tutelar, a aplicação das medidas descritas no art. 18-B, imputadas aos pais, integrantes da família ampliada, responsáveis, agentes públicos executores de medidas socioeducativas ou qualquer pessoa encarregada de cuidar de crianças e de adolescentes, que se utilizarem de maus-tratos.

Art. 18-B. Os pais, os integrantes da família ampliada, os responsáveis, os agentes públicos executores de medidas socioeducativas ou qualquer pessoa encarregada de cuidar de crianças e de adolescentes, tratá-los, educá-los ou protegê-los que utilizarem castigo físico ou tratamento cruel ou degradante como formas de correção, disciplina, educação ou qualquer outro pretexto estarão sujeitos, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, às seguintes medidas, que serão aplicadas de acordo com a gravidade do caso:

- I - encaminhamento a programa oficial ou comunitário de proteção à família;
- II - encaminhamento a tratamento psicológico ou psiquiátrico
- III - encaminhamento a cursos ou programas de orientação;
- V - obrigação de encaminhar a criança a tratamento especializado;
- V - advertência.

Parágrafo único. As medidas previstas neste artigo serão aplicadas pelo Conselho Tutelar, sem prejuízo de outras providências legais. (BRASIL, 1990)

No inciso (VIII), a atribuição do Conselho de “requisitar certidões de nascimento e de óbito” (BRASIL, 1990), diz respeito a ordem emanada pela entidade quando for dificultado o fornecimento ao próprio interessado, sendo que esta deveria ser entregue direta e gratuitamente às pessoas pobres. Ou seja, quando necessário, e apenas quando negado o fornecimento ao interessado, que o Conselho irá intervir e emanar uma ordem a fim de ver efetivado tal direito. “A requisição não vai ao ponto de

modificação, retificação ou suprimento do documento, o que deve ser providenciado pelo próprio interessado junto ao Juiz dos Registros Públicos (ou Oficial Registral)". (FONSECA, 2011, p. 225)

O poder de requisitar certidões de nascimento de óbito de crianças e adolescentes é mais um exemplo do poder requisitório emanado do Conselho Tutelar. Contudo, apenas poderá ser requisitado quando o registro já tiver sido feito, ou seja, é possível, apenas, ao Conselho Tutelar requisitar uma segunda via do documento.

Esta interpretação decorre do disposto no § 1º do art. 102 do ECA, segundo o qual, verificada a inexistência de registro civil de nascimento ou óbito, quando da aplicação de determinada medida de proteção, este será feito à vista dos elementos disponíveis mediante requisição da autoridade judiciária. (TAVARES, 2006, p. 354)

Após, no inciso (IX), "assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente" (BRASIL, 1990), refere-se ao fato de que o Conselho Tutelar tem conhecimento das principais violações de direitos e das principais fragilidades das políticas públicas. Assim, pode assessorar o Poder Executivo na elaboração da peça orçamentária, para que esta faça a previsão dos recursos necessários à garantia do atendimento integral de crianças e adolescentes.

O órgão deve fazer-se presente em reuniões do Poder Executivo, quando se tratar matéria da infância e da juventude, podendo opinar na destinação das verbas para aos planos e programas de atendimento (art. 136, IX, ECA) dos direitos da criança e do adolescente. A falta de previsão de recursos orçamentários ao Conselho pode gerar reclamação junto ao Ministério Público, que deverá acionar judicialmente o Município para tal desiderato. (SOARES, 2006, p. 453)

O fundamento da função de assessoramento orçamentário do Conselho Tutelar é que ele lida com as necessidades de crianças e adolescentes e tem experiência das suas carências. Da mesma forma, a função fiscalizadora do orçamento, que visa verificar se o Poder Executivo está destinando corretamente as verbas na área da criança e do adolescente.

Isso porque a experiência e a prática do Conselho Tutelar poderão servir de subsídios para a elaboração das leis orçamentárias – plano plurianual de ação, lei orçamentária anual e lei de diretrizes orçamentárias -, apontando as áreas mais carentes que devem ser subvencionadas com recursos do erário público. Além do mais, não se perca de vista a função fiscalizadora do Conselho Tutelar, para que o Poder Executivo destine corretamente as verbas vinculadas, como o percentual relativo à educação, assim como para que aprecie a legitimidade das justificativas apresentadas para a aplicação

de verbas em áreas diversas daquelas tidas como prioritárias para crianças e adolescentes. (CURY, 2010, p. 681)

Por força do princípio emanado da teoria da proteção integral, a municipalização, o Conselho Tutelar adquire atuação direta e próxima a comunidade, e por esta razão, está legitimado para representar a família e seus membros, mesmo que individualmente considerados, contra possíveis abusos da imprensa, meios de comunicação ou publicidade com teor ofensivo, quando estas estão relacionadas à crianças e adolescentes, vide inciso (X): “representar, em nome da pessoa e da família, contra a violação dos direitos previstos no art. 220, § 3º, inciso II, da Constituição Federal”. (BRASIL, 1990). O artigo 220, § 3º, Inciso II, da Carta Magna, por sua vez:

Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.

[...]

§ 3º Compete à lei federal:

[...]

II - estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no art. 221, bem como da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente. (BRASIL, 1990)

O Conselho Tutelar, como órgão a quem incumbe a proteção aos direitos das crianças e adolescentes, deve estar prudente a todo conteúdo, bem como, a toda programação vinculada nas emissoras de televisão e de rádio, para que “não sejam veiculados programas e matérias nocivos ao desenvolvimento e à formação de crianças e adolescentes”. (CURY, 2010, p. 682)

Todavia, convém mencionar a decisão proferida pela Suprema Corte brasileira que praticamente acabou com o direito de representação do Conselho Tutelar para agir contra lesões aos direitos de crianças e adolescentes por parte dos meios de comunicação. Foi ela a base jurisprudencial para um entendimento que em muito foge das linhas do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Proferida na Adin 869-DF na data de 04.08.1998, ajuizada pelo Procurador-Geral da República, sendo relator o Min. Ilmar Galvão, que declarou a inconstitucionalidade da expressão contida na parte final do § 2º, do art.247, da Lei 8069/90, suspensão da programação da emissora até por dois dias, bem como da publicação do periódico até dois números. Em assim decidindo o STF extirpou o direito de representação que o legislador federal concedeu ao Conselho Tutelar no artigo 136, X, do ECA, tornando inócuo o art. 220, II, da Constituição Federal, ferindo de morte a garantia de ubiquidade da justiça e o legítimo interesse da sociedade, responsabilizada em nível constitucional

e legal em assegurar a proteção dos direitos fundamentais da pessoa em desenvolvimento, Criança e Adolescente, privilegiando os meios de comunicação em detrimento dos dogmas, princípios e valores éticos e sociais do sistema jurídico brasileiro. (GONÇALVES, 2002, p. 115)

Por sua vez, o inciso (XI), que na mesma linha do inciso anterior, possibilita ao Conselho representar, agora ao Ministério Público, em ações que visem a perda ou suspensão do poder familiar: “representar ao Ministério Público para efeito das ações de perda ou suspensão do poder familiar, após esgotadas as possibilidades de manutenção da criança ou do adolescente junto à família natural” (BRASIL, 1990).

Com o advento da Lei nº 12.010, de 03 de agosto de 2009, foi inserido o parágrafo único do art. 136, inciso XI, o qual normatiza o encaminhamento que deve ser dado pelo Conselho Tutelar em casos que for necessário o afastamento do convívio familiar:

Parágrafo único: Se, no exercício de suas atribuições, o Conselho Tutelar entender necessário o afastamento do convívio familiar, comunicará incontinenti o fato ao Ministério Público, prestando-lhe informações sobre os motivos de tal entendimento e as providências tomadas para a orientação, o apoio e a promoção social da família. (BRASIL, 2009)

Com a nova normatização trazida pela Lei nº 12.010, em sendo o parágrafo único do art. 136, inciso XI, o Conselho Tutelar, agora por determinação legal, deve representar ao Ministério Público a fim de providenciar a perda ou suspensão do poder familiar, quando imperiosa a medida.

[...] é de se ver que a Lei 12.010/09, acrescentou a parte final do inciso XI e o parágrafo único do art. 136, determinado que o Conselho Tutelar represente ao Ministério Público para o ajuizamento das ações de perda ou suspensão do poder familiar, apenas depois de esgotadas as providências tomadas no âmbito de sua atribuição para a promoção do convívio familiar da criança ou adolescente com a sua família natural. Deveras, tal redação se mostra mais consentânea com o espírito do ECA e do Plano Nacional de Convivência Familiar que emprestam maior primazia ao núcleo familiar original; devendo apenas, em última instância, impor-se a colocação da criança e do adolescente em família substituta, baldadas as tentativas de fortalecimento social dos vínculos da família natural. (CURY, 2010, p. 682-683)

No mesmo sentido, o Conselho Tutelar apenas dá seu posicionamento quanto a necessidade ou não da medida, devendo ser novamente analisada pelo Promotor de Justiça:

[...] o órgão tutelar não está investido de poderes legais para determinar a perda ou suspensão do poder familiar, de tal sorte que, de detectar algum caso que importe em suspensão ou destituição do pátrio poder, deverá provocar o Promotor de Justiça da Infância e da Juventude, para que ingresse em Juízo com respectiva ação judicial. Uma observação se impõe, no

entanto: cabe ao Promotor de Justiça analisar se o caso comporta realmente a medida de suspensão ou destituição do pátrio poder, malgrado o fato de o Conselho Tutelar ter feito o seu juízo de valor. (SILVA, 1994, p. 224)

Quando as crianças e adolescentes são negligenciados, é do Conselho Tutelar a obrigação de tentar solucionar tal problemática, de forma conciliatória. Quanto a negligência, existem dois tipos: a total e a parcial. “A primeira é quando o pai e/ou mãe, retiram da criança todo o apoio de que necessita, impedindo-lhe de contar com a possibilidade de ter o seu ego auxiliar, totalmente necessário para o desenvolvimento” (FREIRE, 1994, p. 214). Já no segundo tipo de negligência, a parcial:

[...] há uma estrutura parental deficitária dos pais – porque não dão a atenção necessária aos filhos, dando prioridade a outras ocupações, porque entregam a responsabilidade da educação dos filhos a outras pessoas ou instituições, ou apresentam outras dificuldades. (FREIRE, 1994, p. 214)

Se mesmo após essa tentativa a situação perdurar, com os pais ou responsáveis persistindo no abandono, encaminha-se o procedimento de representação junto ao Ministério Público, para que esse tome as medidas judiciais cabíveis, a exemplo da destituição ou suspensão do poder familiar.

O poder familiar é aquele feixe de direitos e deveres que os pais ou responsável têm perante os filhos. É um feixe de responsabilidades, que envolve direitos e obrigações dos pais com os filhos. Quando os pais descumprem uma ou mais obrigações que compõem o poder familiar podem ser dele cerceados, de forma temporária ou definitiva, sempre por sentença e mediante procedimento judicial e contraditório. Quando o cerceamento do poder familiar é temporário, diz-se que há suspensão do poder familiar; quando é definitivo, ocorre a destituição, uma verdadeira sanção aos pais relapsos e desidiosos. (FONSECA, 2011, p. 227)

Ao final, o inciso (XII), inserido pela lei 13.046 de 1º de dezembro de 2014, normatiza: “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)

Este novo inciso, inserido recentemente no ordenamento nacional, tem o intento de preparar a comunidade e os grupos profissionais, estes correspondendo ao grupo de pessoas próximas às crianças e adolescentes, para saberem identificar casos de maus tratos. Essa medida tem tamanha importância, tendo vista que o Conselho Tutelar não consegue estar em todos os lugares, bem como, muitas vezes, tratando-se de maus-tratos, há sintomas e não evidências concretas, que somente quem está

próximo ou na convivência diária, com crianças e adolescentes, consegue perceber. Nesta função a comunidade e os grupos profissionais são aptos a tal tarefa.

Quando o legislador percebe essa melhor posição da comunidade e dos grupos profissionais para a prevenção dos maus tratos contra crianças e adolescentes, bem como, outorga mais essa competência ao Conselho Tutelar, qual seja, promover e incentivar essa percepção, é dado um importante avanço na proteção aos direitos da criança e do adolescente.

Evidente, dado o rol de atribuições exposto na Lei, que as tarefas incumbidas ao Conselho Tutelar estão descritas de modo exaustivo na lei estatutária. “As atribuições são previstas em *numerus clausus*, ou seja, não podem ser ampliadas ao ponto de abranger atividades incumbidas a outros órgãos, pessoas ou entidades”. (DEL-CAMPO; OLIVEIRA, 2007, p. 187)

Todavia, além das atribuições previstas no art.136 e incisos do Estatuto da Criança e do Adolescente, temos o art. 95 do Estatuto, que prevê a fiscalização das entidades previstas no art. 90 do Estatuto, quais sejam as entidades de atendimento, por parte do Conselho Tutelar, juntamente ao Ministério Público e ao Poder Judiciário.

Tal fiscalização é prevista expressamente pelo art. 95 do ECA, constituindo uma das mais elevadas funções do Conselho Tutelar, até mesmo porque, a partir de sua atuação, poderá levantar subsídios suficientes para representar ao Ministério Público para eventualmente iniciar o procedimento para apuração de irregularidades praticadas por sobreditas entidades, nos termos dos arts. 191 a 194 da Lei 8.069/90, caso se mostre necessário. (CURY, 2010, p. 683)

Por ser autônomo, em matéria de sua competência, o Conselho Tutelar delibera, ou seja, toma decisões e age, aplicando medidas práticas sem qualquer interferência externa. Assim, o Conselho Tutelar decide e aplica as medidas protetivas que entender mais adequadas e convenientes.

Exerce suas funções com independência, mas fiscalizado pelo Conselho Municipal de Crianças e Adolescentes, pela autoridade judiciária que poderá rever as medidas aplicadas pelo Conselho Tutelar, mediante pedido de quem tenha legítimo interesse, pelo Ministério Público e pela sociedade em geral, que poderá enviar denúncia à Corregedoria do Conselho Tutelar. (PORTO ALEGRE, 1997)

Importante destacar que o Conselho Tutelar não tem o condão de julgamento, ou seja, função judiciária. Cabe a ele, especificamente, o encaminhamento de casos de lesão aos direitos da criança e do adolescente ao Ministério Público, bem como

dar partida a procedimentos de apuração de irregularidades em entidades de atendimento.

Também, detém destacada função fiscalizadora e de apuração de infrações administrativas.

Todavia, o Conselho Tutelar não deve apenas aguardar o encaminhamento de denúncias de lesão. Deverá ter atuação proativa, visando sempre à prevenção, aplicando medidas e efetuando encaminhamentos diante da mera ameaça de violação de qualquer direito da criança e do adolescente.

O Conselho Tutelar é um órgão colegiado, devendo suas deliberações ser tomadas pela maioria dos votos de seus integrantes, em sessões deliberativas próprias, realizadas de forma como dispuser o Regimento Interno, sem prejuízo do horário de funcionamento previsto na legislação municipal específica. Quando um Conselheiro Tutelar se encontrar sozinho e havendo urgência, ele poderá tomar decisões monocráticas, submetendo-as a posterior aprovação do colegiado. Todos os casos atendidos, aos quais seja necessária a aplicação de uma ou mais medidas previstas nos arts. 101 a 129 do Estatuto da Criança e do Adolescente, e mesmo as representações oferecidas por infração às normas de proteção à criança e ao adolescente, deverão passar pela deliberação e aprovação do colegiado, sob pena de nulidade dos atos praticados isoladamente por apenas um ou mais Conselheiros Tutelares, sem respeito ao *quorum* mínimo de instalação da sessão deliberativa, ou seja, o colegiado. (PORTO ALEGRE, 1997)

Destarte, explica Kaminski que o Conselho Tutelar deve agir quando todas as instâncias, ou seja, família, Estado e sociedade, forem omissas nos seus deveres. Esta omissão se daria depois de procurados todos os recursos necessários para efetivação do direito violado, e, por conseguinte, sua negativa.

Essa posição do Conselho Tutelar provoca a efetiva mudança social, promove a instalação do novo, e trabalha a consciência da criança e do adolescente enquanto cidadãos. O Conselho Tutelar não é eminentemente técnico, para enfrentar questões técnicas, e sim essencialmente político, para enfrentar questões políticas. É um mobilizador, um articulador, um verdadeiro Conselheiro, que define as coisas em Conselho e com fundamento na sua representação e no seu saber popular e comunitário. (KAMINSKI, 2005, p. 117)

Da mesma forma, tendo em vista a eficiência no desempenho da função de Conselheiro Tutelar:

Portanto, a eficiência no desempenho do mandato de Conselho Tutelar é requisito de validade do comportamento administrativo do colegiado, escolhendo, entre as soluções abstratas previstas para um caso concreto e previsto em lei, adotar a medida e aplica-la de forma eficiente com a visão de obter o resultado desejado não para o conselheiro tutelar que atuou, mas para o corpo social que representa, que é a comunidade. (PESTANA, 2008, p. 28)

Portanto, o Conselho Tutelar é órgão autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelos direitos das crianças e adolescentes, “que tem como função atender e aconselhar os pais ou responsáveis, atender crianças e adolescentes, aplicando medidas a esses, sendo que suas decisões só podem ser revistas pelo Judiciário”. (MASERA; MORAES, 2006, p. 53).

Tem sob sua responsabilidade as políticas de proteção, bem como integra uma das dimensões do Sistema de Garantias de Direitos das Crianças e Adolescentes.

3.3. As atribuições inerentes ao exercício da função do Conselheiro Tutelar

Os Conselheiros Tutelares, agentes incumbidos de garantir os direitos de crianças e adolescentes, advindos da comunidade local e que possuem toda a base estrutural dos Conselhos Tutelares, também são objeto direto de normatização do Estatuto da Criança e do Adolescente, mais precisamente nos artigos 132, 133, 135 e 139, quanto questões de composição, requisitos de investidura e processo de escolha são tratados pelo Estatuto.

A finalidade dos Conselheiros Tutelares é amparar e proteger crianças e adolescentes vulnerabilizados a fim de que seus direitos, enquanto pessoas em desenvolvimento, sejam efetivados. Logo, a instauração de um Conselho se coaduna com a possibilidade de construção e/ou fortalecimento de uma rede de proteção. (ARAGÃO, 2012, p. 146)

A começar pela composição, descrita em seu artigo 132: “[...] composto de 5 (cinco) membros, escolhidos pela população local para mandato de 4 (quatro) anos, permitida 1 (uma) recondução, mediante novo processo de escolha. (BRASIL, 1990)

Frisa-se que o mandato de 4 (quatro) anos é uma inovação trazida pela Lei 12.696 de 25 de julho de 2012, pois a norma, anteriormente prevista, outorgava mandato de apenas 3 (três) anos para os Conselheiros Tutelares.

A duração do mandato [...] deve estar clara na lei municipal, uma vez que o exercício da função de Conselheiro não enseja qualquer vínculo trabalhista ou estatutário com o Município de origem. Tal prazo não pode ser ultrapassado, em face da necessária rotatividade na função e participação popular. Discutiu-se se o Conselheiro poderia ser reeleito ou reconduzido ao cargo, pelo que a Lei nº 8.242/91 definiu que é permitida apenas uma recondução. Assim, entende-se que os Conselheiros não podem ter mandatos por mais de duas vezes, mas cabe uma reeleição por terceira vez, se isso não ocorrer de forma consecutiva. (FONSECA, 2011, p. 214)

Para obter a composição descrita, alguns são os requisitos necessários para candidatura. Neste sentido normatiza o art. 133 do Estatuto da Criança e do Adolescente: “Para a candidatura a membro do Conselho Tutelar, serão exigidos os seguintes requisitos: (I) – reconhecida idoneidade moral (BRASIL, 1990); ou seja, que o candidato a Conselho não apresente antecedentes criminais e que, mais que isso, que seja atestado sua idoneidade moral por pessoas também idôneas.

No momento da habilitação poderão ser efetuadas exigências que comprovem tal idoneidade, como a inexistência de processos distribuídos em nome dos conselheiros, seja de natureza criminal, seja de natureza civil ou até mesmo administrativa. Tudo irá depender do disposto em lei municipal ou no edital de convocação para a habilitação dos candidatos ao processo de escolha para conselheiros. [...] A *posteriori* é possível aferir a idoneidade do conselheiro por condutas que eventualmente este tenha cometido antes, durante ou após o processo de habilitação. Assim, já se decidiu que o conselheiro que lança mão de expedientes escusos para a obtenção de votos não tem idoneidade moral para o exercício do cargo, bem como o que pratica condutas inapropriadas após a investidura no cargo e durante sua atividade irregular. (CURY, 2010, p. 639)

Há de se perceber que o Conselheiro irá tratar com crianças e adolescentes, em plena fase de desenvolvimento, as quais exigem um adequado padrão de conduta dos profissionais que atuam nas políticas públicas de atendimento e proteção.

Conceito com tal abertura só poderia levar a muita dificuldade no estabelecimento de seu conteúdo. [...] mais adequado seria se a idoneidade moral estivesse relacionada com o exercício do cargo ou à atuação idônea no exercício da função, para que não houvesse exclusões do processo participativo de escolha do Conselho Tutelar. (SOUZA; SOUZA, 2010, p. 91)

Quanto ao requisito de idade mínima: “(II) – idade superior a vinte e um anos” (BRASIL, 1990), ou seja, mesmo que a maioridade civil seja adquirida aos 18 (dezoito) anos de idade, a norma prevista no Estatuto da Criança e do adolescente estabelece 21 (vinte e um) anos, e esta regulamentação mínima deve ser obrigatoriamente respeitada, pois se trata de norma especial e esta em nada tem ligação com a maioridade civil prevista no Código Civil. É visível que o Estatuto da Criança e do Adolescente se preocupou com que o conselheiro tivesse maturidade suficiente para o exercício de função tão complexa

Salienta-se que a alteração do limite da maioridade civil prevista no Código Civil de 2002 em nada influenciou a interpretação do art. 133, II, do ECA, considerando que os objetivos do limite de idade não se referem à capacidade para a prática de atos da vida civil, mas apenas ao amadurecimento suficiente para o exercício de relevante função de caráter público. Tanto isso é verdade que assim dispõe o art. 11 da Resolução CONANDA-75/2001, com a redação que lhe foi emprestada pela Resolução

88/2003 do mesmo colegiado, justamente para dirimir quaisquer dúvidas acerca da matéria. (CURY, 2010, p. 641)

Ao corroborar com o entendimento majoritário da doutrina, bem como da norma do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente:

Exercendo o conselheiro um cargo eletivo que constitui 'serviço público relevante' (art. 135 do ECA), ao nosso entender não cabe na hipótese interpretar que a idade estabelecida se vincula, pura e simplesmente, à maioria civil. Se assim fosse, teríamos que admitir que menores de dezoito anos emancipados, inclusive pelo casamento, poderiam ser candidatos conselheiros. Consideramos, portanto, vigente em sua plenitude o limite de idade de vinte e um anos para ser conselheiro tutelar. (PEREIRA, 2008, p. 1.050)

Ao final, o último requisito diz respeito a local de residência: "(III) – residir no município". (BRASIL, 1990), este requisito, por sua vez, tem a ver com o Conselheiro ser conhecedor das mazelas da região em que irá atuar, para poder atuar em prol de crianças e adolescentes, bem como, pela disponibilidade que os Conselheiros Tutelares têm que ter quanto ao atendimento de crianças e adolescentes. "A prova da residência do candidato pode ser feita pela apresentação de conta de água, luz, telefone, contrato de locação, enfim". (FONSECA, 2011, p. 217).

[...] preocupou-se o legislador com que os conselheiros conhecessem a realidade social do Município, para a partir deste cabedal estabelecer as balizas de sua atuação em prol das crianças e adolescentes. Mais uma vez a faceta da democracia participativa, no sentido de convocar, para a integração do órgão, pares que efetivamente venham a representar determinada sociedade local e em nome desta exercer seus poderes, via representação mandatária. (CURY, 2010, p. 642)

Necessário a diferenciação, neste momento, entre residência e domicílio. Na primeira, representa o lugar no qual se habita de forma permanente, mesmo que dele se ausente por algum tempo, ou seja, tem um caráter de habitualidade. No segundo, conforme prevê o Código Civil Brasileiro em seu art. 70: "O domicílio da pessoa natural é o lugar onde ela estabelece a sua residência com ânimo definitivo" (BRASIL, 2002). Basicamente o domicílio é a residência, como quesito objetivo, acrescido de um quesito subjetivo, que é o ânimo/vontade de permanecer, demonstrando seu caráter definitivo.

É necessário visualizar que se houver algum atendimento de urgência, o Conselheiro deve estar à disposição, para realização do atendimento, no domicílio e residência do necessitado. Este requisito territorial, também está descrito no artigo 138 do Estatuto da Criança e do Adolescente: "Aplica-se ao Conselho Tutelar a regra

de competência constante do art. 147” (BRASIL, 1990). Quando a residência não coincidir o município a qual se candidatou, qualquer pessoa poderá impugnar, ou ainda, o próprio Ministério Público, quando a candidatura será bloqueada, e o eleito não poderá ser titulado. Se já empossado, será exonerado.

Evidentemente, a lei municipal criado do Conselho não pode impor ao candidato a Conselheiro requisitos subjetivos, mas pode exigir o preenchimento de condições que chegam nas proximidades daquelas (exigências subjetivas); Veja-se, por exemplo, que a lei municipal não pode impor ao candidato que tenha carinho e afeto por crianças e adolescentes, que são condições subjetivas, mas pode exigir a realização de cursos psicológicos que atestem o trato com crianças e adolescentes ou que tenham cursado disciplinas ligadas à infância e juventude. (FONSECA, 2011, p. 216)

Necessário destacar que tais requisitos não são parte de um rol taxativo, apenas servindo de marco mínimo para a candidatura ao cargo. Leis municipais poderão instituir outros requisitos para a candidatura à Conselheiro Tutelar, mantendo, por certo, a mesma identidade normatizada no Estatuto.

No sentido de bem selecionar os candidatos, entendemos que pode e deve o legislador municipal elencar outros requisitos. Em outras palavras: a Lei do Município pode impor outras exigências ao candidato a Conselheiro, mas não pode contrariar as diretrizes gerais previstas na Lei Estatutária. (ISHIDA, 2006, p. 211)

Dentre os requisitos que também costumam fazer parte do critérios para admissão de um Conselheiro Tutelar temos a (I) escolaridade; a (II) experiência na área da criança e do adolescente, importante no sentido que “permitirá, em tese, apenas o aliciamento de pessoas que tenham verdadeira aptidão para o trato de questões envolvendo crianças e adolescentes e que demonstrem a necessária afinidade com a área de atuação” (CURY, 2010, p. 643); também a (III) vedação de filiação dos candidatos a Conselheiro em partidos políticos, para que os Conselheiros não ficassem com sua atuação restrita ou pautada nos interesses políticos de um ou outro partido.

Ora, a democracia participativa prevista como justificativa ao estabelecimento dos Conselhos Tutelares como órgãos que compõem o sistema de garantias da criança e do adolescente não pode e não deve coadunar com uma verdadeira forma mascarada de ‘trampolim’ para a obtenção de cargos eletivos, seja do Legislativo ou do Executivo, mas objetivar a seleção de pessoas idôneas, capazes e vocacionadas às causas da criança e do adolescente, preocupadas com os rumos sociais. (CURY, 2010, p 643)

Diante ao exposto, evidente a possibilidade, bem como, a ocorrência de critérios suplementares estipulados pela legislação municipal, a fim de contemplar as peculiaridades de cada localidade.

Juridicamente falando, por óbvio também não é possível que o Município, usando de sua competência legislativa suplementar, modifique disposições expressas ou mesmo tácitas contidas na legislação federal ou estadual respectiva ou subverta seus fundamentos e objetivos, somente podendo a regulamentação suplementar atingir aquilo nela não previsto. Assim sendo, é elementar que a legislação municipal que trata dos Conselhos Tutelares deve ser fiel à legislação federal correspondente, no caso, a Lei Federal 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente, somente podendo incidir naquilo que por ela não regulado e sem contrariar qualquer de suas disposições e princípios, sob pena de nulidade absoluta. (DIGIÁCOMO, 2008)

Já no artigo 135 do Estatuto da Criança e do Adolescente, há a normatização de que o serviço desempenhado pelos Conselheiros Tutelares é de extrema relevância à comunidade e por consequência, adquire presunção de idoneidade moral a seus agentes. “Artigo 135: O exercício efetivo da função de Conselheiro constituirá serviço público relevante e estabelecerá presunção de idoneidade moral”. (BRASIL, 1990)

Por serviço público relevante se entende como um interesse que conta com aceitação de todos. Assim sendo, se algum tema é de relevância pública, pode-se identificar, em cada um dos membros da comunidade, um interesse público na sua prestação.

A expressão em tela, portanto, qualifica os serviços que, embora não prestados diretamente pelo Estado (isto é, embora não sejam propriamente ‘serviços públicos’), são marcados pela importância, necessidade e essencialidade para o Poder Público e para a sociedade. (FERRAZ; BENJAMIN, 2004)

Por sua vez, o artigo 139 do Estatuto da Criança e do Adolescente delega à lei municipal o poder para regular o processo de escolha dos agentes, tal tarefa sob a responsabilidade e fiscalização dos Conselhos de Direitos e do Ministério Público.

Art. 139. O processo para a escolha dos membros do Conselho Tutelar será estabelecido em lei municipal e realizado sob a responsabilidade do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, e a fiscalização do Ministério Público. (BRASIL, 1990)

A escolha dos cinco membros, conforme artigo 132 do Estatuto da Criança e do Adolescente, de cada Conselheiro Tutelar, a substituição, seja pela convocação dos demais candidatos já votados, seja pela convocação dos suplentes, como também, as formas de destituição dos Conselheiros, através do respectivo procedimento legal,

todas estas, são incumbência da legislação municipal, com delegação direta do artigo 139 do Estatuto.

Quanto aos suplentes, a Resolução do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, nº 170, de 10 de dezembro de 2014, em seu art. 6º:

Art. 6º Os 5 (cinco) candidatos mais votados serão nomeados e empossados pelo Chefe do Poder Executivo municipal ou do Distrito Federal e os demais candidatos seguintes serão considerados suplentes, seguindo-se a ordem decrescente de votação. (CONANDA, 2014)

Também, a Resolução 170 traz em seu art. 16 e §§ 1º e 2º, a questão da vacância:

Art. 16. Ocorrendo vacância ou afastamento de quaisquer dos membros titulares do Conselho Tutelar, o Poder Executivo Municipal ou do Distrito Federal convocará imediatamente o suplente para o preenchimento da vaga. §1º Os Conselheiros Tutelares suplentes serão convocados de acordo com a ordem de votação e receberão remuneração proporcional aos dias que atuarem no órgão, sem prejuízo da remuneração dos titulares quando em gozo de licenças e férias regulamentares.

§2º No caso da inexistência de suplentes, caberá ao Conselho Municipal ou do Distrito Federal dos Direitos da Criança e do Adolescente realizar processo de escolha suplementar para o preenchimento das vagas. (CONANDA, 2014)

Caso não existam suplentes eleitos que possam ser convocados, deve ser feito, pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, uma nova eleição para suprir a ausência, no número mínimo de cinco suplentes. Deve sempre se garantir a existência de suplentes, realizando-se inclusive, a qualquer tempo, eleição para preenchimento dessas funções, pois o Conselho Tutelar não pode funcionar com número distinto do legal.

Outrossim, faz-se necessário sejam escolhidos mais cinco suplentes, a fim de garantir o regular funcionamento do colegiado na situação de vacância de cargos. Caso não haja suplentes, a solução é realizar um novo processo de escolha suplementar para o preenchimento de vagas. Importante salientar que, na hipótese de vacância de apenas um cargo, o processo de escolha será apenas com relação a este, podendo ser estabelecida a escolha de mais cinco suplentes, para garantir futura situação de vacância. (CURY, 2010, p. 634)

Na mesma norma, a fiscalização do Ministério Público ao procedimento de escolha dos agentes tem sua afirmação através de Provimentos da Procuradoria-Geral de Justiça de cada região do país, sendo outorgada a fiscalização em cada ente municipal pelo Promotor de Justiça da Vara especializada da criança e do adolescente, através de Portarias.

Como se afirmou, o membro do Conselho (Conselho Tutelar) não está subordinado ao Prefeito, Promotor de Justiça ou ao Delegado de Polícia, não possuindo poderes jurisdicionais. Trata-se de um servidor público *lato sensu*, já tendo sido qualificado de funcionário público em comissão. A melhor doutrina orienta que as leis de sua criação devem determinar expressamente os direitos sociais dos conselheiros a exemplo de férias, licenças-maternidade e paternidade, enfim direitos assegurados na Constituição Federal. (FONSECA, 2011, p. 215)

Ao final, tem-se a previsão estatutária quanto aos impedimentos que atingem Conselheiros Tutelares, expressos no artigo 140, e parágrafo único, do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Art. 140. São impedidos de servir no mesmo Conselho marido e mulher, ascendentes e descendentes, sogro e genro ou nora, irmãos, cunhados, durante o cunhadio, tio e sobrinho, padrasto ou madrasta e enteado.
Parágrafo único. Estende-se o impedimento do conselheiro, na forma deste artigo, em relação à autoridade judiciária e ao representante do Ministério Público com atuação na Justiça da Infância e da Juventude, em exercício na comarca, foro regional ou distrital. (BRASIL, 1990)

Quando da análise pormenorizada dos impedimentos descritos na norma estatutária, a começar pelo vínculo de casamento, isto porque “a atuação conjunta de marido e mulher ou dos companheiros pode gerar eventual suspeita de atuação favorecida ou equivocada em determinado caso envolvendo criança e/ou adolescente”. (FONSECA, 2011, p. 217)

Há, em momento de peculiar trato dado aos relacionamentos com *status* de casamento, pelos Tribunais Superiores, que se indagar quando a vedação atingir ou não àqueles que vivem em união estável ou companheirismo. Neste sentido, “embora a lei federal não diga, entende-se que aqueles que vivem em união estável, concubinato ou companheirismo, em face da igualdade de situação, não podem também servir no mesmo Conselho”. (TAVARES, 2006, p. 343)

Sob a mesma justificativa, evitando-se favorecimento ou equívoco por haver laços pessoais em meio ao atendimento de crianças e adolescentes, há o impedimento de “ascendentes e descendentes, sogros e genro ou nora, irmãos, cunhados, durante o cunhadio, tio e sobrinho, padrinho ou madrasta e enteado”, (BRASIL, 1990) atuarem no mesmo Conselho. Neste sentido:

Os ascendentes, pais e avôs, os descendentes, filhos e netos, sogro (a) e genro, ou sogro (a) e nora, irmãos e cunhados, desde que durante o cunhadio, não podem atuar no mesmo Conselho, pelas mesmas razões já declinadas (favorecimento e equívocos). Também não podem atuar os parentes colaterais. O padrinho, a madrinha e os afilhados, o padrasto e a madrasta com os enteados, não podem servir no mesmo Conselho. O que se deseja é a maior imparcialidade possível ao órgão, pois suas decisões dizem

respeito a situações que envolvem terceiros e sobre elas não pode pairar dúvidas de parcialidade. Aliás, pensamos que o membro do Conselho deve abster-se de votar diante de alguma deliberação, quando estiver presente razão de foro íntimo, como amizade íntima ou inimizade com o interessado na decisão. (DEL-CAMPO; OLIVEIRA, 2007, p. 187)

Quanto ao impedimento contido no parágrafo único do artigo 140, este se estende ao Juiz e ao Promotor de Justiça, ou seja, o Conselheiro não poderá atuar no Conselho quando alguma dessas autoridades possuir vínculo parental com ele.

Ademais, para que o próprio espírito da lei seja alcançado no que tange ao Conselho Tutelar, faz-se necessário empreender um esforço ético constante dentro do próprio Conselho. E, sem margem de dúvida, o presente dispositivo legal presta-se a impedir a influência negativa que eventualmente possa existir das relações de parentesco frente às situações enfrentadas no cotidiano pelo Conselho. Isso se torna igualmente claro quando se estende a qualidade do impedimento à autoridade judiciária e ao representante do Ministério Público (parágrafo único). (CURY, 2010, p. 706)

Por certo “o Conselheiro Tutelar é um representante da sociedade, o qual atendeu às exigências legais e foi eleito para exercer a tarefa de zelar e proteger crianças e adolescentes”. (FONSECA, 2011, p. 215)

Eles, no cumprimento de suas atribuições legais, se confundido com as atribuições normatizadas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente no art. 136, trabalham diretamente com pessoas que, na maioria das vezes, vão ao Conselho Tutelar ou recebem sua visita em situações de crise e dificuldade.

Entretanto, há de ser feita uma grande ressalva quanto à confusão que permeia as atribuições dos Conselheiros Tutelares. Como bem se pode retirar do artigo 131 do Estatuto da Criança e do Adolescente, precisamente quando usa a palavra zelar, e não faz isso sem justificativa.

Há de se perceber a enorme lacuna que há entre zelar e atender quando das atribuições dos Conselheiros, “a maioria, infelizmente cruza a barreira da legalidade e passa a usurpar funções, realizando equivocadamente as atribuições da psicóloga, do terapeuta familiar, da diretora da escola e até do delegado, do juiz e do promotor”. (BETIATE, 2009, p. 17).

Em todas as situações de fuga de atribuições dos agentes oriundos do Conselho Tutelar, eles não estão zelando pelos direitos de crianças e adolescentes, como prevê a lei, mas sim, fazendo um “atendimento” aos direitos de crianças e dos adolescentes, equivocadamente usurpando funções atinentes a entidades e programas de atendimento.

Esse desvio de atribuições não é, de forma alguma, oriundo de aproveitamento dos Conselheiros Tutelares, ao contrário, é fruto de um sentimento que está inserido dentro de cada um desses agentes quando assumem sua função de zelar pelos direitos das crianças e dos adolescentes. Quando tornassem evidentes as enormes lacunas no sistema de atendimento a crianças e adolescentes, a única alternativa que resta é fugir de suas atribuições legais, previstas taxativamente no artigo 136 do Estatuto da Criança e do Adolescente, para assumir a ingrata posição de solucionadores de problemas, da rede de atendimento.

Os Conselheiros Tutelares (I) passam a fiscalizar o cumprimento de medidas socioeducativas; (II) utilizam a estrutura do Conselho Tutelar para atendimentos psicológicos, “atendendo aquela criança ou adolescente que apresenta comportamento inadequado dentro ou fora de casa, quando na verdade quem deve fazer este tipo de orientação é um profissional qualificado para isto”. (BETIATE, 2009, p. 21); (III) fazem abordagens de rua, retirando crianças e adolescentes e levando-as pra um abrigo, sendo este ônus do poder público, que sob o enfoque da rede de proteção, tem a obrigação de criar um programa municipal de acolhimento; (IV) assumem as demais posições técnicas, a fim de ver suprida a carência no município; (V) transformam-se em um distribuidor de auxílios, utilizando-se de requisições para tanto; e (VI) transfiguram-se, de agente comprometido com a proteção integral dos direitos de crianças e adolescentes, em agente repressivo.

De forma ainda mais prática, podem-se ainda configurar outros desvios de atribuições, ocorrendo no dia a dia dos agentes, tais como algumas funções que acabam por serem desempenhadas por eles:

- 1) Acompanhar adolescentes infratores à FASE, é tarefa policial e judicial, de agentes de segurança pública e/ou de oficiais de justiça. Não há necessidade, nem justificativa plausível, para tal procedimento;
- 2) Ir às Delegacias assistir depoimentos – na falta dos pais ou de advogado. É tarefa da polícia tomar o depoimento e também é dela a tarefa de buscar os pais/responsável;
- 3) Levar regularmente crianças a atendimento de saúde, é tarefa dos pais/responsável e quando não possível (por qualquer motivo), havendo real necessidade, deve a política pública de saúde providenciar isso;
- 4) Entregar intimações judiciais, é tarefa da justiça. Os CTs não são parte do poder judiciário, nem estafetas desse. Além disso, assim como os CTs, e de maneira infinitamente menos propensa a questionamentos, pode o judiciário, em falta momentânea ou estrutural de recursos próprios, requisitar a colaboração do poder público;
- 5) Acompanhar batidas policiais, não é tarefa dos CTs. Ações desse tipo precisam apenas de policiais, preparados e equipados, sem imprensa ou outros agentes estranhos à atividade. Havendo situação que necessite de intervenção conselheira, a polícia encaminha ao CT competente;

- 6) Ficar 'de plantão' ou 'na rua' em dia de eleição ou no carnaval a fim de ver se não acontece algo errado. Os CTs funcionam 24 horas, diretamente nas Microrregiões ou no Plantão Centralizado, não necessitando nenhum procedimento novo nesses períodos. Infelizmente, é cotidiana a violação de direitos, não havendo nenhuma estatística que dê conta de necessidade de incremento substancial nestas ocasiões que justificassem tais intromissões no funcionamento normal dos CTs. (MASERA; MORAES, 2006, p. 59)

Outro aspecto relevante na questão das funções dos Conselheiros é a posição se os Conselheiros Tutelares devem ou não exercer outro cargo senão o de membro do Conselho Tutelar. Os tribunais, normalmente, vêm se posicionando contra a cumulação, havendo em alguns casos, a liberação quando há compatibilidade de horários, e nos casos de cumulação com outra função pública, tendo em vista a norma restritiva do art. 37, inciso XVI, da Constituição Federal, o funcionário público é obrigado a escolher entre uma das duas funções.

Em primeiro lugar, o conselheiro tutelar não deve exercer outro cargo além daquele de membro do colegiado. Sua dedicação à causa da criança e do adolescente deve ser vocacionada e integral. Esta é a tendência da maior parte dos julgados que tratam da matéria, muito embora já se tenha aceitado a possibilidade de acumulação, desde que compatível a carga horária da outra função com o desempenho das atividades pelo Conselho Tutelar. Outrossim, na eventualidade de o conselheiro tutelar já ser funcionário público, deve optar por uma das funções públicas, percebendo apenas o numerário relativo à remuneração correspondente à função escolhida. (CURY, 2010, p. 629)

Quanto às pretensões futuras dos Conselheiros Tutelares, na busca por outro cargo eletivo deve-se levar em consideração sua função pública, bem como as limitações legais para tanto:

Entendendo que o membro do Conselho Tutelar exerce parcela do 'poder público Municipal', equiparado resta ao servidor público, sendo que não são estatutários e atuam em um órgão público que compõe – para fins de municipalização do atendimento à criança e do adolescente – a Administração indireta do Município, ressaltando-se que inexistente hierarquia do Conselho Tutelar com o Município no que se refere à operacionalização de suas funções. Conclui-se data máxima vênica, que o membro do Conselho Tutelar tem que desincompatibilizar-se, com seu afastamento, até três meses anteriores ao pleito, para fins de concorrer ao cargo de prefeito, vice-prefeito e vereador. (AMORIM, 2004)

Também, é vital para a realização de um trabalho social adequado, que se garanta a efetivação dos resultados positivos e que o agente saiba ouvir e compreender os casos que chegam até ele. Não só isso, é imperioso que os Conselheiros Tutelares desempenhem suas funções pautados no que normatiza o artigo 136 do Estatuto, tomando-se o devido cuidado para não evadir de suas

atribuições originárias, bem como, evitar adentrar em funções que não são de sua alçada.

Todavia, não basta ter como atribuições o rol normatizado no Estatuto. Há sim, uma gama de obrigações e atribuições intrínsecas à posição de destaque fornecida aos Conselheiros, estas sim, ligadas ao intento da legislação e que não promove a fuga de desvio das funções do agente.

Primeiramente, a atribuição intrínseca de cada um dos Conselheiros Tutelares de decidir e discernir em grupo. Nenhum Conselheiro Tutelar pode agir de forma autônoma, utilizando-se apenas de seus próprios pré-conceitos e conceitos, para situações que envolvem crianças e adolescentes.

Em verdade, o Conselheiro Tutelar é parte integrante do Sistema de Garantias de direitos, e que quando sua atuação se faz necessária, indiscutivelmente, tal ação será feita de forma colegiada, levando-se em consideração um procedimento pautado na lei e na ética.

“Conselho é um grupo de pessoas, que de forma legal interfere em uma determinada situação visando o bem. Por isso é inconcebível um Conselheiro Tutelar trabalhar de forma individual” (BETIATE, 2009, p. 12). Isso quer dizer que o Conselheiro, sob pena de agir contra a lei, não poderá tomar decisões de forma individual. Todavia, quando imperioso fazê-lo, em momento logo posterior, deverá colocar tal decisão sob apreciação do colegiado, sempre de forma documentada.

Um Conselheiro não pode, enquanto Conselheiro, fazer nada sozinho, pois o que ele faz é decidir coisas e a lei não lhe dá atribuições individuais, senão atribuições em colegiado.

Também, sob a percepção que o Conselheiro não deve pedir autorização, muito menos licença, para qualquer outro órgão ou autoridade, para realizar levantamentos das demandas não atendidas e atendidas do seu município e neste sentido formular um retrato, via documental, do que sua unidade regional oferece para crianças e adolescentes, como também, as áreas carentes de atendimento.

Partindo do ponto que o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente é quem 'organiza' as políticas públicas na área da infância e da juventude, que suas decisões vinculam as ações do Poder Executivo e que o Conselho Tutelar é o órgão que por excelência tem condições de indicar as lacunas nesta política, chegamos ao fato inegável que tudo pode acontecer se trilharmos o caminho correto. (COSTA, 2005, p.23)

Dentre estas, a idoneidade moral ganha destaque. Ela não se encerra no momento em que a pessoa assume o cargo, mas sim, perdura por todo o período de atuação, como também, obriga o Conselheiro Tutelar quanto à efetivação de suas demais atribuições.

Veja-se que o Conselheiro irá tratar com crianças e adolescentes, que estão em fase de formação moral e intelectual, as quais exigem um acertado padrão de conduta dos adultos. Depois de assumir o cargo, a idoneidade moral é presumida até prova em contrário (presunção *iuris tantum*). Na dúvida, o Conselheiro reputa-se pessoa tão idônea quanto um jurado. (FONSECA, 2011, p. 216)

Previsto no artigo 133 do Estatuto da Criança e do Adolescente, a idoneidade moral tem tamanha importância quando é requisito para investidura para Conselheiro, é atribuição, pois todos os atos do agente devem ser pautas na idoneidade moral e também é privilégio outorgado a este, pois “esta presunção *jure de jure* assegura ao Conselheiro o privilégio de prisão especial”. (GONÇALVES, 2002, p. 113)

Por derradeiro, pode-se evidenciar que a maior atribuição dos Conselheiros Tutelares é, sem sombra de dúvida, servir de elo entre a sociedade e a rede de atendimento. Se os Conselhos Tutelares e os Conselhos dos Direitos são meio para um fim, claramente os Conselheiros são a chave-mestra para este processo.

4. Os processos de controle e regulação sobre a atuação dos Conselhos Tutelares

4.1. Regimento Interno da Corregedoria

A Corregedoria dos Conselhos Tutelares de Porto Alegre foi criada pela Lei Municipal n. 7.394, de 28 de dezembro de 1993, precisamente em seu art. 9º: “Ficam criadas a Corregedoria e a Coordenação dos Conselhos Tutelares”. (PORTO ALEGRE, 1993)

Trata-se de um órgão de controle sobre o funcionamento dos Conselhos Tutelares e competente para exercer vigilância sobre os serviços e da atividade funcional de seus membros, especialmente quanto ao cumprimento das atribuições cujo desatendimento constitui falta grave: “Art. 10 - A Corregedoria é o órgão de controle sobre o funcionamento dos Conselhos Tutelares”. (PORTO ALEGRE, 1993)

É composta por:

[...] 2 (dois) Conselheiros Tutelares que estejam em efetivo exercício; 2 (dois) representantes do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Município de Porto Alegre (CMDCA); 2 (dois) representantes do Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Município de Porto Alegre e 2 (dois) representantes do Poder Executivo Municipal. (PORTO ALEGRE, 1993)

Após, com o advento do Decreto n. 11.691, de 16 de janeiro de 1997, que altera integralmente o seu antecessor, o Decreto 11.122, de 07 de outubro de 1994, a Corregedoria dos Conselhos Tutelares de Porto Alegre passa a ter contornos mais definidos, tendo a última atualização do seu Regimento Interno.

Primeiramente, no art. 1º do Regimento Interno, tem determinado o conceito de Corregedoria, assim como, o seu objeto: “Art. 1º - A Corregedoria dos Conselhos Tutelares é órgão de controle sobre o funcionamento dos Conselhos Tutelares” (PORTO ALEGRE, Corregedoria, 1997)

Como bem diz o art.1º do Regimento Interno da Corregedoria dos Conselhos Tutelares, a sua atribuição é controlar o funcionamento dos Conselhos Tutelares. Assim, além de fiscalizar a atuação dos Conselheiros, a Corregedoria atende a denúncias que envolvam a atividade dos Conselheiros Tutelares. Assim, a Corregedoria se constitui em um canal para garantia do melhor funcionamento do Conselho Tutelar, há vez que, em sua atividade, orienta os Conselheiros e a população em geral sobre o real papel dessa

instância. Dessa forma, é instrumento para afirmar o caráter público do Conselho Tutelar. (NAHRA; BRAGAGLIA, 2002, p.19)

No art.2º, tem-se a composição do órgão, já trazida na Lei Municipal nº 7.394, mas com o incremento da informação quanto o período de mandato, sendo este de um ano, bem como, trazendo a figura da recondução, instituto previsto para os Corregedores de Porto Alegre.

Art. 2º - A Corregedoria dos Conselhos Tutelares é constituída por 8 (oito) membros, com mandato de 1 (um) ano, permitida a recondução, sendo composta por:

I - 2 (dois) Conselheiros Tutelares;

II - 1 (um) representante do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente do Município de Porto Alegre (CMDCA);

III - 1 (um) representante do Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Município de Porto Alegre;

IV - 2 (dois) representantes do Poder Executivo Municipal;

V - 2 (dois) representantes do Poder Legislativo Municipal. (PORTO ALEGRE, Corregedoria, 1997)

No art. 3º do Regimento Interno, tem-se que a forma de indicação para escolha dos membros da Corregedoria é proporcional, ou seja, todos os quatro seguimentos: Conselho Tutelar, Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, Poder Executivo e do Poder Legislativo têm o mesmo número de representantes para indicar. O artigo 3º enuncia o procedimento para cada entidade, na escolha do seu representante na Corregedoria, bem como, evidencia a grande participação popular, pelo menos em tese, uma vez que Conselho Tutelar é entidade composta por membros escolhidos através do voto, e o Conselho dos Direitos é formado por Conselheiros Tutelares e membros da sociedade civil.

Evidente que o legislador, quando formula o Regimento da Corregedoria, órgão fiscalizador dos seus pares, traz dentre várias estruturações a sua composição. Esta ganha destaque quando é formulada a partir de junção de membros dos órgãos que serão objeto de vigilância da Corregedoria. Tal normatização tem a finalidade de efetivar a melhor fiscalização/controlar a partir de pessoas que conhecem os órgãos de dentro.

Também, imperioso destaque tem-se no parágrafo único do art.3º, que traz dois critérios, para todas as indicações, indiferente a entidade, para que seja apto a indicação a assumir na Corregedoria, sendo elas: a) conhecer as leis dos Conselhos Tutelares e b) não possuir impedimentos quantos aos membros titulares e/ou suplentes do Conselho Tutelar. Tais critérios têm fundamento quanto ao Conselho Tutelar ser, primeiramente, órgão de atuação direta junto as crianças e adolescentes,

também, sendo seus membros, os Conselheiros Tutelares, base de formação de duas das quatro entidades que formam a Corregedoria, evidenciando a problemática no caso de haver necessidade de substituição.

Art. 3º - Os membros da Corregedoria serão indicados em conformidade com o que segue:

I - os representantes dos Conselheiros Tutelares serão designados pela Assembléia-Geral dos Conselheiros Tutelares;

II - os representantes do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e do Fórum de Entidades serão indicados pelas respectivas entidades, em reunião convocada para este fim;

III - os representantes do Executivo Municipal serão designados pelo Senhor Prefeito Municipal;

IV - os representantes do Legislativo Municipal serão indicados pelo Presidente da Casa Legislativa.

Parágrafo único - São critérios para toda indicação:

a) conhecer as leis que regem os Conselhos Tutelares;

b) não sustentar quaisquer impedimentos ou suspeições em relação aos Conselheiros Tutelares em exercício titular ou em suplência. (PORTO ALEGRE, Corregedoria, 1997)

Quanto o procedimento das sessões plenárias, começa-se no art. 5º do Regimento Interno, onde normatiza-se a função desempenhada pelas plenárias na estrutura de deliberação do órgão: “Art. 5º - A Plenária é o órgão máximo de deliberação da Corregedoria, constituída pela totalidade dos Corregedores”. (PORTO ALEGRE, Corregedoria, 1997)

Por órgão máximo, entende-se que por via da plenária, na totalidade de seus membros, é que se dá a função da Corregedoria, uma vez que, os pareceres feitos pelos Corregedores, visando a punição ou não, só ganharão efetividade quando acolhidos pela maioria dos presentes, em sessão plenária, assim como, a plenária só se estabelecerá quando estiverem presentes a maioria absoluta, ou seja, metade mais um dos membros Corregedores: “Art. 6º, §1º - A Plenária reunir-se-á com a maioria absoluta de seus membros e suas deliberações serão tomadas por maioria de votos dos presentes”. (PORTO ALEGRE, Corregedoria, 1997)

O art.6º, *caput*, normatiza a periodicidade em que a plenária se estabelecerá, dividindo-a em sessão ordinária, marcada para a segunda semana de cada mês, ou sessão extraordinária, quando, a qualquer tempo, for pedida por um terço dos Corregedores: “Art. 6º - A Plenária reunir-se-á em sessão ordinária na segunda semana de cada mês e, extraordinariamente, quando convocada por requerimento de um terço dos Corregedores”. (PORTO ALEGRE, Corregedoria, 1997)

No art.7º, tem-se a condução das atividades, quando em sessões da plenária, sendo esta de atribuição do Presidente da Corregedoria, que por sua função na estrutura,

não tem direito a voto nas deliberações, servindo de voto de desempate em caso de igualdade de entendimentos: “Art. 7º - As sessões plenárias serão dirigidas pelo Presidente da Corregedoria, que não terá direito a voto, exceto no caso de empate. ”. (PORTO ALEGRE, Corregedoria, 1997)

Importante destaque deve ser dado ao procedimento previsto no art. 8º e em seus §§ 1º e 2º do Regimento Interno que estipula a ordem das atividades nas sessões plenárias, como também, explica a função de distribuição do Presidente Corregedor, que fará a divisão da pauta de forma pretérita a sessão de deliberação, bem como, abre a possibilidade de uma alteração de pauta, servindo de exceção ao sistema posto, qual seja, da colocação de pautas de relevância, mas na verdade, em caso de urgência, podendo qualquer Corregedor alterar a pauta, acrescentando processo, mesmo que este não esteja previamente distribuído e colocado para deliberação da plenária.

Art. 8º - Os trabalhos da Plenária desenvolver-se-ão na seguinte ordem:

I - leitura e aprovação da ata da reunião anterior;

II - leitura da pauta, compreendendo:

a) correspondência;

b) relação da matéria a ser deliberada;

III - outras medidas necessárias ao cumprimento das decisões, inclusive requerer novas diligências para complementação do processo;

IV - discussão e votação das matérias.

§1º - A pauta das matérias a serem apreciadas pela Plenária será elaborada pelo Corregedor Presidente, que a distribuirá aos Corregedores antes da sessão respectiva.

§2º - Os processos de relevância poderão ser incluídos na sessão por qualquer Corregedor, ainda que não conste na pauta distribuída. (PORTO ALEGRE, Corregedoria, 1997)

Nos arts. 9º ao 15 do Regimento Interno, tem-se a preferência das discussões (art. 10), assim como, a preferência das votações dos processos (art. 12), sendo que ambas respeitam a ordem relator, revisor e demais membros Corregedores. Também, a normatização de vedação de abstenção dos Corregedores quanto a votação nas plenárias, sendo que a única exceção fica a cargo dos impedimentos e suspeições, ambas justificadas (art. 12, parágrafo único).

Ao final, estipula que as pautas não atingidas na sessão plenária prevista, serão automaticamente remetidas à próxima sessão (art. 13), bem como, que a formação da mesa Diretora, formada esta por Presidente e Vice-Presidente, escolhidos por voto e com mandato de um ano, permitida uma recondução subsequente, será feita na primeira sessão plenária anual da Corregedoria (art. 14).

É na Mesa Diretora que as pautas são distribuídas e que há a condução dos trabalhos nas sessões plenárias, em sendo assim, pode-se concluir que é através desta que as funções da Corregedoria dos Conselhos Tutelares se concretizam, todavia, como pode sugerir o pensamento inverso, pode ser que a Mesa Diretora, com seu Presidente e Vice-Presidente, dentre de suas atribuições, optem por acelerar ou amenizar um andamento de processo. Mesmo que apenas em tese, é de suma importância entender que a Corregedoria, como todos os órgãos que a formam, são políticos, e que a manifestação de interesses pessoais e de grupos pode vir a intervir no bom andamento dos trabalhos.

As competências atribuídas ao Presidente da Mesa Diretora estão descritas no art. 16 e incisos, do Regimento Interno da Corregedoria dos Conselhos Tutelares, e de pronto, é possível identificar que o Presidente da Mesa Diretora detém o controle do andamento dos processos que correm no órgão. A começar pela distribuição e redistribuição dos expedientes disciplinares; passando pela escolha do Corregedor-Revisor para cada processo; organização e distribuição de pautas; até o controle da organização dos expedientes disciplinares instaurados.

Em que pese sempre haver a presunção de idoneidade e de que o Corregedor escolhido pelos seus pares, para presidir a Corregedoria, é apto para a atribuição, indissociável o pensar sobre as irregularidades que podem ser cometidas em vista do grande rol de atribuições do Presidente, principalmente no que tange ao controle sobre o andamento dos expedientes disciplinares, pois é do Corregedor-Presidente o poder da escolha de quem fará o parecer, contra ou a favor, da penalização do Conselheiro Tutelar, bem como, é dele o poder de agilizar ou trancar o andamento de um processo.

Tal interrogação se faz sentir, uma vez que tais irregularidades ocorrem, diariamente, em outros órgãos com estrutura semelhante.

Art. 16 - Compete ao Presidente:

- I - distribuir e redistribuir os expedientes disciplinares instaurados pela Corregedoria;
- II - designar um Corregedor-Revisor a cada expediente, evitando seja do mesmo órgão ou poder do relator;
- III - controlar os atos processuais, podendo, nos casos necessários, assinar notificações e intimações, a fim de que os prazos estabelecidos no presente Regimento sejam cumpridos;
- IV - controlar a organização dos expedientes instaurados, a respectiva numeração, o controle da movimentação, a entrada e saída dos documentos de modo que o procedimento disciplinar atenda aos requisitos legais;
- V - organizar e distribuir a pauta das sessões plenárias;
- VI - presidir as sessões plenárias, proclamando os resultados da votação;

- VII - redigir e firmar as correspondências e os documentos oficiais emitidos pela Corregedoria;
- VIII - oficiar ao órgão ou poder, nos casos do art. 6º, parágrafo 2º, deste Regimento, para fins de substituição;
- IX - auxiliar, apoiar e acompanhar as audiências, a pedido do relator;
- X - remeter para publicação, portaria com o resultado das sindicâncias votadas pela Plenária;
- XI - comunicar à Secretaria do Governo Municipal (SGM), ao denunciado e ao denunciante o resultado do procedimento e o trânsito da decisão;
- XII - enviar ao arquivo os expedientes finalizados. (PORTO ALEGRE, Corregedoria, 1997)

Por sua vez, as atribuições do Vice-Presidente estão elencadas no art. 17 e incisos, do Regimento Interno, sendo que, a função versa principalmente a complementar e auxiliar a atividade do Presidente, tendo além da atribuição de apoio as funções do Presidente, também, a função de substituição, em caso de algum afastamento ou impedimento. Frisa-se que, da mesma forma que deve ser feita a referência ao Presidente, deve ser colocada ressalvas quando a atuação do Vice-Presidente, pois ela também, mesmo que de forma secundária, pode ser base de irregularidades.

O que dirá se vai haver algum ato ilícito, é a escolha adequada do Corregedor pelos seus pares, outorgando poderes, que evidentemente dirão se a Corregedoria vai ou não atingir suas competências, a um membro apto a ocupar posição de destaque frente a um órgão de tamanha importância.

Art. 17 - São atribuições do Vice-Presidente:

- I - compor a Diretoria da Corregedoria dos Conselhos Tutelares;
- II - auxiliar o Presidente no cumprimento de suas atribuições, quando solicitado;
- III - substituir o Presidente nos seus afastamentos ou impedimentos. (PORTO ALEGRE, Corregedoria, 1997)

No art. 18 e incisos do Regimento Interno da Corregedoria, temos as atribuições do Corregedor-Relator, que é escolhido pelo Presidente, dentre os Corregedores, para atuar frente a algum processo específico.

Conforme a referência que é feita ao poder do Presidente e do Vice-Presidente de controle do processo quando este chega na sessão plenária de votação, pode-se afirmar que até este momento, é do Corregedor-Relator, o controle do bom andamento do processo.

De acordo com os incisos do art. 18, é possível identificar que ao Corregedor-Relator compete: a) dilatar os prazos, quando achar que há necessidade; b) fazer a oitiva do denunciante, testemunhas de acusação e defesa, bem como, pessoas que

forem citadas nos depoimentos; c) produzir provas que achar necessárias, solicitar pareceres, laudos ou informações que possam elucidar questões do processo; e d) produzir e remeter parecer que versará sobre a penalização ou não, do agente denunciado.

Art. 18 - Compete ao Corregedor-Relator:

- I - examinar o expediente que lhe foi distribuído, no prazo de 3 (três) dias, determinando a emenda da inicial, em 5 (cinco) dias, por escrito ou tomando a termo o depoimento complementar do denunciante, ou solicitando a instauração do procedimento disciplinar;
- II - ampliar o primeiro prazo previsto no inciso anterior para 5 (cinco) dias, na hipótese de existirem provas documentais a serem anexadas aos autos, indicativas da existência de falta grave;
- III - redigir relatório e remeter à Plenária suas conclusões, sugerindo arquivamento, na hipótese da prova anexada aos autos ser suficiente para refutar a ocorrência de falta grave;
- IV - designar audiência para oitiva do sindicado, no máximo em 7 (sete) dias úteis a contar da instauração do procedimento disciplinar;
- V - remeter as intimações e notificações para colheita de depoimentos;
- VI - na data do depoimento do sindicado designar audiência para a oitiva das testemunhas de acusação, se houver, em 5 (cinco) dias, independentemente do recebimento de defesa prévia;
- VII - designar data para oitiva das testemunhas de defesa, em 7 (sete) dias, a contar do recebimento da defesa prévia;
- VIII - inquirir as testemunhas sobre os fatos imputados ao sindicado, bem como requisitar a documentação que entender necessária;
- IX - ouvir, de ofício, pessoas citadas em depoimentos ou que entenda seu depoimento ser necessário à instrução do processo;
- X - apresentar relatório em 10 (dez) dias, após a apresentação das alegações finais;
- XI - decidir sobre a complementação de provas, a pedido de qualquer Corregedor;
- XII - solicitar aos órgãos do Município pareceres, laudos ou informações que possam elucidar questões do processo;
- XIII - requisitar a documentação dos atendimentos efetuados pelos Conselhos Tutelares, concedendo prazo máximo de 7 (sete) dias para o seu cumprimento. (PORTO ALEGRE, Corregedoria, 1997)

Como fica claro, é do Corregedor-Relator a lapidação do processo disciplinar até o seu ingresso na sessão plenária de votação. Cabendo a ele diligenciar, a fim de colher provas, documentais e testemunhais, visando a formar entendimento quando a procedência ou não da denúncia.

O poder do Corregedor-Relator também é grande, no que tange a competir a ele o primeiro degrau na condenação ou na absolvição do Conselheiro Tutelar denunciado. Deve haver, por parte deste, idoneidade e respeito as suas atribuições, para que o procedimento previsto no Regimento Interno da Corregedoria, não sirva de descaminho, mas sim, direcionamento para averiguação da atuação do Conselheiro Tutelar.

Nos arts. 19, 20 e 21, do Regimento Interno, tem-se a figura do Corregedor-Revisor, que de forma semelhante ao Vice-Presidente, detém a função de auxílio ao Corregedor-Relator, quando indica pessoas, que a seu entender, devem ser ouvidas pelo Corregedor-Relator, bem como, examina as provas trazidas pelo Corregedor-Relator, a fim de verificar se há alguma lacuna ou se está adequado o material probatório. Esta atuação não serve de contraponto a competência do Corregedor-Relator, mas sim, de complementação, pois, o fim que se busca nos processos disciplinares da Corregedoria dos Conselhos Tutelares, é a verdade fática para viabilizar a decretação de inocência ou penalização dos Conselheiros Tutelares.

Além da função de auxílio as atribuições do Corregedor-Relator, o Revisor atua, como bem descreve a nomenclatura, revisando as provas obtidas no processo, bem como, os depoimentos colhidos, a fim de garantir condições para a confecção do parecer, como também, garantindo que o Conselheiro Tutelar seja julgado de forma mais adequada.

Art. 19 - Compete ao Corregedor-Revisor:

I - acompanhar e formular questões nas audiências;

II - indicar ao relator pessoas a serem ouvidas que, no seu entender, possam adendar elementos à prova carreada aos autos;

III - examinar a regularidade e a prova dos autos e exarar sua manifestação em 5 (cinco) dias, a contar da entrega da conclusão do trabalho do relator.

Art. 20 - Na hipótese de descumprimento injustificado de qualquer dos prazos anteriores, o processo será submetido ao Presidente que designará novo relator ou revisor, conforme o caso.

Parágrafo único - Os novos Corregedores designados deverão atuar em regime especial, dando preferência ao expediente e devendo finalizar, o mais breve possível, a sindicância.

Art. 21 - As justificativas deverão ser fundamentadas e os motivos amplamente explicitados, sob pena do Presidente não aceitá-las. (PORTO ALEGRE, Corregedoria, 1997)

Vista a base de estruturação da Corregedoria dos Conselhos Tutelares de Porto Alegre, tendo esta, destacadas atribuições frente ao Sistema de Proteção de Direitos da Criança e do Adolescente, pelo menos em tese, estaria ela bem formatada para intentar suas competências, todavia, a teoria e a prática nem sempre se encontram.

A somar-se a estrutura procedimental da Corregedoria, tem-se as figuras do Presidente, Vice-Presidente, Corregedor Relator e Revisor, todas estas, são base de bom andamento do procedimento disciplinar ou do desvio irregular do mesmo. Dada as circunstâncias e os poderes outorgados pelo Regimento Interno a estas figuras,

cabe aos demais Corregedores, escolherem os mais aptos, dentre eles, para que as funções da Corregedoria não se percam e que se possa ter efetividade, principalmente, quando não se pode esquecer quem é o público-alvo da boa atuação da Corregedoria, sendo estes crianças e adolescentes, que perdem na atuação irregular de Conselheiros Tutelares.

4.2. Função fiscalizadora, coercitiva e social

A experiência de Porto Alegre, como pioneira na instalação de uma Corregedoria do Conselho Tutelar deve ser exaltada.

Esse pioneirismo traz consigo uma parcela de inovação, mas também, de necessidade de maturação, uma vez que é necessário um tempo para que um órgão novo, ainda mais com as funções de Corregedoria, possa mostrar resultados. O que se evidencia é que a Corregedoria não está a serviço da penalização dos Conselheiros Tutelares, mas sim, da garantia das competências prestadas por eles.

A visão que deve permanecer é a de um órgão que existe para dar base forte ao Conselho Tutelar, e não um órgão de repreensão. Que serve de garantidor de uma boa atuação, e não apenas como um regulador.

A Lei n. 7.394/1993, que cria e normatiza mecanismos de controle, funcionamento e organização interna dos Conselhos Tutelares, em seu art. 12 e incisos, bem como, o Regimento Interno da Corregedoria do Conselho Tutelar de Porto Alegre, em seu art. 4º e incisos, disciplinam as competências da Corregedoria, bem como, as dividem, precipuamente, em atribuições fiscalizadoras e coercitivas.

Necessário perceber que a Corregedoria não atua somente no viés fiscalizatório, sendo este apenas o ponto principal. Perceber que há mais que apenas a atuação de vigilância do Conselho Tutelar e seus membros, é essencial para a melhor compreensão do papel desempenhado pela Corregedoria.

A função fiscalizadora da Corregedoria está ligada ao controle e monitoramento que a própria Corregedoria exerce com relação aos Conselheiros, presente nos incisos I e II, do art. 12 da Lei 7.394/93, bem como, nos incisos I e II do art. 4º do Regimento Interno da Corregedoria, consistem na competência da Corregedoria de ser fiscal da adequada atuação dos Conselheiros Tutelares.

No inciso I do art. 12 da Lei 7.394/93, tem-se a fiscalização da Corregedoria frente ao cumprimento dos horários, regime de trabalho e forma de plantão dos

Conselheiros Tutelares, objetivando a compatibilização destes ao atendimento ininterrupto, ou seja, vinte e quatro horas por dia, com o Estatuto dos Funcionários Públicos do Município de Porto Alegre, Lei Complementar nº 133, de 31 de dezembro de 1985: “fiscalizar o cumprimento do horário dos Conselheiros Tutelares, o regime de trabalho, a forma de plantão, de modo que compatibilize o atendimento à população 24 horas por dia com as disposições da Lei Complementar nº 133/85”. (PORTO ALEGRE, 1993)

No inciso II do art. 12 da Lei 7.394/93, tem-se a fiscalização do “regime de trabalho e a efetividade dos Conselheiros Tutelares”. (PORTO ALEGRE, 1993)

Por sua vez o inciso I do art. 4º do Regimento Interno, remete a competência de exercer vigilância sobre os serviços dos Conselhos Tutelares e da atividade funcional de seus membros, em especial ao que se refere ao seu descumprimento, ensejando alguma falta grave. Essa característica visivelmente fiscalizadora, diz respeito a servir de garantidor de atribuições, ou seja, em caso de descumprimento de competência do Conselheiro Tutelar, a Corregedoria atuará para corrigir este desvio: “I - exercer a vigilância sobre os serviços dos Conselhos Tutelares e da atividade funcional de seus membros, especialmente quanto ao cumprimento das atribuições cujo desatendimento constitui falta grave”. (PORTO ALEGRE, Corregedoria, 1997)

No inciso II do art. 4º do Regimento Interno, refere-se ao conhecer das representações, reclamações e denúncias contra Conselheiros Tutelares, que possam vir a configurar falta grave. Em suma, versa sobre a capacidade da sociedade civil de apresentar denúncias e da competência da Corregedoria, como fiscal, de conhecer de todas e tomar as providências cabíveis, segundo a lei: ” II - conhecer de representações, reclamações e denúncias contra Conselheiros Tutelares, que impliquem em eventual falta grave, nos termos da Lei Municipal nº 7394/93”. (PORTO ALEGRE, Corregedoria, 1997)

Em outro ponto, tem-se a função coercitiva da Corregedoria, que revela a sua natureza própria, qual seja de ser orientadora e pedagógica – punitiva, quando necessário. No seu significado e nas atribuições dos Corregedores a função coercitiva é inerente a sua atividade, pois cabe corrigir os erros e os abusos dos Conselheiros Tutelares.

Iniciada após a constatação de alguma irregularidade na atuação dos Conselheiros Tutelares, competência complementar a função fiscalizadora da

Corregedoria e que se faz presente nos incisos III, IV, V do art. 12 da Lei 7.384/93 e nos incisos III, IV, V e VI do art. 4º do Regimento Interno da Corregedoria dos Conselhos Tutelares.

Primeiramente é necessário dividi-las, as competências, em coercitivas direitas e coercitivas indiretas, visto que nas coercitivas direitas há a atuação da própria Corregedoria na penalização dos Conselheiros Tutelares, e nas coercitivas indiretas, consiste nos procedimentos resultantes da penalização feita pela Corregedoria, remetendo ao Ministério Público ou ao Poder Executivo a fim de dar continuidade ao procedimento em suas esferas, ou da publicidade do resultado das sindicâncias da Corregedoria.

Segundo normatiza o inciso III do art. 12, bem com o inciso III do art. 4º do Regimento Interno, sendo que os dois se repetem, esta a competência coercitiva direta, à Corregedoria compete instaurar e proceder sindicância para averiguação de falta grave cometida por Conselheiro Tutelar no desempenho de suas competências: “instaurar e proceder à sindicância para apuração de falta grave cometida por Conselheiro Tutelar no desempenho de suas funções”. (PORTO ALEGRE, 1993)

Resta que, instaurada a sindicância, conforme disciplina o Regimento Interno, o Presidente-Corregedor irá distribuir o processo para um dos Corregedores, este assumindo o papel de Corregedor-Relator, com seu respectivo Corregedor-Revisor. Após, produzidas as provas que acharem cabíveis, testemunhal e documental, será produzido parecer, que será remetido a sessão plenária ordinária, onde será apreciado o parecer produzido pelo Corregedor-Relator, bem como, será votado, a fim de decidir se haverá ou não, alguma penalização ao Conselheiro Tutelar.

Dada a votação, em sendo decidido pela maioria que é caso de penalização, ingressam as demais competências coercitivas da Corregedoria, as competências coercitivas indiretas, quais sejam a remessa ao Ministério Público Estadual das sindicâncias concluídas, quando houver indícios de ocorrência de crime ou infração administrativa, cometida pelo Conselheiro Tutelar, prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente, conforme inciso IV do art. 4º do Regimento Interno:

IV - remeter ao Ministério Público Estadual, para os devidos fins, as sindicâncias concluídas, quando houver elementos indicativos da ocorrência de crime ou infração administrativa prevista na Lei Federal nº 8069/90 cometido por Conselheiro Tutelar. (PORTO ALEGRE, Corregedoria, 1997)

Também, outra competência coercitiva indireta, é a remessa à Prefeitura Municipal, para reexame necessário, das decisões condenatórias proferidas pela Corregedoria, conforme preceitua o inciso V, do art. 12 da Lei 7.394/93 e inciso V do art. 4º do Regimento Interno da Corregedoria. Destaque deve ser dado quando ao reexame necessário, expresso na Lei 7.394/93 e no Regimento Interno de forma genérica, mas que se opera no envio à Prefeitura, mais precisamente a Procuradoria Geral do Município, que faz as vezes de um segundo grau de jurisdição, e que pode confirmar ou desconstituir a condenação produzida pela Corregedoria.

Ao final, a última competência coercitiva indireta, qual seja a publicidade das sindicâncias produzidas, com seus respectivos resultados. Esta competência é reproduzida de formas assemelhadas tanto na Lei 7.394/73, em seu inciso IV do art.12, e no Regimento Interno da Corregedoria, no inciso VI do art. 4º. Na primeira consta: “Emitir parecer conclusivo nas sindicâncias instauradas e notificar o Conselheiro Tutelar indiciado de sua decisão”. (PORTO ALEGRE, 1993) Enquanto no segundo consta: “enviar à publicidade, portaria das sindicâncias concluídas pela Corregedoria, contendo o resultado do processo”. (PORTO ALEGRE, Corregedoria, 1997)

Em suma, é o mesmo intento de ambos os institutos. Nesta competência da Corregedoria tem-se, primeiramente, a visualização na prática de um dos princípios que norteiam o serviço público, a publicidade, bem como, evidenciasse a consequência lógica pelo andamento e instauração da sindicância, sua votação e posterior divulgação. Tal atribuição encontra respaldo na transparência que deve pautar os atos do Poder Público Municipal.

Por sua vez, restam duas competências, previstas nos incisos VII e VIII do art.4º, que se pode dizer, não se enquadram na função fiscalizadora e nem na função coercitiva, direta ou indireta, da Corregedoria.

Conforme inciso VII, compete a Corregedoria “elaborar relatório semestral de atividades” (PORTO ALEGRE, Corregedoria, 1997) e, conforme inciso VIII, compete a Corregedoria, também, “votar seu Regimento” (PORTO ALEGRE, Corregedoria, 1997). Ambas competências são evidentemente necessárias, mas também não se enquadram nas funções específicas da Corregedoria.

Destaque deve ser dado quanto a previsão regimental, do art. 55 do Regimento Interno da Corregedoria, que assegura a possibilidade de alteração do Regimento, todavia, sendo este feito com a presença da maioria absoluta, ou seja, metade mais

um dos membros Corregedores, em reunião destinada especificamente para este fim: “O presente Regimento Interno poderá ser alterado com o voto da maioria absoluta dos seus membros, em reunião especialmente convocada para esse fim”. (PORTO ALEGRE, Corregedoria, 1997)

O que são, em verdade, é resultado de uma função secundária, frente as funções fiscalizadora e coercitiva, que se pode perceber na análise de todos os órgãos públicos e que se faz imperiosa, uma vez que, em todos os órgãos públicos, para a efetiva execução de suas atribuições principais, necessária é sua organização administrativa.

Essa função administrativa, tem o intento de outorgar a Corregedoria o poder de auto-organização de suas atividades. Primeiramente, autorizando a votar seu Regimento, organizando seu funcionamento e, após, autorizando a elaboração de relatórios de suas atividades, para sua organização posterior a atuação fiscalizatória e coercitiva, viabilizando a manutenção de suas atividades.

Evidente que, para a concretização das funções fiscalizadora e coercitiva da Corregedoria, essencial que haja um procedimento, previsto em lei, que norteie a atuação do órgão. Tal procedimento, dito tramitação, é prevista no Regimento Interno da Corregedoria.

O art. 32 disciplina as cinco etapas do procedimento disciplinar, sendo estas a) a instauração, através do Corregedor-Relator, designado pelo Corregedor-Presidente para atuar; b) a sindicância, subdivida em instrução, onde é produzida as provas, a defesa apresentada pelo denunciado e o relatório visando à penalização ou não; c) a apreciação da plenária, que analisando o relatório apresentado pelo Corregedor-Revisor, e sem a apresentação de óbice pelo Corregedor-Revisor, acolherá ou rejeitará o relatório; d) o reexame, fazendo as vezes de duplo grau de jurisdição, onde será analisado pelo Prefeito e pelo Procuradoria-Geral do Município, tendo neste apenas o efeito devolutivo, ou seja, apenas devolvendo a questão para apreciação, não havendo o efeito suspensivo; ao final, e) a publicação do resultado do procedimento disciplinar, com seu posterior arquivamento.

Art. 32 - O procedimento disciplinar dar-se-á nas seguintes fases:
I - instauração, através da publicação de ato subscrito pelo Corregedor-Relator, no Diário Oficial da Prefeitura Municipal de Porto Alegre;
II - sindicância, que compreende instrução, defesa e relatório;
III - apreciação da Plenária da Corregedoria, que acolherá ou rejeitará o relatório;
IV - reexame necessário do Prefeito, com efeito devolutivo;

V - publicação do resultado e arquivamento. (PORTO ALEGRE, Corregedoria, 1997)

Por sua vez, esmiúça as etapas do procedimento disciplinar. O art. 22 descreve as formas de abertura do procedimento disciplinar ou correccional, havendo duas possibilidades, de ofício ou através de provocação. Primeiramente, de ofício, reduzindo a termo a denúncia recebida, ou por constatação de irregularidades, pelo próprio Corregedor. Após, a possibilidade da abertura via provocação, ou seja, pela atuação de qualquer cidadão, que sabendo de alguma irregularidade cometida por um Conselheiro Tutelar, procura a Corregedoria, a fim de ver solucionada a questão. “Art. 22 - A abertura de procedimento disciplinar ou correccional dar-se-á: (I) - de ofício, reduzindo a termo a denúncia recebida, ou por constatação da irregularidade verificada pelo Corregedor; (II) - por provocação, de qualquer cidadão”. (PORTO ALEGRE, Corregedoria, 1997)

No artigo seguinte, art. 23 e incisos, dá-se o prosseguimento ao processo disciplinar ou correccional, sendo que a petição de abertura será encaminhada ao Protocolo Central da Prefeitura, onde será processada como expediente, que deverá conter a qualificação do autor, ou seja, do denunciante; um breve resumo dos fatos, a fim de nortear o julgador; e a indicação de provas, em especial a testemunhal, visando a embasar a denúncia.

Art. 23 - As petições referentes à conduta e ao serviço prestado pelos Conselheiros Tutelares serão encaminhadas ao Protocolo Central da Prefeitura Municipal, onde serão processadas na forma de expediente, devendo conter:

I - a qualificação do autor;

II - o resumo dos fatos;

III - a indicação das provas com que pretende demonstrar a veracidade dos fatos alegados, inclusive testemunhais. (PORTO ALEGRE, Corregedoria, 1997)

Após, as petições de abertura de procedimento disciplinar ou correccional são remetidas a Corregedoria (art. 24), onde serão distribuídas pelo Corregedor-Presidente, sempre primando pelo equilíbrio e pela divisão uniforme de processos a todos os Corregedores (art. 25), e em sendo o caso de afastamento do Corregedor designado para determinados processos, seu suplente assumirá em seu lugar (art. 25, parágrafo único).

A previsão da suplência, bem como a forma de sua convocação está prevista no Regimento Interno da Corregedoria, no art. 54, sendo este convocado em caso de ausência justificada, impedimento ou licença do Corregedor titular, sendo que os

processos sob sua responsabilidade serão remetidos ao seu suplente: “O suplente será convocado em razão de ausência justificada, impedimento ou licença do titular, sendo-lhe distribuído os processos sob a responsabilidade deste”. (PORTO ALEGRE, Corregedoria, 1997)

Desta forma, havendo o afastamento do titular, será dele o dever de promover a convocação de seu suplente, a fim de garantir sua presença e lhe passar os processos sob sua responsabilidade: “Parágrafo único - Caberá ao Corregedor titular assegurar a convocação e a presença do seu respectivo suplente”. (PORTO ALEGRE, Corregedoria, 1997)

A partir da sua nomeação para um processo determinado, este Corregedor passa a ser o relator deste processo.

Por sua vez, caso haja incompletude, ou seja, a petição não apresente os requisitos descritos no art. 23 e incisos do Regimento Interno, a entender do Corregedor-Relator, poderá requerer ao autor que emende a inicial, no prazo de cinco dias, onde o mesmo prazo deverá ser utilizado pelo Corregedor-Relator para, achando necessário, proceder a tomada de esclarecimentos. Em caso de inobservância deste procedimento, no prazo de dez dias, elaborará relatório a ser apresentado na sessão plenária ordinária a seus pares.

Art. 26 - Verificando o relator que a petição não preenche os requisitos exigidos, determinará que o autor a emende ou complemente por escrito, no prazo de 5 (cinco) dias, contados do seu recebimento, facultado ao relator, no mesmo prazo, tome a termo os esclarecimentos necessários, findo o qual, se inobservado, elaborará relatório no prazo de 10 (dez) dias, submetendo-o à apreciação da Plenária. (PORTO ALEGRE, Corregedoria, 1997)

Estando preenchidos todos os requisitos legais do expediente disciplinar ou correccional, o Corregedor-Relator instaurará procedimento disciplinar (art.27).

Por procedimento disciplinar entende-se: “Art. 28 - O procedimento disciplinar é o instrumento destinado à apuração de responsabilidade de Conselheiro Tutelar por cometimento de falta grave praticada no exercício de suas atribuições”. (PORTO ALEGRE, Corregedoria, 1997)

A condução do procedimento disciplinar, da mesma forma que o expediente disciplinar ou correccional, será feita pelo Corregedor-Relator: “Art. 29 - O procedimento disciplinar será conduzido por Corregedor designado na forma da Lei Municipal nº 7394/93 e deste Regimento”. (PORTO ALEGRE, Corregedoria, 1997)

A partir desta etapa, instaurado o procedimento disciplinar, sob a responsabilidade de um Corregedor-Relator, ou em caso de impossibilidade deste, do seu suplente, este se processará na forma de sindicância (art.30).

A sindicância, conforme art. 31 do Regimento Interno da Corregedoria: “[...] terá caráter sigiloso e obedecerá ao princípio do contraditório, assegurado ao sindicado a ampla defesa, com a utilização dos meios e recursos admitidos em Direito”. (PORTO ALEGRE, Corregedoria, 1997)

O parágrafo único do art. 31 normatiza o prazo de início e de duração da sindicância, bem como, autoriza, em caso de justificativa condizente, a prorrogação de prazo:

Parágrafo único - A sindicância deverá ser iniciada dentro do prazo de 3 (três) dias da data de publicação da Portaria de Instauração, e encerrada no prazo de 60 (sessenta) dias, contados da mesma data, admitida a sua prorrogação por igual período, desde que devidamente justificado. (PORTO ALEGRE, Corregedoria, 1997)

Tendo em vista que, da sindicância poderá resultar em uma penalização para o Conselheiro Tutelar, além do sigilo, do contraditório e da ampla defesa do denunciado, o Regimento prevê algumas normas pelas quais se processará a sindicância, conforme art. 36:

Art. 36 - Na realização da sindicância serão observadas as seguintes normas:

- I - O Corregedor-Relator do processo, ao instalar os trabalhos, autuará a Portaria e demais peças, solicitará a ficha funcional do sindicado para constar dos autos, e designará dia, hora e local para o interrogatório do sindicado, determinando sua prévia notificação;
- II - a notificação será feita via postal, em carta registrada e com aviso de recebimento, ou pessoalmente, com antecedência mínima de 72 (setenta e duas) horas da data marcada para a audiência, contendo o resumo do fato a apurar e o direito de, querendo, constituir defensor, devendo a 2ª via ser anexada com os autos;
- III - far-se-á notificação por edital em jornal de circulação local, com o prazo de 15 (quinze) dias, caso não encontrado o sindicado, juntando-se comprovante ao processo;
- IV - o não comparecimento do sindicado sem motivo justificado implicará no prosseguimento da sindicância a sua revelia, com a indicação de defensor dativo;
- V - as reuniões e audiências terão caráter reservado, sendo registradas em atas que deverão detalhar as deliberações adotadas;
- VI - as testemunhas de acusação serão intimadas a depor por via postal, mediante carta com aviso de recebimento, devendo a 2ª via ser anexada aos autos, ou pessoalmente, conforme determinar o relator;
- VII - o depoimento das testemunhas será prestado oralmente e reduzido a termo, não sendo lícito a testemunha trazê-lo por escrito, observando a seguinte ordem: primeiro, as arroladas pela acusação; segundo, as da defesa;
- VIII - antes de depor a testemunha será qualificada, declarando se é parente do sindicado ou do denunciante, e quais suas relações com qualquer deles;

- IX - as testemunhas serão inquiridas individualmente, de modo que um as não saibam nem ouçam os depoimentos das outras;
- X - a acareação será admitida entre sindicato e testemunha, sindicato e denunciante, ou entre testemunhas, sempre que divergirem, em suas declarações, sobre aspectos relevantes do processo;
- XI - as testemunhas de defesa deverão comparecer independentemente de intimação e a sua falta injustificada não obstará o prosseguimento da instrução;
- XII - assegurar-se-á ao sindicato o direito de acompanhar o processo, sendo intimado por carta registrada e com aviso de recebimento, ou pessoalmente ou por procurador habilitado nos autos, 48 (quarenta e oito) horas antes das audiências, podendo formular perguntas às testemunhas, após os Corregedores. (PORTO ALEGRE, Corregedoria, 1997)

Uma vez que a sindicância seguiu se tramite, respeitando as normas expressas no Regimento Interno, e podendo o Corregedor-Relator inquirir o denunciado quantas vezes achar necessário para a melhor elucidação dos fatos: “A qualquer tempo poderá o sindicato ser submetido a nova inquirição” (PORTO ALEGRE, Corregedoria, 1997) Serão remetidos os autos da sindicância para a defesa, para que ela possa produzir alegações finais no prazo de dez dias, conforme disciplina o art. 39 do Regimento Interno: “Concluída a fase instrutória, dar-se-á vista dos autos à defesa para produzir as alegações finais, no prazo de 10 (dez) dias”. (PORTO ALEGRE, Corregedoria, 1997)

Após o prazo estipulado para alegações finais, terá o Corregedor-Relator o mesmo prazo para produção do relatório final, a fim de penalizar ou inocentar o denunciado. Destaca-se que o relatório tem forma predefinida, qual seja: nome do denunciado; exposição da denúncia e da defesa; registro das ocorrências do processo; exame das questões apresentadas; fundamentação jurídica; tipificação do ato ilícito cometido e data e assinatura do Relator.

- Art. 40 - Transcorrido o prazo para alegações finais, terá o Corregedor-Relator 10 (dez) dias para apresentação do relatório conclusivo, propondo a absolvição ou a punição, sugerindo neste caso a penalidade cabível, e naquele o arquivamento, ultimando-se a sindicância.
- Parágrafo único - O relatório conclusivo conterá:
 - I - nome do sindicato;
 - II - exposição sucinta da denúncia e da defesa;
 - III - registro das principais ocorrências havidas no processo;
 - IV - exame das questões submetidas;
 - V - enquadramento jurídico do fato;
 - VI - indicação do dispositivo legal transgredido;
 - VII - data e assinatura do relator. (PORTO ALEGRE, Corregedoria, 1997)

Produzido o parecer, o Corregedor-Relator, se for o caso, poderá opinar pela absolvição do denunciado quando: restar provada a inexistência da falta grave imputada ao Conselheiro Tutelar; não houver prova do ato ilícito; quando o ato ilícito

não estiver previsto como falta grave, conforme art. 16 da Lei 7.3.94/93/ bem como, quando não houver base probatória que enseje a condenação:

Art. 41 - O relator opinará pela absolvição, que constará do exame, quando:
 I - estiver provada a inexistência da falta grave imputada;
 II - inexistir prova da existência de falta grave;
 III - não constituir o fato falta grave;
 IV - inexistir prova para a condenação. (PORTO ALEGRE, Corregedoria, 1997)

Por último, é dado prazo para o Corregedor-Revisor se manifestar sobre o procedimento disciplinar, e sobre o relatório final apresentado pelo Corregedor-Relator: “Após a conclusão do trabalho do relator, o Corregedor-Revisor terá 5 (cinco) dias para examinar os autos e exarar manifestação”. (PORTO ALEGRE, Corregedoria, 1997)

Por sua vez, tendo em vista que o procedimento previsto no Regimento diz respeito ao procedimento disciplinar, e sendo este procedimento cabível quando há apuração de falta grave, cometida por Conselheiro Tutelar, faz-se necessária a conceituação de falta grave, prevista no art. 16 da Lei 7.394/93, bem como, no art. 33 do Regimento Interno da Corregedoria do Conselho Tutelar de Porto Alegre:

Art. 16- Constitui falta grave:
 I - usar de sua função em benefício próprio;
 II - romper o sigilo em relação aos casos analisados pelo Conselho Tutelar do qual faz parte;
 III - exceder-se no exercício da função de modo a exorbitar sua competência, abusando da autoridade que lhe foi conferida;
 IV - recusar-se a prestar atendimento;
 V - aplicar medida de proteção sem a decisão do Conselho Tutelar do qual faz parte;
 VI - omitir-se quanto ao exercício de suas atribuições;
 VII - deixar de comparecer no horário de trabalho estabelecido;
 VIII - exercer outra atividade incompatível com a dedicação exclusiva prevista na Lei nº 6787/91. (PORTO ALEGRE, 1993)

Verificada a existência de falta grave, e após o processo disciplinar em todas suas etapas, disciplina o art. 17 da Lei 7.3.94/93, bem como, o art. 34, do Regimento Interno da Corregedoria as três penalidades possíveis de serem aplicadas pela Corregedoria ao Conselheiro Tutelar: “I - advertência; II - suspensão não remunerada; III - perda da função”. (PORTO ALEGRE, 1993)

Por sua vez, o art. 35 do Regimento Interno remete a Lei 7.394/93, para fazer a interligação entre os atos cometidos pelo Conselheiro Tutelar com sua respectiva

penalidade: “As penalidades serão aplicadas na forma dos artigos 18 a 20 da Lei nº 7394/93”. (PORTO ALEGRE, Corregedoria, 1997)

No art. 18 da Lei 7.394/93, têm-se as hipóteses em que a pena aplicada será a advertência: “Aplica-se a advertência nas hipóteses previstas nos incisos II, III, IV, V, VI, VII e VIII do art. 16” (PORTO ALEGRE, 1993).

Em sendo assim, quando o Conselheiro Tutelar (II) romper o sigilo de algum caso por ele atendido; (III) se exceder na sua atribuição, abusando de sua autoridade; (IV) se recusar a prestar atendimento; (V) atuar de forma unilateral, aplicando medida de proteção com o consentimento dos seus pares; (VI) omitir-se das suas atribuições; (VII) não respeitar a carga horária estabelecida e; (VIII) exercer atividade incompatível, com a atuação como Conselheiro, em desrespeito a dedicação exclusiva que deveria ter, deverá ser imputado a este, quando comprovado sua conduta irregular, e passado todo o procedimento previsto na lei, a pena de advertência.

Conforme parágrafo único do art. 18 do Regimento Interno, em sendo o caso de rompimento do sigilo profissional; recusa da prestação de atendimento e atuação sem o consentimento do Conselho Tutelar, desde que não havendo prejuízo irreparável pelo cometimento destes atos, poderá a Corregedoria, substituir a pena de advertência, pela pena de suspensão não remunerada: “Parágrafo único - Nas hipóteses previstas nos incisos II, IV e V, a Corregedoria poderá aplicar a penalidade de suspensão não remunerada, desde que não caracterizado o irreparável prejuízo pelo cometimento da falta grave”. (PORTO ALEGRE, 1993)

No art. 19 e seu parágrafo único do Regimento Interno, tem-se a penalidade de suspensão não remunerada, sendo cabível sempre que houver reincidência comprovada, por esta entendendo-se aquela falta grave anterior, devidamente processada em procedimento disciplinar, em qualquer um dos atos previstos nos atos cabíveis de advertência, bem como, no caso previsto no inciso I do art. 16 do Regimento Interno, qual seja, o uso da função de Conselheiro Tutelar em benefício próprio.

Art. 19 - Aplica-se a penalidade de suspensão não remunerada ocorrendo reincidência comprovada, ou na hipótese prevista no inciso I do art. 16.
Parágrafo único - Considera-se reincidência comprovada quando constatada falta grave em sindicância anterior, regularmente processada. (PORTO ALEGRE, 1993)

Ao final, no art. 20 do Regimento Interno, tem-se a hipótese de perda de função, esta sendo cabível quando houver o cometimento de nova falta grave, devidamente processada e julgada: “Aplica-se a penalidade de perda da função quando, após a aplicação de suspensão não remunerada, o Conselheiro Tutelar cometer falta grave, regularmente constatada em sindicância”. (PORTO ALEGRE)

Diante das funções precípua da Corregedoria, sendo a fiscalização e a coerção dos Conselheiros Tutelares quando de suas atribuições, vê-se que essas funções têm um objetivo, que quando atingido, ou seja, quando a Corregedoria consegue coibir atos irregulares dos Conselheiros Tutelares, direcionando os mesmos para uma atuação eficaz e adequada frente às crianças e aos adolescentes, emerge uma nova função, ou seja, a função social da Corregedoria. Esta função é atingida quando o órgão corregedor atua de forma a manter a atuação dos Conselheiros Tutelares dentro dos parâmetros legais e, conseqüentemente, promovendo a proteção integral dos direitos de crianças e adolescentes.

Evidente a relação com os benefícios sociais que a Corregedoria traz, a partir do momento que, mediante a sua atuação, resultados práticos e efetivos, refletem, diretamente, na atuação dos Conselheiros Tutelares.

Também, uma vez que a Corregedoria atua, e conseqüentemente o Conselho Tutelar mantém um bom atendimento e encaminhamentos eficazes, há resultados diretos junto às crianças e adolescentes e suas famílias.

Um Conselho Tutelar forte e efetivo é fundamental para conquistas nas áreas de políticas públicas da infância e juventude, e isso só é obtido com a atuação fiscalizadora e coercitiva da Corregedoria, garantindo o desempenho das competências do Conselho Tutelar.

4.3. A atuação da Corregedoria Geral do Conselho Tutelar de Porto Alegre

No sentido de buscar formas de controle do decoro dos Conselheiros Tutelares, experiências estão em plena atividade em todo País, o que é absolutamente normal, pois mesmo depois de uma década de regulamentação da Constituição Federal e do Estatuto da Criança e do Adolescente, ainda se constrói uma cultura sobre o papel e a natureza dos Conselhos na área da criança e do adolescente.

Um exemplo de solução outra é a de Porto Alegre, que se instituiu uma Corregedoria dos Conselhos Tutelares, composta por representações de

diversos segmentos, com sentido de controle disciplinar e de orientação aos vários Conselhos Tutelares da capital gaúcha (MARQUES, 2010, p.42).

Mesmo aos Conselheiros Tutelares, o tema da Corregedoria e seu papel na promoção dos direitos das crianças e adolescentes, parece sem nexos causal, uma vez que a função de fiscalizar acaba por minimizar a importância deste órgão.

Basta, para estabelecer um elo inicial, pensar que se os Conselheiros Tutelares têm como atribuição zelar e proteger os direitos de crianças e adolescentes, função herdada do próprio Conselho Tutelar, no momento que a Corregedoria atua de forma eficaz na vigilância e promove ações com intento de penalizar e coibir desvios de atribuições, bem como, erros de procedimento, certamente, há uma contribuição no objetivo de proteção às crianças e adolescentes.

Há sim um sistema de proteção, onde o bom trabalho desempenhado em uma das pontas acaba, inevitavelmente, influenciando todos os demais integrantes do sistema.

No momento que a Corregedoria atua de forma concisa, acaba por gerar um Conselho Tutelar mais atuante e competente nas suas atribuições, bem como, Conselheiros Tutelares, cada vez mais preocupados em desempenharem o papel fundamental sob a sua responsabilidade.

Portanto, indissociável a ideia de qualificação no desempenho da proteção às crianças e adolescentes realizada pelos Conselhos Tutelares e seus membros, sem, automaticamente, vislumbrar a Corregedoria por trás. Um órgão é diretamente influenciado pelo outro. A promoção de políticas públicas em prol das crianças e adolescentes, quando em sintonia com os Conselhos Tutelares, perpassa consequentemente pela Corregedoria e suas atribuições.

Para obter-se o cenário mais condizente com a realidade e para que se possa averiguar se toda a aplicabilidade da Corregedoria está sendo utilizada, ou seja, para o alcance do objetivo desta pesquisa, foram realizadas entrevistas com Ex-Corregedores, no número de quatro, que estiveram no órgão corregedor no período de 2008 até 2011, e que são oriundos dos segmentos formadores da Corregedoria, qual sejam: a) o Conselho Tutelar; b) o Conselho dos Direitos de Crianças e Adolescentes e c) Fórum Municipal de Direitos das Crianças e Adolescentes.

A Pesquisa foi realizada entre os dias 1º de agosto de 2015 e 30 de outubro de 2015, com quatro entrevistas, cada uma com duração média de 15 minutos. Ao iniciar cada entrevista, os entrevistados assinaram o Termo de Consentimento Livre e

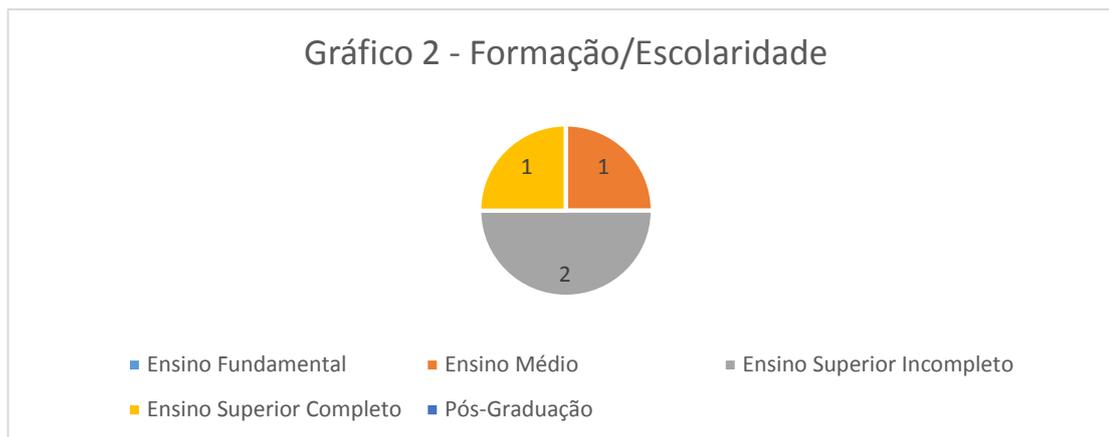
Esclarecido (TCLE), conforme anexo 2, bem como, foram informados de que todo o procedimento, bem como, a pesquisa, foram analisados e aprovados pelo Comitê de Ética da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), sob o nº 492263.

Primeiramente, parte do questionário versava exclusivamente sobre as características pessoais dos Corregedores, este sendo o eixo pessoal da entrevista.

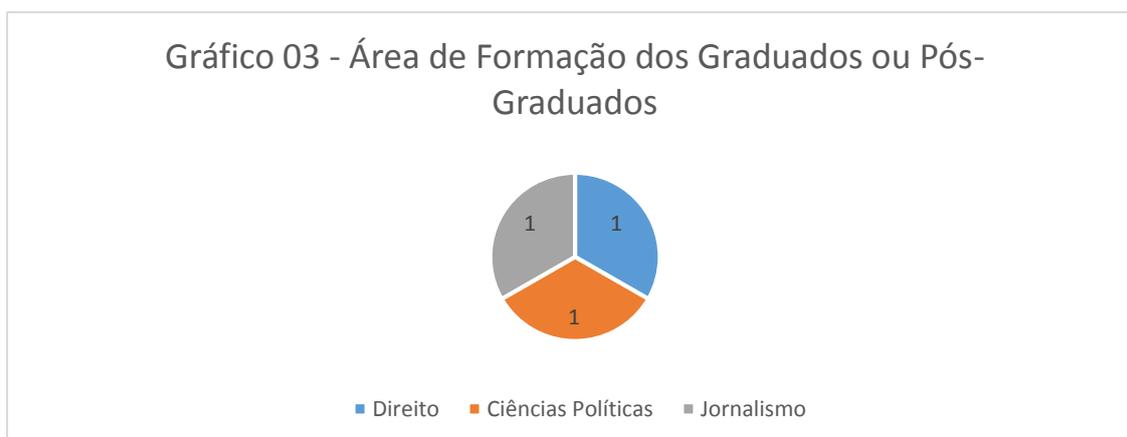
Diante aos dados obtidos no gráfico 1, considerando o número de quatro entrevistados, pode-se concluir que existe, ainda, uma predominância do sexo masculino quando da presença na Corregedoria, pois o órgão como um todo é formado por oito membros, sendo que, no período analisado, pelo menos a metade se constituía em Corregedores homens. Esta maioria masculina se reflete em vários setores na sociedade, não apenas na Corregedoria, visto que a sociedade moderna é fruto de uma sociedade paternalista, em que era dada preferência aos homens.



Quanto à escolaridade dos Corregedores tem-se um resultado bastante negativo, pois, em sua maioria, 03 (75%) não possuem ensino superior completo, sendo 01 (25%) possui apenas o ensino médio e 02 (50%) possuem o ensino superior incompleto. Imperioso destacar que, tendo em vista, as competências da Corregedoria, exercendo fiscalização e coerção de Conselheiros Tutelares, se presume essencial o elevado grau de conhecimento, com determinado aprofundamento que só pode ser obtido a partir do ensino superior.



No mesmo sentido, no gráfico 3, quando perguntados qual curso superior completaram, no caso, apenas 01 Corregedor, e qual havia cursado, no caso de outros 02 Corregedores, a resposta também foi surpreendente. No caso dos 02 Corregedores com ensino superior incompleto, em ambos, os cursos em nada tinham a ver com as atribuições da Corregedoria, nem mesmo com o tema da criança e do adolescente. Um deles cursou Jornalismo e o outro Ciências Políticas, ou seja, difícil visualizar como tais cursos superiores podem auxiliar no desempenho de suas funções como Corregedores, bem como, evidente a falta de contato com o tema criança e adolescente e com o conhecimento em legislação. Apenas o Corregedor que possuía ensino superior, este sendo em ciências jurídicas e sociais (Direito), detinha conhecimentos que pudessem lhe dar base para atuação na Corregedoria.



Após, iniciou-se o eixo específico aos Corregedores oriundos do Conselho Tutelar, visto que sua origem específica, lhes outorga conhecimentos detalhados

sobre o órgão e sobre os agentes sobre quem recaem suas atribuições como Corregedores.

Considerando os dados apresentados no gráfico a seguir, os 2 Corregedores oriundos do Conselho Tutelar de Porto Alegre estão há mais de 3 anos como Conselheiros Tutelares.



O Entrevistado 1 explica que esteve dois mandatos como Conselheiro Tutelar. Primeiramente, três anos e depois, com a recondução e havendo a prorrogação do mandato no Conselho Tutelar em mais um ano, com o advento da Lei n.12.696, de 25 de julho de 2012, ficou quatro anos como Conselheiro Tutelar, totalizando sete anos na desempenhando a função.

- **Entrevistado 1:** Foi sete anos, na época eram três anos de mandato e na segunda gestão foi estendida mais um ano, então eu fiquei sete anos.

No caso do Entrevistado 2, o caso de repete, permanecendo durante dois mandatos, passando pela transição da Lei 12.696/12, que ampliou o segundo mandato. Entretanto, diferente do Entrevistado 1, há um diferencial, qual seja, a atuação pretérita do Entrevistado 2 como servidor público municipal, no próprio Conselho Tutelar:

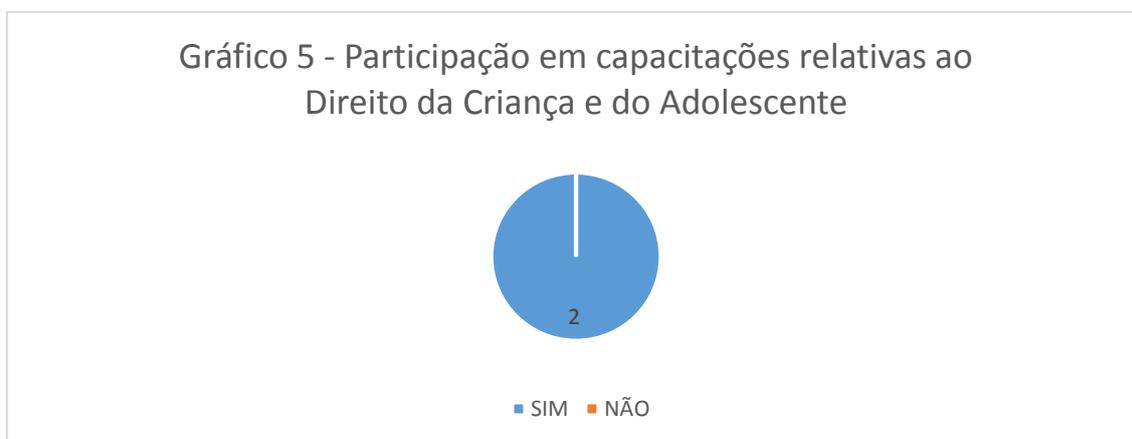
Entrevistado 2: Conselheiro Tutelar tem que somar, dá 8, 9 anos, é que tem umas prorrogações de mandato, mas no Conselho Tutelar eu estou desde a fundação desde o primeiro mandato, porque eu sou funcionário da prefeitura, entrei como funcionário no Conselho Tutelar.

Como demonstra o gráfico 5 apresentado a seguir, ambos os Corregedores oriundos do Conselho Tutelar, durante o período em que ficaram como Conselheiros

Tutelares, fizeram capacitações a fim de melhor atuarem no atendimento às crianças e adolescentes. A posteriori, é possível identificar que a participação dos Conselheiros Tutelares em capacitações é fruto de suas próprias intenções, mas também, da política interna do órgão.

O Entrevistado 1, menciona a possibilidade que o órgão dá, para seus membros, de se capacitarem, inclusive, fora do município:

Entrevistado 1: Sim, ao longo desses anos, ao longo desses sete anos, não só o Município, mas em outras esferas também houve capacitações, e sempre procurei participar. Então eu fiz várias capacitações.



Quanto à quantidade de capacitações durante o mandato como Conselheiro Tutelar, expresso no gráfico 6, o Entrevistado 1 corrobora com o entendimento de que há uma orientação do Conselho Tutelar de capacitar seus membros.

Entrevistado 1: Em torno de umas dez.

Por sua vez, o Entrevistado 2 fez a menção aos seminários anuais, prática comum do Conselho Tutelar de Porto Alegre, com o intento de manter atualizados os seus membros.

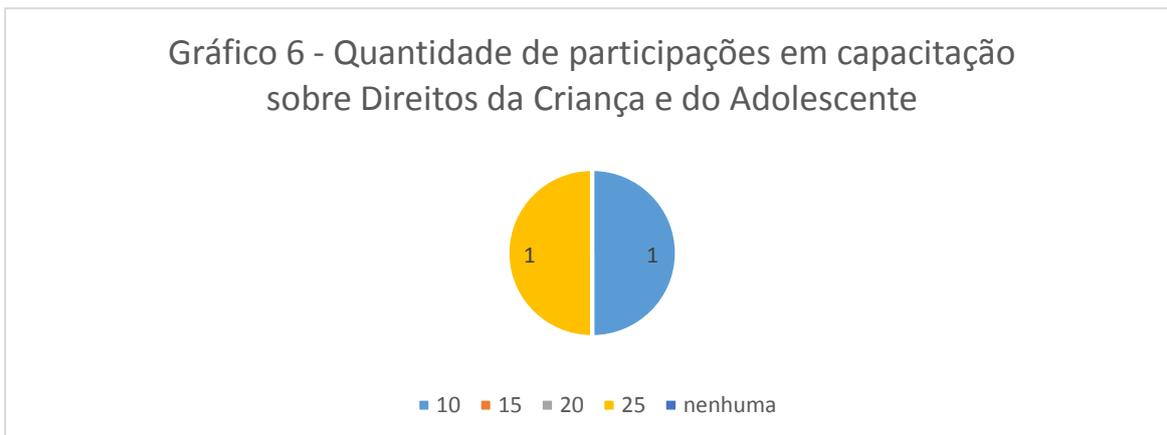
Entrevistado 2: Há nesses anos, várias.

Entrevistador: Mais ou menos quantas 10, 15, 20, 25?

Entrevistado 2: Mais de trinta capacitações, até porque nós tínhamos, temos os congressos, que são anuais, então a gente procura sempre participar.

A política interna de capacitação constante dos seus membros, auxilia tanto Conselho Tutelar, como de forma indireta a Corregedoria, no caso de membros oriundos do Conselho, para o melhor desenvolvimento de suas competências.

Gráfico 6 - Quantidade de participações em capacitação sobre Direitos da Criança e do Adolescente



Posteriormente, determinada a experiência dos Corregedores, oriundos do Conselho Tutelar, iniciaram-se as perguntas detalhadas quando seu período como Conselheiros Tutelares.

Primeiro, por que que eles decidiram ser Conselheiros Tutelares. As respostas obtidas foram muito esclarecedoras no sentido que para o Entrevistado 1, a sua experiência na área social, bem como, sua vivencia nas periferias, lhe mostrou as necessidades de crianças e adolescentes e lhe incentivou a tentar uma vaga como Conselheiro Tutelar, ou seja, uma vontade advinda de sua vivencia pessoal.

Entrevistado 1: Eu sempre trabalhei na área social, ajudando as pessoas menos favorecidas e eu entendi que como Conselheiro Tutelar eu poderia ajudar de uma forma mais correta. O caso das crianças e dos adolescentes pelo fato de estarmos dentro das periferias e ver muitos casos de violência e tal, então por isso me incentivei, me incentivou a participar do pleito, enfim, concorrer ao Conselho Tutelar.

De outra forma, o Entrevistado 2, então funcionário administrativo do Conselho Tutelar, estando imerso nesta seara, bem como, estando em meio a criação e desenvolvimento dos Conselhos Tutelares e da legislação em prol das garantias de direitos das crianças e dos adolescentes, acabou por se interessar pela atuação do Conselho Tutelar, optando por se candidatar para uma vaga.

Entrevistado 2: Olha, quando comecei a trabalhar o Conselho Tutelar como assistente administrativo, era um direito novo, o estatuto recém estava sendo implementado, Porto Alegre começava a fazer os Conselhos Tutelares, então eu acabei me encantando com esse direito novo e participando muito, principalmente naquelas primeiras gestões aonde a gente construiu, praticamente construiu, essas relações que se tem com a delegacia, com o Ministério Público, isso tudo foi construído, porque não existia essa instituição Conselheiro Tutelar, não existia. Então ela caiu daqui a pouco dentro da sociedade e que ninguém sabia como lidar, nem os Delegados, Promotores, nem o Juiz sabia direito, então a discussão era muito grande em torno disso,

então isso me encantou e eu continuei trabalhando dentro do Conselho Tutelar.

Após, foi perguntado na opinião deles, qual seria o papel do Conselho Tutelar. Para o Entrevistado 1, o papel do Conselho Tutelar é dar assistência para as famílias e para crianças e adolescentes, uma vez que o município de Porto Alegre não tem condições de fornecer um sistema adequado de atendimento às crianças e aos adolescentes, em sendo assim, quando toda a rede de atendimento falha, é no Conselho Tutelar que as famílias, com suas crianças e adolescentes, procuram para encaminhar suas demandas.

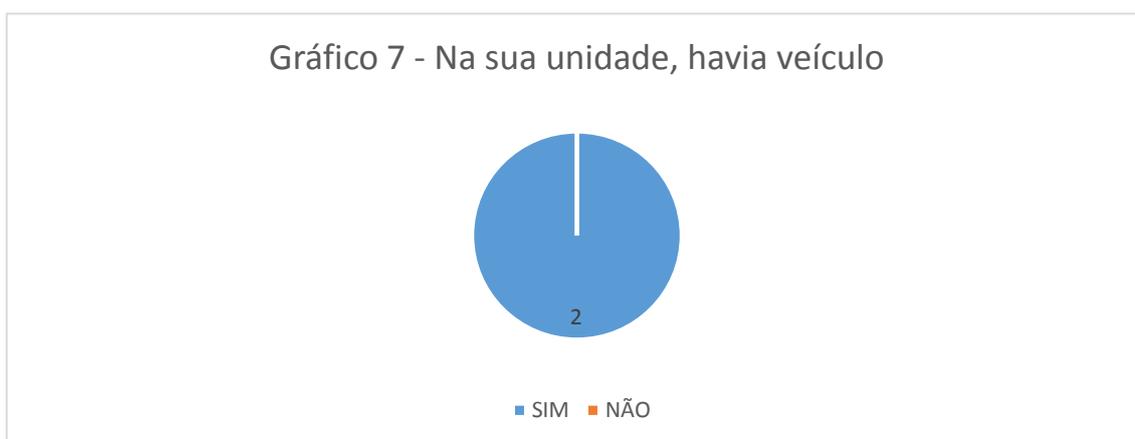
Entrevistado 1: O Conselho Tutelar, a gente sabe que na minha época, na nossa época, tu que também foi do Conselho Tutelar, já era difícil, as condições dos municípios, enfim, e agora está cada vez pior infelizmente, mas o papel do Conselheiro Tutelar é justamente dar assistência a essas famílias, o Conselho Tutelar, quando falha toda a rede, cai lá no Conselho Tutelar, e é uma forma da gente encaminhar, dando uma proteção as crianças e adolescentes, principalmente aquelas que são violentadas, mal tratadas, as vezes pela própria família, às vezes pela sociedade, enfim, então é uma forma de tu se aproximar dessas crianças, dessas famílias e encaminhar para um atendimento e muitas vezes até um de proteção , e até muitas vezes, infelizmente, em abrigos.

Para o Entrevistado 2, o papel do Conselho Tutelar está na propositura da política pública na área da criança e do adolescente. Quando se torna órgão apenas de atendimento direto, resolvendo abusos, maus-tratos e negligências contra crianças e adolescentes, o Conselho Tutelar, perde sua função de proponente de políticas públicas, para atingir a coletividade. Indiscutivelmente, é do Conselho Tutelar a melhor condição para propor políticas públicas que viabilizem um melhor atendimento das mazelas de crianças e adolescentes, inclusive pelo seu contato direto, este que não deve ser deixado de lado, entretanto, deve ser sempre somado a propositura de políticas públicas.

Entrevistado 2: Mais importante que nós estamos perdendo um pouco, é em relação a proposição da política pública. Ao propor a política pública, o conselheiro realmente consegue vislumbrar o um futuro da admissão das mazelas que afetam a sociedade. Tu pode dar um exemplo da educação infantil, que nós estamos sempre peleando buscando vaga, buscando a questão da própria condição insalubres que algumas comunidades vivem, que afetam diretamente no direito da criança, levar a criança na escola, no posto de saúde, então essas políticas públicas que eu acho que é o mais importante pro Conselheiro de debruçar e infelizmente, nós temos visto que hoje nós temos nos transformado num serviço de atendimento direto e a partir daí, estamos perdendo esta capacidade de política pública até pelo próprio tempo.

As perguntas seguintes têm a ver com a estrutura disponível nos Conselhos Tutelares, que viabilizam a atuação dos Conselheiros Tutelares de forma adequada. Elas foram respondidas apenas pelos 2 Corregedores oriundos do Conselho Tutelar.

Segundo o gráfico 7, como resta demonstrado, há sim uma base estrutural, com veículo para atendimento e averiguação de denúncias recebidas, essa informação é de suma importância, uma vez que é essencial a utilização de automóveis nas atribuições dos Conselheiros Tutelares, pelos deslocamentos no desempenho de suas atribuições.



Segundo informação retirada do gráfico 8, há computadores nos Conselhos Tutelares, também a corroborar com o entendimento de que há uma estrutura mínima disponibilizada aos Conselheiros Tutelares, para que possam desempenhar suas atribuições.



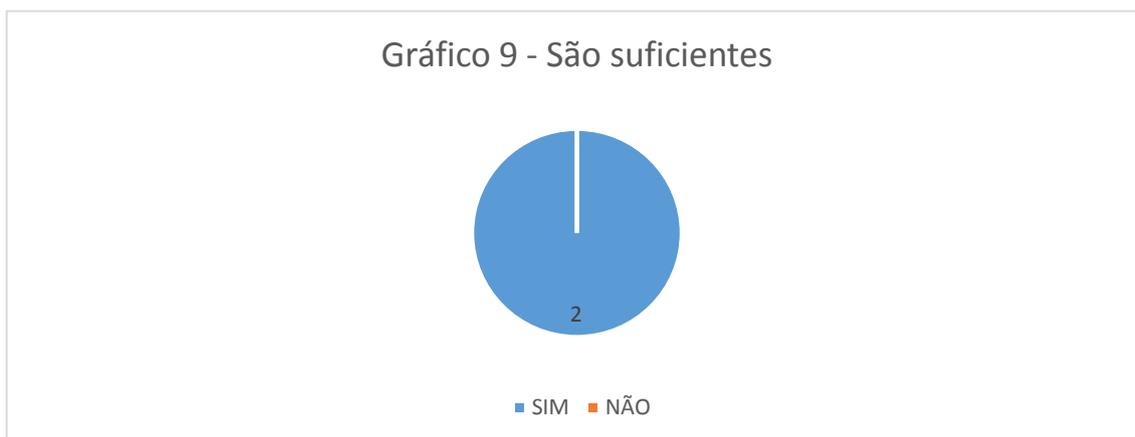
Por sua vez, segundo demonstra o gráfico 9, a entender dos Entrevistados, os computadores estão em quantidade suficiente a demanda atendida, com a ressalva

de que estão em quantidade inferior ao número de Conselheiros e de assistentes administrativos que atuam em cada microrregião:

Entrevistado 1: Computador nós tínhamos, mas não chegava a ter um pra cada Conselheiro na minha época, mas era suficiente, tinha a do administrativo, e os dos Conselheiros, se não me enganam, era um ou dois para atender os cinco Conselheiros para atender.

[...]

Entrevistado 1: era suficiente na época.



Conforme gráfico 10, também possuem telefone em suas unidades, para acionamento do plantonista, com a menção ao plantão centralizado que existe no Conselho Tutelar de Porto Alegre, que de forma geral, está disponível vinte e quatro horas por dia, bem como, tem telefones disponíveis durante todo este período. Caso haja alguma situação que necessite da atuação do Conselheiro Tutelar, de posse dos contatos de cada Conselheiro e de sua Microrregião, distribuem a demanda por região.

A situação descrita pelo Entrevistado 2, é que o plantão possui telefones disponíveis, mas que, em sua microrregião em específico, o plantonista não possuía telefones, por opção dos Conselheiros, uma vez que os mesmos possuem telefones próprios que utilizam para sua atividade.

Entrevistado 2: No plantão centralizado até tem. Nós aqui não temos até por opção. Nós aqui no nosso caso, optamos por não ter, a prefeitura até propôs, um limite, etc, nós optamos por não ter até porque a maioria dos colegas tem telefone.



No gráfico 11, tem-se referência à existência, comprovada pelos Corregedores entrevistados, de um sistema de informação voltado para atuação dos Conselheiros Tutelares em atendimento às crianças e aos adolescentes.

O que se verificou é que existe sistema de informatização, mas se restringindo a os expedientes de atendimento, trazendo informações sobre a criança, seu histórico, dados dos pais e atendimentos pretéritos, em suma, uma cópia dos expedientes físicos, que por facilitação na busca, acabaram por ser informatizados.

Entrevistado 1: sim, cada atendimento tem um expediente, na verdade toda a rede tem informação daquela família, a família, criança ou adolescente que é atendida na rede, todos da rede tem informação sobre aquela criança, internamente o Conselho também tem toda informação em relação aquela criança. Isso tem bastante informação sobre aquela família, se a gente por exemplo, cada criança que é atendida, precisar de alguma informação, é só procurar na rede, em atendimento e maiores informação sobre aquela família também tem, e o Conselho Tutelar, cada Conselho tem, não só na minha época, era pasta, uma pasta de expediente, e também no computador, informatizado.

O Entrevistado 2, com experiência como Corregedor, Conselheiro Tutelar e assistente administrativo do Conselho Tutelar, descreve que há uma resistência na informatização e na utilização de sistemas que auxiliem na atuação dos Conselheiros, uma vez que esta estrutura digital, como mencionado pelo Entrevistado 1, limita-se a digitalização dos expedientes.

Por sua vez, o desenvolvimento desta área esbarra na falta de conhecimento técnico específico, tanto dos Conselheiros Tutelares, tanto dos assistentes administrativos que lhes auxiliam nas questões administrativas. Também na falta de estrutura administrativa, que se matem, sem renovação, durante anos.

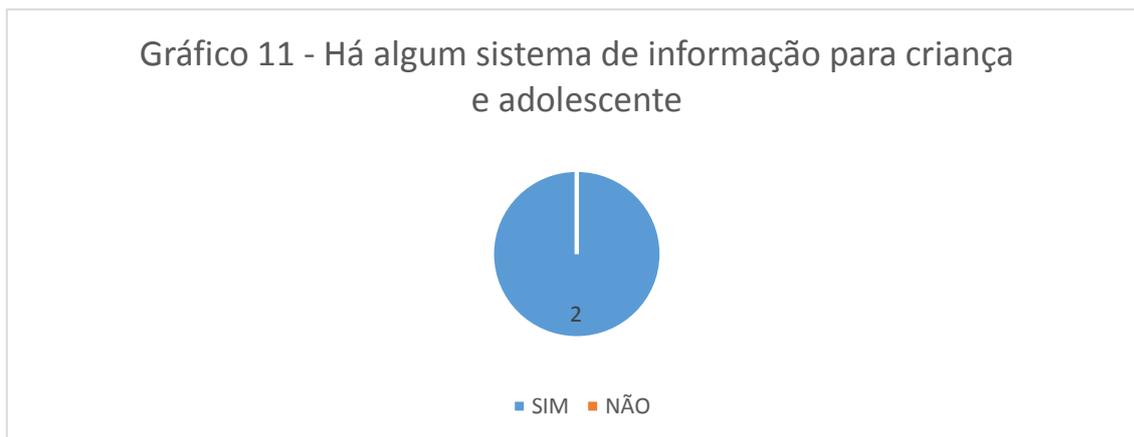
Resta que, um sistema de informatização que em verdade unifique as informações, bem como forneça uma estrutura melhor para atuação dos Conselheiros Tutelares, inexistente.

Entrevistado 2: Olha, tu sabe que isso aí é uma briga que vem desde o início do Conselho Tutelar, conseguir informatizar o Conselho, tem algumas tentativas, mas é um sistema que pouco funciona. Primeiro porque nós nunca conseguimos fazer com que esta estrutura administrativa acompanhasse a informatização, porque não bate tu ter um programa, se tu não tens uma estrutura administrativa que acompanhe, nós temos colegas Conselheiros que não sabem muito bem trabalhar com o computador, e também não é uma obrigação, ele tem que saber é defender a criança e o adolescente, não tem o suporte administrativo pra ti poder trabalhar com esses programas, que cada vez tem mais. Então, pra mim, uma coisa deveria acompanhar a outra e o nosso problema continua sendo a questão administrativa, que hoje nós temos a mesma estrutura administrativa de vinte anos atrás. Tu imagina a demanda que aumentou e a estrutura administrativa é a mesma.

[...]

Entrevistador: bom então assim, praticamente inexistente um sistema.

Entrevistado 2: unificado praticamente inexistente.



Inexistindo um sistema de informatização unificado, restando apenas as digitalizações de expedientes, os Entrevistados, foram perguntados se possuíam conhecimentos para operar esse sistema, conforme gráfico 12.

Ambos os Entrevistados atestaram ter conhecimentos para operar o sistema existente no Conselho Tutelar, mesmo que este não seja unificado e pouco auxilie no desenvolvimento de suas funções.



Mesmo que os Entrevistados tivessem conhecimentos para operar o sistema informatizado existente no Conselho Tutelar, apenas o Entrevistado 1 teve capacitação neste sentido. No caso do Entrevistado 2, a prática no uso do sistema deriva da vontade do próprio Conselheiro Tutelar: “Entrevistado 2: Não, isso é mais direto mesmo”.

Conforme gráfico 13, resta claro que não há uma uniformização dentro do Conselho Tutelar de Porto Alegre, pois a divisão por regiões, sem a adequada organização interna, acaba por deflagrar uma situação em que de um lado há capacitações e em outro ponto, resta inexistente.

Entrevistado 1: sim houve treinamento, houve mais de um treinamento, se não me engano, houve dois, eu participei de dois, que era justamente para preparar os Conselheiros Tutelares para acabar com o papel, que ia ser tudo informatizado.



Por fim, o eixo específico da Corregedoria de Porto Alegre, com questionamentos feitos aos quatro Corregedores entrevistados, a fim de verificar sobre a atuação do órgão, bem como, se está obtendo êxito no que tange promoção de políticas públicas voltadas para o Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes.

Primeiramente, foi perguntado qual o papel da Corregedoria e deste questionamento foram uníssonos os Entrevistados em mencionar a faceta coercitiva do órgão corregedor, corrigindo as falhas cometidas por Conselheiros Tutelares no desempenho de suas funções. Todavia, os Entrevistado excederam essa interpretação e atingiram outros pontos sobre o papel da Corregedoria.

O Entrevistado 1 menciona uma conduta, que para ele é disseminada na Corregedoria de Porto Alegre, no sentido de atribuir vantagem ilícita para Conselheiros Tutelares denunciados, de forma a utilizar-se do procedimento previsto em lei, para fazer com que os prazos não sejam respeitados, e isso enseje uma absolvição. Esta conduta praticada por alguns Corregedores, acaba por tornar ineficaz a atuação da Corregedoria.

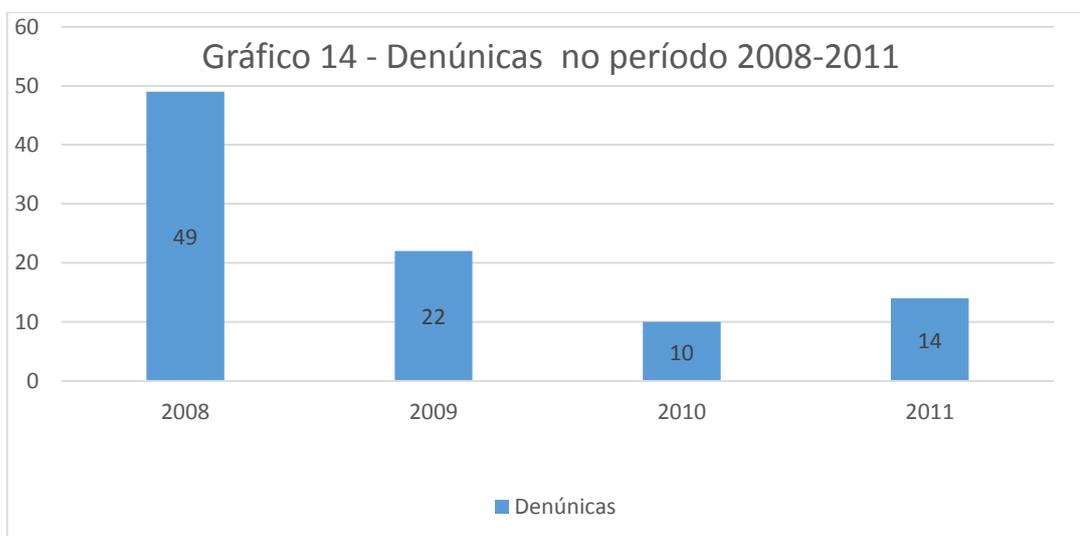
[...] mas eu lembro assim que quase todos, a maioria, já estava expirado o prazo, entendeu, então tu tinha que absolver porque foi expirado. Teve uns dois ou três só que eu peguei o caso recente. Mais, os membros da Corregedoria, o que acontece, eu particularmente, todos os membros de Corregedoria que existe, de polícia, não acho muito eficaz assim, porque se o camarada quiser, mesmo que ele tenha cometido algo lá enfim, quem está na Corregedoria, os membros que estão quiserem abafar o caso, abafam, deixando expirar, chamando mais gente, daí quando vê, expirou o prazo e passou. Então eu, não, particularmente, acho eficaz.

O Entrevistado 2 menciona outro papel do órgão corregedor, qual seja a de promover a capacitação dos Conselheiros Tutelares: “[...]Então, num primeiro momento, além não só corrigir, mas também propor ao Conselho Tutelar a qualificação, acompanhar junto ao próprio colegiado as dificuldades que eles apresentam [...]”.

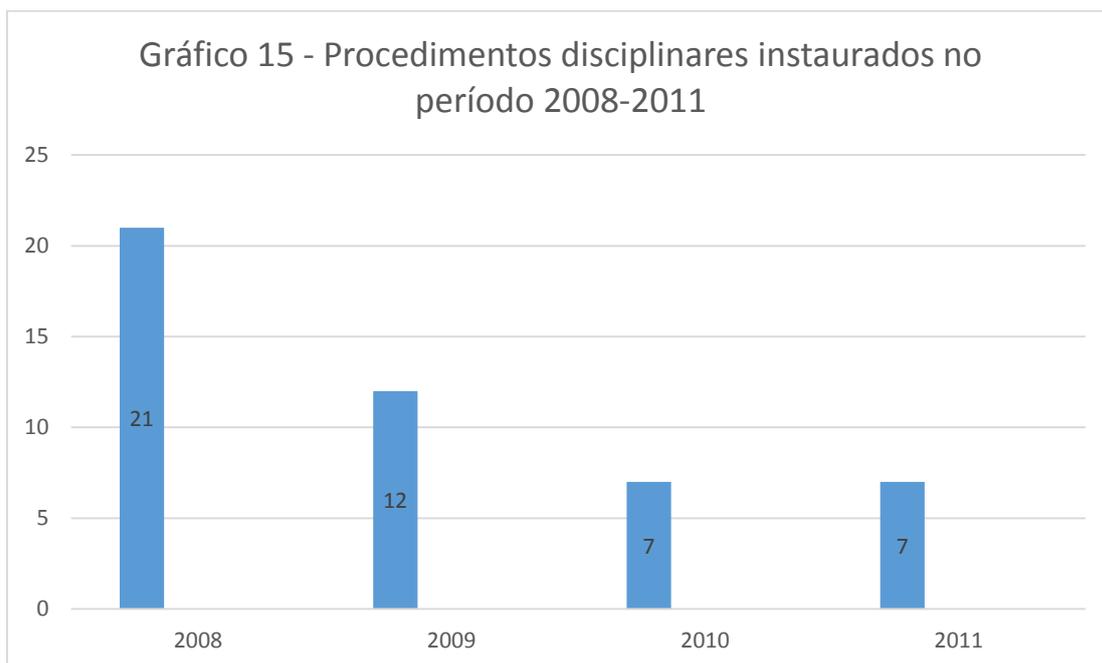
O Entrevistado 3 destaca o papel de apoio da Corregedoria aos Conselheiros Tutelares, bem como, sua atuação, muitas vezes, servindo de garantidor da conduta destes, uma vez que, devido as condições de atuação, quais seja, abandono, maus-tratos e negligência, acabam por serem alvo de denúncias vazias, que servem apenas para prejudicar o Conselheiro.

[...] porque a corregedoria existe para apoiar os Conselheiros nas mais, digamos assim, nas maiores dificuldades que eles têm, em conseguir atender o público [...] muitas vezes, tem pessoas que não gostam do Conselheiro e tem alguma rixa contra o Conselheiro e aí gratuitamente fazem acusações, dizem que o Conselheiro foi relapso, que Conselheiro não desempenhou seu trabalho assim por diante. E denunciam na Corregedoria e a gente vai verificar, às vezes, que 99% dos casos são balelas, são denúncias vazias, porque às vezes é uma rixa simplesmente que a pessoa tem com o Conselheiro, então vou lá te ralar, vou lá Corregedoria, fofocar, fazer, abrir um processo administrativo, aí a gente, o Corregedor, recebe os processos administrativos e o que acontece, nós vamos verificar, todas as testemunhas da história, igual qual é a denúncia, que o Conselheiro fez e o que o Conselheiro deixou de fazer, perguntamos para as possíveis testemunhas e assim por diante, e a maioria dos casos, dá justamente dá o contrário, que o Conselheiro não foi relapso, que o Conselheiro fez as coisas direitinho, ele deu encaminhamento, ou seja, a Corregedoria então, a grande importância da Corregedoria, é desempenhar a função de Corregedor, digamos assim, olhar, qual e como está o trabalho dos Conselheiros Tutelares, esse é o papel geral e agora, de outra forma, nós podemos também, às vezes fazer a defesa do Conselheiro, quando existe casos, aonde ele é acusado, a maioria das vezes injustamente e você tem que ter o órgão que fiscaliza, órgão que faz o contraponto, no caso é a Corregedoria, que faz e que cumpre esse papel.

No questionamento referente ao número de denúncias recebidas em cada ano, no período destacado para esta pesquisa, 2008 até 2011, objetivando a uniformização dos dados coletados, foi solicitado a um dos entrevistados apenas, tendo em vista que atualmente ainda faz parte da Corregedoria, os dados, a serem enviados a posteriori. A resposta obtida, enviada pelo Entrevistado 3, foi de que no período 2008 até 2011, foram recebidas 95 denúncias contra a atuação de Conselheiros Tutelares em Porto Alegre. Por mais que seja grande o número de denúncias recebidas por ano, como se pode observar, esse número vem caindo, a exceção do último ano, que se manteve.



Por sua vez, destas denúncias, menos da metade tornou-se um procedimento disciplinar, o que se reporta as menções feitas pelos Entrevistados no que se refere, de um lado, as falsas denúncias, com intento de prejudicar os Conselheiros e, de outro ponto, a possibilidade de atribuição de vantagens para Conselheiros Tutelares, por parte dos Corregedores, a fim de utilizarem da estrutura procedimental do órgão para produzir uma absolvição sumária, ou evitarem a instauração do procedimento disciplinar.



Após, foi perguntado qual o encaminhamento era dado às denúncias na Corregedoria, sendo que todos os Entrevistados foram unânimes em atestar o procedimento previsto no Regimento Interno da Corregedoria, se iniciando na abertura do procedimento disciplinar, reduzido a termo ou por provocação de qualquer cidadão; após, encaminhado para distribuição a um Corregedor, que fará relatório indicando a instauração do procedimento ou não, remetendo assim, para o colegiado da Corregedoria, em sessão plenária.

Instaurado o processo disciplinar, este torna-se uma sindicância, que respeitadas as normas previstas no Regimento Interno, bem como os princípios da ampla defesa e do contraditório, resultará em um parecer para a penalização ou absolvição.

Entrevistado 3: Exatamente, garantindo todos os prazos, garantia de defesa pros dois lados, assim por diante, como se fosse um processo judicial.

O relatório também é apresentado ao colegiado, em sessão plenária, a fim de promover a votação. Em caso de condenação com advertência, suspensão sem remuneração ou perda da função, ou absolvição, esta é remetida para a Prefeitura, que confirmará ou rejeitará a decisão do colegiado e por fim remeterá ao arquivamento.

Entrevistado 2: Normalmente as denúncias da Corregedoria são recebidas por protocolo da Corregedoria e distribuídas pelo Presidente para um dos membros da Corregedoria fazer a avaliação. O membro Corregedor, são dois membros Corregedor, um que faz a avaliação e um depois que analisa também. A partir daí, dependendo do relatório do Corregedor, vai à votação do plenário da Corregedoria e ali é tomada de acordo com os votos dos Corregedores, a advertência ou o arquivamento, ou alguma punição proposta que daí vai encaminhado ao Prefeito Municipal que faz a publicação se for o caso.

Por sua vez, o Entrevistado 4 menciona ser desnecessária a identificação do denunciante, o que contraria, em tese, os requisitos previstos no art. 23 e incisos do Regimento Interno, que remete a imperiosa necessidade de qualificação do autor da denúncia. Evidente, que pela prática dos Corregedores, detendo o entendimento do que é mais adequado, acabam por relativizar a legislação, a fim de promover, de forma mais eficaz, suas competências.

Entrevistado 4: O encaminhamento, as denúncias qualquer cidadão pode fazer e dependendo da situação não precisa se identificar, ela chega lá e é aberto o processo, depois vai para colegiado da Corregedoria aquele processo e ele é distribuído entre os Corregedores e cada Corregedor tem um número x de processos para analisar eles e dá parecer para depois levar de volta para o plenário da Corregedoria.

Em seguida foi perguntado quais penalidades são impostas aos Conselheiros Tutelares, que conforme o Regimento Interno e a Lei.7.394/93, foram mencionadas as três possíveis penalidades: “**Entrevistado 2:** Sim, que são três: a advertência, a suspensão e a perda do mandato, se for o caso”.

Entretanto, também foi feita a menção de que existindo um procedimento disciplinar e aberta a sindicância para apuração das irregularidades, os casos de penalidades são quase nulos, atingindo a totalidade quando versa sobre a perda de função. Esta constatação deixa clara a existência de atribuição de vantagens indevidas para Conselheiros Tutelares, bem como, deixa claro, que o papel da Corregedoria nem sempre é atingido.

Entrevistado 1: As penalidades também, eu acho muito brandas, é feito, depende o delito, e aí pode ser suspensão, suspensão renumerada ou não renumerada, ou até a perda de mandato, aí então eu nunca vi ninguém perder

o mandato pela Corregedoria. Normalmente é suspensão, advertência, advertir somente verbalmente, ou por escrito, enfim, então é verbalmente, advertência e depois se for o caso é suspensão, suspender por alguns dias, ou o extremo que é a perda do mandato.

Perguntados se a Corregedoria cumpre com seu papel, de forma unânime, foi declarado que a Corregedoria não está cumprindo seu papel frente ao Conselho Tutelar e, conseqüentemente, na promoção de políticas públicas: **Entrevistado 2:** “Não tem cumprido, não tem cumprido”.

Uma das razões apontadas na pesquisa foi a morosidade na qual a Corregedoria atua, muitas vezes, incentivando o transcorrer dos prazos e a inércia dos procedimentos, a fim de não penalizar um ou outro Conselheiro Tutelar:

Entrevistado 1: Cumpri em chamar, enfim, faz todo o trâmite, acho que é muito moroso, se a Corregedoria fizesse ali, dentro do tempo, enfim que tivesse como punir a pessoa, seria ótima a Corregedoria, mas da forma que eu vejo a Corregedoria, eu não vejo que tem funcionalidade assim, teria que agilizar, se os processos fossem agilizados aí iria funcionar.

Da mesma forma, o Entrevistado 4 faz menção a necessidade de revisão do procedimento coercitivo da Corregedoria, uma vez que as penalizações são muito brandas, e que o efetivo desenvolver das atribuições da Corregedoria, acaba por esbarrar na legislação defasada.

Entrevistado 4: Olha eu acho que tem que passar por uma revisão, a lei que criou a Corregedoria, pra mim, ela é uma lei muito branda, como já falei, acho que tinha que ser uma lei mais severa, mais firme, acho que tinham que ter punições maiores para determinados casos e houve casos tremendos que a gente não conseguiu fazer aquilo que a gente queria como Corregedor, por causa da lei, tem que usar a lei, então quando tu aplica a lei, só quem pode mudar é a Câmara de Vereadores.

Nesta linha, foi perguntado quais as principais dificuldades enfrentadas pela Corregedoria. Analisando-se as entrevistas, são inúmeras as dificuldades enfrentadas pela Corregedoria, entretanto, suas maiores mazelas são a desvalorização do órgão perante a sociedade e os próprios Conselheiros Tutelares; a composição equivocada; o despreparo de seus membros; a falta de estrutura, bem como, a legislação extremamente branda. Frisam-se as menções feitas, derivadas de outros questionamentos, no que se refere a outorga de vantagens indevidas em prol de Conselheiros Tutelares.

Quanto a desvalorização do órgão corregedor, esta se vislumbra a partir das intimações para depoimentos, incluindo do denunciado, bem como, das testemunhas

de acusação e defesa, que em grande parte dos casos, se ausentam das convocações.

Entrevistado 1: Uma de ser atendido, quando a gente faz um, quando a gente chama a pessoa para fazer um depoimento, as pessoas não vão, então essa é uma dificuldade, as pessoas tipo assim, parece que as pessoas não dão valor a Corregedoria, não dão importância para a Corregedoria. Eu lembro que todos que eram indiciados para ir lá depor, enfim, eles não compareciam, não compareciam, então eu acho que é uma grande dificuldade, é essa, de que as pessoas deem valor para a Corregedoria.

Referindo-se a composição deficitária da Corregedoria, a crítica é objetivada a partir do entendimento de que a formação feita por Conselho Tutelar, Conselho dos Direitos da Criança e Adolescentes, Poder Executivo Municipal e Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente acaba por criar uma Corregedoria que não viabiliza continuidade em seus procedimentos, ou seja, devido à rotatividade oriunda do Conselho dos Direitos de Crianças e Adolescentes, bem como, do Fórum Municipal, na troca de seus indicados à Corregedoria, muitos procedimentos acabam prejudicados e interrompidos.

Entrevistado 2: Pra mim, as principais dificuldades da Corregedoria começa pela sua composição, nós temos uma composição da Corregedoria entre Conselheiros Tutelares, Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, Fórum Municipal e Governo, que nem sempre estão comprometidos com a importância da Corregedoria dentro da estrutura do Conselho Tutelar de Porto Alegre. [...] entendo que a Corregedoria deveria ser paritária, paritária Conselheiro Tutelares e Governo. Existe aquela ideia que a partir do Conselho Municipal a sociedade está representada, mas eu entendo que a sociedade está representada pelo próprio Governo que eleger, na Corregedoria, não deixa de estar representada pelo Governo que eleger e os Conselheiros também foram eleitos pela sociedade. Se nós observamos as outras Corregedorias que existem a maioria é até purista? A Corregedoria Ministério Público, só tem Promotores. A Corregedoria dos Tribunais de Justiça só tem Desembarcadores e Juizes, não existe um membro externo, e nós ainda teríamos metade do Governo. Assim a gente poderia ter uma maneira de cobrar mais a participação da própria Corregedoria e não haver o que é um problema também, a substituição muito constante dos membros Corregedores. A solução de continuidade do processo sempre ser muito grande, tu ter um Corregedor que está com um determinado processo, quando vê o Conselho Municipal troca por N motivos, que pode ser do próprio Corregedor, pela própria estrutura do Conselho Municipal, e aquilo tem que começar do zero. Então, se perde prazos, não se consegue concluir determinado processo, exatamente por essa renovação que é muito grande dos membros. Então a solução seria ter uma Corregedoria paritária, metade Conselheiros Tutelares e metade Governo.

Também o despreparado dos Corregedores frente a essencial competência da Corregedoria. Há sim, uma peculiaridade nas funções do órgão corregedor, quais sejam, a atuação pautada no conhecimento da legislação, inclusive para verificação

de competências e atribuição de penalizações; também, conhecimento do sistema de garantias de direitos de crianças e adolescentes.

Neste sentido, importante que o Corregedor tenha um determinado conhecimento na área do direito, assim como, do tema criança e adolescente, obtido em áreas como ciências jurídica e sociais, bem como, no curso de assistência social, para que se possa atuar de forma eficaz como Corregedor.

Há, no desempenho das funções de Corregedor, um requisito intrínseco de preparação e qualificação, que não pode ser deixado em segundo plano.

Entrevistado 3: Olha, digamos assim, dificuldade que temos é que talvez a lei, aonde cite, ali escrito, como é que se de convoca um Corregedor, quais poderão ser os Corregedores, ali eu acho que atualmente as pessoas que são escolhidas, elas devem ser bastante preparadas, principalmente, não quero dizer isso porque eu tenho formação na área de direito, nada disso, mas assim, as pessoas têm uma formação, uma qualificação, porque? Porque são processos administrativos que exigem muito conhecer jurídico, se exige o conhecimento da lei, onde se aplica a lei, ou seja, a pessoa tem que ter um discernimento nesta área, para ser Corregedor.

[...]

Entrevistado 3: para ir lá conciliar, ah vai lá, representa a nossa Secretaria, representa Conselheiro da criança e adolescente, mas aí as pessoas chegavam lá e nem sabia o que estavam fazendo, aí então, ou seja, não ajudavam, mais atrapalhavam, faziam assim questões básicas, ou seja, as pessoas têm que estar preparadas para ser Corregedores.

[...]

Entrevistado 3: mas poderia ser mais qualificado, com pessoas que tem conhecimento na área jurídica, facilitaria o trabalho, e deixaria, até, inclusive, mais dinâmico no momento que se precise.

Por sua vez, a falta de estrutura reflete diretamente na atuação dos Corregedores, que possuem, em suas atribuições, o instituto da fiscalização, que acaba por ser inviabilizada: “**Entrevistado 4:** Eu acho que estrutura, a Corregedoria deveria ter uma estrutura melhor, nós temos dificuldade até para pedir um carro para fazer uma averiguação, para fazer uma auditoria, uma visita no Conselho”.

Também a existência da legislação branda, que resulta em uma efetividade reduzida nos procedimentos disciplinares promovidas pela Corregedoria, visto que, em grande parte, não imputam penalidades aptas a coibir novas irregularidades: “**Entrevistado 4:** o problema da Corregedoria hoje, primeiro é a lei, que acho muito fraca, muito branda”.

Após, foi perguntado os casos que marcaram a trajetória de cada um dos Entrevistados, nas suas atuações como Corregedores, deste questionamento personalíssimo resultaram mais diversas respostas, incluindo a negativa de menção

a algum caso determinado, visto que a atuação do Corregedor engloba muitos casos e se torna difícil recordar de algum em específico.

No entanto, alguns dados se fizeram presentes neste questionamento. O Entrevistado 1, também não recordando fato determinado, menciona que o mais presente, no período como Corregedor, foi o abuso de função, ou seja, o uso da função em benefício próprio, conforme disciplina o art. 16, inciso I, da Lei 7.394/93:

Entrevistado 1: não lembro nenhuma assim específico assim, mas o que me chamou assim, foi o uso indevido, as vezes até o uso de viatura, isso é o mais corriqueiro assim, é questão de horário, de não cumprir horário, de uso indevido de equipamentos, às vezes a própria viatura, e o que mais chama atenção assim.

Para o Entrevistado 3, o mais marcante em sua passagem pela Corregedoria, foi a atuação do órgão no apoio as falsas denúncias feitas contra Conselheiros Tutelares, uma vez que, a Corregedoria deve penalizar quando houver provas neste sentido, e de forma lógica, promover a absolvição e até mesmo a defesa do Conselheiro, em casos em que restar comprovada sua inocência.

Entrevistado 3: [...] um caso que mais me marcou, é que quando, no momento, eu era Presidente da Corregedoria dos Conselhos Tutelares, eu fui chamado no MP, Ministério Público, e o Ministério Público me fez um questionamento, incisivo, dizendo que nós não dávamos nenhum resultado a respeito de um caso que estava dentro da Corregedoria dos Conselhos Tutelares, e que o Ministério Público já havia se manifestado, e já havia perguntado a respeito de como estava a tramitação e que não havia chegado nenhuma resposta lá, até inclusive, naquele momento, o Promotor de Justiça, chegou a me ameaçar, dizendo que se vocês não fizeram nada, você vai ser preso, e eu olhei assim pra ele, mas calma lá, estou aqui pra saber qual é caso primeiro. Aí ele colocou qual era o caso, aí foi uma maneira, um item, desde daí, inclusive, que disse, olha só a importância do Conselho, da Corregedoria. Existiu uma ideia, de que o Conselheiro tinha feito, já condenava o Conselheiro por causa daquilo, e sem verificar quais as provas, então ele já tinha uma opinião formada a respeito do assunto.

Entrevistador: e a Corregedoria já tinha evoluído nesta questão?

Entrevistado 3: exatamente, a Corregedoria sabia como era, e, então, ou seja, veio me perguntar, o que vocês estão fazendo a respeito? Daí eu conversei com o Procurador, com o Promotor Geral aliás, e aí esclareci pra ele que o nosso trabalho estava sendo feito, e que, principalmente, as provas contra o Conselheiro em questão, não eram substanciais, não tinham assim provas cabais, dizendo, não esta prova aqui era insustentável, ou seja, as provas eram fracas, ou seja, era o contrário, e que se não chegasse mais nenhum dado novo, nós não teríamos condições de dizer que o Conselheiro era o culpado naquele momento, ou seja, o encaminhamento que estava sendo dado, era o encaminhamento de salvação do Conselheiro, ou seja, não fez coisa errada, não é pra ser punido.

[...] daí olha a importância da Corregedoria nesses casos aonde o Conselheiro é condenado assim antes de terminar o processo administrativo, ou seja, o Conselheiro naquele momento foi salvo, pela Corregedoria dos Conselhos Tutelares, perante o Ministério Público.

Ao final, o Entrevistado 4 fez referência a um caso específico, de maus-tratos a um menino que foi vítima de violência cometida pelos pais e, após uma ocorrência, foi remetido, novamente, a sua casa onde foi agredido e veio a óbito. Esse caso ensejou o indiciamento, por negligência, de três Conselheiros Tutelares, visto que foram avisados na primeira ocorrência e nada fizeram.

Entrevistado 4: [...] o caso que mais me marcou, de todos eles, foi do menino Andrei, menininho de 3 anos, que o menino foi morto pela mãe e pelo pai, aquele caso ali foi o pior e aquele processo andou foi de mão em mão, ninguém queria analisar ele, ninguém queria dar o parecer, já estava com quase 600 folhas e veio parar para mim e eu que dei o parecer, inclusive incriminando 3 (três) Conselheiros por negligência, para mim foi o caso pior. [...] analisando aquele processo e até porque foram duas agressões, a primeira ele foi parar no pronto socorro da Lomba do Pinheiro e a médica encaminhou ele para baixa e avisou os Conselheiros, só que aí ele ficou 30 dias lá e aí deram alta, a médica quando soube que ia dar alta, avisou os Conselheiros de novo, estão dando alta para o menininho, aí dessa segunda vez, ele veio para casa e dias depois, deram outra surra nele e foi parar no mesmo pronto-socorro da Lomba do Pinheiro e acabou falecendo, foi uma coisa terrível, marcou muito, a todos nós, mexeu com os Conselheiros, mexeu com a sociedade e para nós da Corregedoria foi uma coisa muito triste analisar esse processo, foi terrível.

Por fim, as sugestões para melhoria da Corregedoria, estas extremamente amplas, entretanto, há um consenso no sentido de alteração na legislação vigente, qual seja o Regimento Interno da Corregedoria e a Lei 7.3.94/93, vislumbrando uma adequação as funções da Corregedoria.

O Entrevistado 1 menciona a falta de funcionalidade, ou seja, por inúmeras razões, em especial, a atribuição de vantagens para Conselheiros Tutelares, a Corregedoria perde prazos nos procedimentos disciplinares, o que enseja uma absolvição dos Conselheiros Tutelares denunciados. Também a falta de punições, derivada desta atribuição de vantagem aos Conselheiros Tutelares, que, mesmo sendo condenados, acabam por sofrerem uma pena branda, não gerando uma coerção adequada e, por consequência, não coibindo novas irregularidades.

Entrevistado 1: A Corregedoria é justamente pessoas comprometidas, pessoas comprometidas infelizmente se tornam um órgão político, são pessoas assim carta marcada para ir para lá, muitas vezes para proteger os seus. Então deveria ter uma forma de mudar esta forma de escolher os membros, eu acho que se mudasse os membros da forma de que, também não sei dizer como, não sei dizer, é para ter funcionalidade na Corregedoria, porque não funciona, essa é a visão que eu tenho, que não funciona, os casos expiram, expiram, não vi ninguém ser punido nesses sete anos.

O Entrevistado 2 menciona a alteração da legislação com viés a alteração da composição da Corregedoria, pois sendo formada apenas por Conselheiros Tutelares

e representantes do Poder Executivo, promoveria o maior comprometimento, bem como, tornaria mais eficaz a atuação do órgão corregedor.

Entrevistado 2: Acho que primeiramente nós temos que rever a Lei, rever a Lei da Corregedoria no sentido de buscar os membros paritários, poderíamos trabalhar sem uma discussão entre três, seis e oito membros, e a partir disso, paritariamente os Conselheiros Tutelares que já temos cinquenta Conselheiros Tutelares e membros do Governo indicados aí pelo Governo. Acredito que desta maneira nós poderíamos ter maior comprometimentos destes Corregedores, com a própria Corregedoria, com os prazos, porque são funcionários públicos, que tem as suas obrigações, e o Conselheiro Tutelar, que sempre esteve muito presente, nós nunca tivemos muito problemas na Corregedoria com os Conselheiros Tutelares, que entende da importância da Corregedoria, mas sim com os outros membros que há dificuldade. Acredito que assim nós já começaríamos a melhorar bastante a Corregedoria tendo a mudança dos membros, que precisa uma mudança legal.

Por sua vez, o Entrevistado 3, também se referindo a alteração da legislação pertinente a Corregedoria, promove esta sugestão com o intento de haver requisitos para a escolha de Corregedores mais capacitados, que detenham cursos e conhecimentos na área da atuação da Corregedoria, a fim de qualificar o órgão e suas competências.

Entrevistado 3: exato, então uma pequena modificação na Lei, aonde convoque pessoas que estão digamos assim preparadas, que tenham assim, talvez um conhecimento jurídico para ajudar, que seja necessário isso, mas que tenha conhecimento para ajudar a somar o trabalho que vai ser realizado. Por que?? Porque é um trabalho especialíssimo, certo, não é um trabalho fácil de se fazer. Por que? Porque tu estás ali entre aspas, julgando um Conselheiro Tutelar no seu trabalho, dizendo se está fazendo um bom trabalho, ou um mal trabalho, então não é qualquer um que pode chegar e dizer isso, teria que ter um estudo no caso, uma sindicância, mas a pessoa que está fazendo a sindicância deve estar bem preparada. Então é isso, digamos assim, que eu luto para as mudanças ocorrerem e que eu creio que ao longo do tempo, agora em 2015, nós temos assim que ver, que até inclusive o pessoal que está atualmente no Governo está tendo esta visão, e que acham que a Corregedoria deve ser alguma coisa que venha a somar o trabalho dos Conselheiros Tutelares. É essa que é a grande questão, a grande sacada.

Ao final, o Entrevistado 4, se referindo a imperiosa necessidade de alteração da legislação pertinente, a faz com viés na infraestrutura a ser melhorada na Corregedoria dos Conselhos Tutelares de Porto Alegre. Essa infraestrutura necessária diz respeito a pessoas aptas a auxiliarem na área administrativa da Corregedoria, bem como, estrutura física a viabilizar a fiscalização e a coerção de irregularidades praticadas por Conselheiros Tutelares.

Entrevistado 4: Até no decorrer das respostas, mas eu vejo assim, eu fui para lá escolhido pelo Fórum de Entidades que trabalham com Criança e Adolescente em Porto Alegre, um Fórum com mais de 500 instituições e eu fui indicado várias vezes, terminava o mandato e me indicavam de novo, me indicavam de novo, fui Presidente, Vice-Presidente da Corregedoria e fiquei como Corregedor por um bom tempo. É, eu acho assim que, infelizmente a nossa Corregedoria é como outras instituições, que nós temos em nosso país, que são instituições muito frágeis, em leis muito brandas, eu vejo assim, acho que tem que passar por uma revisão essa lei, acho que vocês, o pessoal da Câmara de Vereadores, deveria fazer uma análise dessa lei e ver o que se pode ser modificado ou melhorado. Eu acho que inclusive a questão da infraestrutura tem que estar na lei, o que precisa para Corregedoria funcionar, 1 (um) carro, 2 (dois) carros, tantos funcionários, tantos estagiários, tantos administrativos para os Corregedores poderem fazer um bom trabalho, porque a maioria dos Corregedores ali, porque não dizer todos, tem o seu trabalho fora, ou um é funcionário público, outro é autônomo, outro é isso, é dirigente de entidade, outro tem empresa, então ali é um cargo voluntário, não ganhamos nada para ser Corregedor, então eu acho que montar uma equipe boa que pudesse dar uma boa assessoria aos Corregedores para fazerem um bom trabalho, a partir daí eu acho que a qualidade do trabalho iria melhorar muito, são muitas denúncias e muitos processos, e os processos às vezes demoram muito para chegar na mão do Corregedor, é lamentável, fica lá o processo parado, o fato que foi denunciado que é uma coisa urgente porque urgente, porque envolve criança, adolescente e negligência dos direitos da criança e do adolescente, não poderia esperar tanto, tinha que cair ali, para alguém para analisar. Não acontece, justamente por isso, acredito pela falta de estrutura, então tem que ter estrutura.

Diante de todos os dados obtidos e da análise promovida nas entrevistas com os Ex-Corregedores, foi possível identificar alguns fatores que são importantíssimos para atuação da Corregedoria e que possuem reflexo direto na resposta a problemática do estudo, devendo ser analisados com atenção, o que é o objeto das considerações finais do presente estudo.

CONCLUSÕES

Nesta pesquisa, analisou-se a atuação da Corregedoria dos Conselhos Tutelares de Porto Alegre, nas suas formas fiscalizadora e coercitiva, objetivando a promoção de políticas públicas no Sistema de Garantias de Direitos. A presente análise, para fins de melhor obtenção de resultados, restringiu-se, precipuamente, ao período compreendido entre os anos de 2008 e 2011

No primeiro capítulo, entendeu-se que com o advento da Constituição Federal de 1988, bem como, pela promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990, ambos influenciados pela Convenção Internacional dos Direitos da Criança, que se alterou todo o panorama sociojurídico referente a crianças e adolescentes.

Junto a este novo sistema normativo, surgiu a teoria da proteção integral, que assumiu a condição de eixo-fundamental do direito da criança e do adolescente em construção, bem como, trouxe um inovador conjunto de princípios, com o objetivo de nortear o trato com crianças e adolescentes; e inaugurou o Sistema de Garantias de Direitos, a fim de criar uma rede de atendimento integrado e compartilhado, assim, criando condições para dar maior efetividade ao trabalho desempenhado por órgãos governamentais e não governamentais, assim como pela sociedade civil, quando no atendimento de crianças e adolescentes.

Por sua vez, ao ingressar-se no Sistema de Garantias de Direitos, deflagrou-se o papel fundamental que é desempenhado pelos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, bem como, pelo Conselho Tutelar na promoção, defesa e garantia dos direitos de crianças e adolescentes.

O primeiro capítulo encerra fazendo uma análise pormenorizada da atuação, assim como, das funções dos Conselhos dos Direitos, destacando a articulação entre todos os integrantes dos Sistema de Garantias, com fim a maximizar a atuação destes, bem como, a promoção de intervenções conjuntas, a fim de atender todas as demandas existentes. Aos Conselhos dos Direitos foi outorgada a essencial função de planejar ações e definir estratégias para a solução das problemáticas que envolvam crianças e adolescentes.

O segundo capítulo, também em referência ao importantíssimo Sistema de Garantia de Direitos, dá enfoque a atuação de outro órgão, o Conselho Tutelar, que

em destaque ao princípio da Municipalização, tem o contato mais direto com crianças e adolescentes.

O capítulo procede uma análise detalhada do Conselho Tutelar, deste sua criação, composição e procedimentos, até suas atribuições frente ao Sistema de Garantias de Direitos, assim como, o estudo das atribuições outorgadas aos seus membros, os Conselheiros Tutelares, objetivando entender a posição do órgão no que tange ao desenvolvimento de políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes e por consequência, promovendo a garantia dos direitos destes.

Com a gama de atribuições outorgadas ao Conselho Tutelar pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, bem como, sendo estruturado para ser um órgão autônomo; imbuído na condição de autoridade pública; e tendo a natureza não jurisdicional, torna-se o órgão a quem incumbe a proteção aos direitos das crianças e adolescentes

Com a finalidade de zelar pelo efetivo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, assim como, pela aplicação dos direitos assegurados no Estatuto, o Conselho Tutelar assume posição de destaque no Sistema de Garantias de Direitos, bem como, é ele agente principal na indicação e no desenvolvimento de políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes, por estar em contato direto com as suas problemáticas.

Ao final, o terceiro capítulo faz-se um estudo detalhado da Corregedoria dos Conselhos Tutelares de Porto Alegre, fazendo a escolha pelo município gaúcho devido ao pioneirismo na criação do órgão corregedor.

A análise do Regimento Interno da Corregedoria, permitiu visualizar a composição paritária entre Conselhos dos Direitos, Conselhos Tutelares, Fórum Municipal e Poder Público, assim como, as suas competências, fiscalizatória, coercitiva, administrativa e social, frente à atuação do Conselho Tutelar.

Destaca-se, perante a pesquisa produzida, que a atuação eficaz e adequada da Corregedoria, não só objetiva a melhoria do Conselho Tutelar e de suas competências, mas também, promove a melhoria da rede de atendimento, que por consequência lógica atinge a sistemática de garantia de direitos, gerando uma inegável contribuição para o efetivo atendimento de crianças e adolescentes.

Para obter-se dados detalhados e para que fosse possível entender a atuação da Corregedoria, suas deficiências, suas contribuições e o caminho de avanço deste

órgão frente ao seu papel de auxílio nas políticas públicas no Sistema de Garantias de Direitos, foi efetuada a pesquisa de campo, junto a quatro Ex-Corregedores.

Destes entrevistados, dois foram oriundos do Conselho Tutelar, um advindo do Fórum Municipal, e o último com a origem no Conselho dos Direitos das Crianças e Adolescentes. Foi feita esta escolha tentando obter informações pertinentes as inúmeras facetas do órgão corregedor, bem como, tentando verificar diferenças em suas atuações, devido as suas origens diferenciadas.

Os resultados obtidos foram surpreendentes. Primeiramente foi feito um eixo pessoal, o qual todos os quatro entrevistados responderam. Esta etapa servia para criação de um perfil do Corregedor que atua em Porto Alegre. O resultado foi que o Corregedor é homem, possui o ensino superior incompleto e que há uma tendência a escolha de cursos que não tem ligação direta, ou até mesmo indireta, com as funções da Corregedoria e com a área da criança e do adolescente.

Por sua vez, o segundo eixo, este sendo específico aos Corregedores oriundos do Conselho Tutelar, objetivou a visualização da situação deste órgão e de sua atuação. O resultado foi que, há uma tendência por haver Conselheiros com mais de três anos de atuação, ensejando logicamente uma predisposição para concorrerem por um segundo mandato, assim como, a indicação, na pesquisa, de que efetivamente logram êxito nas eleições para este segundo mandato. De forma oposta, o grande período na função também demonstra uma tendência de não punição dos Conselheiros, uma vez que não se verifica perda de funções.

Outro dado importante refere-se as capacitações dos Conselheiros, que conforme a pesquisa, é implícito ao Conselho Tutelar e ocorre de forma regular, entretanto, por mais que hajam capacitações disponíveis aos Conselheiros Tutelares, a publicidade e a distribuição destas não se dá de maneira uniforme, gerando uma situação em que uma microrregião e seu Conselho Tutelar recebem capacitações frequentes, e de outro lado, um outro Conselho Tutelar não recebe as mesmas capacitações.

A escolha pela atuação como Conselheiros Tutelares gerou respostas diversas, diversificando de cada Conselheiro e de sua experiência de vida, o que refletiu na forma que veem o papel do Conselho Tutelar.

Segundo obtido na pesquisa, o papel do Conselho Tutelar é dar assistências para crianças e adolescentes e suas famílias, agindo na garantia de seus direitos, todavia, a função precípua do Conselho Tutelar está na propositura da política pública

na área da criança e do adolescente. Quando se torna órgão apenas de atendimento direto, acaba por perder sua função de proponente de políticas públicas, para atingir grandes grupos de crianças e adolescentes.

Esta atuação coletiva e não apenas individual, frente a crianças e adolescentes, é o papel fundamental do Conselho Tutelar.

Diante disto, há a imperiosidade de averiguação quanto a estrutura do Conselho Tutelar para pôr em prática as suas atribuições. O que foi verificado é que o Conselho Tutelar, de forma geral, possui automóveis, computadores e telefones para uso em suas funções, todos estes em condições e quantidades condizentes com a necessidade do Conselho Tutelar.

Entretanto, quanto a um sistema informatizado voltado para a melhoria e agilização do atendimento no Conselho Tutelar, este mesmo que exista, em sua forma genérica, restringe-se a cópias digitais de expedientes físicos, que pouco auxiliam no desenvolvimento do atendimento de crianças e adolescentes. Também restou evidenciado que, por mais que os Corregedores saibam operar o sistema existente, este conhecimento foi adquirido na prática, pois apenas em alguns casos é feita a instrução do Conselheiro.

Por derradeiro, ingressou-se no eixo específico à Corregedoria, objetivando sua visualização de forma ampla e especificada. Desta análise, via entrevista de todos os Ex-Corregedores, percebeu-se que o papel da Corregedoria é ser órgão de fiscalização e coerção, corrigindo as falhas cometidas por Conselheiros Tutelares no desempenho de suas funções.

Somam-se ao papel da Corregedoria, a promoção de qualificações dos Conselheiros Tutelares e a função de garantidor das condutas dos membros do Conselho Tutelar, por vezes promovendo a defesa destes.

Por entendimento lógico, a partir do momento que se percebe que o Conselho Tutelar é o órgão de contato direto com crianças e adolescentes, assim como, é dele a melhor posição para propor políticas públicas, a fim de melhor promover, garantir e defender os direitos das crianças e adolescentes, torna-se evidente o papel da Corregedoria no apoio a esta função.

Quando o órgão corregedor atua frente suas funções naturais, fiscalizando e penalizando condutas irregulares de Conselheiros Tutelares, bem como, instigando a capacitação constante destes, para viabilizar um melhor atendimento, acaba por gerar reflexos na atuação do próprio Conselho Tutelar.

Estes reflexos geram uma cadeia de promoção, garantia e defesa de direitos. Quando a Corregedoria fiscaliza e coíbe irregularidades, está melhorando a atuação do Conselho Tutelar e de seus membros, assim como, quando os instiga a promoverem suas qualificações constantes.

Isto possibilita com que haja um desempenho adequado e eficaz das funções da Corregedoria, resulte no final desta cadeia, em uma atuação mais adequada e eficaz do Conselho Tutelar, que por sua vez, enseja um melhor atendimento às crianças e adolescentes e deflagra um ambiente propício a propositura de políticas públicas voltadas para a promoção, garantia e defesa dos direitos da criança e do adolescente.

Entretanto esta é a situação ideal, onde o papel da Corregedoria é cumprido, bem como, gera reflexos uniformes por toda cadeia de atendimento e enseja em resultados efetivos ao final.

Neste sentido, há de se perceber que inúmeras problemáticas criam barreiras para perfectibilização do plano ideal. Primeiramente, as denúncias feitas, em número que não pode ser desprezado, não acabam gerando um procedimento disciplinar, que mesmo quando instaurados acabam por resultar ou em absolvição, por perda de prazos; ou em sanções brandas, advertência e suspensão sem remuneração.

Inexistem penalizações de Conselheiros Tutelares no sentido de perda da função, que por sua vez evidencia a pouca efetividade da função coercitiva do órgão Corregedor.

Também, a desvalorização do órgão perante a sociedade e os próprios Conselheiros Tutelares, consequência da penalização branda ou inexistente; a composição equivocada, formada por órgãos que não trazem contribuição ao colegiado; o despreparo de seus membros, com falta de qualificações; a falta de estrutura, tanto física, quanto de pessoal; bem como a legislação extremamente branda.

Frisa-se as menções feitas no que se refere a outorga de vantagens indevidas em prol de Conselheiros Tutelares. Esta problemática atua de forma a desqualificar a Corregedoria, acarretando em uma lógica perda de funções e de efetividade.

Exposto o ideal de atuação, assim como, as barreiras enfrentadas pelo órgão corregedor dos Conselhos Tutelares, é imperioso responder se a Corregedoria, em conclusão, cumpre o seu papel. A resposta é unânime em dizer que não. A

Corregedoria não está cumprindo seu papel frente ao Conselho Tutelar e, conseqüentemente, na promoção de políticas públicas.

O que resta, diante de um panorama de distanciamento entre o ideal e a prática, é analisar a situação e tentar visualizar sugestões que mudem este cenário atual da Corregedoria dos Conselhos Tutelares de Porto Alegre.

A sugestão mais necessária é a alteração na legislação vigente, vislumbrando uma adequação das funções da Corregedoria, assim como, objetivando a) a maior funcionalidade para a Corregedoria; b) a alteração da composição, sendo formada apenas por Conselheiros Tutelares e representantes do Poder Executivo, e assim promovendo o maior comprometimento, bem como, tornando mais eficaz a atuação do órgão corregedor; c) a criação de requisitos para a escolha de Corregedores mais capacitados, que detenham cursos e conhecimentos na área da atuação da Corregedoria, a fim de qualificar o órgão e suas competências; e d) uma melhoria da infraestrutura da Corregedoria dos Conselhos Tutelares de Porto Alegre, com pessoas aptas à auxiliarem na área administrativa, bem como, estrutura física, a viabilizar a fiscalização e a coerção de irregularidades praticadas por Conselheiros Tutelares.

É possível concluir que a existência da Corregedoria já é indício da nova panorâmica na área da criança e do adolescente. Promovendo-se análises periódicas da estrutura do Sistema de Garantias de Direitos, bem como, apresentando alterações na legislação e na dinâmica de atuação do órgão corregedor, será apenas questão de tempo para que a rede de atendimento se perfectibilize, a fim de garantir direitos e políticas públicas para crianças e adolescentes.

REFERÊNCIAS

AMARAL E SILVA, Antônio Fernando do *et al.* **Estatuto da criança e do adolescente** – comentários jurídicos e sociais. São Paulo: Malheiros, 1991.

AMIN, Andréa Rodrigues. **Evolução histórica do direito da criança e do adolescente**. Apud. MACIEL, Kátia (Coord.). Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos. Rio de Janeiro: Lumen Juris/IBDFAM, 2006.

AMORIM, Divino Marcos de Mello. **Conselheiro (a) Tutelar** – Desincompatibilização de seu(s) membro(s) – Necessidade – Aplicação analógica do art. 1º, inciso II, alínea 1, da Lei Complementar 64/90. 2004, disponível em: http://www.mp.pr.gov.br/cpca/telas/ca_doutrina.html, acessado 14 de abril de 2015.

ARAGÃO, Ailton de Souza. **Rede de proteção social e promoção de direitos: contribuições do conselho tutelar para a integralidade e a intersetorialidade** (Uberaba - MG). Tese (Doutorado em Ciências) – Curso de Pós-Graduação de Enfermagem em Saúde Pública. Escola de Enfermagem de Ribeirão Preto, Ribeirão Preto/MG, 2012.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios**. 9ª ed. Malheiros. São Paulo, 2005.

BENINCÁ, Alexsandra Pizzetti; CUSTÓDIO, André Viana; PAGANINI, Juliana. **A Democracia Participativa como Instrumento de Garantia dos Direitos Fundamentais: Uma Anotação do Conselho de Direitos no Município de Criciúma**. Artigo Científico. Criciúma/Paraná. Disponível em: www.mppr.mp.br/arquivos/File/Sistema_Garantias_ECA_na_Escola.pdf, acesso em 10 de novembro de 2015.

BETIATE, Luciano. **Conselho Tutelar Liberte-se!** Desvendando atribuições corrigindo erros. Encontrando a chave para um conselho tutelar verdadeiramente eficiente. Experimente! Ibiporã/Paraná: Nova Graf, 2009.

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

BRASIL, **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**, Estatuto da Criança e do Adolescente. Brasília, DF: Senado Federal, 1990.

BRASIL, **Lei n 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm. Acessado em 14 de abril de 2015.

BRASIL, **Lei nº 12.010, de 03 de agosto de 2009**. Dispõe sobre adoção; altera as Leis nos 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, 8.560, de 29 de dezembro de 1992; revoga dispositivos da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, e da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12010.htm. Acesso em 14 de abril de 2015.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 2012.

CALVENTO, I **Congresso Ibero-Americano de Juizes de Menores**.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito constitucional**. 6ªed. Revista. Coimbra: Almedina, 1995.

COBERLLINE, Gisele. **Convenção dos Direitos das Crianças – Direitos de Todos**. disponível em: <http://www.egov.ufcs.br/portal/conteudo/conven%C3%A7%C3%A3o-dos-direitos-da-crian%C3%A7a-direito-de-todos>), acessado em 19 de novembro de 2015.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

CONANDA. **Parâmetros de Funcionamento dos Conselhos Tutelares**. Brasília: CONANDA, 2001.

CONANDA, **Resolução nº 170, de 10 de dezembro de 2014**. Altera a Resolução nº 139, de 17 de março de 2010 para dispor sobre o processo de escolha em data unificada em todo o território nacional dos membros do Conselho Tutelar. Disponível em: <http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/conselho-nacional-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-conanda/resolucoes/resolucao-no-170>. Acessado em 14 de abril de 2015.

COPATTI, Livia Copelli. **O Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente e os instrumentos de participação social para garantia de direitos no município de Sananduva**. Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2011.

COSTA, Ana Paula Motta. **As Garantias Processuais e o Direito Penal Juvenil, com limite na aplicação da medida socioeducativa de internação**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

COSTA, Marli Marlene Moraes da. **Políticas Públicas e Violência Estrutural**. In LEAL, Rogério Gesta; REIS, Jorge Renato dos (org). **Direitos Sociais & Políticas Públicas: desafios contemporâneos**. Tomo 5. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2005.

COSTA, Marli M. M. da, HERMANY Ricardo. **A concretização do princípio da dignidade humana na esfera local como fundamento do estado democrático de direito frente à pobreza, à exclusão social e à delinquência juvenil**. Revista do Direito, Santa Cruz do Sul, n. 26, p. 165-187, jul./dez. 2006.

COSTA, Paulo Motta. **Elementos que favoreceram e incidiram sobre a criação do Conselho Tutelar**. Apud Conselho Tutelar. Canoas: Ulbra, 2011.

CURY, MARÇURA & GARRIDO. **Estatuto da criança e do adolescente anotado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

CURY; Munir (Org.). **Estatuto da Criança e do Adolescente comentado**. 10.ed. atualizada por Munir Cury. São Paulo: Malheiros, 2010.

CUSTÓDIO, André Viana. **A responsabilização do conselheiro tutelar**. Artigo. Disponível em: <http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=1639>, acessado em 19 de agosto de 2015.

CUSTÓDIO, André Viana. **Teoria da Proteção Integral**: Pressupostos para compreensão do Direito da Criança e do Adolescente. Criciúma: Unesc, 2008.

CUSTÓDIO, André Viana. **Direitos da Criança e do Adolescente e Políticas Públicas**. Artigo, 2008. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2254, acessado em 19 de agosto de 2015.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Estatuto da Criança e do Adolescente comentado**. Org. Munir Cury. São Paulo: Malheiros, 1998.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Estatuto da Criança e do Adolescente comentado**. 8°. Ed. Org. Munir Cury. São Paulo: Malheiros, 2006.

DEL-CAMPO, Eduardo Roberto Alcântara; OLIVEIRA, Thales Cezar de. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. 3. Ed. São Paulo: Atlas, 2007.

DIGIÁCOMO, Murilo José. **Algumas considerações sobre a composição do Conselho Tutelar**. 2008. Disponível em: http://www.mp.pr.gov.br/cpca/ca_doutrina.html, acessado em 19 de agosto de 2015.

DIGIÁCOMO, Murilo José. **Instrumentos jurídicos para garantia do Direito à educação**. Apud Direito à Educação: uma questão de Justiça. São Paulo: Malheiros, 2004.

DIGIÁCOMO, Murilo José. **O sistema de garantias de direitos da criança e do adolescente e o desafio do trabalho em “rede”**. Disponível em: http://www.mppr.mp.br/arquivos/File/Sistema_Garantias_ECA_na_Escola.pdf. Acesso em: 02 out. 2015.

ELIAS, Roberto João. **Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente**. De acordo com o novo Código Civil. 4. Ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

FERRAJOLI, Luigi. **Derechos y garantías: la ley del más débil**. Madrid: Trotta, 2006.

FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo; BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos e. **O Conceito de “Relevância Pública” na Constituição Federal**. Artigo. 2004. Disponível em: www.revistas.usp.br/rdisan/article/download/80685, acesso em 19 de agosto de 2015.

FONSECA, Antonio Cezar Lima. **Direitos da Criança e do Adolescente**. São Paulo: Atlas, 2011.

FORTES, Cristina Lazzarotto. **Políticas Públicas em Direção à Prevenção da Violência contra Crianças e Adolescentes**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Curso de Pós-Graduação em Direito, Universidade de Santa Cruz do Sul, 2007.

FREIRE, Fernando. **Abandono e adoção**: Contribuições para uma cultura de Adoção II. Curitiba: Gráfica Vicentina Ltda, 1994.

FREITAS, Juarez. **A interpretação sistemática do direito**. São Paulo: Malheiros, 1995.

GARCÍA, Manuel Calvo; SOLA, Natividad Fernández. **Los Derechos de la Infancia y de la Adolescencia**. Primeiras Jornadas sobre Derechos humanos y libertades fundamentales. Espanha: Mira Editores, 2000.

GOHN, Maria da Glória. **Os conselhos municipais e a gestão urbana**. In SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Governança democrática e poder local. A experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004 p. 66.

GONÇALVES, Maria Dinair Acosta. **Proteção Integral**. Paradigma Multidisciplinar do Direito Pós-Moderno. Porto Alegre/RS: Alcance, 2002.

ISHIDA, Válter Kenji. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Doutrina e jurisprudência. 8. Ed. São Paula: Atlas, 2006.

KAMINSKI, André Karst. **O Conselho Tutelar como mecanismo para efetivação da proteção integral da criança e do adolescente**. Dissertação (Mestrado em Direito), Unisinos, São Leopoldo, 2005.

KONSEN, Afonso Armando. **Conselho Tutelar, Escola e Família: parcerias em defesa do direito a educação**. Artigo, 2008. Disponível em: <http://www.mp.rs.gov.br/infancia/doutrina/id194.htm>, acessado em 14 de abril de 2015.

LEAL, Rogério Gesta. **Administração Pública, Estado e Sociedade: novos paradigmas**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

LIBERATI, Wilson Donizeti; CYRINO, Públio Caio Bessa. **Conselhos e Fundos no Estatuto da Criança e do Adolescente**. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

LIMA, Miguel M. Alves. **O Direito da Criança e do Adolescente: Fundamentos para a abordagem principiológica**. Tese (Doutorado em Direito) – Curso de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001.

MACIEL, Kástia Regina Ferreira Lobo Andrade (Coord). **Curso de Direito da criança e do adolescente**. Rio de Janeiro: Lumen Juris/IBDFam, 2006.

MARQUES. Márcio Thadeu Silva. **Uma visão jurídica da ética do Conselho Tutelar**. São Paulo, 2010.

MASERA, Elizabeth dos Santos; MORAES, José Carlos Sturza. **Conselhos Tutelares, impasses e desafios**. A experiência de Porto Alegre. Volume I. Porto Alegre: Dom Quixote, 2006.

MENDES, Moacyr Pereira. **A proteção integral da criança e do adolescente: novidade utópica ou realidade esquecida?** Artigo, 2010. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br>, acessado em 14 de abril de 2015.

MÉNDEZ, Emilio Garcia. **Adolescentes e Responsabilidade Penal: um debate Latino Americano**. Realização AJURIS, ESPM, FESDEP. Porto Alegre: 2000.

MULLER, Cristina Maria. **Direitos Fundamentais: a proteção integral de crianças e adolescentes no Brasil.** In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIV, n° 89, 2011.

NAHRA, Clícia Maria Leite. **A representação do executivo municipal nos conselhos gestores de políticas públicas.** (mimeo) 2007.

NAHRA, Clícia Maria Leite; BRAGAGLIA, Monica. **Conselho tutelar: gênese, dinâmica e tendências.** Canoas, RS: ULBRA, 2002.

NOGUEIRA, Paulo Lúcio. **Estatuto da Criança e do Adolescente comentado.** 3° ed. Revisado e ampliado. São Paulo: Saraiva, 1998.

OLIVEIRA, Heloisa Helena de. **Proteção Integral da criança e do adolescente é responsabilidade de todos.** Artigo, 2013. Disponível em: <http://congressoemfoco.uol.com.br/opiniaocolumnistas/protecao-integral-da-crianca-e-do-adolescente-e-responsabilidade-de-todos>, acessado em 14 de abril de 2015.

PEREIRA, Tânia da Silva. **A Convenção e o Estatuto.** In: _____. (Org). *Estatuto da Criança e do Adolescente: Lei 8.069/90: Estudos “Sócio-Jurídicos”.* Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

PEREIRA, Tânia da Silva. **Direito da Criança e do adolescente.** 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

PEREIRA, Tânia da Silva. **Direito da Criança e do Adolescente – Uma Proposta Interdisciplinar.** 2ª ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

PESTANA, Dênis. **Manual do Conselheiro Tutelar.** Da Teoria à Prática. 1ª ed., Curitiba, Juruá, 2008.

PIOVESAN, Flávia. **Ações Afirmativas da Perspectiva dos Direitos Humanos.** Artigo (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo), 2005.

PORTO ALEGRE, **Decreto nº 11.681, de 16 de janeiro de 1997.** Altera o Decreto nº 11.122, de 07-10-1994, que define o Regimento Interno da Corregedoria dos Conselhos Tutelares e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nphbrs?s1=000012081.DOCN.&l=20&u=%2Fnetahml%2Fsirel%2Fsimples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT>, acessado em 14 de outubro de 2015.

PORTO ALEGRE, **Lei nº 7.394, de 28 de dezembro de 1993.** Altera a Lei nº 6787/91, cria funções populares providas mediante cargos em comissão, mecanismos de controle, funcionamento e organização interna dos conselhos Tutelares e dá outras providências. Disponível em: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu_doc/Lei_7394.pdf, acessado em 14 de outubro de 2015.

PORTO ALEGRE, **Relatório de Prestação de Contas.** Período: novembro de 1999 a outubro de 2000. Coordenação dos Conselhos Tutelares de Porto Alegre, Microrregião 2, página 14.

RAMIDOFF, Mário Luiz. **Direito da Criança e do Adolescente.** Por uma propedêutica jurídico-protetiva transdisciplinar. Tese (Doutorado em Direito) – Curso de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2007.

RIVERA, Deodato. **Posicionamento da sociedade civil frente ao Estatuto da Criança e do Adolescente e o Código de Menores**. In: A criança e seus direitos. Rio de Janeiro: PUC-RIO/FUNABEM, 1990.

SANTIAGO, Mayane Alves Silva. **Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes e as Dificuldades Enfrentadas pelo Conselho Tutelar**. Monografia (Graduação em Direito), Faculdade Farias Brito, Fortaleza/Ceará, 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Liv. do Advogado, 1998.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição de 1988**. 3.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

SEDA, Edson. **A criança e o direito alternativo: um relato sobre o cumprimento da doutrina da proteção integral à criança e ao adolescente no Brasil**. Campinas: ADÊS, 1995.

SÊDA, Edson. **ABC do Conselho Tutelar**. Artigo, 1992. Disponível em: www.mp.am.gov.br/caop-ij/ABC%20DO%20CONSELHO%20TUTELAR.doc. Acessado em 19 de agosto de 2015.

SILVA, Christian L.; SOUZA-LIMA, José E. **Políticas públicas e indicadores para o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Saraiva, 2010 – cap.2.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 20ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

SILVA, José Luiz Mônaco da. **Estatuto da Criança e do Adolescente: Comentários**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

SOARES, Judá Jessé de Bragança. **Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado**. 8. ed. Coord. Munir Cury. São Paulo: Malheiros, 2006.

SOUZA, Ismael Francisco de; SOUZA, Marli Palma. **O Conselho Tutelar e a Erradicação do Trabalho Infantil**. Criciúma: Unesc, 2010.

SOUZA, I. F., CABRAL, J., & BERTI, R. B. **O reconhecimento do direito da criança e do adolescente à convivência familiar e comunitária no Brasil**. Espaço Jurídico (Joaçaba), 2010.

SOUZA, Marilene Proença Rebello de; TEIXEIRA, Danile Caetano da Silva; SILVA, Maria Carolina Yazbek Gonçalves da. **Conselho Tutelar: um novo instrumento social contra o fracasso escolar?** Artigo, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo>. Maringá, acessado em 14 de abril de 2015.

STEIN, Rosa Helena. **A descentralização como instrumento de ação política e suas controvérsias**. Serviço Social & Sociedade. São Paulo: n.54, 1997.

TAVARES, Patrícia. **O Conselho tutelar**. Apud MACIEL, Kátia Regina F. Lobo de Andrade (Coord.). Curso de direito da criança e do adolescente. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

TRAVASSOS, Patrícia. **Curso da Criança e do Adolescente**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

VERONESE, Josiane Rose Petry; CUSTÓDIO, André Viana. **Direito da Criança e do Adolescente para o concurso de Juiz do Trabalho**. São Paulo: EDIPRO, 2011.

VERONESE, Josiane Rose Petry. **Direito da criança e do Adolescente**. Série Resumos. Florianópolis: OAB/SC, 2006.

VERONESE, Josiane Rose Petry. **Interesses Difusos e Direitos da Criança e do Adolescente**. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

VOGEL, Arno. **Conselho Tutelar: a comunidade resolvendo os problemas da comunidade**. [s.l]: Unicef, 1991.

XAUD, Geysa Maria Brasil. **O cuidado na formação de Conselheiros Tutelares: relato de experiência em pequenas comunidades amazônicas**. Apud Cuidado e vulnerabilidade. Coord. Tânia da Silva Pereira e Guilherme de Oliveira. São Paulo: Atlas, 2009.

ANEXO 1- ENTREVISTA REALIZADA COM OS EX-CORREGEDORES DO CONSELHO TUTELAR DE PORTO ALEGRE

1. EIXO GERAL

1.1. Sexo: F M

1.2. Formação/Escolaridade.

Ensino fundamental ensino médio ensino superior pós-graduação

1.2.1. Caso tenha respondido graduação ou pós-graduação, citar curso:

1.3. Há quanto tempo você trabalha como Conselheiro (a) Tutelar?

6 meses 1 ano 2anos 3 anos mais que 3 anos.

1.4. Você já participou de capacitações relativas a criança e adolescente?

sim não

1.4.1. Quantas?

10 15 20 25 ou mais nenhuma

1.5. Por que decidiu ser Conselheiro (a) Tutelar?

1.6. Na sua opinião, qual é o papel do conselho tutelar?

2. Eixo Específico: Conselho Tutelar:

2.1 Na sua unidade, há veículo?

()sim ()não

2.1.1. Se a resposta for sim, quantos? ().

2.2 Possui Computador?

()sim ()não

2.2.1. Se a resposta for sim, quantos? _____

2.2.2. É suficiente? ()sim ()não

2.3. Dispõe de telefone celular para acionar o plantonista?

()sim ()não

2.4. Há algum sistema de informação para infância e adolescência?

2.4.1. ()sim ()não Qual? _____.

2.4.2. Você sabe operar? ()Sim () Não

2.4.2.1. Se a resposta for sim, você recebeu algum treinamento? ()sim ()não

3. Eixo Específico: Corregedoria:

3.1. Para você, o que é a Corregedoria e qual o seu papel?

3.2. Quantas denúncias e atendimentos foram registrados na Corregedoria nos anos de:

2008 _____

2009 _____

2010 _____

2011 _____

3.3. Que encaminhamento é dado às denúncias na Corregedoria?

3.4. Quais penalidades são impostas ao Conselheiro Tutelar?

3.5. Na sua opinião, a Corregedoria cumpre com o seu papel?

3.6. Aponte as principais dificuldades na Corregedoria?

3.7. Qual o(s) caso(s) que mais marcaram na sua trajetória como Corregedor?

3.8. Quais são suas sugestões para a melhoria da Corregedoria de Porto Alegre?

ANEXO 2- TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Título do Projeto: A Corregedoria dos Conselhos Tutelares e as políticas públicas no Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente.

- I- O estudo terá contribuição para a área da criança e do adolescente, visto que esmiúça desde a principiologia que constitui a Teoria da Proteção Integral, hoje, marco da reformulação de pensamento ao entorno do tema, bem como, ingressa no âmago dos órgãos de proteção, Conselhos de Direitos e Conselhos Tutelares, para conseguir atingir a Corregedoria e sua parcela na efetivação dos objetivos pretendidos pelos órgãos de proteção. A pesquisa atinge posição fundamental no estudo da criança e do adolescente quando traça sua análise, principalmente, sobre a Corregedoria, tendo em vista tratar-se de órgão de controle que fiscaliza o funcionamento dos Conselhos Tutelares e também exerce vigilância sobre os serviços e atividades funcionais dos Conselheiros Tutelares, especialmente quanto ao cumprimento das atribuições.
- II- Serão feitas entrevistas individuais, com Ex-Corregedores, em número de 4 (quatro), utilizando-se câmara filmadora, gravador, papel e caneta, a fim de averiguar as atribuições, relação com as políticas públicas de atendimento à criança e adolescentes, bem como, toda problemática oriunda do cargo.
- III- Considerando o número reduzido de participantes, bem como a objetivação de menor influência, não há riscos advindos das entrevistas.
- IV- Os benefícios objetivados são a melhor compreensão da função desempenhada pela Corregedoria, órgão de função una, para a promoção de políticas públicas na área da criança e do adolescente.
- V- A presente pesquisa é custeada com recursos do próprio mestrando (pesquisador).

Pelo presente Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, declaro que autorizo a minha participação neste projeto de pesquisa, pois fui informado, de forma clara e detalhada, livre de qualquer forma de constrangimento e coerção, dos objetivos, da

justificativa, dos procedimentos que serei submetido, dos riscos, desconfortos e benefícios, assim como das alternativas às quais poderia ser submetido, todos acima listados.

Ademais, declaro que, quando for o caso, autorizo a utilização de minha imagem e voz de forma gratuita pelo pesquisador, em quaisquer meios de comunicação, para fins de publicação e divulgação da pesquisa.

Fui, igualmente, informado:

- da garantia de receber resposta a qualquer pergunta ou esclarecimento a qualquer dúvida acerca dos procedimentos, riscos, benefícios e outros assuntos relacionados com a pesquisa;
- da liberdade de retirar meu consentimento, a qualquer momento, e deixar de participar do estudo, sem que isto traga prejuízo à continuação de meu cuidado e tratamento;
- da garantia de que não serei identificado quando da divulgação dos resultados e que as informações obtidas serão utilizadas apenas para fins científicos vinculados ao presente projeto de pesquisa;
- do compromisso de proporcionar informação atualizada obtida durante o estudo, ainda que esta possa afetar a minha vontade em continuar participando;
- **da disponibilidade de tratamento médico e indenização, conforme estabelece a legislação, caso existam danos a minha saúde, diretamente causados por esta pesquisa;**
- de que se existirem gastos adicionais, estes serão absorvidos pelo orçamento da pesquisa.

O Pesquisador Responsável por este Projeto de Pesquisa é Elizandro Silva de Freitas Sabino – Telefone (051) 9702-6656

O Orientador Responsável por este Projeto de Pesquisa é o Professor André Viana Custódio – Telefone (051) 9655-6142

O presente documento foi assinado em duas vias de igual teor, ficando uma com o voluntário da pesquisa ou seu representante legal e outra com o pesquisador responsável.

O Comitê de Ética em Pesquisa responsável pela apreciação do projeto pode ser consultado, para fins de esclarecimento, através do telefone: (051) 3717 7680.

Data __ / __ / ____

Nome e assinatura do
Paciente ou Voluntário

Nome e assinatura do
responsável pela obtenção do
presente consentimento

Nome e assinatura do
Responsável Legal, quando
for o caso