

**FUNDAÇÃO EDUCACIONAL MACHADO DE ASSIS  
FACULDADES INTEGRADAS MACHADO DE ASSIS  
CURSO DE DIREITO**

**FERNANDA PAWLOWSKI**

**O PROCESSO DEMOCRÁTICO E SUAS REPERCUSSÕES NA ESCOLHA  
DOS CONSELHEIROS TUTELARES  
TRABALHO DE CURSO**

Santa Rosa  
2019

**FERNANDA PAWLOWSKI**

**O PROCESSO DEMOCRÁTICO E SUAS REPERCUSSÕES NA ESCOLHA  
DOS CONSELHEIROS TUTELARES  
TRABALHO DE CURSO**

Monografia apresentada às Faculdades Integradas Machado de Assis, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Letícia Lassen Petersen

Santa Rosa  
2019

**FERNANDA PAWLOWSKI**

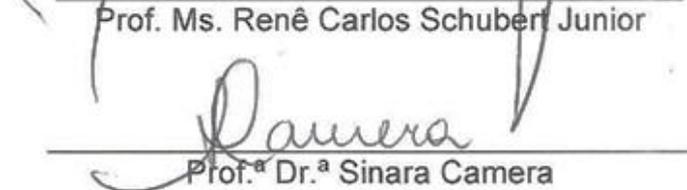
**O PROCESSO DEMOCRÁTICO E SUAS REPERCUSSÕES NA ESCOLHA DOS  
CONSELHEIROS TUTELARES  
TRABALHO DE CURSO**

Monografia apresentada às Faculdades Integradas Machado de Assis, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Banca Examinadora

  
Prof.ª Dr.ª Leticia Lassen Petersen – Orientadora

  
Prof. Ms. René Carlos Schubert Junior

  
Prof.ª Dr.ª Sinara Camera

Santa Rosa, 09 de dezembro de 2019.

## **DEDICATÓRIA**

Dedico este trabalho de monografia assim como todas as minhas conquistas, a meus pais Ivan (em memória) e Velci, em especial aos meus filhos Matheus, Eduardo (em memória) e Ruggiero e meu esposo Gilberto, os quais me impulsionaram e deram força para concluir esta etapa. E a todos que de alguma forma contribuíram para minha chegada até aqui.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus por me proporcionar este momento, aos meus familiares por terem sido minha base nesta caminhada, pelo apoio incondicional e palavras de carinho nas horas de desânimo e cansaço. Agradeço imensamente a Professora Leticia por ter tido o privilégio de ser sua orientanda, a instituição pelo aconchego e a todos os maravilhosos professores que tive a honra de ser aluna.

“A tarefa não é tanto ver aquilo que ninguém viu, mas pensar o que ninguém ainda pensou sobre aquilo que todo mundo vê”.

Arthur Schopenhauer

## RESUMO

A presente pesquisa aborda o processo democrático e suas repercussões na escolha dos conselheiros tutelares. Nessa seara, a delimitação temática do estudo em questão está voltada em elucidar o processo democrático, suas competências e atribuições, bem como os seus desafios para a efetivação dos direitos da criança e do adolescente. O problema parte da premissa em analisar o cumprimento dos critérios elencados no art. 136 do ECA, e a compatibilidade com as funções a eles afetas no momento da designação para o exercício do cargo. Para isso, a pesquisa será realizada por meio de estudo doutrinário e jurisprudencial. O objetivo versa sobre duas discussões: inicialmente a discussão dos benefícios do processo democrático para a escolha dos conselheiros tutelares, para então analisar o contraponto, percebendo os obstáculos existentes nesse modo de escolha. Por sua vez os objetivos específicos são analisar o trâmite do processo na formação do conselho tutelar, analisar a proteção da infância e do adolescente, bem como pesquisar acerca da função institucional do Conselho Tutelar como órgão. O método a ser utilizado na presente pesquisa caracteriza-se como hipotético-dedutivo, com abordagem qualitativa. Será baseado em pesquisa bibliográfica e documental (jurisprudência e textos normativos) para então discorrer acerca das percepções sobre o “dever ser” e os obstáculos à efetivação dos anseios de efetivação da proteção integral por meio do trabalho dos conselheiros tutelares. Diante disso, o estudo se propõe a verificar como se dá o processo democrático de escolha dos conselheiros tutelares, considerando os avanços nessa seara participativa, destacando as perceptíveis fragilidades deste modo de escolha representativa para a função de conselheiro tutelar. A pesquisa torna-se relevante para os acadêmicos e sociedade em geral, pois possibilita conhecer o trâmite do processo democrático que envolve a escolha e participação dos conselheiros tutelares e da necessidade de acompanhar esse processo a fim de investigar sua abrangência, finalidade e responsabilidades. A monografia foi desenvolvida em três capítulos. O primeiro capítulo dedica-se a abordagem da democracia e do processo democrático no Brasil. O segundo capítulo se dedica a analisar o papel das instituições públicas na efetivação das políticas em prol das crianças e adolescentes, com enfoque no papel do executivo enquanto protagonista da agenda pública bem como sobre a análise acerca do conselheiro tutelar enquanto instituição protetora dos direitos da criança e do adolescente. Por fim, o terceiro capítulo examina o processo democrático de escolha dos conselheiros tutelares e o cumprimento dos anseios de proteção integral de crianças e adolescentes, cotejando a forma de escolha com o atendimento do perfil necessário para o exercício do cargo. Face ao exposto, foi possível concluir que existem obstáculos no processo eleitoral considerando o nível médio como requisito básico, no entanto, verificou-se que o Município tem autonomia para alterar os requisitos do processo eleitoral pela aplicação de provas e experiências, assim como restou evidenciado que é por meio o processo democrático que o cidadão consegue a efetivação dos seus direitos nos mais diversos contextos sociais.

Palavras chave: Conselho Tutelar – Criança – Processo Democrático – Adolescentes.

## **ABSTRACT**

The present research approaches the democratic process and its repercussions in the choice of tutelary counselors. In this perspective, the thematic delimitation of the study in question is focused on elucidating the democratic process, its competences and attributions, as well as its challenges for the effectuation of the rights of children and adolescents. The problem starts from the premise of analyzing the fulfillment of the criteria listed in art. 136 of the ECA, and their compatibility with the duties assigned to them at the time of appointment to the post. To this, the research will be conducted through doctrinal and jurisprudential study. The objective traverse about two discussions: initially the discussion of the benefits of the democratic process for the choice of tutelary counselors, for then analyze the counterpoint, realizing the obstacles that exist in this mode of choice. In turn, the specific objectives are to analyze the proceeding of the process in the formation of the guardian counselor, to analyze the protection of children and adolescents, as well to research about the institutional function of the tutelary council as an organ. The method to be used in this research is characterized as hypothetical-deductive, with a qualitative approach. It will be based on bibliographic and documentary research (jurisprudence and normative texts) to then discuss the perceptions about the "duty be" and obstacles to the fulfillment of the yearnings for the full protection of whole protection through the work of the tutelary counselors. Given this, the study proposes to verify how the democratic process of choosing tutelary counselors takes place, considering the advances in this participatory area, highlighting the perceived weaknesses of this mode of representative choice for the role of tutelary counselor. The research becomes relevant for academics and society in general, as it allows to know the process of the democratic process that involves the choice and participation of the tutelary counselors and the need to follow this process in order to investigate its coverage, objective and responsibilities. The monograph was developed in three chapters. The first chapter is devoted to addressing democracy and the democratic process in Brazil. The second chapter is dedicated to analyzing the role of public institutions in the implementation of policies in favor of children and adolescents, focusing on the role of the executive as protagonist of the public agenda as well as the analysis of the guardian counselor as a child rights protection institution and the teenager. The second chapter is dedicated to analyzing the role of public institutions in the implementation of policies in favor of children and adolescents, focusing on the role of the executive as protagonist of the public agenda as well as on the analysis of the tutelary counselor as an institution that protects the rights of children and teenagers. Finally, the third chapter examines the democratic process of choosing guardianship counselors and the fulfillment of the yearnings for full protection of children and adolescents, relating the form of choice with the fulfillment of the profile necessary for the exercise of the post. Given the above, it was possible to conclude that there are obstacles in the electoral process considering the average level as a basic requirement, however, it was verified that the Counties have the autonomy to change the requirements of the electoral process by the application of exams and experiences, so, became evident that it is through the

democratic process that the citizen achieves the effectuation of his rights in the most diverse social contexts.

Keywords: Guardianship Council – Child – Democratic Process – Teenagers.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>1 DEMOCRACIA E O PROCESSO DEMOCRÁTICO NO BRASIL .....</b>	<b>14</b>
1.1 O REGIME DEMOCRÁTICO BRASILEIRO.....	17
1.2 O PROCESSO DEMOCRÁTICO E A ESCOLHA DE REPRESENTANTES .....	21
1.2.1 O Papel do Poder Executivo junto à Democracia.....	22
1.2.2 A Importância do Poder Legislativo dentro do Processo Democrático ....	25
<b>2 O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS NA EFETIVAÇÃO DAS POLÍTICAS EM PROL DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES.....</b>	<b>27</b>
2.1 O PODER EXECUTIVO ENQUANTO PROTAGONISTA DA AGENDA PÚBLICA .....	33
2.2 O CONSELHEIRO TUTELAR ENQUANTO INSTITUIÇÃO PROTETORA DE DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES .....	36
<b>3 O PROCESSO DEMOCRÁTICO DE ESCOLHA DOS CONSELHEIROS TUTELARES E SUAS RESPONSABILIDADES NA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES .....</b>	<b>45</b>
3.1 O EXERCÍCIO DA FUNÇÃO DE CONSELHEIRO TUTELAR APÓS O PROCESSO ELEITORAL .....	50
3.2 SITUAÇÕES ENFRENTADAS JUNTO AO USO DO CARGO DE CONSELHEIRO PARA FINS DIVERSOS DO PERFIL INSTITUCIONAL .....	53
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>58</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>61</b>

## INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem como objeto a análise do processo democrático abordando as repercussões existentes na escolha dos conselheiros tutelares. Nesse viés, a delimitação temática do estudo em questão está voltada em elucidar o processo democrático suas competências e atribuições, bem como os seus desafios para a efetivação dos direitos da criança e do adolescente.

Com efeito, a construção dos processos democráticos constitui abordagem de extrema relevância para a sociedade brasileira. Os avanços históricos nessa seara participavam ocorreram de modo gradativo no intuito de garantir espaços de discussão e regramento da vida social.

O objetivo geral versa sobre a discussão dos benefícios e obstáculos no processo democrático dos Conselheiros Tutelares no Brasil, por sua vez os objetivos específicos são analisar o trâmite do processo na formação do conselho tutelar, analisar a proteção da infância e do adolescente, bem pesquisar acerca da função institucional do Conselho Tutelar como órgão.

O problema da pesquisa parte da premissa em analisar a necessidade de cumprimento dos critérios elencados no art. 136º do ECA, na qualificação e escolha democrática para designar aqueles que ocuparão o cargo de Conselheiros e a compatibilidade com as funções a eles afetas no momento da designação para o exercício do cargo.

Para realização do estudo foi necessário fazer uma pesquisa acerca de toda trajetória do processo democrático a fim de compreender como se dá esse processo dentro do contexto do conselho tutelar.

A escolha do tema se deu em virtude de conhecer o real processo democrático que envolve a escolha dos conselheiros tutelares e da necessidade de acompanhar esse processo a fim de investigar sua abrangência, finalidade e responsabilidades.

Sabe-se que às crianças e adolescentes fora dedicada proteção integral pela Constituição Federal, dividindo essa responsabilidade entre Estado, sociedade e família. Nesse sentido, surge a importância da discussão do processo democrático

para a escolha de atores (Conselheiros Tutelares) cujo principal encargo é fiscalizar e proteger crianças e adolescentes, notadamente vulneráveis por sua condição de hipossuficiência de todas as ordens.

Diante disso, pretende-se fazer uma análise do processo democrático, dos desafios no funcionamento dos Conselhos Tutelares e com isso dar maior visibilidade ao assunto.

A pesquisa torna-se relevante para os acadêmicos e sociedade em geral, pois possibilita conhecer o trâmite do processo democrático que envolve a escolha dos conselheiros tutelares e suas repercussões na atuação junto à função, após o processo decisório. A pesquisa destaca a necessidade de acompanhar esse processo a fim de investigar sua abrangência, finalidade, contradições e responsabilidades.

Por seu turno, a pesquisa será realizada por meio de estudo doutrinário e jurisprudencial. Utilizará como método o hipotético-dedutivo, com abordagem qualitativa. Por meio da análise do método de abordagem qualitativo é possível verificar situações em que pode ocorrer desvio de finalidades acerca das funções institucionais do órgão. O referido método permite, por meio da observação atenta, interpretação e análise documental, a extração de percepções que podem ser levadas em consideração no intuito da transformação da realidade observada.

Além disso, a pesquisa utiliza-se como técnica a construção de um arcabouço teórico, por meio da pesquisa bibliográfica e documental (jurisprudência e textos normativos).

Com isso, a pesquisa dividiu-se em três etapas distintas: inicialmente analisar-se-á a democracia e o processo democrático dentro do Brasil. Dentro desse contexto, a abordagem será sobre o regime democrático brasileiro e o processo democrático na escolha dos representantes considerando o Poder Executivo bem como o Legislativo.

Em um segundo momento, o estudo pretende analisar o papel das instituições públicas como efetivadoras de políticas em prol das crianças e adolescentes. Para realizar esse enfrentamento dividiu-se o tópico em outros dois subtópicos a fim de pesquisar acerca do papel do Poder Executivo enquanto protagonista da agenda pública, além de delinear sobre o Conselheiro Tutelar enquanto instituição protetora dos direitos de crianças e adolescentes.

Por fim, no último capítulo analisar-se-á o processo democrático de escolha dos Conselheiros Tutelares e suas responsabilidades frente a efetivação dos direitos das crianças e dos adolescentes, dentro desse contexto, fez-se necessário dividir em

outros dois pontos, quais sejam, oferecer ao leitor uma sistematização do exercício da função de Conselheiro Tutelar após o processo decisório, além de discutir enfrentamentos de situações discutidas junto ao Poder Judiciário, conflitantes com o exercício do cargo de conselheiro tutelar.

A contribuição esperada pela pesquisa visa trazer à discussão o seguinte questionamento: o sistema democrático, pautado na formação de um espaço representativo, atende as necessidades de efetivação dos direitos da criança e adolescente, com atuação adequada e condizente com o cargo de conselheiro tutelar?

Longe de esgotar a discussão, as contribuições aqui tecidas visam dar publicidade a esse espaço do Poder Executivo, de tão importante atuação na proteção de crianças e adolescentes, pouco lembrado como objeto de pesquisa.

## 1 DEMOCRACIA E O PROCESSO DEMOCRÁTICO NO BRASIL

A construção dos processos democráticos constitui abordagem de extrema relevância para a sociedade brasileira. Os avanços históricos ocorreram de modo gradativo no intuito de garantir espaços de discussão e regramento da vida social.

O termo democracia acaba sendo associado a palavras como liberdade e igualdade enquanto a liberdade está ligada a direitos individuais, a igualdade por sua vez está adstrita a direitos coletivos. Nesse sentido, a discussão retoma o objetivo da pesquisa que é discutir os benefícios e obstáculos no processo democrático dos Conselheiros Tutelares no Brasil. A partir disso, pretende-se analisar o conceito da democracia na visão de diversos autores, sendo assim, destaca-se a definição de Paulo Bonavides:

[...] aquela forma de exercício da função governativa em que a vontade soberana do povo decide, direta ou indiretamente, todas as questões de governo, de tal sorte que o povo seja sempre o titular e o objeto, a saber, o sujeito ativo e o sujeito passivo de todo o poder legítimo. (BONAVIDES, 1994, p. 338).

Sob esse enfoque, caracteriza-se como a participação de todo cidadão na proposta, no desenvolvimento e na criação de leis, onde cada indivíduo exerce seu poder de escolha pela governança através do o sufrágio universal, base da igualdade perante a lei. O termo democracia abrange diversas acepções, está ligada ao direito de representação e tem fundamento no regime político. Para Norbert Bobbio, são duas as formas de democracia, a forma direta, e a indireta (BOBBIO, 1983).

Outrossim, está diretamente vinculada à liberdade de pensamento e de expressão, além da liberdade para criação de associações representativas dentre outros. É por meio da democracia que todas as camadas da população podem ser representadas. Quanto ao princípio da democracia, Montesquieu esclarece que é baseada na virtude, que se traduz no amor da pátria, na igualdade, na compreensão dos deveres cívicos (MONTESQUIEU, 1973). Segundo a visão do autor a democracia tem fundamento em como o cidadão compreende e representa os direitos dentro de uma sociedade. Sob outro enfoque o autor Bonavides destaca que existem duas acepções de democracia:

[...] a democracia liberal e a democracia social partem desse postulado único e essencial de organização social, de fundamento a toda a vida política: a

razão, como guia da convivência humana, com apoio na vontade livre e criadora dos indivíduos. (BONAVIDES, 1994, p. 68).

Para o autor, a democracia está diretamente ligada à razão de cada indivíduo postular pelo que acha correto. Com efeito, a democracia depende do esforço mútuo de todo cidadão brasileiro é o que afirma o autor Norberto Bobbio:

[...] por democracia se entende um conjunto de regras (as chamadas regras do jogo) que consentem a mais ampla e segura participação da maior parte dos cidadãos, em forma direta ou indireta, nas decisões que interessam a toda a coletividade. (BOBBIO, 1983, p. 56).

A democracia existe para que todo cidadão brasileiro possa ter voz e voto e pode ser caracterizado como um ato de representação, ao qual está diretamente ligada ao direito de todo cidadão de expressar a sua vontade em quem quer que seja por ele representado. É por meio da democracia que os cidadãos podem propugnar pela exigência de maior qualidade no tocante ao exercício da representação sob diversas áreas. Pode-se afirmar também que está relacionado diretamente com os poderes do Estado, nesse sentido o autor Montesquieu esclarece:

[...] tudo estaria perdido se o mesmo homem ou o mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo, exercesse esses três poderes: o de fazer as leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou as divergências dos indivíduos. (MONTESQUIEU, 1973, p. 157).

Segundo Montesquieu, a ponderação entre os três poderes é o que legitima a existência de uma democracia, é dentro desse contexto que o autor traz a ideia da separação dos poderes proposta em seu livro o *Espírito das Leis* publicado em 1748 (MONTESQUIEU, 1973). O autor Paulo Cunha destaca a questão da separação de poderes proposta por Montesquieu:

[...] nesta tentativa de identificar a separação de poderes com a ordem natural de todo o Estado poderá ver-se a causa próxima do art. 16º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão e dessa expressão liminar exclusiva “... *n'a point de Constitution*”. Sim, não há constituição em sentido moderno sem direitos fundamentais e sem separação de poderes. (CUNHA, 2018, p. 201).

Sobre essa acepção, a ideia de Montesquieu partiria do pressuposto de que a separação dos poderes estava intrinsecamente ligada à constituição tendo como base os direitos fundamentais. Já na visão do autor Paulo, tal separação afigura-se como:

[...] molde institucional e princípio da maior relevância e oportunidade a todos os níveis da manifestação do poder num Estado de Direito democrático, como forma de, travando o poder ao poder, se evitar o abuso do poder. (CUNHA, 2018, p. 210).

Por outro viés, tratando-se da evolução da democracia, importante destacar os ensinamentos de Ranieri, conforme dispõe:

[...] entre a democracia contemporânea e as modalidades democráticas anteriores, o que varia é o espectro da participação política, de acordo com o grau de cidadania conferido à população ativa paulatinamente ampliado à medida que os privilégios individuais são abandonados e se afirma a natureza fundamental dos direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais, o que não ocorreu de modo simultâneo. (RANIERI, 2013, p. 316).

Segundo a autora supracitada a evolução da democracia está diretamente relacionada à participação política, e como os cidadãos a exercem dentro da sociedade. Ainda nessa nesse norte, a autora Ranieri destaca o processo de democratização o qual se constitui em:

[...] processos nos quais a contestação pública pode livremente se manifestar, para o que são indispensáveis determinadas condições institucionais, como o pluralismo, o multipartidarismo e garantias efetivas para os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. (RANIERI, 2013, p. 326).

Sendo assim, segundo entendimento da autora, o processo tem embasamento no direito do cidadão em manifestar sua vontade, além de afirmar que as premissas institucionais efetivam os direitos nas mais diversas acepções. Sob outra perspectiva é oportuno elucidar a democracia sob o viés da política, nesse contexto o autor Paulo Cunha elucidada:

[...] a democracia não se esgota, de modo nenhum, na representação, a qual, além de estar condicionada pelo interesse (e pelo bem) público, se encontra ainda limitada pelo Direito e mesmo pela Ética, que, obviamente, aquele deve tutelar no seu mínimo socialmente indispensável. (CUNHA, 2018, p. 282-283).

Percebe-se que para que haja a democracia deve suceder a uma ponderação entre os três poderes responsáveis pela criação, controle e execução das leis que regem o Estado, também conhecida como a teoria dos freios e contrapesos. Nesse sentido, pode-se afirmar que viver em uma democracia significa dizer que os três

Poderes governam, o Legislativo, o Judiciário e o Executivo cada uma com sua responsabilidade específica, coexistem em harmonia.

A democracia é também um meio de participação que cria mecanismos de espaços para discussões da população sobre educação política além de realizar um controle nos compromissos feitos pelos governantes acerca das políticas públicas propostas. Por fim, após fazer uma análise conceitual e histórica acerca da democracia torna-se necessário analisar o processo democrático sob o enfoque do Brasil, temática a ser discutida a seguir.

### 1.1 O REGIME DEMOCRÁTICO BRASILEIRO

O presente tópico pretende analisar a conceituação histórica da democracia no Brasil, orientada em demonstrar os direitos civis da população baseada na sua evolução ao longo dos anos. O marco da democracia ocorre com a promulgação da Constituição Federal em 1988, a qual já em seu primeiro artigo dispõe sobre princípios fundamentais, e define a República Federativa do Brasil como um Estado Democrático de Direito.

O Estado de Direito, assim entendido, é muito mais Direito que Estado. É um Estado submetido ao Direito: e tem de legiferar de acordo com a sociedade, que não pode violentar com utopias, nem com arbítrios (CUNHA, 2018). O Estado é baseado em princípios fundamentais<sup>1</sup> como a soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa além do pluralismo político (BRASIL, 1988).

A CF/88 redefine a maneira de exercício da soberania no art.1º parágrafo único onde determina que todo o poder emana do povo, e que este o exerce por meio de representantes eleitos direta ou indiretamente (BRASIL, 1988). A partir do artigo supracitado infere-se que o legislador constituinte deixou claro que a democracia

---

<sup>1</sup> “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.” (BRASIL, 1988).

constitui um princípio básico e fundamental além de dispor da forma como o cidadão elege seus representantes, formando um espaço de representatividade. Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica – IPEA:

[...] o processo democrático teve sua origem antes da independência, momento que ocorreu a escolha de representantes brasileiros em 1820, (...) foi a partir de 1823, com a eleição para a Assembleia Constituinte, que a história da representação política no Brasil teve seu momento inaugural. (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2010).

Sob a vigência da Constituição de 1824, o país teve, até 1889, um longo experimento na matéria. Dentro do processo de construção da democracia doutrinadores afirmam que com a promulgação da carta magna surgiram cinco formas diferentes de participação, conforme exposto:

[...] ela gerou o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular; gerou os conselhos de políticas públicas nas áreas de saúde, assistência social e políticas urbanas; gerou os chamados “planos diretores municipais”; gerou ainda a possibilidade de participação no Legislativo, concretizada na participação popular nas comissões parlamentares. Por último, ela gerou a possibilidade de participação nos Legislativos estaduais. (AVRITZER *et al.*, 2017 p. 30-31).

Diante do exposto, é possível afirmar que houve uma ampliação a partir da referida construção democrática nas formas de participação do cidadão o que deu espaço e voz na construção do País. Segundo o autor Bonavides, o plebiscito e o referendum são termos do vocabulário político que não raro se empregam indiferentemente para significar toda modalidade de decisão popular ou de consulta direta ao povo (BONAVIDES, 2000).

O artigo 13º da Lei nº 9.709/1998 define que a iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles (BRASIL, 1998). Nessa seara, de acordo com o IPEA:

Os efeitos positivos dos mecanismos de democracia direta – como referendos, plebiscitos e iniciativa popular –, em termos da ampliação da responsividade e da confiança nos governos, subsidiando a tomada de decisões mais eficazes e próximas à vontade popular, já foram amplamente apontados pela literatura internacional. (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2010, p. 22).

Nessa perspectiva, acrescentam-se as palavras do autor Bonavides “[...] o poder é do povo, mas o governo é dos representantes, em nome do povo: eis aí toda a verdade e essência da democracia representativa.” (BONAVIDES, 2000, p. 355).

A partir dessa análise nota-se que as modalidades de representação acima delineadas formam um elemento que estruturam as sociedades modernas democráticas. No Brasil, a transição democrática foi iniciada em 1974, mas só foi concluída quatorze anos depois, com a promulgação da nova Constituição, em 1988 (RANIERI, 2013, p. 341). A CF/88 foi fundamental para que os direitos a democracia fossem assegurados garantidos e respeitados. A autora Ranieri enfatiza a importância que a democracia teve na época conferida às eleições:

[...] a legitimidade do mandato dos eleitos e à liberdade de expressão demonstra que a democracia, no Brasil, foi objeto de intensos e profundos debates, característica que distingue sua transição dos demais processos sul-americanos e europeus que lhe foram contemporâneos. (RANIERI, 2013, p. 341).

De acordo com a autora supracitada, no Brasil houve fortes discussões acerca da democracia, o que tornou o ponto mais significativo quando comparados à evolução da democracia em outros lugares. Para compreender o regime democrático, faz-se necessário analisar os regimes que o antecederam, nesse viés, precederam a monarquia e a aristocracia, o primeiro caracterizado por ser um governo de um só, por sua vez, o segundo termo diz respeito a um governo de alguns.

Segundo Bonavides a democracia trata-se da melhor e mais sábia forma de organização do poder, conhecida na história política e social de todas as civilizações (BONAVIDES, 2000). Por seu turno, o autor Montesquieu afirma que a natureza de todo governo democrático consiste na soberania que reside nas mãos do povo. Segundo ele, é o povo que tem a responsabilidade de realizar um governo democrático. Na mesma perspectiva, Montesquieu explica que:

[...] dentro de um regime democrático cada um deve possuir a mesma felicidade e as mesmas vantagens, devem experimentar os mesmos prazeres, e ter as mesmas esperanças; coisa que só se pode esperar da frugalidade geral. (MONTESQUIEU, 1973, p. 54).

De acordo com o dicionário Aurélio frugalidade em seu sentido figurado é “[...] qualidade da pessoa que se comporta comedido; em que há simplicidade; maneira sóbria de se portar.” (FERREIRA, 2010, s. p.). No Brasil, existem três tipos

de democracia, a democracia direta, representativa e participativa. Segundo Bonavides, a primeira identifica-se com a experiência grega na época de Péricles e as demais, com as formas de democracia representativa dos tempos modernos (BONAVIDES, 2000).

Atualmente, a forma de regime democrático brasileiro é a representativa e participativa, caracterizados como instrumentos de reconhecimento do exercício da vontade popular, os quais são exercidos através de técnicas como o plebiscito, o referendo popular e a iniciativa popular. De acordo com Bonavides, não há possibilidade de retorno para a democracia direta, nos moldes atenienses, justificando que:

[...] o homem moderno, via de regra, “homem massa”, precisa de prover, de imediato, às necessidades materiais de sua existência. Ao contrário do cidadão livre ateniense, não se pode ele volver todo para a análise dos problemas de governo, para a faina penosa das questões administrativas, para o exame e interpretação dos complicados temas relativos à organização política e jurídica e econômica da sociedade. (BONAVIDES, 2000, p. 353).

O Brasil, ao decidir-se pela forma republicana de governo, aderiu ao princípio da separação de poderes na melhor tradição francesa — a de Montesquieu — com explicitação formal. (BONAVIDES, 2000). Com efeito, o modelo de República que Brasil segue é o que foi proposto pelo autor Montesquieu e permanece vivo até os dias atuais.

Por seu turno, o regime democrático é baseado em como a política é aplicada, nesse contexto, surge a Lei n° 4740/65, conhecida como Lei Orgânica dos Partidos Políticos que tem o intuito de nortear os interesses do regime democrático bem como a autenticidade do sistema representativo. Em seu artigo 18, a referida lei dispõe que o programa dos partidos deverá expressar o compromisso de defesa e aperfeiçoamento do regime democrático definido na CF/88 (BRASIL, 1965).

Ainda, a citada lei dispõe que caso o partido político contrariar o regime democrático terá cancelado, por extinção, o seu registro (art. 18° Lei n° 4740/65). Tais métodos também estão presentes desde a promulgação da CF/88, pois adota uma democracia baseada na operacionalidade bem como na governabilidade. De outra banda, segundo o autor Powell, um governo democrático é responsivo quando implementa políticas que os cidadãos querem (POWELL, 2004).

No entanto, é preciso compreender que não é possível concretizar todas as

preferências e vontades dos indivíduos, é necessário que haja uma ponderação entre o que os cidadãos querem e o que o Estado de fato consegue entrega-los, quais as medidas que podem ser efetivadas.

Ademais, é necessário que o parecer desses propósitos individuais represente também os interesses e necessidades materiais da coletividade, o sucesso do processo democrático está diretamente ligado a existência de liberdade política. Importante ressaltar que dentro do contexto da democracia nos dias atuais, a internet é uma ferramenta importante na implementação da democracia, pois possibilita o alcance de informações ao maior número de pessoas em menor tempo possível.

Tal perspectiva torna-se relevante quando necessária para discutir temas que envolvam assuntos de interesse geral bem como para a criação de projetos de políticas públicas em prol de um bem comum. Por fim, necessário analisar como o processo democrático ocorre dentro da escolha dos representantes, tópico pertinente a ser discutido a seguir.

## 1.2 O PROCESSO DEMOCRÁTICO E A ESCOLHA DE REPRESENTANTES

O processo democrático visa dar uma maior segurança, transparência e executoriedade na escolha dos seus representantes, nesse viés pretende-se analisar como ocorre esse procedimento e quais são as etapas estabelecidas a serem respeitadas e implementadas. Com a promulgação da CF/88, a democracia passou a ser implementada de forma a evidenciar a cidadania, nesse ponto nascem as prerrogativas da escolha dos representantes da sociedade de forma direta.

Oportuno destacar que dentro do processo democrático sobreveio o princípio da separação dos poderes proposta por Montesquieu, com o intuito de salvaguardar a liberdade. Segundo a ideia desse princípio a CF/88 dispõe em seu artigo 2º que os poderes existentes dentro do ordenamento jurídico são harmônicos e independentes entre si, o legislativo, o executivo e o judiciário (BRASIL, 1988).

O objetivo dessa separação é evitar que o “Poder” se concentre em um único órgão para que não ocorram abusos na forma de governar. Deve existir uma ponderação onde um poder limita o outro. A respeito do tema, cumpre destacar o princípio da separação dos poderes de acordo com o autor Bonavides:

[...] vale unicamente por técnica distributiva de funções distintas entre órgãos relativamente separados, nunca porém valerá em termos de incomunicabilidade, antes sim de íntima cooperação, harmonia e equilíbrio, sem nenhuma linha que marque separação absoluta ou intransponível. (BONAVIDES, 2000, p. 187).

Na mesma seara, o autor Bonavides enfatiza a ideia de que para realizar uma organização harmônica dos poderes públicos é preciso construí-los sobre o princípio da diferenciação das três funções do Estado: legislativa, executiva, judiciária (BONAVIDES, 2000). Por esse prisma, cada Poder tem seu papel fundamental dentro do processo democrático entre deveres e prerrogativas para garantir direitos sociais e igualitários dentro da sociedade.

É por meio do processo democrático que a sociedade consegue manifestar-se pleiteando as políticas desejadas e também a postulação pela responsabilização dos atos dos governantes. Ademais, o autor Montesquieu elucida: “[...] a grande vantagem dos representantes é que são capazes de discutir os negócios públicos. O povo não é, de modo algum, capaz disso, fato que constitui um dos graves inconvenientes da democracia.” (MONTESQUIEU, 1973, p. 120).

Segundo o autor, o cidadão “comum” não seria capaz de representar a sociedade como um todo, ou governar, na visão de Montesquieu apenas os representantes que são eleitos têm capacidade para discutir acerca de negócios que envolvam o poder público. Diante dessas considerações o presente tópico se subdivide em outros dois pontos a fim de abordar a questão do processo democrático dentro do Executivo bem como do Legislativo, conforme segue.

### **1.2.1 O Papel do Poder Executivo junto à Democracia**

O Poder Executivo é responsável por concretizar o que foi aprovado pelo legislativo, além de garantir que os direitos e deveres sejam efetivamente cumpridos. Caracteriza-se como o grande implementador de políticas sociais e efetivador dos direitos da população como um todo, isto porque, é responsável pela discussão acerca de quais direitos merecem proteção especial, e quais medidas devem ser aplicadas a fim de traduzir os interesses dos diversos setores sociais. O Poder Executivo está delineado na CF/88 entre os artigos 76º a 91º e estabelece os preceitos para a eleição do Presidente e do Vice-Presidente.

O artigo 76 CF8/88 já destaca que o Poder Executivo é exercido pelo

Presidente da República, cujo papel é o de chefe de Estado auxiliado pelos Ministros de Estado a direção superior da administração federal (BRASIL, 1988). Partindo dessa premissa, a CF/88 dispõe sobre a forma como os representantes serão escolhidos para aplicar e defender os direitos da sociedade.

Dentro do Executivo há um processo democrático pela eleição dos representantes que é feita em parte pelo povo e em parte pelo Estado, ou seja, os representantes são eleitos pelo povo por meio do voto obrigatório e pessoal. Por outro lado, há também os representantes que não são objeto de voto da população, como é o caso do Governador que depois de eleito por meio do voto direto escolhe os seus auxiliares bem como os secretários de Estado (BRASIL, 1988).

Além disso, a CF/88 também estabelece as atribuições, competências e responsabilidade do Presidente da República nos artigos 84 e 85, como iniciar o processo legislativo, sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução, conforme disposto nos incisos III e IV, respectivamente (BRASIL, 1988). Além do poder de implementar as leis o Executivo também tem a função de vetar projetos, total ou parcialmente, nessa seara, autor Bonavides destaca:

[...] com o veto dispõe o executivo de uma possibilidade de impedir resoluções legislativas e com a mensagem recomenda, propõe e eventualmente inicia a lei, mormente naqueles sistemas constitucionais que conferem a esse poder — o executivo — toda a iniciativa em questões orçamentárias e de ordem financeira em geral. (BONAVIDES, 2000, p. 179).

Com efeito, quando o Executivo age no sentido de vetar algum projeto de lei ele está executando sua função de impedir, cuja faculdade está inserida no bojo de suas atribuições de controle, trata-se de uma função atípica. Ainda, no mesmo sentido, Bonavides enfatiza que:

[...] é que o Poder Executivo, embora instituído e legitimado por meio de manifestação eleitoral do *demos* faz da *polis* o *locus* prioritário para a obtenção de “governabilidade” e sustentação. Neste sentido, a *polis* é o *demos*, para quem detém o governo. São estes os elementos da coextensividade entre governo e representação. (BONAVIDES, 2000, p. 78).

Nessa seara, além das atribuições dispostas ao Executivo também possui a faculdade de vetar, o que está inserido dentro do controle do seu poder. Insta salientar que o Poder Executivo é dividido em outras três esferas de governo: nível Municipal,

nível Estadual e Distrito Federal, além do nível Federal. Cada esfera é responsável pela atribuição de eleger os seus próprios representantes respeitados em cada caso, as datas fixadas em lei. Sobre o Executivo, o autor Cunha assevera que: “[...] evidentemente cabem no executivo a função administrativa e a política. E, sobretudo para quem pense que no Estado só há criação e execução do direito, não há dúvida que aí também se encontra o judicial.” (CUNHA, 2018, p. 206).

Nessa esteira, relevante mencionar ainda, que o Poder Executivo também tem uma parcela de influência sobre o Poder Judiciário, segundo as atribuições elencadas na CF/88 importa destacar o art. 84, inciso XVI<sup>2</sup> que dispõe sobre a escolha de Ministros do Supremo Tribunal Federal além da escolha e nomeação dos Ministros dos Tribunais Superiores. Além disso, o Poder Executivo é responsável por aprovar os projetos de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos na Constituição de todas as esferas governamentais bem como em ajustar os valores de acordo com os limites estipulados pelo art. 99 § 4º CF/88 (BRASIL, 1988).

Ademais, é por meio do Poder Executivo que se estabelece o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, com base no art. 48 da CF/88 é de competência do Congresso Nacional dispor sobre matérias de “[...] II - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado. ” (BRASIL, 1988). Acrescenta-se ainda, o art. 165º § 2º CF/88 que estatui como responsabilidade do Poder Executivo estabelecer:

A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (BRASIL, 1988).

Partindo dessa análise, destaca-se a importância de uma boa gestão realizada pelo Executivo a fim de garantir que todas as metas traçadas sejam efetivadas não só no ano em que são aplicadas mas que possam servir também para aplicação do ano subsequente. Diante do exposto, percebe-se que o Poder Executivo baseado em

---

<sup>2</sup> “[...] XIV - nomear, após aprovação pelo Senado Federal, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, os Governadores de Territórios, o Procurador-Geral da República, o presidente e os diretores do banco central e outros servidores, quando determinado em lei;” (BRASIL, 1988).

funções estatais exerce influência não só sobre o próprio Poder, mas também aos demais Poderes, haja vista existirem funções típicas e atípicas a serem executadas pelo órgão.

### **1.2.2 A Importância do Poder Legislativo dentro do Processo Democrático**

O Poder Legislativo tem a função precípua do controle político na defesa da democracia do País, é o órgão representativo da sociedade. Além disso, a CF/88 delegou ao Legislativo a formulação das leis que regulam o Estado bem como sobre as condutas do cidadão, e organizações, bem como o acompanhamento e a avaliação das políticas públicas em todas as esferas do governo (BRASIL, 1988).

De acordo com o art. 44 da CF/88, o Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que compõe-se da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, sendo assim é considerado um sistema bicameral. Na mesma seara, a CF/88 confere a função de controle político ao Congresso Nacional. Em seu art. 49, inciso X, dispõe: “[...] é da competência exclusiva do Congresso Nacional: (...) fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta.” (BRASIL, 1988).

Por controle político entende-se quando o Parlamento serve “[...] de canal de comunicação entre os detentores do poder político e os governados e de orientação política do governo.” (CAGGIANO, 2004, p. 30). De outro vértice, o autor Bonavides esclarece que:

[...] do legislativo, por sua vez, partem laços vinculando o executivo e o judiciário à dependência das câmaras. São pontos de controle parlamentar sobre a ação executiva: a rejeição do veto, o processo de impeachment contra a autoridade executiva, aprovação de tratado e a apreciação de indicações oriundas do poder executivo para o desempenho de altos cargos da pública administração. (BONAVIDES, 2000, p. 179).

Contudo, percebe-se que existem diversos mecanismos com a finalidade de controle político presentes na CF/88. Por esse prisma, compreende-se como um órgão que pertence ao Estado e é independente dos outros Poderes, dentro da esfera legislativa existem outros órgãos que compõem o Poder Legislativo, como as 26 Assembleias Legislativas, a Câmara Legislativa do Distrito Federal além de ser responsável por 5.565 Câmaras Municipais.

Dentre as funções do Legislativo importa destacar a fiscalização que o órgão exerce sobre o Estado, além do ofício precípua de elaborar e aprovar projetos de lei (BRASIL, 1988). Para o autor Bonavides, é através do Poder Legislativo que fazem-se leis para sempre ou para determinada época, bem como se aperfeiçoam ou abrogam as que já se acham feitas (BONAVIDES, 2000). Destarte, cumpre destacar que o Poder Legislativo tem funções atípicas que envolvem outros poderes, como o Executivo e o Judiciário, conforme expõe Bonavides:

[...] a competência legislativa de controle possui, em distintos sistemas constitucionais, entre outros poderes eventuais ou variáveis, os de determinar o número de membros do judiciário, limitar-lhe a jurisdição, fixar a despesa dos tribunais, majorar vencimentos, organizar o poder judiciário e proceder a julgamento político (de ordinário pela chamada “câmara alta”), tomando assim o lugar dos tribunais no desempenho de funções de caráter estritamente judiciário. (BONAVIDES, 2000, p. 179).

Como aludido acima, é possível afirmar que o Poder Legislativo abrange diversas prerrogativas fora do seu contexto de Poder, aplicado ao Executivo e ao Judiciário. Conclui-se assim que, tanto o Executivo quando o Legislativo possuem um papel importante na aplicação do processo democrático, além disso, desfrutam de poderes discricionários baseados em prol do bem comum. Ademais, diante do exposto, e no intuito de dar prosseguimento à pesquisa, pretende-se analisar o papel das instituições públicas enquanto garantidoras de políticas públicas voltadas à criança e ao adolescente.

## **2 O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS NA EFETIVAÇÃO DAS POLÍTICAS EM PROL DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES**

O presente tópico é dedicado a analisar a construção das políticas públicas voltadas à criança e ao adolescente, pretende-se pesquisar o papel das instituições públicas na efetivação dos seus direitos. Considerando a condição peculiar e vulnerável das crianças e adolescentes em fase de desenvolvimento, existe a necessidade de uma proteção integral por parte do Estado, da sociedade e da família que juntos formam o alicerce para que este grupo tenha condições mínimas de se desenvolver.

A criança e os adolescentes, incapazes civis, encontram nas instituições públicas a segurança de efetivação de seus direitos, especialmente quando a violação encontra origem na família. Desse modo, a responsabilidade do Estado na promoção de políticas sociais prioritárias nessa seara é inquestionável. O perfil da política para atenção desses destinatários volta-se para uma proteção interdisciplinar, no intuito de atender todas as necessidades de vida e de acessos desse público infantojuvenil.

Tais políticas devem estar voltadas a garantir direitos como a educação, cultura, saúde, lazer, acolhimento institucional, garantia de direitos para as situações de ameaça ou violação de direitos dentre outros. De acordo com a CF/88, art. 204 incisos I e II as ações governamentais devem obedecer a algumas diretrizes para atender ao direito da criança e do adolescente, sendo eles: a descentralização político administrativa (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, é dever da esfera federal a coordenação e execução dos programas a serem ofertados, por outro lado, requer também a participação da população, por meio de organizações representativas na formulação das políticas públicas e no controle das ações em todos os seus níveis. Para tanto, oportuno destacar um conceito de política pública segundo o manual de conceitos e práticas formulado pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae):

[...] políticas públicas são a totalidade de ações, metas e planos que os governos (nacionais, estaduais ou municipais) traçam para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público. É certo que as ações que os dirigentes públicos (os governantes ou os tomadores de decisões) selecionam (suas prioridades) são aquelas que eles entendem serem as demandas ou expectativas da sociedade. (SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS, 2008 p. 5).

Toda via, as políticas públicas são criadas considerando diversos interesses, bem como sobre as necessidades da sociedade, o Estado integra-se com instituições que tem o papel de concretizar os interesses dos variados grupos sociais as políticas postas pelo Estado. Nessa seara, destaca-se o tema de políticas públicas segundo autor Lindblom:

[...] as políticas não são construídas de uma só vez; são construídas e reconstruídas interminavelmente. A construção de políticas é um processo de aproximações sucessivas aos objetivos pretendidos, no qual os próprios objetivos vão sendo reconsiderados e alterados. (LINDBLUM, 1959, p. 86).

Sob essa acepção, a análise abrange os assuntos pertinentes às políticas públicas discutidas em fases sucessivas, relacionadas entre si de uma forma lógica e sequencial, além disso, deve ser considerando o que é mais relevante no momento em que são formuladas bem como sobre o momento econômico e político. Nessa seara, merece atenção a concepção e implementação daquelas políticas voltadas às necessidades e peculiaridades da criança e do adolescente. Igualmente, é importante destacar os programas e políticas públicas voltadas à garantia dos princípios e programas de famílias acolhedoras além do acolhimento institucional de crianças e de adolescente.

No entanto é mister salientar que tal política trata-se de uma excepcionalidade e provisoriedade, ela é excepcional pois a regra é de que a criança se desenvolva junto da sua família natural, é provisória pois em determinados casos a criança só é afastada da família até que se reestabeleça o ambiente para que a criança possa retornar. Para o autor Tavares “[...] entende-se que a preocupação primeira é de que a criação e a educação sejam vividas no seio da família natural, a consanguínea, que somente será arretada, para ceder sua vez a uma família substituta, como alternativa extrema.” (TAVARES, 2012, p. 23).

A CF/88 preceitua em seu art. 4º 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 (BRASIL, 1988). Destarte, cumpre destacar que a CF/88 dispõe no art. 4º parágrafo único, e incisos sobre a garantia de prioridade a preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas da criança e do adolescente, além de destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas

relacionadas com a proteção à infância e à juventude. Além disso, a CF/88 dispõe em seu art. 6º que são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, a moradia, o lazer, aplicados indistintamente (BRASIL, 1988). Por sua vez, o ECA reitera a prevalência descrita na CF/88, a efetivação das políticas públicas conforme disposto em seu art. 7º

[...] a criança e o adolescente têm direito a proteção à vida e à saúde, mediante a efetivação de políticas sociais públicas que permitam o nascimento e o desenvolvimento sadio e harmonioso, em condições dignas de existência. (BRASIL, 1990).

No mesmo viés, o ECA em seu capítulo I, art. 70º, inciso V dispõe sobre a inclusão das políticas públicas voltadas a:

[...] ações que visem a garantir os direitos da criança e do adolescente desde a atenção pré-natal, e de atividades junto aos pais e responsáveis com o objetivo de promover a informação, a reflexão, o debate e a orientação sobre alternativas ao uso de castigo físico ou de tratamento cruel ou degradante no processo educativo. (BRASIL, 1990).

Nota-se que, nessa linha, tanto a Constituição Federal quanto o Estatuto reservaram artigos para garantir a questão prioritária na formulação e aplicação de políticas públicas voltadas a garantir diversos direitos às crianças e adolescentes. Diante do exposto e considerando os direitos fundamentais e sociais da criança e do adolescente as instituições públicas servem como meio de efetivação e aplicação das políticas que o Estado formula.

Além destes, o Estado também deve promover políticas públicas voltadas à inclusão social das crianças e adolescentes dentro do contexto escolar considerando suas particularidades, visto que decorre de um paradigma educacional fundamentado na concepção de direitos humanos. No tocante às instituições públicas de proteção de crianças e adolescente, a mais importante delas é o Conselho Tutelar, órgão criado precipuamente para defesa dos direitos da criança e do adolescente. No entanto, sabe-se que muitas vezes o Conselho Tutelar apresenta problemas na sua atuação como instituição de intervenção social do Estado, considerando seu papel voltado à aplicabilidade de medidas ao descumprimento dos direitos garantidos então pela CF/88 e pela lei nº 8.069/90.

O órgão do Conselho Tutelar tem como objetivo precípuo a proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes, nessa jornada surgem desafios a serem

enfrentados na aplicação das medidas constantes no ECA. A respeito do tema autor Custódio destaca que: o “[...] Estatuto da Criança e do Adolescente tratou de implantar medidas protetivas (...), visando superar a cultura menorista e concretizar os princípios e diretrizes da teoria da proteção integral.” (CUSTÓDIO, 2009, p. 43). Onde , destaca-se a concepção do órgão do Conselho Tutelar para o autor Edson Sêda, previsto em lei para:

[...] impor *freios e contrapesos* a toda forma de ameaça e violação dos direitos da criança e do adolescente, desde que ele, conselho tutelar, seja corretamente provocado em sua jurisdição administrativa. É um órgão municipal, não para obedecer a outras autoridades, mas para fazer frente a elas, com *autonomia* (artigo 131 do Estatuto). Exerce sua autonomia *determinando* certas condutas (artigo 136, I), previstas no artigo 101, I a VII e 136, II, e também *determinando* outras condutas (artigo 136, II) previstas no artigo 129, I a VII. (SEDA, 2008, p. 12).

Nesse viés, infere-se que o Conselho Tutelar representa a sociedade com foco na proteção e na garantia dos direitos de crianças e adolescentes contra qualquer ação ou omissão tanto dos pais, sociedade como do Estado. De acordo com o art. § 3º do artigo 4 do CONANDA, o Conselho Tutelar deverá, de preferência, ser vinculado administrativamente ao órgão da administração municipal ou, na inexistência deste, ao Gabinete do Prefeito ou ao Governador, caso seja do Distrito Federal (CONANDA, 2010).

Importante mencionar que o Conselho Tutelar como órgão Municipal vincula-se a Prefeitura do local ao que está alocado, mas não com o condão de obedecer a alguma autoridade específica, mas tão somente por tratar com elas de forma autônoma (BRASIL, 1990). Ainda, conforme os ensinamentos do autor Sêda, existem três vias disponíveis ao cidadão para dirimir conflitos conforme expõem:

[...] as três existem para se tentar a solução do problema, de início, informalmente, sem a necessidade da intervenção de uma autoridade. Depois, tentando-se a intervenção de uma *autoridade administrativa*. Finalmente, a via mais forte e, portanto, mais complexa, através da *autoridade judicial*, no âmbito do Poder Judiciário. (SÊDA, 2008, p. 14).

Partindo desse pressuposto, as três vias podem ser explicitadas como a via informal, a administrativa e a judiciária, nesse cenário, o conselho tutelar é visto como a via administrativa, que é responsável por determinar condutas ou requisitar serviços, tais como serviços públicos nas áreas de saúde, educação, previdência, trabalho e

segurança, tais dispositivos tem fundamento nos art. 101, I a VII, e 136, III a do ECA, respectivamente (BRASIL, 1988).

Dessa forma, denota-se que as atividades do Conselho Tutelar são meramente administrativas, a fim de estabelecer o processo de apuração da realidade social apresentada e acionar as redes responsáveis pela proteção e efetivação dos direitos voltados às crianças e aos adolescentes. O CONANDA em seu art. 6º da Resolução nº 75/2001 corrobora de tal entendimento dispondo que o “[...] Conselho Tutelar, enquanto órgão público não jurisdicional desempenha funções administrativas direcionadas ao cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, sem integrar o Poder Judiciário.” (BRASIL, 2001).

Nesse cenário, destaca-se o Parecer CIJ nº 04/2010 que definiu um reordenamento de ações e revisões de papéis (do Judiciário, Ministério Público, Conselho Tutelar e dos operadores das políticas setoriais), especificamente com a articulação e monitoramento do Conselho Tutelar, alterado a partir da vigência da Lei nº 12.010. Após a promulgação do referido parecer o atendimento referente às demandas sociais passou a ter a seguinte ordem: inicialmente deve-se acionar o Ministério Público, posteriormente e caso haja necessidade aciona-se o Poder Judiciário que compreende a Vara da Infância e Juventude (BRASIL, 2009).

Vale lembrar, no entanto, que o Conselho Tutelar visa cumprir com prioridade o disposto no art. 227 da Constituição Federal “[...] colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. ” (BRASIL, 1988). A respeito do tema, o autor Sêda enfatiza a importância da atuação do conselheiro tutelar dentro da aplicação das políticas públicas e sociais, sob essa perspectiva ele expõe:

[...] muitos burocratas, ainda hoje, querem fazer de conselheiros tutelares seus... *serviçais*, para manter práticas erradas, indevidas, danosas. E muitos conselheiros mal escolhidos, mal informados e mal preparados, *também* querem ser *serviçais* da burocracia, o que se constitui em razão para afastá-los do conselho, nos termos da lei, através de processo administrativo, com amplo direito de defesa, evidentemente. Conselho Tutelar atende pessoas para frear maus hábitos, maus usos, maus costumes, para garantir direitos e deveres humanos. (SEDA, 2008, p. 11).

Como explanado pela autor SEDA, o mesmo enfatiza a importância de o Conselheiro Tutelar estar voltado a garantir os direitos e deveres baseados no estatuto, e que se qualquer deles deturpar essa finalidade deve passar por um

processo administrativo a fim de verificar a possibilidade de afastamento do órgão, o papel deles é estritamente voltado à proteção e garantia do menor.

Por outro viés, o Conselheiro Tutelar quando no exercício das suas atividades, a fim de fazer valer as garantias constitucionais e diante de determinadas situações pode postular serviços e assessoria nas áreas de educação, saúde, assistência social, dentre outras, com a devida urgência, de forma a atender ao disposto nos arts. 4º, parágrafo único, e art. 13, § 6, inciso III, alínea "a", da Lei nº 8.069, de 1990 (BRASIL, 1990).

A respeito do tema, válido citar os serviços sociais, acolhimento, saúde, tais prerrogativas dispõem que são atribuições do Conselho “[...] requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança. ” (BRASIL, 1988). Percebe-se que os serviços são amplos, e abrangem todos os aspectos a fim de efetivar os direitos da criança.

No tocante aos encaminhamentos prioritários realizados no Sistema Único de Saúde – SUS, o órgão exerce um trabalho tanto na saúde física quanto mental das crianças e adolescente, cita-se como exemplo o acompanhamento psicológico a ser ofertado pelo SUS, voltado tanto as crianças como aos pais, conforme disposto no art. 11:

[...] é assegurado acesso integral às linhas de cuidado voltadas à saúde da criança e do adolescente, por intermédio do Sistema Único de Saúde, observado o princípio da equidade no acesso a ações e serviços para promoção, proteção e recuperação da saúde. (BRASIL, 1990).

Além deste, o artigo 14 do ECA também dispõe sobre o tema e enfatiza que o Sistema Único de Saúde promoverá programas de assistência médica e odontológica para a prevenção das enfermidades que ordinariamente afetam a população infantil, e campanhas de educação sanitária para pais, educadores e alunos (BRASIL, 1988). Cumpre mencionar que caso haja recusa por parte dessas instituições sem justa causa, o Conselheiro Tutelar deve agir representando junto à autoridade judiciária, pois isso demonstra o descumprimento injustificado de suas deliberações conforme preceitua o art. 136, b do ECA. Partindo dessa premissa, elucida o autor Sêda:

[...] o assunto deve ser levado ao Poder Judiciário, porque cabe a este julgar conflitos, como o que passa a existir com o Conselho requisitando algo em nome da Constituição e do Estatuto e alguém resistindo a essa requisição. (SÊDA, 2008, p. 58).

Percebe-se que a recusa por parte dos órgãos caracteriza-se como um desafio ao Conselheiro Tutelar, considerando que está embaraçando a ação do membro no exercício da sua função. Sob essa esfera, a recusa pode caracterizar crime baseado no art. 236º do ECA, ou ainda, pode ser julgada como sendo uma infração administrativa, de descumprir, dolosa ou culposamente a determinação do Conselho Tutelar, com embasamento no art. 249º do respectivo Estatuto (BRASIL, 1990).

Sabe-se que existem políticas públicas voltadas as crianças e ao adolescente, mas que muitas vezes se mostra ineficaz frente à realidade que conhecemos. Uma solução seria fomentar a criação de políticas públicas voltadas não somente à criança e do adolescente, mas também aos Conselheiros Tutelares no âmbito local de cada Município, a fim de garantir um trabalho mais qualificado, prioritário, e que tenha mais visibilidade com o propósito de diminuir os recorrentes desafios.

Outrossim, é importante promover a concretização na articulação eficiente da rede de atendimento das diferentes políticas públicas, seus programas e serviços voltados a proteção da criança e ao adolescente. Deve haver uma cooperação entre os órgãos governamentais além de entidades civis de âmbito nacional, que militam pelo direito de crianças e adolescentes, a fim de que a meta de prevalência dos direitos da criança e do adolescente seja alcançada.

Em síntese, resta evidente que apesar de existirem políticas públicas voltadas às crianças e adolescentes, os Conselhos Tutelares enfrentam desafios ao exercer seu trabalho tanto no que diz respeito às condições estruturais dentro dos órgãos quanto ao descumprimento das medidas que devem ser aplicadas.

Sendo assim, é imprescindível a elaboração e execução de políticas que possibilite às famílias estabelecer laços de parceria e responsabilidade, o objetivo principal é reconhecer o caráter essencial da família para formação da vida da pessoa, no presente caso, da criança e do adolescente. Com efeito, no próximo tópico pretende-se analisar o papel do Poder Executivo com a agenda pública e as instituições públicas as quais tem o dever de formar uma rede de proteção à infância.

## 2.1 O PODER EXECUTIVO ENQUANTO PROTAGONISTA DA AGENDA PÚBLICA

Considerando todas as demandas da sociedade seria impossível que o poder público efetivasse soluções para todos os problemas que elas apresentam, por essa

razão, o Poder Executivo existe para fazer um filtro do que realmente é necessário no momento atual e quais as questões a serem discutidas. Destaca-se a abordagem de agenda formal formulada por Jonh Kingdon:

[...] determinação da agenda formal é resultado da confluência entre três fluxos: (1) dos problemas, processo que alça determinada questão política ao estatuto de problema público; (2) da formulação do conjunto de soluções ou alternativas ao problema, das quais serão escolhidas algumas, seja pela via do consenso, pressão ou persuasão e (3) político, influenciado pela sensibilidade social e comoção pública e mediado por forças políticas organizadas que podem exercer pressão. (SOUZA, 2012, s. p. apud KINGDON, 1984, s. p.).

A partir disso, é feita uma análise dos problemas existentes, onde se definem uma lista das principais necessidades da sociedade, posteriormente forma-se uma agenda pública. Dentro da agenda pública são colocadas as questões que a sociedade necessita e que posteriormente possam vir a tornarem-se políticas públicas. Nessa seara, insta salientar que o Poder Executivo é o principal Poder formulador de políticas e onde se define a agenda política nacional. Segundo o autor e especialista em Ciência Política John Kingdon, agenda governamental – ou *agenda-setting* – diz respeito a:

[...] todos os temas para os quais o governo volta a sua atenção durante um período de tempo. Desse modo, a agenda governamental envolve decisões sobre quais políticas públicas devem ser formuladas e quais devem ser deixadas de lado. (KINGDON, 2003, s. p.).

A agenda pública tem o intuito de direcionar as questões a ser transformada em políticas públicas, devem ser levados em conta às peculiaridades e o contexto social em que as pessoas estão inseridas, os grupos, a localidade, o Município, os fatores sociais, estruturais, biológicos. O Poder Executivo exerce o papel de identificar quais ações públicas são pertinentes a saírem do papel e quais ações devem ser priorizadas, esse Poder é o protagonista da agenda pública considerando que é dentro dessa esfera por meio dos seus representantes o presidente, o governador, e o prefeito que há reserva orçamentária e efetiva implementação das políticas públicas.

Nesse viés, é extremamente relevante que o Poder Executivo viabilize a centralidade da família bem como sobre questões voltadas à criança e ao adolescente na discussão das políticas públicas, as três esferas governamentais devem estar focadas na aplicabilidade de diretrizes à proteção integral a criança e ao adolescente.

A abordagem a esse enfrentamento depende da viabilidade das discussões sobre os projetos que envolvam o esforço da sociedade, das esferas governamentais, das instituições públicas, e o compromisso voltado à promoção, a proteção e a defesa do direito das crianças e adolescentes também com a finalidade de garantir o direito a convivência familiar e comunitária.

É no espaço do Poder Executivo que o Conselho Tutelar atua, enquanto o grande protagonista da efetivação da proteção integral, acompanhando a comunidade, as instituições públicas e privadas no intuito de ver efetivado o conjunto de direitos e prerrogativas das crianças e adolescentes.

O Poder Executivo pode optar por qualifica-lo, a exemplo da escolha Municipal da oferta de formação e realização de avaliação prévia de conhecimentos gerais como condição específica para habilitação dos candidatos ao cargo de Conselheiros Tutelares. Saliencia-se que o Município tem autonomia para organizar o seu próprio pleito, com o objetivo de pré-selecionar os candidatos.

Por outro lado, podem optar por simplesmente realizar o processo eleitoral, nos moldes da lógica da representatividade. A despeito disso, cita-se o edital 001/2019<sup>3</sup> para eleição de Conselheiros Tutelares no Município de Porto Alegre/RS, o qual além dos requisitos estabelecidos em lei destaca-se:

- [...] III -a residência no Município de no mínimo, 02 (dois) anos.
- V. Comprovar trabalho e engajamento social na defesa dos direitos humanos e na proteção à vida de crianças e adolescentes, no zelo pelas garantias constitucionais e pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente definidos no Estatuto da Criança e do Adolescente e em convenções internacionais, por, no mínimo, 2 (dois) anos.
- VI. Comprovar participação em cursos, seminários ou jornadas de estudos, cujo objeto tenha sido o ECA ou políticas públicas na área de atendimento à criança e ao adolescente, nos 5 (cinco) anos imediatamente anteriores à inscrição, mediante certificados emitidos por entidade técnica, científica ou órgão público.
- VII. Estar em pleno gozo de saúde física e mental para o exercício da função.
- X. Ser aprovado na prova de conhecimentos definida no art. 53 da lei Complementar nº 640/2010. (PORTO ALEGRE, 2019).

Acerca da Lei complementar referida acima insta destacar o art. 31º inciso XIII:

---

<sup>3</sup> PORTO ALEGRE. **Edital 001/2019** – inscrição para participação no processo de escolha dos conselheiros tutelares do município de porto alegre e prova de conhecimentos. 2019. Disponível em: <[http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/conselhos\\_tutelares/usu\\_doc/edital\\_2019\\_atualiza.do.pdf](http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/conselhos_tutelares/usu_doc/edital_2019_atualiza.do.pdf)>. Acesso em: 13 nov. 2019.

estabelecer critérios e organizar o processo para escolha dos Conselheiros Tutelares, observadas as competências estabelecidas no art. 66º desta Lei Complementar; XIV – realizar a prova referida no inc. XI do art. 48 desta Lei Complementar (PORTO ALEGRE, 2010).

A partir disso é possível inferir que o Poder Municipal tem a faculdade de dispor de como irá selecionar os Conselheiros Tutelares, assim como pode decidir acerca do conteúdo da aplicação das provas. Notadamente quanto à formação do espaço de atuação dos Conselhos Tutelares enquanto órgão de efetiva proteção dos direitos das crianças e adolescentes e sua atuação, será abordado no tópico a seguir.

## 2.2 O CONSELHEIRO TUTELAR ENQUANTO INSTITUIÇÃO PROTETORA DE DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

O Conselheiro Tutelar tem a função de instituir a proteção garantida tanto pela Constituição Federal quanto pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, que o faz por meio do órgão do Conselho Tutelar. O seu papel, é baseado em zelar pela efetividade do cumprimento das garantias fundamentais das crianças e adolescentes, além disso, é o responsável em requisitar serviços a fim de que se faça cumprir os direitos. Para o autor Tavares ao Conselho Tutelar cabe-lhe:

[...] a par do encaminhamento das providências administrativas representar ao juiz competente reclamando punição aos transgressores da lei, no trato com crianças e adolescentes, com legitimidade para provocar o devido procedimento judicial. (TAVARES, 2012, p. 123).

De acordo com o ECA, a principal premissa é zelar pelos direitos das crianças e adolescentes, bem como garantir o cumprimento destes, além de fiscalizar o atendimento feito por outras instituições. O órgão é responsável pela aplicabilidade de diversos direitos, nessa seara, Milano Filho destaca:

[...] conselhos Tutelares, órgão encarregado de zelar pelo cumprimento dos direitos das crianças e do adolescente, bem como por meio de iniciativas de apoio às entidades assistenciais e ao próprio Conselho Tutelar, com a indispensável e direta participação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sendo estes últimos os primeiros interessados na solução das questões, em benefício da própria ordem pública. (MILANO FILHO; MILANO, 2002, p. 143)

A partir da citação acima transcrita percebe-se a presença da atuação não só

no âmbito Municipal, mas também a participação primordial da União e dos Estados assim como o Distrito Federal que devem ser os primeiros a de fato garantirem proteção integral a criança e ao adolescente, o papel do Conselho Tutelar enquanto órgão é de mero efetivador. A respeito do tema, o ECA em seu artigo 70º, II dispõe sobre:

[...] a integração com os órgãos do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, com o Conselho Tutelar, com os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e com as entidades não governamentais que atuam na promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente. (BRASIL, 1990).

Nesse sentido, é importante destacar que o órgão não age sozinho quando precisa aplicar as medidas para proteção da criança e do adolescente, haja vista muitas vezes necessitarem de auxílio de outros órgãos, como o sistema de saúde, hospitais, escolas. Sempre que houver qualquer omissão, negligência, abandono, o Conselho Tutelar deve ser acionado a fim de aplicar medidas de proteção. Partindo dessa premissa, o presente tópico pretende analisar como é essa relação entre os diversos órgãos e o órgão do Conselho Tutelar, além das atividades do Conselheiro como protetor dos direitos da criança e do adolescente.

É de se frisar que esses atores políticos, escolhidos pelo voto direto, secreto, mas não obrigatório, serão os responsáveis pela fiscalização e efetivação dos direitos das crianças e adolescentes, realizando ações articuladas com outras instituições públicas, na medida necessária da proteção. Com efeito, importa destacar que a escola tem um papel importante nessa relação, pois muitas vezes os problemas acabam sendo presenciados e identificados dentro do contexto escolar.

Nesse viés, a escola e o Conselho Tutelar devem ser parceiros, realizando um trabalho articulado, enquanto a escola garante a educação, o Conselho zela pelo cumprimento destes direitos, o trabalho deve ser integrado tendo como destinatário final o bem-estar e proteção da criança e do adolescente. Ademais, faz-se necessário analisar como se dá a relação com o Conselho Tutelar dentro do ambiente escolar e quais são as medidas aplicadas em caso de descumprimento dos direitos garantidos.

A CF/88 em seu artigo 205º garante o direito à educação, sendo dever do Estado e da família, que deverá ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988). Por sua vez, o ECA,

com base no artigo 53º também garante o mesmo direito à educação, para atingirem seu pleno desenvolvimento e garantirem o preparo para o exercício da cidadania, além da qualificação para o trabalho, assegurando-lhes:

[...] I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;  
 II - direito de ser respeitado por seus educadores;  
 III - direito de contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores;  
 IV - direito de organização e participação em entidades estudantis;  
 V - acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência.  
 Parágrafo único. É direito dos pais ou responsáveis ter ciência do processo pedagógico, bem como participar da definição das propostas educacionais.  
 (BRASIL, 1990).

O Estado deve assegurar à criança e ao adolescente ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para aqueles que não tiveram acesso na idade própria (art. 54º do ECA). Importa destacar que o não oferecimento desse ensino obrigatório configura o desrespeito de um direito constitucional e implica em responsabilidades para o Estado. Inicialmente, no momento da implementação do ECA, o objetivo do Estado era a garantia apenas do Ensino Fundamental, houve um tempo em que a educação era vista como um direito subjetivo, atualmente é um direito obrigatório que deve ser garantido pelo Estado.

Atualmente, o ensino obrigatório compreende as crianças de 4 aos 17 anos, é por meio da educação que o indivíduo se desenvolve perante à sociedade. Sob essa esfera, destaca-se a Emenda Constitucional nº 59 que altera Os incisos I e VII do art. 208º da Constituição Federal, passam a vigorar a partir de 2009 com as seguintes alterações: “[...] I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (NR).” (BRASIL, 2010).

O Estado quando garante o ensino obrigatório também deve garantir material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. Destaca-se o art. 90º do ECA que dispõe sobre as entidades de atendimento que tem a finalidade além da manutenção das próprias unidades além do o planejamento e execução de programas de proteção e socioeducativas destinados a criança e ao adolescente em situações:

[...] I – orientação e apoio sociofamiliar;  
 II – apoio socioeducativo em meio aberto;  
 III – colocação familiar;  
 IV – acolhimento institucional;  
 V – prestação de serviços à comunidade;

VI – liberdade assistida;  
 VII – semiliberdade; e  
 VIII – internação. (BRASIL, 1990).

Sob outro viés, destaca-se o poder discricionário dos Conselheiros no tocante as atribuições de aplicar as medidas baseadas no art. 98<sup>4</sup> do Estatuto da Criança e Adolescente. Todavia, em razão do grande número de problemas e atendimentos diários, podem surgir desafios para aplicar tais medidas, haja vista antederem diversas situações de violação de direitos.

Constatada qualquer das hipóteses previstas no artigo supracitado o Conselheiro Tutelar com base no art. 136° e incisos do ECA, tem como atribuições: atender as crianças e adolescentes; atender e aconselhar os pais ou responsável; encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou adolescente; encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência.

O ECA em seu art. 101, dispõe sobre as medidas que devem ser aplicadas quando constatadas qualquer omissão ou violação dos direitos o Conselho poderá determinar, dentre outras:

[...] I - encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade;  
 II - orientação, apoio e acompanhamento temporários;  
 III - matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental;  
 IV - inclusão em serviços e programas oficiais ou comunitários de proteção, apoio e promoção da família, da criança e do adolescente;  
 V - requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial;  
 VI - inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos;  
 VII - acolhimento institucional;  
 VIII - inclusão em programa de acolhimento familiar;  
 IX - colocação em família substituta. (BRASIL, 1990).

Destarte, tem-se que as medidas dos incisos VII, VIII e IX, dependem de autorização judicial e conforme estabelece o § 1º o acolhimento institucional e o acolhimento familiar são medidas provisórias e excepcionais, utilizáveis como forma

---

<sup>4</sup> “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).

de transição para reintegração familiar ou, não sendo esta possível, para colocação em família substituta, não implicando privação de liberdade (BRASIL, 1990).

Igualmente, importa frisar que dentro desse contexto existem desafios relacionados ao não cumprimento das medidas supracitadas, aplicadas tanto às crianças como aos pais. Por outro lado, o ECA também dispõe de medidas a serem aplicadas aos pais e ou responsáveis, conforme disposto no art. 129º:

- 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;
- VIII - perda da guarda;
- IX - destituição da tutela;
- X - suspensão ou destituição do pátrio poder. (BRASIL, 1990).

Partindo desse pressuposto, considerando tais medidas, Edson Seda esclarece:

[...] quando os responsáveis deixam de cumprir os deveres de assistir, criar e educar, a providência mais humana, mais ética, mais eficaz para solucionar o problema é orientá-los através de um profissional, basicamente o *assistente social*, nos termos do artigo quarto, III e V, da lei 8.662-93, em programa sob o regime de orientação e apoio sócio-familiar, de que fala o artigo 90, I do Estatuto. (SÊDA, 2008, p. 40).

Face o exposto, tem-se que o trabalho do Conselho Tutelar é amplo, os casos devem ser analisados de forma pontual, considerando suas singularidades, além da criança, a família, o contexto social em que está inserida, para a partir dessa análise fazer um parecer sobre as medidas necessárias a serem aplicadas.

É importante destacar que não é somente na aplicação das medidas que os Conselheiros tendem a lidar com desafios, existem outras razões que dificultam o trabalho como problemas estruturais, o número reduzido de pessoas atuando nessa área, a deficiência na rede de proteção. Também há que se considerar os problemas existentes dentro do contexto escolar, nessa seara entra o papel do Conselho Tutelar, que seguindo algumas condutas deverá ser acionado, o autor Sêda explica que:

[...] como as pessoas não vêm percebendo claramente o que significa essa violação em razão da própria conduta, vamos considerar alguns exemplos: deixarem a criança e o adolescente de frequentar escola em que são matriculados é um desvio inaceitável; da mesma forma, se agirem nas condições previstas no artigo 247 do Código Penal acima citadas. (SÊDA, 2008, p. 38-39).

Segundo o autor, é inaceitável que os pais deixem que criança ou o adolescente parem de frequentar a escola, esse é um caso em que o Conselho Tutelar certamente deverá ser acionado, sujeito não apenas as medidas do órgão, mas também a responder na esfera penal. Sob essa esfera, enquanto que o papel do Estado é propiciar o ensino obrigatório dos 4 aos 17 anos o dos pais é de matricular no tempo certo seus filhos em rede regular de ensino. De acordo com o autor Tavares o descumprimento desse preceito caracteriza:

[...] violação do poder-dever familiar, e da tutela ou da guarda judicial. O que dá azo à destituição do responsável como prevê o CC/2002, arts. 1.635 a 1.638 e ECA, arts. 22, 24, 35, 38, 129, VIII, IX e X. Configura a infração administrativa prevista no art. 249 do Estatuto, ou até mesmo, o crime de abandono intelectual tipificado no art. 246 do Código Penal. (TAVARES, 2012 p. 62).

No tocante ao direito à educação a autora Maciel destaca que esse direito visa o desenvolvimento da criança e adolescente em seu aprimoramento nos estudos buscando sua formação social, para que possa ser inserida no mercado de trabalho. (MACIEL, 2013, p. 95).

Outrossim, o art. 56 do ECA, elenca hipóteses de quando o Conselho deverá ser acionado considerando o contexto escolar, os dirigentes de estabelecimentos de ensino fundamental comunicarão ao Conselho Tutelar os casos de: maus-tratos envolvendo seus alunos; reiteração de faltas injustificadas e de evasão escolar, esgotados os recursos escolares; elevados níveis de repetência (BRASIL, 1990).

Tavares enfatiza que trata-se de uma obrigação imposta ao diretor do estabelecimento escolar que tiver conhecimento do fato. A comunicação deve ser feita ao Conselho Tutelar, ou ainda ao Representante do Ministério Público, ou diretamente ao Juiz da Infância e da Adolescência (TAVARES, 2012, p. 63). É importante também destacar o papel que os professores têm na proteção da criança e do adolescente, haja vista a relação de proximidade que há com os alunos, por isso devem estar atentos a todos os acontecimentos dentro de sala de aula. Deve haver uma parceria entre as instituições e o Conselho.

Dentro desse contexto caso notem que algum dos seus alunos esteja sofrendo maus tratos, ou indícios de violência doméstica, o Conselho Tutelar deverá ser acionado. É o que dispõe o art. 13 do ECA: “[...] suspeita ou confirmação de maus tratos devem ser obrigatoriamente comunicados ao Conselho Tutelar.” (BRASIL, 1990). Não é necessário ter a confirmação de maus tratos, havendo a presença de qualquer indício ou suspeita, a direção da escola deve ser comunicada devendo levar ao conhecimento das autoridades competentes, quais sejam: Conselho Tutelar, Ministério Público, além do Juizado da Infância e Juventude (BRASIL, 1990).

De outro vértice, cita-se a evasão escolar como um dos motivos mais conhecidos em que o Conselho é acionado, sobre o assunto, recentemente foi sancionada pelo presidente Jair Bolsonaro a Lei nº 13.803/2019 que determina a notificação imediata aos conselhos tutelares no caso de faltas escolares de alunos dos ensinos fundamental ou médio que ultrapassem em 30% o percentual permitido pela legislação em vigor (BRASIL, 2019).

Todas as escolas são obrigadas a levar ao conhecimento do Conselho Tutelar os casos de faltas e de evasão e essa notificação deve ser feita quando o estudante se ausentar da escola por 15 dias (BRASIL, 2019). Sobre essa temática, em pesquisa junto ao site do Tribunal de Justiça do RS, sobre evasão escolar, constatou-se que muitos processos ajuizados com esse fundamento acabam por não ter aplicada a multa do descumprimento de suas obrigações decorrentes do poder familiar com base no art. 249 da Lei nº 8.069/90, pois é constatado que as famílias vivem em situação de vulnerabilidade social, conforme ementa que segue:

**APELAÇÃO CÍVEL. ECA. DESCUMPRIMENTO DOS DEVERES INERENTES AO PODER FAMILIAR. EVASÃO ESCOLAR. CONDENAÇÃO DOS GENITORES AO PAGAMENTO DE MULTA. DESCABIMENTO. FAMÍLIA EM SITUAÇÃO DE EXTREMA VULNERABILIDADE SOCIAL.** Os autos evidenciam que se está diante de um quadro de **extrema vulnerabilidade social** que extrapola em muito o até singelo tema da evasão escolar. É certo que não se pode dizer que houve omissão do Estado. Mas o problema é muito mais profundo e **não se limita a uma singela conduta dolosa ou culposa dos genitores no atendimento de seus deveres decorrentes do poder familiar.** Nesse contexto, a evasão escolar não resulta de uma questão individualizada que tenha simples solução jurisdicional, pela aplicação de uma multa à família! Penalidade esta que nenhum sentido ou eficácia possui (mesmo porque certamente jamais será paga...), e que contribuiria, sem dúvida (se houvesse o pagamento), para agravar ainda mais a situação de penúria da família. **DERAM PROVIMENTO. UNÂNIME.** (RIO GRANDE DO SUL, 2017, grifo meu).

No presente caso, trata-se de apelação em face da sentença que julgou

procedente a representação promovida pelo Ministério Público, por descumprimento dos deveres inerentes ao poder familiar condenando aos pais o pagamento de prestação pecuniária no valor de 3 (três) salários mínimos por infração com base no art. 249º do ECA.

O relator, em seu fundamento entendeu que a família vive em situação de extrema vulnerabilidade social, contemplada pelo Bolsa Família e tendo precaríssimas condições de moradia, por essa razão deu provimento unânime a apelação com fundamento na extrema vulnerabilidade social que extrapola em muito o até singelo tema da evasão escolar e que a aplicação de multa agravaria ainda mais a situação de penúria da família.

O caso supracitado é de extrema importância para reflexão sobre qual o papel social do Estado dentro do contexto do núcleo familiar a fim de minimizar a evasão escolar, considerando ser deste o papel de promover a educação. Outrossim, é imprescindível que o Estado demonstre que fez sua parte em relação a oferta da educação, bem como sobre as políticas públicas de proteção integral a criança e ao adolescente.

No entanto, é mister destacar que o Conselho Tutelar não deve ser acionado regularmente, inicialmente a escola junto com gestores escolares e professores devem tentar resolver conversando com o aluno, não logrando êxito a alternativa final é acionar o Conselho Tutelar a fim de aplicar as medidas necessárias ao aluno faltoso. Trata-se, portanto de medida excepcional. A respeito do tema, o Estado tem o papel de desenvolver ações destinadas a promoção de práticas voltadas à proteção e ao desenvolvimento da criança e do adolescente, o que pode contar com a parceria na efetivação da sociedade e demais organizações civis.

Tal ação deve ser baseada no contexto econômico e social em que as crianças e os adolescentes estão inseridas, a fim de evitar abusos, faltas reiteradas, evasão escolar, o intuito é a permanência e aprendizagem de todas as crianças e adolescentes. A partir dessa ação conjunta busca-se a efetivação de resultados positivos. Com efeito, destaca-se a presença do Conselho Tutelar dentro da escola a fim de atuar em ações de fiscalização, não se trata de intervenção, mas de tentar minimizar os problemas existentes dentro do contexto escolar.

Além da escola, o papel de fiscalização do conselheiro se perfaz fundamental no acolhimento e encaminhamento de crianças e adolescentes a atendimento junto ao CAPS - Centro de Atenção Psicossocial, cuja finalidade é dar atenção a saúde

mental tanto das crianças quanto de seus familiares. O hospital também é destinatário do encaminhamento quando o Conselheiro verificar situações que envolvam atendimento médico, ou em situações que envolvem riscos à criança.

Sob outro viés, tem-se que o processo democrático pode ser o grande entrave na efetivação da atuação do Conselheiro, além de o cargo não ser estável, suas ações na sociedade enquanto aplicador das medidas institucionais podem ocasionar problemas em sua vida pessoal. Por essa razão, e considerando todos os contextos em que o Conselheiro Tutelar atua, ele pode ter receio de realizar enfrentamentos que possam atingir sua aceitação social.

É inegável que seu papel como aplicador da lei deve ser imparcial e destinado à todos sem distinção, no entanto, pode ser caracterizado como realidade principalmente em cidades pequenas, e quem acaba sofrendo mais são as crianças e adolescentes que acabam por não ter o direito seu direito de proteção. Diante do que foi exposto pretende-se fazer uma análise do processo democrático da escolha dos representantes das instituições que foram analisadas no decorrer do presente tópico, temática a ser desenvolvida a seguir.

### **3 O PROCESSO DEMOCRÁTICO DE ESCOLHA DOS CONSELHEIROS TUTELARES E SUAS RESPONSABILIDADES NA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES**

O presente tópico tem o intuito de abordar a escolha dos Conselheiros Tutelares as suas incumbências, bem como as responsabilidades após a eleição pelo processo democrático além de pesquisar acerca da efetivação dos direitos da criança e do adolescente. O objetivo geral de escolhas democráticas é a delegação do poder decisório, enquanto que no processo de escolha de Conselheiros há delegação aos eleitos do dever de salvaguardar os direitos da criança e do adolescente. Nesse sentido, faz-se necessário analisar as atribuições do Conselho enquanto órgão garantidor dos direitos da criança e do adolescente.

O Conselho Tutelar sofreu algumas mudanças no que se refere aos Conselheiros, a Lei nº 12.696/12, trouxe algumas alterações nos artigos 132, 134, 135 e 139 do Estatuto da Criança e do Adolescente. Essas modificações têm reflexos diretos na constituição e no desenvolvimento dos trabalhos dos Conselhos Tutelares tratando-se de uma evolução no sentido de profissionalizar os membros em face das responsabilidades de suas funções. A partir da alteração dos artigos foi definido o número de órgãos em cada Município, a forma a ser seguida no processo eleitoral, o tempo de mandato dos Conselheiros, assim como atribuiu a Lei municipal ou distrital para dispor sobre o local, dia e horário de funcionamento do Conselho Tutelar, inclusive quanto à remuneração dos respectivos membros além de outros benefícios.

A maior mudança apresentada foi a realização do processo de escolha unificado dos Conselhos Tutelares em todo o Brasil a cada 4 (quatro) anos, no primeiro domingo do mês de outubro do ano subsequente ao da eleição presidencial (BRASIL, 2012). Nesse sentido, surge a resolução nº 152 de 09 de agosto de 2012 – CONANDA (Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente) que estabelece parâmetros gerais de transição para fins de regulamentação do processo de escolha unificado dos conselheiros tutelares em todo território nacional, conforme as disposições previstas na Lei nº 12.696/12 que alterou a Lei nº 8.069 – Estatuto da Criança e do Adolescente.

Com o advento do texto normativo, o art. 132 da lei nº 8.069 esclarece que 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 recondução, mediante novo processo de escolha. (Redação dada pela lei nº 13.824, de 2019). Antes da alteração no artigo supracitado, o mandato era de três anos (BRASIL, 1990).

Segundo o Guia de Orientação do Processo de Escolha de Conselheiros Tutelares em data unificada para a realização do processo de escolha é necessário cumprir algumas etapas, quais sejam:

[...] publicação e divulgação do edital; inscrições e entrega de documentos; análise da documentação exigida; exame de conhecimento específico (prova eliminatória); divulgação dos candidatos habilitados (nessa etapa os candidatos estão aptos a iniciarem suas campanhas); dia do processo de escolha em data unificada; formação inicial; e por fim diplomação e posse. (BRASIL, 2019).

Nessa seara, insta mencionar que as pessoas que têm interesse em se candidatar a um cargo de Conselheiro Tutelar devem respeitar alguns requisitos, quais sejam, ter idade superior a 21 anos, residir no Município e ter reconhecida idoneidade moral, tais requisitos tem como fulcro o artigo 133 do ECA (BRASIL, 1990).

Por outro lado, o ECA também trouxe algumas vedações para candidatura, conforme preceitua o 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.” (BRASIL, 1990).

Além disso, o parágrafo único do artigo em comento estende o impedimento em relação as autoridades judiciárias, e Ministério Público com atuação na Justiça da Infância e da Juventude, em exercício na Comarca, Foro Regional ou Distrital (BRASIL, 1990). Ou seja, no âmbito do órgão do Conselho Tutelar não pode existir parentesco em nenhuma de suas relações institucionais para que não tenha conflito de interesses na aplicação das atividades do órgão.

Ainda, vale destacar que o processo democrático é organizado pelo Conselho de Direitos e tem a fiscalização direta do Ministério Público (BRASIL, 1990). Nessa seara, válido ressaltar que a Lei Municipal de criação do Conselho Tutelar poderá acrescentar outras exigências para o ingresso do membro ao conselho. A despeito disso o autor Tavares destaca:

Em cada Município haverá legislação apropriada às peculiaridades locais para a escolha dos cinco membros do Conselho Tutelar. Haverá, em cada

caso, necessidade de interação com o Curador da Infância e da Adolescência, que se encarregará de acompanhar os atos dessa escolha para coibir violação da legislação local, e desvirtuamento das finalidades deste Estatuto. (TAVARES, 2012, p. 128).

No processo democrático, o Conselho Tutelar como órgão que integra a administração pública, deve observar as regras administrativas e os princípios da administração pública em todo o processo de eleição constante no art. 37 da Constituição Federal, quais sejam: moralidade, legalidade, impessoalidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988).

Nesse contexto, a eleição é realizada pelo voto facultativo da população e a posse dos Conselheiros eleitos ocorrerá no dia 10 de janeiro do ano subsequente ao processo de escolha (Incluído pela Lei nº 12.696, de 2012). Vale mencionar que toda pessoa maior de 16 anos e com título de eleitor está apta a votar (BRASIL, 1990). Por conseguinte, com base no art. 13 da Resolução nº 170/2014 o processo de escolha somente ocorrerá com no mínimo 10 (dez) pretendentes devidamente habilitados.

Além disso, o referido processo de escolha pode ser suspenso pelo Conselho Municipal ou do Distrito Federal dos Direitos da Criança e do Adolescente o qual poderá reabrir prazo para inscrição de novas candidaturas, sem prejuízo da garantia de posse dos novos conselheiros ao término do mandato em curso. Ainda, destaca-se que de acordo com o art. 135 do ECA, a função de Conselheiro Tutelar constitui um serviço público relevante e estabelecerá presunção de idoneidade moral (BRASIL, 1990).

Nesta perspectiva, dentro do processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar é necessário observar algumas questões como a vedação ao candidato em doar, oferecer, prometer ou entregar ao eleitor bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive brindes de pequeno valor com base no art. 135 § 3º Lei nº 12.696/12. Entende-se que sua campanha deve ser feita de modo imparcial evitando qualquer tipo de ato que enseje sua promoção pessoal e caso ocorra qualquer infração nesse sentido o Conselheiro Tutelar poderá responder por isso, administrativamente, civilmente ou ainda, na esfera penal (BRASIL, 1990).

Partindo dessa premissa, analisando o perfil das pessoas aptas a se candidatarem ao cargo de Conselheiro Tutelar o autor Sêda explica que:

[...] não pode ser qualquer um, mas sempre um cidadão que goste de criança, tenha vocação para a causa pública, seja experiente no trabalho com programas de atendimento aos direitos de crianças e adolescentes, conheça

as comunidades que compõem seu município, inclusive suas divergências. (SÊDA, 2008, p. 72).

Sobre a citação, é possível afirmar que as pessoas que desejam concorrer aos cargos de Conselheiros Tutelares devem compreender que a função exercida demanda que eles sejam pessoas comunicativas, competentes e com capacidade para mediar conflitos. Considerando a complexidade de algumas realidades, devem manter um diálogo com pais ou seus responsáveis legais, comunidade, Poder Judiciário e o Executivo bem como com as crianças e adolescentes.

Além disso, o trabalho é realizado em sua maioria com pessoas das classes menos favorecidas e, os problemas encontrados estão principalmente neste ambiente, em decorrência disso, o Conselheiro Tutelar deve estar apto para enfrentar todas os tipos de situações e lugares. Nesse sentido, o autor Sêda enfatiza que:

Para que se cumpram essas exigências é que certos municípios exigem que os pretendentes se submetam a uma prova e só serão considerados candidatos os que nela demonstrarem conhecer o Estatuto e tiverem condições de levar em conta os fins sociais a que o Estatuto se dirige; de cumprirem com as exigências do bem comum, de entenderem como se equilibram os direitos e deveres individuais e coletivos e de decidirem sempre segundo a condição peculiar da criança e do adolescente como pessoas em desenvolvimento. (SÊDA, 2008, p. 72-73).

Para o autor, os Conselheiros Tutelares estariam preparados a enfrentar as situações impostas comprovando por meio de uma prova amplo conhecimento acerca da matéria dos direitos e deveres das crianças e adolescentes. Os indivíduos, eleitos na condição de Conselheiros são responsáveis por salvaguardar defender os direitos das crianças e dos adolescentes do nosso país. No entanto, muitas vezes nos deparamos com casos em que alguns deles não têm a capacidade e condições mínimas para função de Conselheiro Tutelar.

Ainda nessa perspectiva, é importante destacar que a escolha deverá ser feita sempre entre pessoas que tenham condições de cumprir com o artigo 6º do Estatuto do Conselho Tutelar: 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).

Atualmente, para o ingresso na função de Conselheiro Tutelar exige-se somente o certificado de nível médio ou equivalente, tal dispositivo tem base no art.12

§2º da Resolução nº 170, de 2014. Todavia, é necessário atentar para o fato de que essa formação muitas vezes não basta para que as crianças e adolescentes recebam o melhor tratamento ou o ainda, o mais adequado. Seria necessário que o Município capacitasse os Conselheiros Tutelares de forma que eles tenham preparação plena sobre suas funções além de conhecer os direitos que são direcionados à criança e ao adolescente.

Nesse condão, em relação a uma formação continuada, na redação original o ECA é omissivo, já com a alteração da Lei nº 12.696/12 passa a ser obrigatória e deve constar em lei orçamentária conforme art. 135 estabelece: constará da lei orçamentária municipal e da do Distrito Federal previsão dos recursos necessários ao funcionamento do Conselho Tutelar e à remuneração e formação continuada dos conselheiros tutelares (BRASIL, 2012). Diante do artigo supracitado é possível inferir que o Município como ente garantidor e protetor dos direitos da criança e ao adolescente tem se posicionado a efetivar o direito a uma formação continuada.

Todavia, faz-se necessário discutir acerca da abordagem sobre a contínua capacitação e qualificação dos integrantes do Conselho Tutelar, com o intuito de verificar a realidade se os Conselheiros Tutelares estão de fato se qualificando, é indispensável que eles sejam bem preparados para o exercício a fim de prestar um serviço com excelência. Após a eleição, com base no art. 136 do ECA, o Conselheiro Tutelar passa a ter as seguintes funções:

- [...] 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. (Redação dada pela Lei nº 12.010, de 2009);

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).

Essas funções são faculdades que podem ser aplicadas pelo Conselheiro Tutelar devem ser respeitadas prestadas com clareza e dentro da lei. Além disso, o Conselheiro Tutelar deve executar com zelo as atribuições dispostas no ECA e as responsabilidades por atos realizados fora do órgão deverão ser analisadas individualmente por meio de um processo administrativo a fim de verificar se a ação/omissão foi praticada além do perfil institucional. Sob essa acepção, pretende-se analisar as situações enfrentadas no tocante ao uso do cargo de Conselheiro Tutelar para fins diversos daqueles intitulados no estatuto, tópico a ser analisado a seguir

### 3.1 O EXERCÍCIO DA FUNÇÃO DE CONSELHEIRO TUTELAR APÓS O PROCESSO ELEITORAL

O Conselheiro Tutelar no exercício das funções que lhe são outorgadas pelo ECA, tem o papel precípua de auxiliar o Estado na execução da política de atendimento social da criança e do adolescente. Da investidura do cargo de Conselheiro Tutelar resultam prerrogativas em determinar providências de ordem de natureza administrativa. Para tanto, pretende-se analisar as faculdades dos seus agentes enquanto aplicadores da lei e garantidores dos direitos fundamentais da criança e do adolescente.

Com efeito, destaca-se a função primordial do Conselheiro Tutelar: o atendimento, que compreende a ação de observar, conversar, auxiliar, acolher, além de solicitar providências. É a função base, a partir do atendimento prévio é possível fazer uma análise das providências a serem aplicadas de fato. Consiste em sistematizar e compreender as atribuições preconizadas no ECA mediante um conjunto de ações voltadas à proteção integral da criança e do adolescente. Além disso, suas diretrizes tem como respaldo velar pelos artigos da Lei nº 8.069/90, e requerer as providências necessárias ao Poder Público a fim de reparar a existência de possíveis danos.

Ressalta-se que o Conselheiro Tutelar no uso de suas atribuições limita-se a verificar a situação com juízo de admissibilidade e a partir disso analisar e encaminhar ao Poder Judiciário a melhor providência a ser aplicada ao caso concreto. Suas decisões devem pautar-se no que for ditado pela norma legal, o qual inspira o exercício da sua função.

Nessa esfera, a partir da definição de que a atividade do Conselho Tutelar situa-se no campo administrativo, a CF/88 em seu art. 37 preceitua que as ações de toda a Administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios devem pautar-se nos princípios básicos norteadores da administração, a moralidade, a finalidade, a eficiência e a publicidade dos atos praticados. (BRASIL, 1988). Ressalta-se que suas funções devem estar fundamentadas nos atributos de ato administrativo, como a presunção da legitimidade, a imperatividade e a auto executoriedade. De acordo com Hely Lopes Meirelles, o ato administrativo pode ser caracterizado como:

Ato administrativo é toda manifestação unilateral de vontade da Administração Pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria. (MEIRELLES, 2008, p. 147).

Ademais, sob outro viés, destaca-se que o Conselheiro Tutelar no uso de suas atribuições não necessita de prévia consulta sobre suas determinações, contudo, seus atos podem ser revistos, conforme estabelecido no art. 194. ECA (BRASIL, 1990). O procedimento para imposição de penalidade administrativa por infração às normas de proteção à criança e ao adolescente terá início por representação do Ministério Público, ou do Conselho Tutelar, ou auto de infração elaborado por servidor efetivo ou voluntário credenciado, e assinado por duas testemunhas, se possível (BRASIL, 1990). Nessa esteira, ressalta-se que a atuação do Conselheiro Tutelar quando possui a finalidade de concretizar suas atribuições tem como parceiros o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública, compreendendo assim uma ação conjunta sempre colocando a criança e o adolescente como destinatário final.

Ainda, cabe registrar que as medidas aplicadas pelo Conselheiro têm sentido de obrigatoriedade para o destinatário, especialmente para os pais ou o responsável. O descumprimento da medida configura a prática da infração administrativa conforme estabelecida no artigo 249 do ECA “[...] dolosa ou culposamente, os deveres inerentes

ao poder familiar ou decorrente de tutela ou guarda, bem assim determinação da autoridade judiciária ou Conselho Tutelar [...]” (BRASIL, 1990). As atribuições que os Conselheiros exercem a partir do ECA expressam enquanto agentes do órgão, a vontade do órgão. Nesse contexto, destaca-se a definição de órgão segundo os ensinamentos de Hely Lopes Meirelles

[...] órgãos públicos são centros de competência instituídos para o desempenho de funções estatais, através de seus agentes, cuja atuação é imputada à pessoa jurídica a que pertencem. São unidades de ação com atribuições específicas na organização estatal. Cada órgão, como centro de competência governamental ou administrativa, tem necessariamente funções, cargos e agentes, mas é distinto desses elementos, que podem ser modificados, substituídos ou retirados sem supressão da unidade orgânica. (MEIRELLES, 2008, p 47-48).

A partir dessa análise, tem-se que o exercício das responsabilidades que lhe são afetas derivam propriamente do que for instituído pelo órgão, o agente investido no exercício legal exerce uma parcela de poder resultante do ECA. O Conselheiro Tutelar quando atua nos limites de sua competência funcional está expressando a vontade do órgão, qual seja, o Conselho Tutelar, sendo assim, conforme estabelece o art. 259 parágrafo único do ECA compete aos Estados e Municípios promoverem a adaptação de seus órgãos e programas às diretrizes e princípios estabelecidos nesta Lei (BRASIL, 1990).

Seu papel também se enquadra enquanto responsável pelas verificações envolvendo o comportamento abusivo ou omissivo dos pais, os quais tem o dever legal de provocar a ação do Ministério Público toda vez que entender, no caso concreto, que as causas para a suspensão ou destituição estão presentes. As hipóteses de suspensão ou perda do pátrio poder estão definidas no art. 22 e 24 do ECA.

O Conselheiro como agente do órgão Conselho Tutelar após a escolha política atua exclusivamente a proteção e garantia dos direitos elencados no ECA. A partir do conjunto legal de definições acerca das atribuições que são realizadas no exercício da função de conselheiro, infere-se o quão essencial é sua participação em prol da garantia dos direitos à criança e ao adolescente, considerando que sua função se inicia na verificação da realidade a notificações e o possível encaminhamento para as medidas cabíveis.

A despeito disso, vê - se que sua ação consiste em atender, acompanhar,

solicitar e ou aplicar medidas com o aval do poder Público em determinados casos, ressalta-se que as medidas têm como destinatários tanto as crianças como os pais, sociedade em geral e o Estado sempre que qualquer deles forem violadores dos direitos da criança e do adolescente a fim de garantir os direitos fundamentais constitucionalmente assegurados.

Outrossim, pretende-se contribuir com a reflexão acerca das atividades e acompanhamento que os Conselheiros Tutelares exercem com a propositura de soluções frente a existência do descumprimento prerrogativas constantes no ECA, da criança e do adolescente. A partir disso pretende-se analisar a seguir as situações enfrentadas no uso do cargo de conselheiro quando estes atuam em situações não previstas no perfil institucional.

### 3.2 SITUAÇÕES ENFRENTADAS JUNTO AO USO DO CARGO DE CONSELHEIRO PARA FINS DIVERSOS DO PERFIL INSTITUCIONAL

O ECA, dispõe sobre direitos, deveres, e funções do Conselheiro Tutelar, contudo, também expõe sobre diretrizes a serem aplicadas sempre que qualquer premissa for realizada fora do contexto institucional. Todas estas funções devem ser prestadas com clareza e dentro da lei, no entanto, caso haja alguma omissão, ou comprovado descumprimento das suas atribuições na aplicação de qualquer medida seu mandato poderá ser suspenso ou cassado. Nesse cenário, segundo o autor Edson Sêda, na ocorrência de eventuais “desvios” do conselho e dos conselheiros deve se atentar para o seguinte:

Como qualquer autoridade pública o Conselho Tutelar só pode e deve praticar o *uso* das regras da lei. Quando praticar qualquer forma de omissão (ficar aquém do uso) ou de abuso (ir além do uso, com danos a pessoas) a ação do Conselho pode ser controlada (deve ser submetida a freios e contrapesos) e o Conselho levado a responder por isso. São três as providências para reação a eventuais práticas condenáveis do Conselho e de seus conselheiros: processo administrativo; revisão judicial; inquérito policial criminal. (SÊDA, 2008 p. 16).

Trata-se da necessidade da existência de uma corregedoria para averiguar tanto o conselho como as atividades desenvolvidas pelos Conselheiros no exercício da função. No mesmo vértice, o art. § 3º da resolução nº 139, de 17 de março de 2010, trata sobre a relação de condutas ilícitas e vedadas seguirá o disposto na legislação

local com a aplicação de sanções de modo a evitar o abuso do poder político, econômico, religioso, institucional e dos meios de comunicação, dentre outros. (CONANDA, 2010).

Nesse sentido, caberá à legislação local, definir as condutas vedadas aos membros do Conselho Tutelar, bem como as sanções a elas cominadas. Há vedações expressas as pessoas que ocupam o cargo de conselheiros tutelares como a proibição de receber a qualquer título e sob qualquer pretexto, vantagem pessoal de qualquer natureza; exercer atividade no horário fixado na lei municipal ou distrital; utilizar-se do Conselho Tutelar para o exercício de propaganda e atividade político-partidária dentre outras (CONANDA, 2010).

Com base no art. 44 da Resolução 170/2014 – CONANDA, as penalidades a serem aplicadas são: advertência, suspensão do exercício da função ou até mesmo destituição do cargo e deverão ser consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a sociedade ou serviço público, os antecedentes no exercício da função, assim como as circunstâncias agravantes e atenuantes previstas no Código Penal. Além disso, deverá ser comunicado ao Ministério Público o fato para adoção das medidas legais. Sob este viés o Conselho Nacional dos Direitos da Criança (CONANDA) adverte:

Para efeito de interpretação, o CONANDA considera como caso de cometimento de falta funcional grave, entre outras que possam ser aditadas pela municipalidade:

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).

Nesse cenário, após a citação dos deveres e sobre as medidas aplicadas aos conselheiros no caso de vícios ou presença de conduta incompatível importante apresentar algumas decisões acerca do tema. A fim de verificar como o tribunal de

justiça do Rio Grande do Sul tem se posicionado acerca da temática das situações enfrentadas junto ao uso do cargo de conselheiro para fins diversos do perfil institucional foi realizada uma jurisprudencial realizada junto ao site do TJ-RS. Foram encontrados alguns julgados referentes à destituição de conselheiros tutelares por apresentar algum tipo de vício, nessa ótica, segue ementa extraída de julgado proferido pela 4ª Turma:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MUNICÍPIO SANTO ANTÔNIO DA PATRULHA **CONSELHEIRA TUTELAR. DESTITUIÇÃO DO CARGO. CONDUTA INCOMPATÍVEL COM O EXECÍCIO DO SERVIÇO. IDONEIDADE MORAL AFASTADA.** ART. 133, I, DO ECA. Não se conhece do agravo retido quando não requerida sua apreciação, de forma expressa, nas razões ou contra-razões recursais (art. 523, § 1º, do CPC). Não conhecido o apelo quanto à preliminar de nulidade da sentença por cerceamento de defesa, por se tratar de matéria objeto dos agravos retidos interpostos pela própria parte apelante, sob pena de afronta ao princípio da unicidade recursal Considerando que **o cargo de Conselheiro Tutelar exige idoneidade moral, na forma do artigo 133, I, do Estatuto Criança e do Adolescente, bem como dedicação integral e exclusiva, nos termos do art. 42, I, da Lei Municipal nº 5.844/09, e à vista do conteúdo da prova testemunhal e documental suficiente para demonstrar prática de conduta incompatível com a função do cargo, consubstanciada na violação do dever de dedicação exclusiva e integral**, descumprimento de obrigação decorrente do cargo, uso da função em benefício próprio, bem como na recusa na prestação de atendimento, mostra-se correta a sentença que julgou a demanda procedente, ao efeito de determinar a destituição do cargo da ré. Não conheceram dos agravos retidos, conheceram, em parte, do apelo e nesta negaram provimento. Unânime. (Apelação Cível Nº 70058780149, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alexandre Mussoi Moreira, Julgado em 05/10/2016). (RIO GRANDE DO SUL, 2016, grifo meu).

No caso em tela, trata-se de uma apelação interposta pela ré em face de uma ação movida pelo Ministério Público para decretar a destituição da autora do cargo de Conselheira Tutelar do município de Santo Antônio da Patrulha/RS. A ré exercia a função de taxista concomitantemente a de conselheira tutelar, a legislação municipal (lei nº5.844/09) veda tal prática, pois o cargo de Conselheiro Tutelar deve ser exercido com dedicação exclusiva.

Além disso, em depoimento ela confessou que frequentava um curso de graduação em horário em que deveria estar atuando no Conselho Tutelar. O estatuto dispõe que deixar de cumprir as obrigações com dedicação integral e exclusiva é considerada falta grave e acarreta na perda do mandato. Acrescente-se, ainda, que, o Conselheiro Tutelar deve ser exemplo de conduta perante a sociedade, tendo em vista a importância do seu cargo e o fato de lidar diariamente com os conflitos envolvendo crianças e adolescentes.

Na análise, o relator entendeu que restou suficientemente demonstrada a ausência de idoneidade moral da demandada para desempenhar funções tão relevantes quanto às de Conselheiro Tutelar, bem como desatendidos os deveres de proteção à criança e ao adolescente, por ter a ré violado o dever de dedicação exclusiva e integral às funções do cargo de Conselheira Tutelar, tendo, ainda, usado da função em benefício próprio. A apelação foi negada por voto unânime. Sob a mesma ótica, acrescenta-se outro julgado relacionado ao tema julgado pela Quarta Câmara Cível e proferido pelo Relator: Antônio Vinícius Amaro da Silveira segue ementa:

RECURSO DE APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MUNICÍPIO DE GUAPORÉ. DESTITUIÇÃO DE **CONSELHEIRO TUTELAR**. TRANSPORTE DE ELEITORES. **DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE MORAL. DESTITUIÇÃO DO CARGO**. 1. Preliminar de perda do objeto afastada. Na hipótese, não há se falar em acolhimento da preliminar, tendo em vista que, no momento em que proferida a sentença, **a recorrente exercia o mandato do cargo de Conselheira Tutelar**. 2. O art. 133, inciso I, **do Estatuto da Criança e do Adolescente exige** do candidato a membro do Conselho **Tutelar reconhecida idoneidade moral**. 3. Na hipótese dos autos, restou evidenciada **conduta incompatível com o cargo ocupado**, pois comprovado o transporte de eleitores na data da votação, prática vedada pelo Código Eleitoral. 3. **Comprovada a ilicitude da conduta**, merece ser mantida a sentença que decretou a perda da função de Conselheira **Tutelar**. 6. Sentença de parcial procedência na origem. APELO DA RÉ DESPROVIDO. (RIO GRANDE DO SUL, 2019, grifo meu).

Em análise a ementa supracitada trata-se de uma ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público, em que este pretende o afastamento das rés das funções de conselheira tutelar, sob o argumento de que ambas não possuem idoneidade moral. As rés interpuseram uma apelação visando afastar a sentença e destituição dos seus cargos. No caso em tela, em defesa o Ministério Público afirma que a ré na condição de concorrente ao cargo de conselheira tutelar do Município de Guaporé/RS, praticou aliciamento de eleitores, ao fornecer transporte para diversos eleitores no dia do pleito ocorrido em 2010, situação que não confere à ré a idoneidade moral imprescindível para o exercício da função.

Em seu desfecho foi confirmada a sentença por unanimidade no tocante à decretação da perda da função de Conselheira Tutelar com fundamento no art. 333, I do Estatuto da Criança e do Adolescente visto que a idoneidade moral é prerrogativa para o exercício efetivo da função de conselheiro tutelar. Diante do exposto, é possível inferir que o Tribunal de Justiça- RS tem se posicionado sempre no sentido de afastar

os conselheiros tutelares de suas funções quando comprovado qualquer tipo de prática contrária às dispostas no ordenamento jurídico.

## CONCLUSÃO

A presente pesquisa dedicou-se á análise do processo democrático e suas repercussões na escolha dos Conselheiros Tutelares. A escolha do tema ocorreu em razão de que a construção dos processos democráticos constitui uma expressão de representatividade e pode dar margens para conflitos de interesses em uma função que exige uma postura de fiscalização e intervenção da realidade local.

A República Federativa do Brasil assume a configuração democrática após a promulgação da Constituição Federal, por meio da qual os espaços de representatividade revestem-se de especial importância. O poder originário definiu no art. 1º parágrafo único da CF/88 que todo poder emana do povo. Porém, algumas tarefas de fiscalização não poderiam estar afetas a representatividade, a exemplo da função de Conselheiro Tutelar.

Ou seja, o povo por meio do seu voto, obrigatório e pessoal tem o poder de eleger segundo suas convicções a melhor pessoa para representar seus interesses, o processo democrático existe em todas as esferas, seja a nível Municipal, Estadual ou Federal.

É por meio da democracia que todo cidadão participa na proposta, no desenvolvimento e na criação de leis, além disso, está diretamente vinculada à liberdade de pensamento e de expressão. Outrossim, manifesta-se pleiteando as políticas desejadas e também a postulação pela responsabilização dos atos dos governantes.

Com isso, a construção da pesquisa foi realizada voltada a analisar a evolução do processo democrático no contexto da escolha dos representantes para então fundamentar a discussão acerca dos benefícios e obstáculos no processo democrático dos Conselheiros Tutelares no Brasil.

Partindo dessa premissa, destacou-se a importância do Poder Executivo como grande implementador de políticas sociais e efetivador dos direitos da população como um todo, isto porque, é responsável pela discussão acerca de quais direitos merecem proteção especial, e quais medidas devem ser aplicadas a fim de traduzir os interesses dos diversos setores sociais.

Por sua vez, a importância do Poder Legislativo se perfaz no controle político

de diversos mecanismos na defesa da democracia do País, é o órgão representativo da sociedade. Além de ser responsável pela fiscalização do Estado.

A partir da construção histórica sobre o processo democrático e a escolha dos seus representantes, o estudo se propôs a estudar o papel das instituições públicas na efetivação das políticas em prol das crianças e adolescentes.

As crianças e os adolescentes, incapazes civis, encontram nas instituições públicas a segurança de efetivação de seus direitos, especialmente quando a violação encontra origem na família. Desse modo, a responsabilidade do Estado na promoção de políticas sociais prioritárias nessa seara é inquestionável.

É por meio das políticas públicas que as necessidades da sociedade podem ser atendidas, levando em consideração a vontade dos cidadãos e o contexto em que estão inseridos. A prevalência da proteção integral e prioritária da criança e do adolescente encontra-se fundamentada na CF/88, no ECA, assim como em leis esparsas e decretos.

Nessa seara, destaca-se o órgão mais importante na efetivação dos direitos destinados a criança e ao adolescente: o Conselho Tutelar, criado precipuamente para defesa dos direitos da criança e do adolescente, representando a sociedade com foco na proteção e na garantia contra qualquer ação ou omissão tanto dos pais, sociedade como do Estado.

O Conselheiro Tutelar após eleito tem atribuições preconizadas no ECA mediante um conjunto de ações voltadas à proteção integral da criança e do adolescente, realizando atendimentos e podendo aplicar medidas quando constatadas violações ao direito da criança e do adolescente.

Dentro do Conselho Tutelar, destacou-se o benefício da escolha do Conselheiros Tutelares por meio de eleições, pautada no ECA, por ser mais célere. Contudo, em contrapartida verificou-se que existem obstáculos nesse modo de escolha, haja vista que o requisito mínimo é o ensino médio, a falta de uma formação específica faz com que o atendimento final possa ser inadequado ou insuficiente.

A aplicação de prova para testar conhecimentos não é requisito obrigatório para eleição, no entanto, considerando a autonomia Municipal, existem Municípios que tem optado por aplicar provas, além de outros requisitos como cursos e experiências na área, o que em suma, fundamenta-se em eleger pessoas que estejam realmente preparadas para enfrentar as situações impostas diariamente.

Ressalta-se que existe previsão legal sobre recursos necessários ao

funcionamento do Conselho Tutelar à remuneração e formação continuada dos Conselheiros Tutelares. Na prática é possível verificar que existe uma falta da efetiva cobrança por uma preparação específica bem como formação contínua dos Conselheiros que já se encontram em atividade.

A partir do problema apresentado, verificou-se que a qualificação e a escolha democrática para designar aqueles que ocuparão o cargo de Conselheiros torna-se o meio compatível com as funções a eles afetas para que possam cumprir com os critérios elencados no art. 136º do ECA.

É indispensável que eles sejam bem preparados para o exercício a fim de prestar um serviço com excelência enquanto aplicadores da lei.

Por fim, a pesquisa torna-se relevante para os acadêmicos e sociedade em geral, pois possibilita além de conhecer o trâmite do processo democrático que envolve a escolha e participação dos conselheiros tutelares demonstra e necessidade de acompanhar esse processo a fim de verificar se as atribuições que lhe são impostas estão sendo aplicadas de forma eficiente.

## REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo *et al.* **O constitucionalismo democrático latino-americano em debate**. São Paulo: Autentica, 2017.

BOBBIO, Norberto. **Qual socialismo?** Discussão de uma alternativa. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

BONAVIDES, Paulo. Democracia do terceiro milênio. **Nomos**, Fortaleza, Imprensa Universitária – UFC, v. 13/14, n. 1/2, p. 9-16, jan.-dez. 1994.

\_\_\_\_\_. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 11 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009**. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 nov. 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm)>. Acesso em: 15 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. **Guia de Orientação do Processo de Escolha de Conselheiros Tutelares em Data unificada**. Ministério da Mulher, Família e dos Direitos Humanos: 2019. Disponível em: <<https://www.mdh.gov.br/todas-asnoticias/2019/abril/guiadeorientacoessobreoprocessoedeescolhadostombrosdoconselhotutelaremdataunificadaemtodoterritorionacional2.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965**. Lei Orgânica dos Partidos Políticos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 jul. 1965. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/1950-1969/L4740.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L4740.htm)>. Acesso em: 19 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 jul.

1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm)>. Acesso em: 17 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998.** Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 nov. 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9709.htm)>. Acesso em: 20 set. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.010, de 3 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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 04 ago. 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L12010.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12010.htm)>. Acesso em: 18 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.696, de 25 de julho de 2012.** Altera os arts. 132, 134, 135 e 139 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para dispor sobre os Conselhos Tutelares. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 jul. 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12696.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12696.htm)>. Acesso em: 15 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.803, de 10 de Janeiro de 2019.** Altera dispositivo da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para obrigar a notificação de faltas escolares ao Conselho Tutelar quando superiores a 30% (trinta por cento) do percentual permitido em lei. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jan. 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13803.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13803.htm)>. Acesso em: 28 set. 2019.

\_\_\_\_\_. **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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 jan. 2015. Disponível em: <[http://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/32131032/do1-2015-01-27-resolucao-n-170-de-10-de-dezembro-de-2014-32130908](http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/32131032/do1-2015-01-27-resolucao-n-170-de-10-de-dezembro-de-2014-32130908)>. Acesso em: 20 out. 2019.

CAGGIANO, Mônica Herman Salem. **Direito parlamentar e direito eleitoral.** São Paulo: Manole, 2004

CONANDA. **Resolução nº 75 de 22 de outubro de 2001.** Dispõe sobre os parâmetros para a criação e funcionamento dos Conselhos Tutelares e dá outras providências. Disponível em: <[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/cgvs/usu\\_doc/ev\\_vio\\_leg\\_resolucao\\_75\\_2001\\_conselhos\\_tutelares.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/cgvs/usu_doc/ev_vio_leg_resolucao_75_2001_conselhos_tutelares.pdf)>. Acesso em: 14 out. 2019.

\_\_\_\_\_. **Resolução No - 139, de 17 de março de 2010.** Dispõe sobre os parâmetros para a criação e funcionamento dos Conselhos Tutelares no Brasil, e dá

outras providências. Disponível em  
<[http://www.conselhodacrianca.al.gov.br/legislacao/outras/2011\\_03\\_22\\_Resolucao-139-do-Conanda.pdf](http://www.conselhodacrianca.al.gov.br/legislacao/outras/2011_03_22_Resolucao-139-do-Conanda.pdf)>. Acesso em: 03 jun. 2019.

CUNHA, Paulo da. **Teoria geral do Estado e ciência política**. São Paulo: Saraiva, 2018

CUSTÓDIO, André Viana. **Direito da criança e do adolescente**. Criciúma, SC: UNESC, 2009.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário da língua portuguesa**. 5. ed. Curitiba: Positivo, 2010.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Estado, Instituições e Democracia**: democracia. Brasília: 2010. Disponível em:  
<[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro09\\_estadoinstituicoes\\_vol2.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro09_estadoinstituicoes_vol2.pdf)>. Acesso em: 08 set. 2019.

KINGDON, John Wells. **Agendas, alternatives and public policies**. Boston: Longman, 2011.

LINDBLOM, Charles Edward; WOODHOUSE, Edward J. **The Policy-Making Process**. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1993.

MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade. **Curso de Direito da Criança e do Adolescente**. São Paulo: Saraiva, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MILANO FILHO, Nazir David; MILANO, Rodolfo Cesar. **Estatuto da criança e do adolescente**: comentado e interpretado de acordo com o novo Código civil. São Paulo: Leud, 2002.

MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat. **Do espírito das leis**. São Paulo: Abril Cultural, 1973.

PORTO ALEGRE. **Lei Complementar nº 640, de 9 de março de 2010**. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000030986.DOCN.&l=20&u=/netahtml/sirel/simples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT>>. Acesso em: 18 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. **Edital 001/2019** – inscrição para participação no processo de escolha dos conselheiros tutelares do município de porto alegre e prova de conhecimentos. 2019. Disponível em:  
<[http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/conselhos\\_tutelares/usu\\_doc/edital\\_2019\\_atualizado.pdf](http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/conselhos_tutelares/usu_doc/edital_2019_atualizado.pdf)>. Acesso em: 13 nov. 2019.

POWELL, G. B. The Chain of Responsiveness. In: DIAMOND, L.; MORLINO, L. (Ed). **Assessing the Quality of Democracy**. The John Hopkins University Press:

Baltimore, 2004.

RANIERI, Nina. **Teoria do Estado**: do Estado de Direito ao Estado Democrático de Direito. 2013

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça (Quarta Câmara Cível). **Apelação Cível Nº 70058780149**. Relator: Alexandre Mussoi Moreira. Julgado em: 05 out. 2016. Disponível em <[https://www.tjrs.jus.br/buscas/jurisprudencia/exibe\\_html.php](https://www.tjrs.jus.br/buscas/jurisprudencia/exibe_html.php)>. Acesso em: 18 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça (Oitava Câmara Cível). **Apelação Cível Nº 70072406184**. Relator: Luiz Felipe Brasil Santos. Julgado em: 27 abr. 2017. Disponível em: <[http://www.tjrs.jus.br/busca/search?q=cache:www1.tjrs.jus.br/site\\_php/consulta/consulta\\_processo.php%3Fnome\\_comarca%3DTribunal%2Bde%2BJusti%25E7a%26versao%3D%26versao\\_fonetica%3D1%26tipo%3D1%26id\\_comarca%3D700%26num\\_processo\\_mask%3D70072406184%26num\\_processo%3D70072406184%26codEmenta%3D7255668+evas%C3%A3o+escolar++++&proxystylesheet=tjrs\\_index&client=tjrs\\_index&ie=UTF-8&site=ementario&access=p&oe=UTF-8&numProcesso=70072406184&comarca=Comarca%20de%20Porto%20Alegre&dtJulg=27/04/2017&relator=Luiz%20Felipe%20Brasil%20Santos&aba=juris](http://www.tjrs.jus.br/busca/search?q=cache:www1.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_processo.php%3Fnome_comarca%3DTribunal%2Bde%2BJusti%25E7a%26versao%3D%26versao_fonetica%3D1%26tipo%3D1%26id_comarca%3D700%26num_processo_mask%3D70072406184%26num_processo%3D70072406184%26codEmenta%3D7255668+evas%C3%A3o+escolar++++&proxystylesheet=tjrs_index&client=tjrs_index&ie=UTF-8&site=ementario&access=p&oe=UTF-8&numProcesso=70072406184&comarca=Comarca%20de%20Porto%20Alegre&dtJulg=27/04/2017&relator=Luiz%20Felipe%20Brasil%20Santos&aba=juris)>. Acesso em: 05 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça (Quarta Câmara Cível). **Apelação Cível Nº 70070072418**. Relator: Antônio Vinícius Amaro da Silveira. Julgado em: 27 fev. 2019. Disponível em <[https://www.tjrs.jus.br/buscas/jurisprudencia/exibe\\_html.php](https://www.tjrs.jus.br/buscas/jurisprudencia/exibe_html.php)>. Acesso em: 15 jun. 2019.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. **Políticas Públicas**: conceitos e práticas. Supervisão por Brenner Lopes e Jefferson Ney Amaral; coordenação de Ricardo Wahrendorff Caldas. Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008.

SÊDA, Edson. **Manual do Conselho Tutelar**. Rio de Janeiro: Adês, 2008.

TAVARES, José de Farias. **Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente**. Rio de Janeiro: Forense, 2012.