

# FUNDAMENTOS DO SISTEMA DE PROTEÇÃO DA CRIANÇA E ADOLESCENTE

Afonso Armando Konzen\*

**Resumo:** O Autor reflete sobre os fundamentos do atendimento no contexto do Sistema de Proteção regulamentado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. A partir dos princípios reitores da Doutrina da Proteção Integral, identifica e analisa princípios que auxiliam não só na escolha da medida mais adequada para as situações de vulnerabilidade individual, mas que também emprestam sentido à divisão dos encargos entre o Conselho Tutelar e a autoridade judiciária competente.

**Palavras-chave:** Criança e adolescente. Proteção Integral. Medidas do Sistema de Proteção. Aplicação. Princípios e fundamentos.

## 1 Introdução

Até o advento do Estatuto da Criança e do Adolescente e desde o nascimento da *Justiça de Menores*, a questão relacionada ao *menor*, dizia-se, era *problema de juiz*. Os pais, a escola, o governante, a comunidade e a sociedade em geral costumavam confiar as providências ao provimento judicial. E o Poder Judiciário assumia o papel como da sua função social, ainda que a organização e o funcionamento dos *Juizados de Menores* não correspondessem exatamente à tradição das estruturas da Justiça, do que são exemplos, de um lado, a concepção minimalista da matéria, pela falta de lide de muitas das situações então designadas como da competência jurisdicional, e, de outro, a destinação

---

\* Procurador de Justiça Aposentado/RS e Professor de Direito da Criança e do Adolescente da Faculdade de Direito da Fundação Escola do Ministério Público do Rio Grande do Sul.

privilegiada de recursos apenas para a criação e manutenção de balcões para a formalização dos atendimentos. Assim, a *Justiça de Menores*, apesar de ocupar significativo espaço físico e recursos humanos e financeiros, habituou-se a ser vista como um corpo estranho às lides propriamente forenses, porque atividade caracterizada pela ausência da vocação para as teses jurídicas e, como uma espécie de corolário lógico, lugar para os cuidados com os desvalidos e prejudicados sociais, um campo próprio para a associação com a caridade e a filantropia no âmbito privado e com as áreas da saúde e da assistência no mundo dos serviços públicos. Os fundamentos diziam com a ética de *salvar a criança*,<sup>1</sup> para o que se recomendava a investidura de pessoas com vocação, requisito mais importante do que a qualificação técnica. Uma *Justiça* com ampla legitimidade para as providências de natureza individual, mas sem atribuições para exercer qualquer papel no campo da formulação e da execução de políticas públicas. Os enredos e as mazelas produzidas por tal concepção são bem conhecidos.<sup>2</sup> Só cabe a referência ao paradigma, ao paradigma do *Menor em Situação Irregular*, como lembrança de um tempo que se deveria situar inteiramente no passado, porque substituído desde longa data, pelo menos em termos formais, pelas disposições da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990.

As mudanças previstas na concepção substituta custam, no entanto, em se ver de fato incorporadas à rotina dos atendimentos. As conquistas visíveis dizem mais com a mudança de linguagem do que propriamente com o aperfeiçoamento das práticas. Antes, tudo em nome do *maior interesse*, a essência da fundamentação. Agora, tudo em nome da *proteção integral*, um termo aparentemente mais sofisticado, mas que traz em si, em sentido literal, a mesma carga de discricionariedade e de subjetividade. Retórica por retórica, sobrevive a concepção do passado. Dentre as causas, a de que a cultura da *Situação Irregular* continua com lugar em nossos corações e mentes. Por isso, os pingos dos espirros da concepção *menorista* são possíveis de serem visualizados por todos os cantos. Se tivéssemos ao menos clareza acerca dos sintomas ou das sutilezas das manifestações desse paradigma sobrevivente!

<sup>1</sup> Segundo Irene Rizzini, “a expressão ‘salvar a criança’ foi inspirada no discurso do final do século XIX em defesa da ideia de que o investimento na infância era uma forma de investir no futuro do país. A ideia tem origem no movimento denominado ‘save the children’, que proliferou na Europa e nos Estados Unidos” (RIZZINI, Irene. *O Século Perdido: Raízes Históricas das Políticas Públicas para a Infância no Brasil*. 2ª Ed. São Paulo: Cortez, 2008, p. 116). Sobre a origem e os fundamentos desse movimento, ver: PLATT, Anthony M. *Los ‘Salvadores Del Nino’ e la Invención de la Delinüência*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 1982.

<sup>2</sup> Sobre as peculiaridades históricas do atendimento no contexto do *Direito do Menor*, vide MENDEZ, Emílio Garcia. *História da Criança como História do seu Controle*. In: MENDEZ, Emílio Garcia e COSTA, Antônio Carlos Gomes da. *Das Necessidades aos Direitos*. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 11/32.

Assentado na estratégia de que somente repetitivo e insistente esclarecimento pode contribuir para a superação da *cultura menorista*, pretende-se no presente ensaio refletir mais uma vez sobre os fundamentos das mudanças advindas com a vigência do Sistema de Garantias previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente, notadamente no âmbito da aplicação das medidas do Sistema de Proteção. Nesse contexto, vivemos imersos em crise de interpretação que se alimenta até as entranhas dos valores do *bem-estar do menor*, concepção em evidente conflito com a proposta da Doutrina da Proteção Integral.<sup>3</sup> A mudança das atitudes e das ações depende da compreensão da mudança do sentido. Para alguns, a resistência é por oportunidade, como lugar garantido para as facilidades da retórica. Para outros, por conveniência, para fugir do cumprimento das obrigações. Sem considerar àqueles que resistem pela possibilidade de perda de espaços de poder. Para muitos, no entanto, cientes da absoluta urgência do tempo presente e incomodados com os atoleiros produzidos pela interpretação da Proteção Integral com a mesma roupagem da Situação Irregular, o desejo da mudança está mais do que apropriado. Esses de fato já mudaram, porque lutam por alternativas. Insistem não só em compreender o sentido dos fundamentos, mas também querem harmonia entre os fundamentos e as práticas. Ou seja, no lugar da tutela da pessoa do *menor de idade*, percebem que o sentido de um dos principais itens do pacto constitutivo da Nação é sinônimo de que a proteção de crianças e adolescentes passou a significar a proteção de seus direitos, o ponto central a mudança paradigmática. E de que temos todos em relação aos direitos desses sujeitos, sejamos família, sociedade ou agentes do Estado, sejamos pessoas individual ou coletivamente consideradas, estejamos situados na esfera do público ou do privado, o dever de exercer a garantia, um binário de natureza obrigacional muito além do mero compromisso ou de gestos de voluntariedade. É nesse contexto que a reflexão sobre os fundamentos da aplicação das medidas do Sistema de Proteção ainda faz sentido.

Um dos cenários em que aludida falta de compreensão adquire visibilidade diz com o atendimento individual. Confiada ao exercício de duas autoridades centrais, aos agentes do Conselho Tutelar e à autoridade judiciária, as atuações desses dois entes, às vezes pelo cômico das superposições, às vezes pelo trágico das omissões,<sup>4</sup> não raro ainda se traduzem pelo desrespeito ao interesse tutelado.

---

<sup>3</sup> A crise de interpretação no sistema socioeducativo não é menos aguda. No presente ensaio, para deixar claro desde logo que as estruturas conceituais, do Sistema Socioeducativo e do Sistema de Proteção, produzem efeitos inconciliáveis, a análise limitar-se-á às especificidades do sistema mais abrangente, ainda que os princípios para a aplicação das medidas repercutam em ambos os sistemas.

<sup>4</sup> A aplicação da medida de abrigo, denominada de *medida de acolhimento institucional* depois da vigência da Lei Federal nº 12.010, de 03 de agosto de 2009, talvez seja o exemplo mais vivo e desconcertante de tais omissões, uma tragédia para muitas crianças e adolescentes, não só pela habitual rotina da institucionalização por motivos de somenos importância, mas também pela facilidade com que se institucionaliza e pelo tempo em que crianças e adolescentes permanecem

Há obrigações. Variada é a natureza delas. Há responsabilidades a serem exercidas. Compete a cada um o seu pedaço. Se é no somatório do exercido pela pessoa, pelo ente, pelo membro ou pelo órgão, e na exata dimensão do pertencente a cada um, que a tutela das necessidades e dos interesses de crianças e adolescentes pode ser visualizado, o respeito à repartição também é condição para um cenário despido de conflitos. Por isso, um dos escopos da reflexão consiste em cercar o entrelaçamento das atribuições do Conselho Tutelar e das competências do Juizado da Infância e da Juventude de seguros pontos de referência, para o fim de enxergar as áreas de atrito e sugerir a ressignificação da tomada de providências. Por outro lado, pretende-se apresentar relação de princípios, a partir dos próprios princípios reitores da Doutrina da Proteção Integral, que podem auxiliar as autoridades competentes para a escolha, dentre as medidas do Sistema de Proteção, da medida mais adequada no caso concreto. Em síntese, como modo de estímulo à revisão crítica dos fazeres, o indeclinável exercício de refletir sobre os fundamentos, além de contribuir com o cumprimento da razão mesmo de ser dos primados da Doutrina da Proteção Integral, o de que se há alguma criança ou adolescente com precisão, que não lhe falte ajuda de quem tem o dever da prestação.

## 2 As especificidades orgânicas do Sistema de Garantias

O organograma do Sistema de Garantias é de singela descrição. Pelo menos no que diz respeito ao papel do Poder Público. Tem ele, o Poder Público, enquanto função sob a sua responsabilidade, deveres em três dimensões. No dizer de Saraiva,<sup>5</sup> tais deveres estão organizados em três eixos centrais, eixos que atuam “*de forma harmônica entre si, com acionamento sucessivo ou simultâneo*”. O primeiro eixo, o *sistema primário de garantias*, tem foco em toda população infanto-juvenil e responde através da universalidade da política pública. O segundo, o *sistema secundário de garantias*, tem foco nas crianças e adolescentes em especial situação de vulnerabilidade e responde por meio da aplicação das medidas de proteção ou das medidas pertinentes aos pais ou responsável. Por fim, o terceiro eixo, o *sistema terciário de garantias*, sempre de acordo com o citado Autor, tem foco no ato infracional praticado por adolescente e responde por intermédio da aplicação das medidas socioeducativas.

---

vinculadas a *casas lares* sem motivação adequada ou sem esforço em tempo real para o desligamento. Nesse lugar, o esforço de cada um, da autoridade judiciária e de seus prepostos, do agente do Conselho Tutelar e do dirigente do Programa de Atendimento, deveria ser devidamente compartilhado em busca de solução urgente e sem delongas, como, aliás, exige a atual redação dos artigos 92, incisos I, II e VIII e parágrafos 2º e 4º, e 93, parágrafo único, do Estatuto.

<sup>5</sup> SARAIVA, João Batista Costa. *Compêndio de Direito Penal Juvenil*. 4ª Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 64.

Verifica-se que a atuação no *sistema secundário de garantias*, o foco das atenções do presente ensaio, destina-se basicamente às situações de vulnerabilidade de natureza individual. Tal sistema também é denominado de Sistema de Proteção, pois, como tal, apresenta-se com algumas particularidades bem definidas.<sup>6</sup> Nesse sistema, percebe-se desde logo que o Poder Público tem encargos de dupla face. De um lado, o de atender cada uma das situações de vulnerabilidade e determinar as providências com vistas à superação da dificuldade. Em linguagem mais usual, o dever de *prover direitos*<sup>7</sup> pela via da aplicação das medidas. A carta dos deveres atribuídos ao Poder Público segue pelo encargo da oferta regular dos serviços necessários para o cumprimento das medidas, papel que pode ser exercido tanto pela via da política social, básica ou assistencial, como pela regular oferta de programas de atendimento, dever suscetível de efetivo cumprimento pela busca da ordem judicial pelos órgãos expressamente legitimados, como o Ministério Público.<sup>8</sup> Aparece, assim, e desde logo com toda clareza, a dupla face dos deveres do Poder Público no campo do Sistema de Proteção. De um lado, a obrigação de verificar cada uma das situações em particular e aplicar, por intermédio das autoridades competentes, as medidas em proteção do direito violado. De outro, a regular oferta dos serviços necessários ao cumprimento das medidas aplicadas.

A provisão de necessidades e interesses de crianças e adolescentes, por óbvio, não é exclusiva do Poder Público. Tem ele, o Poder Público, em relação ao cumprimento de várias necessidades e interesses, nítido caráter supletivo, notadamente em relação à provisão das necessidades e interesses de natureza individual da competência dos titulares do poder familiar. No entanto, na falta de resposta ou de resposta inadequada ou insuficiente dos titulares primeiros da

---

<sup>6</sup> Sobre as principais as medidas do referido Sistema, vide TAVARES, Patrícia Silveira. *As Medidas de Proteção*. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (Coord). Curso de Direito da Criança e do Adolescente. 4ª Edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 521/542.

<sup>7</sup> “*Prover direitos*” é o dizer mais usual. Poderíamos também utilizar a linguagem das *necessidades e interesses* porque a linguagem *dos direitos* ainda justifica equivocadas interpretações do sentido mesmo do conteúdo material da expressão *Sujeito de Direitos*, frequentemente confundida como “*sujeito de direitos de qualquer coisa segundo o meu particular entendimento*”, interpretação com origem no sentido literal do dizer *proteção integral*, expressão que também é insuficiente para explicitar os princípios doutrinários propriamente ditos da Doutrina da Proteção Integral. Ou seja, além de confundir o sentido do termo *proteção integral* com o sentido da *Doutrina da Proteção Integral*, situamos *os direitos* da criança e do adolescente no campo da discricionariedade de cada interveniente, como se não fosse próprio da norma dizer o conteúdo material de cada um dos direitos e explicitar, como possibilidade mesmo de agir, os mecanismos de exercício, função normativa de caráter superior à particular compreensão de cada um.

<sup>8</sup> Artigos 201, inciso V, e 210 do Estatuto. Não raras vezes a confusão faz parte da rotina das interpretações acerca do verdadeiro papel do Conselho Tutelar em relação à regular oferta das políticas públicas. Isso porque o Conselho Tutelar não tem, estritamente no âmbito da regular oferta de serviços públicos, instrumentos de exigência. Para assim concluir, basta compreender o estrito sentido jurídico das atribuições previstas no artigo 136 do Estatuto.

obrigação, no caso, dos pais ou do responsável, seja a falta de cumprimento ou o cumprimento inadequado ou insuficiente por desconhecimento, descaso, abuso, ou omissão, seja por impossibilidade mesmo, legitima-se a tutela pela via da determinação da autoridade competente. Tem o Poder Público, assim, em relação às obrigações atribuídas aos titulares do poder familiar, plena legitimidade para exercer a tutela via determinação da autoridade competente, no caso, a autoridade judiciária, pelo Juiz da Infância e da Juventude, ou a autoridade administrativa, pelo membro do Conselho Tutelar. E as determinações possíveis têm nome, são as medidas de proteção ou as medidas pertinentes aos pais ou responsável.

As obrigações inerentes ao Sistema de Proteção não se nutrem de espontaneidade, tampouco por caridade ou boa-vontade de qualquer autoridade ou pessoa, ou por níveis de discricionariedade ou de percepção subjetiva e particular desse ou daquele ente, órgão, agente ou gestor. Tampouco deve existir lugar para a superposição de competências. Pelo contrário, atrelado à concepção com origem no fenômeno sistêmico, pressupõe o exercício com fundamento na responsabilidade solidária de todos os entes da Federação,<sup>9</sup> notadamente em relação à regular oferta de serviços e programas. Em relação às determinações individuais, a responsabilidade está bem resolvida e claramente dividida entre o Conselho Tutelar e o Juizado da Infância e da Juventude. Neste particular, somente o respeito ao estrito exercício dos papéis de cada um empresta sentido à distribuição dos encargos. Em outras palavras, só é possível falar em efetividade do Sistema de Proteção no campo das medidas se cada um dos entes legitimados cumprir estritamente o seu papel, sem superposições, subordinações, invasões indevidas ou omissões.

A garantia dos *direitos* (ou das *necessidades e interesses*) de crianças e adolescentes pressupõe, portanto, como corolário mesmo do fenômeno sistêmico, o domínio dos instrumentos de garantia e o efetivo exercício de tais instrumentos pelo órgão competente. O que não afasta a possibilidade de eleger espaços para a integração, a associação e a parceria com vistas à atuação conjunta. No entanto, sem a compreensão da atribuição de cada um, sem a percepção dos instrumentos de exercício de cada esfera e sem a submissão aos limites, o risco é do desencontro das verificações ou das providências. Em desdobramento, no lugar de um sistema que está programado para ser de proteção de direitos, o resvala para o arbitrário, para o conflito, ou, então, para a omissão.

A leitura das normas do Sistema de Proteção não está livre de dificuldades, especialmente para visualizar, com toda clareza, as precisas orientações para justificar o atendimento. A correta mediação dos espaços entre o Conselho Tutelar e o Juizado da Infância e da Juventude exige, por evidente, interpretação,

---

<sup>9</sup> Artigo 86 do Estatuto.

pela presença de parcelas de ambiguidades, mesmo após a vigência da Lei nº 12.010, de 03 de agosto de 2009. E em relação à interpretação da norma jurídica, sem embargo das diversas tendências da Hermenêutica, está relativamente bem consolidada a posição que atribui ao intérprete a tarefa de comparar o dispositivo sujeito à exegese com outros do mesmo repositório ou de leis diversas, mas referentes ao mesmo objeto. Como tal, se a interpretação é obra de raciocínio, é também exercício de sabedoria e de bom senso.

Carlos Maximiliano, para explicar o significado do processo sistemático de interpretação das leis, deixou a seguinte lição:<sup>10</sup>

Possui todo corpo órgãos diversos; porém a autonomia das funções não importa em separação; operam-se coordenados os movimentos e é difícil, por isso mesmo, compreender bem um elemento sem conhecer os outros, sem os comparar, verificar a recíproca interdependência, por mais que à primeira vista pareça imperceptível. O processo sistemático encontra fundamento na lei da solidariedade entre os fenômenos coexistentes... Não se encontra um princípio isolado, em ciência alguma; acha-se cada um em conexão íntima com outros. O Direito objetivo não é um aglomerado caótico de preceitos; constitui vasta unidade, organismo regular, sistema, conjunto harmônico de normas coordenadas, em interdependência metódica, embora fixada cada uma no seu lugar próprio. De princípios jurídicos mais ou menos gerais deduzem corolários; uns e outros se condicionam e restringem reciprocamente, embora se desenvolvam de modo que constituem elementos autônomos operando em campos diversos. Cada preceito, portanto, é membro de um grande todo; por isso do exame em conjunto resulta bastante luz para o caso em apreço.

As lições da Hermenêutica auxiliam na interpretação. No entanto, na esfera das atribuições do Conselho Tutelar e das competências do Juiz da Infância e da Juventude, como acontece em outras áreas das Ciências Jurídicas, interpretação pouco sistêmica, assentada em princípios equivocados ou no arbítrio pode resultar na própria negação da principal razão da transferência para a esfera administrativa, no caso, para o Conselho Tutelar, de funções havidas como impróprias à tutela jurisdicional, por se tratar de verificações e determinações relacionadas a necessidades ou interesses em que não há lide propriamente dita, e, por isso, passou a ser encargo da via administrativa. Ou seja, a desjudicialização do atendimento autorizado pelo Estatuto, além de maior agilidade, objetiva o estímulo à busca de soluções simples, ágeis, imediatas e em consonância com princípio do respeito à condição peculiar da criança e do adolescente como pessoas em desenvolvimento, um dos princípios reitores da Doutrina da Proteção Integral. Tal perspectiva projeta-se na desejada proximidade do membro do Conselho Tutelar com a sua respectiva comunidade. Também por isso deve ser o membro do Conselho Tutelar escolhido dentre

---

<sup>10</sup> MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. 9ª ed. RJ: Forense, 1981, p.128.

pessoas tecnicamente preparadas para exercer a mediação com a família e com os demais entes da rede de proteção.<sup>11</sup>

Assim, com o propósito de auxiliar na tarefa de utilizar os postulados com sede na Doutrina da Proteção Integral para resolver eventuais controvérsias decorrentes das ambiguidades do texto legal e também para aplicar as medidas com base no referido manancial de orientações, propõe-se a delimitação e análise de um rol de princípios que se podem denominar de princípios reitores, e, depois, a delimitação e a análise de princípios específicos do Sistema de Proteção.

### 3 Princípios reitores da Doutrina da Proteção Integral

Princípios são enunciados das razões ou das causas primárias de um paradigma, concepção, teoria ou doutrina. Ainda que na filosofia moderna e contemporânea a noção de princípio tenda a perder importância, principalmente porque induz à noção de um ponto de partida privilegiado, não do modo relativo, mas, em geral, absoluto,<sup>12</sup> o princípio dialoga com os fundamentos, com as razões, com as justificativas. Compreendê-las confere razão de ser a uma determinada concepção, como, no caso, a concepção sediada na Doutrina da Proteção Integral.

Assim, em relação à Doutrina da Proteção Integral,<sup>13</sup> poderíamos resumir os fundamentos, nos termos da mais ampla interpretação da Convenção dos Direitos da Criança, da Constituição Federal e do Estatuto da Criança e do Adolescente, em três princípios reitores. Reitores porque de orientação de todos os demais princípios e que, em última análise, justificam cada uma das especificidades do sistema normativo, tenham as disposições origem na normativa internacional, tenham elas sede na normativa brasileira. Em síntese:

<sup>11</sup> Sobre o Conselho Tutelar, suas atribuições e relações com a família e a escola, vide KONZEN, Afonso Armando. *Conselho Tutelar, Escola e Família: parcerias em defesa do direito à educação*. In: KONZEN, Afonso Armando *et al* (Coord.). *Pela Justiça na Educação*. Brasília: Fundescola/Mec, 2000, p. 159-191.

<sup>12</sup> Sobre o significado da palavra *princípio* no âmbito da Filosofia, ver ABBAGNANO, Nicola. *Dicionário de Filosofia*. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 792/793.

<sup>13</sup> O legislador da Lei Federal nº 12.010, de 03 de agosto de 2009, tentou rebaixar a Doutrina da Proteção Integral à condição de princípio para a aplicação das medidas (vide artigo 100, parágrafo único, inciso II, do Estatuto). Trata-se, de um lado, de formalização reducionista, e, de outro, de retrocesso inaceitável. A uma, pelo sentido da expressão pelo seu significado literal. A duas, porque, na explicação, ultrapassa o que está proposto no *caput* do parágrafo, ou seja, diz que o princípio não diz respeito tão só à aplicação das medidas, mas serve de critério de interpretação e de aplicação de toda e qualquer norma contida no Estatuto. O legislador brasileiro, por excesso de zelo, por desconhecimento ou despreparo técnico, exerce a sua função como extrema leviandade, pela produção, como no caso referido, de frase normativa completamente fora de propósito, desconectada dos fundamentos do toda da proposta e, por isso, incompreensível quanto aos propósitos.

### 3.1 Princípio da criança e do adolescente como sujeitos de direitos

Crianças e adolescentes, pessoas em peculiar condição de desenvolvimento, têm em diversos aspectos interesses ou necessidades iguais ao adulto. Em outros tantos aspectos, têm interesses ou necessidades marcadamente adicionais. Tais interesses e necessidades, tanto em relação aos aspectos idênticos como especialmente em relação aos aspectos adicionais, assumiram a condição de tutela jurídica diferenciada com o advento da Doutrina da Proteção Integral.

A explicação é singela. Ser *sujeito de direitos* significa mais do que uma promessa, um propósito ou um ensaio normativo sem consequências. Precisa significar efetividade, proteção jurídica de fato e de direito, com a definição do conteúdo material e do titular da obrigação, do instrumento de exercício e das consequências pelo descumprimento.

Simplem em sua particularidade essencial, esta questão situa-se no cerne da mudança paradigmática. Constitui-se no principal diferencial entre o tratamento dispensado *ao menor* pela Doutrina da Situação Irregular e a tutela de que cuida a Doutrina da Proteção Integral. Pelo paradigma anterior, o *menor* era objeto de providências, sujeito passivo e contemplativo das determinações da autoridade judiciária competente. Pela Proteção Integral, crianças e adolescentes passaram para a condição de sujeitos situados no polo ativo dos interesses ou necessidades suscetíveis de reconhecimento e de efetiva proteção. A singeleza não está só na simplicidade da diferença, mas no foco central da tutela: no lugar da proteção da pessoa, a proteção dos direitos dessa mesma pessoa.<sup>14</sup> Como dito, mudança singela, mas que produz em sua essência toda a diferença. Pela Doutrina da Proteção Integral, crianças e adolescentes passaram para o patamar de universalidade insuscetível de quaisquer discriminações negativas em razão da condição ou até mesmo da conduta. Mas não é só isso. Trata-se de concepção em que crianças e adolescentes, em face da condição peculiar de pessoas em desenvolvimento, são afirmativamente suscetíveis de discriminação positiva diante da universalidade dos interesses ou necessidades dos demais.

As questões centrais que sustentam o citado princípio reconhecem a criança e o adolescente como sujeitos destacados no âmbito dos Direitos Humanos; eleva o respeito à dignidade como do fundamento da própria condição humana; exige a satisfação de determinadas necessidades ou interesses como pressuposto de um estado de dignidade; impõe ao Poder Público, como fundamento ético da existência do próprio Estado, o dever de

---

<sup>14</sup> Artigos 227, *caput*, da Constituição Federal e 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente.

garantir os mínimos para um estado de dignidade; e, finalmente, reconhece a diferença como da essencialidade da condição humana. Cada uma dessas questões centrais, com assento nos fundamentos da Carta Universal dos Direitos do Homem, faz de crianças e adolescentes, porque portadores de interesses ou necessidades com tutela diferenciada, sujeitos qualificados no âmbito das relações jurídicas.

Nesse contexto, merece atenção diferenciada o sentido da palavra *direito*. Pelos dicionários, a palavra tem diversas aplicações. Aqui, o significado que interessa não corresponde ao uso da palavra como sinônimo de ciência normativa, a universalidade dos preceitos ou normas legais que disciplinam e protegem os interesses ou regulam as relações jurídicas. Também não corresponde ao conjunto de normas relativas a determinado ramo da ciência jurídica. Tampouco como o conjunto de regras coativas a que o Estado submete o indivíduo ou o conjunto de indivíduos. Assim como não condiz com quaisquer dos outros significados que a palavra possa sugerir, exceto com o sentido alinhavado com a ideia de interesse subjetivamente considerado e protegido pela ordem jurídica. Em outras palavras, *direito é “o poder ou a faculdade conferida a cada um no sentido de agir, praticar, ou não, livremente, um ato lícito, ou exigir que outrem o pratique ou se abstenha de o praticar”* (sic).<sup>15</sup> Assim, o *direito* de que crianças e adolescentes são sujeitos diz com a proteção legal de necessidades ou interesses eleitos e explicitados como tal pela ordem jurídica, porque, como dito, necessidades e interesses materialmente identificáveis, com a definição, além do titular da obrigação correspondente, inclusive os legitimados ao exercício, dos instrumentos de exigibilidade e das consequências pelo descumprimento. Sem tais requisitos, podemos até falar em direitos reivindicados, ou em direitos proclamados, categorias de direitos de que trata Norberto Bobbio,<sup>16</sup> mas jamais em direitos reconhecidos e protegidos.

Os direitos subjetivos de crianças e adolescentes são anunciados no contexto normativo na qualidade de deveres. E tem o Poder Público em relação à garantia dupla função. A primeira, a de ele mesmo prover materialmente determinada necessidade ou interesse, função que se exerce, em geral, pela política pública, notadamente nas áreas da educação e da saúde. A segunda, a de exercer, por órgãos especialmente designados, os instrumentos de garantia. Adiantar a discussão resvalaria desde logo para a ampla pauta de assuntos regulamentados no todo pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, notadamente em relação aos instrumentos de exigibilidade. Um a um, tais mecanismos somente encontram justificativas se a serviço da proteção dos direitos de crianças e adolescentes.

<sup>15</sup> NUNES, Pedro. *Dicionário de Tecnologia Jurídica*. 8ª Edição. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1974, p. 488.

<sup>16</sup> BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

### 3.2 Princípio do respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento

Nos termos do artigo 3º do Estatuto, deve-se assegurar à criança e ao adolescente, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, com condições de liberdade e de dignidade. Em outras palavras, está afirmado neste dispositivo da lei estatutária o princípio do respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento. Porque sujeitos em condição peculiar, têm crianças e adolescentes, além dos universais, necessidades e interesses adicionais. Em consequência, direitos adicionais e diferenciadas formas de garantia.

O citado princípio produziu, no contexto da normativa brasileira, uma série de dispositivos com repercussões especialmente no âmbito do atendimento nas situações de violação. Resumidamente, cabe destacar pelo menos dois aspectos.

O primeiro relaciona-se com a ruptura do mito da incapacidade. Trata-se de herança do tratamento penal indiferenciado do passado, da concepção minimalista e reducionista do recente antepassado *menorista* e das contemporâneas normas da codificação civil. Por tais concepções, *menores* eram considerados, ou ainda o são, pessoas incapazes. Em razão dessa incapacidade, seriam pessoas sujeitas de tutela ou de proteção. Por isso, no campo penal, a admissão da hipótese de verificação da capacidade, em alinhamento com a compreensão da teoria do discernimento. Depois, a igualdade jurídica entre delinquentes, abandonados ou vitimados, todos submetidos a providências de idêntica categoria. E, ainda hoje, na seara cível, a prática de atos jurídicos somente por interposta pessoa, pelo representante ou por assistente.

O princípio do respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento rompeu com o mito da incapacidade. Pessoas em desenvolvimento não são pessoas incapazes, mas, em relação ao adulto, categoria de pessoas com capacidade diferenciada. Respeitar aqui significa respeitar as peculiaridades de cada uma dessas pessoas de acordo com o tempo de cada um. No lugar da incapacidade, a admissão do princípio da capacidade progressiva.

A ruptura do mito da incapacidade produziu efeitos em diversos aspectos do tratamento jurídico dispensado à infância e à adolescência pela normativa brasileira. Como, por exemplo, a possibilidade da responsabilização penal do adolescente autor de ato infracional, um modo de responsabilidade diferente da responsabilização criminal do adulto, mas um modo de resposta de natureza penal, tudo porque as medidas socioeducativas são providências piores de perda ou restrição de liberdade. Portanto, se penalmente responsável, admite-se, por evidente, níveis significativos de capacidade na adolescência.

Assim também é no âmbito da colocação em família substituta, por exemplo, em que as crianças adquiriram o direito de serem ouvidas e sua opinião

devidamente considerada, ou, em que os adolescentes passaram a ter o poder de decidir sobre a conveniência ou não de serem colocados em regime de guarda, tutela ou adoção, sendo que a autoridade judiciária, por expressa previsão legal, fica estritamente vinculada à posição pessoal manifestada em audiência.<sup>17</sup>

O segundo aspecto a que cabe referência, como produto do citado princípio reitor, diz com o respeito aos vínculos. Vínculos são essenciais ao desenvolvimento, tanto os de natureza pessoal como parental, familiar, ambiental e material. Respeitar a pessoa em desenvolvimento significa, nesse contexto, respeitar os seus vínculos. Na existência de problemas, o dever primeiro de investir na qualificação. Na hipótese de ruptura, o dever de perseguir o restabelecimento. Somente em *última ratio*, depois de esgotadas todas as possibilidades de manutenção ou restabelecimento, a admissão da hipótese de substituição.

A preocupação em respeitar os vínculos, particularidade derivada do respeito à condição peculiar da pessoa em desenvolvimento, foi o principal fator que orientou as modificações introduzidas no Estatuto da Criança e do Adolescente pela Lei Federal nº 12.010, de 03 de agosto de 2009. Nesse particular, os avanços normativos de 2009 merecem ser devidamente reconhecidos e aplaudidos. E, agora, efetivamente colocados em prática, notadamente em relação à instrumentalidade atribuída às medidas de acolhimento familiar e acolhimento institucional em proteção do direito à convivência familiar.

### 3.3 Princípio da Prioridade Absoluta

O escrito é da Convenção,<sup>18</sup> o de que o norte de todas as ações e determinações relativas a crianças e adolescentes deve fundar-se no *maior interesse*. O constituinte brasileiro de 1988 entendeu em apropriar o referido princípio transportando-o, o quanto possível, da subjetividade para a objetividade. E para fugir do estigma do sistema antecedente, mudou de terminologia. Por isso, inseriu no *caput* do artigo 227 da Constituição Federal, a expressão *prioridade absoluta*, a partir de então um dos primados reitores da apropriação brasileira da Doutrina da Proteção Integral. Em decorrência, o *maior interesse* não é mais aquele segundo a particular compreensão subjetiva da autoridade ou do formulador da política pública, mas antes, entre nós, o *maior interesse* é o interesse ditado pela norma.<sup>19</sup> Com o que o *maior interesse* sobrevive, no

<sup>17</sup> Parágrafos 1º e 2º do artigo 28 do Estatuto.

<sup>18</sup> “*Todas as ações relativas às crianças, levadas a efeito por instituições públicas ou privadas de bem-estar social, tribunais, autoridades administrativas ou órgãos legislativos, devem considerar, primordialmente, o interesse maior da criança*” (item 1 do artigo 3º da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança).

<sup>19</sup> Sobre o sentido ampliado do princípio: AMIN, Andréa Rodrigues. *Princípios Orientadores do Direito da Criança e do Adolescente*. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (Coord.). *Curso de Direito da Criança e do Adolescente*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006, p. 30/31. E

máximo, como critério para a escolha da medida,<sup>20</sup> em face das modificações introduzidas no Estatuto pela Lei Federal nº 12.010, de 03 de agosto de 2009,<sup>21</sup>

A regulamentação do citado princípio pelo parágrafo único do artigo 4º do Estatuto deixa explícito o sentido material da eleição constitucional, ao dizer que a *prioridade absoluta* compreende primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias; precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública; preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas; e, finalmente, destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude. Trata-se de disposições autoexplicativas, que repercutem tanto em relação às obrigações da competência do Poder Público como em relação aos critérios para a solução de lides de caráter interpessoal, familiar, patrimonial ou de qualquer outra natureza.

A importância do princípio reside não só na clareza e abrangência da norma regulamentadora, mas especialmente pelo status constitucional conferido ao exercício dos instrumentos de exigibilidade. Os critérios de escolha saem, portanto, da seara dos juízos de conveniência e de oportunidade. Tampouco aceitam razões pautadas na percepção peculiar do gestor público ou do aplicador da norma no caso concreto. Cuida-se de critério de natureza indeclinável e indisponível.

---

também, como princípio de natureza garantista: BRUÑOL, Miguel Cillero. *El Interes Superior Del Niño en el Marco de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño*. In: MÉNDEZ, Emilio García et al (comp.). *Infancia, Ley y Democracia en América Latina*. 3ª edição. Bogotá, Colômbia: Temis, 2004, p. 77 e ss.

<sup>20</sup> O legislador da Lei Federal nº 12.010, de 03 de agosto de 2009, reinstalou o princípio como critério para a escolha das medidas (vide artigo 100, parágrafo único, inciso IV, do Estatuto). Trata-se de solução de natureza teratológica. A uma, porque, na explicação, tenta-se reafirmar a prioridade, ou seja, pretende conferir ao *superior interesse* sentido idêntico ao da *prioridade absoluta*, pelo que a escrita do princípio no texto da lei é totalmente desnecessária. A duas, porque a redação do sentido é de duvidosa constitucionalidade, vez que no lugar de afirmar a hierarquia jurídica do princípio, mitiga os efeitos, ao dizer que outros interesses, igualmente legítimos, também devem ser considerados no âmbito da pluralidade dos interesses presentes no caso concreto, o que equivale a dizer que a prioridade deixou de ser absoluta, em evidente afronta ao mandamento constitucional.

<sup>21</sup> Há autores que sustentam a sobrevivência do princípio. Como, por exemplo, Tânia Maria Pereira (vide PEREIRA, Tânia Maria. *O Melhor Interesse da Criança: um debate interdisciplinar*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000). Em recente publicação, obra de obrigatória inclusão como referência doutrinária no âmbito do Direito da Criança e do Adolescente, Antônio Cesar Lima da Fonseca também arrolou o aludido princípio como um dos principais dentre aqueles sobre os quais se assentam os direitos da criança e do adolescente. No entanto, ao justificar a diferença, apesar de assinalar que o *superior interesse* tem assento na normativa internacional, enquanto que a *prioridade absoluta* é de ordem constitucional, não visualizou, ao explicar o sentido de cada um dos dois princípios, distinções estruturalmente significativas. Ou seja, não encontrou, há, em termos jurídicos, consequências para justificar a utilização dos termos com sentido distinto (FONSECA, Antônio Cesar Lima da. *Direitos da Criança e do Adolescente*. São Paulo: Atlas, 2011).

## 4 Princípios específicos do Sistema de Proteção

Além dos princípios reitores da Doutrina da Proteção Integral, o Sistema de Proteção alimenta-se de outros princípios que orientam não só a interpretação da norma no que se relaciona às competências das autoridades investidas na obrigação de determinar providências no caso concreto, mas também para a aplicação das medidas do Sistema de Proteção. Poder-se-ia classificá-los como de natureza derivada, porque decorrentes dos princípios reitores, com quem devem estar em harmonia e dialogar permanentemente.

### 4.1 Princípio da Legalidade

No Estado de Direito, vige o princípio da supremacia da lei. Antes da vontade de cada um, antes da vontade de uns sobre os outros, antes da conveniência ou do juízo de oportunidade de determinado agente ou governante, as relações sociais são reguladas pelo ordenamento jurídico.<sup>22</sup> Destina-se o princípio, como princípio situado na matriz de todos os demais princípios constitucionais e infraconstitucionais, a instruir, condicionar, limitar e vincular as atividades do Poder Público. E funda-se em uma máxima, a de que os agentes do Poder Público só podem atuar em conformidade com a lei.

Se ao particular é permitido tudo aquilo que não é proibido pela lei,<sup>23</sup> ou, em outras palavras, se o particular pode fazer tudo o que as normas jurídicas não proíbem e se ele sequer pode ser compelido a fazer ou deixar de fazer o que as normas não determinam, os agentes dos organismos estatais, ao contrário, só podem exercer validamente as competências expressamente atribuídas em lei. Os agentes do Poder Público, assim, só podem aquilo que estiver previamente autorizado.

Segundo Marino Pazzagliani Filho,<sup>24</sup> “o princípio da legalidade... envolve a sujeição do agente público não só à lei aplicável ao caso concreto, senão também ao regramento jurídico e aos princípios constitucionais que regem a atuação administrativa”.

O princípio da legalidade aplica-se em todas as esferas da organização dos entes ou dos serviços estatais, do Poder Executivo, do Poder Legislativo ou do Poder Judiciário, assim como de entes com autonomia institucional, como o Ministério Público. A intenção central do princípio consiste em diminuir os

<sup>22</sup> Sobre o princípio da Legalidade como princípio básico da Administração: MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 25ª edição. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 82 e seguintes.

<sup>23</sup> Artigo 5º, inciso II, da Constituição Federal: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

<sup>24</sup> PAZZAGLINI FILHO, Marino. *Princípios Constitucionais Reguladores da Administração Pública*. São Paulo: Atlas, 2000, p. 24.

níveis de discricionariedade e de subjetividade. A providência a ser determinada, antes da percepção subjetiva do agente, decorre da previsão legal. Deve o agente, portanto, ainda que, de regra, toda previsão em abstrato deixe margem para interpretações, pautar-se nos estritos termos do ditado pela norma.

O membro do Conselho Tutelar e o Juiz da Infância e da Juventude, enquanto agentes do Poder Público legitimados para proceder em função das suas respectivas competências e atribuições, têm o dever da observância do princípio da legalidade, não só quanto às determinações propriamente ditas (o que se concretiza, na prática, pela aplicação das medidas), mas também em relação ao que é próprio a cada campo da atuação. Evita-se, com isso, não só a sobreposição das iniciativas, mas também a falta da iniciativa, visto que a atribuição de proceder constitui-se em dever de proceder, cada ente com o seu competente pedaço de responsabilidade. Ou seja, a vigência do *princípio da legalidade* institui, de imediato, duas consequências. Uma delas é a de que cada ente não pode mais do que a lei autoriza, pena de abuso ou de excesso. A outra está em que a atribuição não pode deixar de ser exercida. Nesses casos, tanto a omissão como o abuso podem derivar para níveis próprios de responsabilização.

## 4.2 Princípio do respeito às formas de proceder

O Estado, quando procede, quando resolve os conflitos entre os particulares ou grupos de indivíduos ou quando propicia, através dos seus serviços, benefícios à coletividade, age através de regras predefinidas. As formas de proceder nada mais são do que instrumentos de garantia dos jurisdicionados ou dos administrados contra o agir abusivo ou arbitrário. No campo da prestação jurisdicional, os procederes estão, de regra, minuciosamente regulamentados, a ponto de justificar, tanto na esfera cível como penal, codificações específicas, proceder em que a forma constitui valor em si, porque em garantia do jurisdicionado. Já em relação ao administrativo, a forma nem sempre tem a rigidez dos procederes da prestação jurisdicional. Ainda assim, o proceder administrativo pauta o seu itinerário com a incidência de diversos outros postulados, todos eles derivados do princípio da legalidade e, segundo Celso Antônio Bandeira de Mello,<sup>25</sup> com presença explícita ou implícita na Constituição, como os da audiência do interessado, da acessibilidade dos elementos do expediente, da ampla instrução probatória, da motivação e da revisibilidade das decisões, da assistência e da representação, da lealdade e boa-fé, da verdade material, da oficialidade e da gratuidade.

---

<sup>25</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 12<sup>a</sup> Ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 425 e ss.

Uma das distinções fundamentais entre o proceder do Juizado da Infância e da Juventude e o proceder do Conselho Tutelar está, pois, no nível das formalidades de um e de outro. Enquanto no proceder pela jurisdição, a forma é mais rígida, porque em garantia da pessoa processada, no proceder administrativo vige o princípio da informalidade, em que a forma, de regra, ainda que existente, apresenta-se com menor rigidez e sugere um caminho liberto de atos segundo um passo a passo predeterminado, até mesmo porque a consequência para o destinatário da eventual determinação é de menor gravidade. Com a observação de que tanto em uma como na outra forma de proceder, a transparência, a autossucessão e a submissão de todos ao proceder predeterminado, são elementos essenciais à validade.

Dessa forma, para a aplicação das medidas de proteção e das medidas pertinentes aos pais ou responsável, os procedimentos nos dois âmbitos, tanto o proceder jurisdicional como o proceder administrativo do Conselho Tutelar, pressupõem a observância das formas. Em caso de infração, o risco da nulidade da decisão.

### 4.3 Princípio da independência e da autonomia

O Juizado da Infância e da Juventude é um órgão independente, porque no exercício da matéria da sua competência atua em nome do próprio Poder Judiciário, colocado no ápice da estrutura dos Poderes de Estado, sem qualquer subordinação hierárquica ou funcional aos demais e com a função precípua de realizar o Direito pela aplicação coativa da lei aos litigantes. Já o Conselho Tutelar atua no âmbito administrativo, área da atividade estatal destinada a propiciar, através da prestação de serviços ou da prevenção de danos, benefícios aos destinatários, ou a aplicar, no caso concreto, as sanções correspondentes ao descumprimento das obrigações. Situa-se o órgão, assim, como ente da estrutura administrativa do Município com o papel de exercer os atos que lhe estão conferidos em lei.<sup>26</sup> A autonomia, aqui, só pode ser interpretada como sendo da prerrogativa funcional, indispensável ao exercício das atribuições.

Inexistem, assim, entre o Juizado e o Conselho Tutelar, vínculos de natureza obrigacional, como, por exemplo, de subordinação, de auxílio ou de apoio. Trata-se de estruturas com atribuições e competência próprias, que não se subordinam em hierarquias ou em dependências. Em desdobramento, não tem qualquer sentido o uso da estrutura do outro órgão como serviço auxiliar. No máximo, o que se poderia admitir diz respeito à integração, à parceria e ao apoio

<sup>26</sup> Sobre a natureza jurídica do Conselho Tutelar: PESTANA, Denis. *Manual do Conselheiro Tutelar: da teoria à prática*. Curitiba: Juruá, 2008, p. 37 e ss.

recíproco, por livre associação de vontades, sem, no entanto, a prevalência da vontade de um sobre a vontade do outro. As determinações judiciais relativas ao Conselho Tutelar, exceto se decorrentes da própria prestação jurisdicional em que o membro do Conselho Tutelar é parte ou se originadas de expressa previsão legal,<sup>27</sup> ferem, de regra, o princípio da autonomia funcional, além de se constituir em indevida ingerência do Poder Judiciário em assunto próprio de órgão do Executivo Municipal.

Nesse sentido, por exemplo, a decisão judicial de revisão da decisão do Conselho Tutelar, vale dizer, a decisão judicial de revisão da medida aplicada, não pode significar determinação para a revisão, mas revisão da decisão pela própria autoridade judiciária, que passa à condição de titular da decisão, em prejuízo da decisão administrativa. O pedido de revisão não tem sentido recursal, mas de ação própria, fundada na máxima de que todo ato administrativo é suscetível de controle judicial por iniciativa de quem tem legítimo interesse, procedimento que se funda, no entanto, na observância das garantias do contraditório e da ampla defesa, com o que também descabe a revisão judicial da medida aplicada pelo Conselho Tutelar sem a ouvida do agente autor do atendimento e da medida correspondente.

#### 4.4 Princípio do sentido estrito da competência jurisdicional

O Poder Judiciário tem como função típica a jurisdicional, umas das funções do Estado, “*mediante a qual este se substitui aos titulares dos interesses em conflito para, imparcialmente, buscar a pacificação do conflito que os envolve, com justiça*”.<sup>28</sup> Os pressupostos básicos da jurisdição são *lide*, *inércia* e *definitividade*. Em palavras singelas e compatíveis com o propósito da presente reflexão, já que o tema se prestaria para aprofundados estudos e tergiversações no campo da teoria geral do processo, por *lide* pode-se entender a existência de uma pretensão resistida, ou seja, alguém, titular de uma obrigação, não a cumpre, descumprimento que legitima a busca do cumprimento por iniciativa da pessoa insatisfeita, sendo que ao Poder Judiciário compete substituir a vontade das pessoas em conflito e dizer quem tem razão. De regra, a autoridade judiciária, porque inerte diante das partes, não age de ofício, vale dizer, não abre o processo por iniciativa própria, com o que a prestação jurisdicional passa a depender da provocação do interessado. Por último, uma vez resolvida em todos os graus, a decisão adquire a característica de *definitiva*, com o consequente descabimento de reapreciações ou posteriores alterações e a obrigatoriedade do cumprimento, pena de execução forçada.

---

<sup>27</sup> V.g., artigo 112, inciso VII, combinado com o artigo 136, inciso VI, do Estatuto.

<sup>28</sup> LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 10<sup>ª</sup> Ed. São Paulo: Método, 2006, p. 369

O legislador do Estatuto adotou a sistemática de definir, em rol estrito, a matéria da competência jurisdicional, sendo que o residual, de regra, ao menos no que diz respeito à tutela do interesse individual, é do Conselho Tutelar.<sup>29</sup> São matérias, assim, da competência jurisdicional todas as questões relacionadas pelo artigo 148 Estatuto,<sup>30</sup> além da aplicação das medidas de acolhimento.<sup>31</sup>

Se é da autoridade judiciária a competência da matéria, a resolução da *lide* não compete aos agentes com atuação no setor administrativo. É o que ocorre, por exemplo, em relação às formas de colocação em família substituta, assunto da estrita competência jurisdicional. Assim, quando o membro do Conselho Tutelar atende uma criança ou adolescente e verifica que ela se encontra na guarda de fato de pessoa que não é a sua mãe ou o seu pai, deve orientar o guardião de fato para regularizar a situação, só possível pelo deferimento do pedido pela autoridade judiciária competente. O membro do Conselho Tutelar, em decorrência, não tem atribuições para interferir nas situações de colocação de criança ou adolescente em família substituta. Assim como não tem atribuições para intervir quando a criança ou o adolescente está na iminência de sofrer prejuízos em seu desenvolvimento em razão da separação dos pais ou em virtude da eventual disputa entre os pais pelo exercício do atributo da guarda enquanto obrigação inerente ao poder familiar. Tudo porque o membro do Conselho Tutelar não tem dentre os seus encargos os problemas decorrentes das disputas entre pais, conflitos que devem ser encaminhados para os serviços de advocacia com vistas a formular a providência judicial cabível. É de regra,

<sup>29</sup> Em relação à aplicação das medidas, ao contrário, a especificação limitadora é do Conselho Tutelar, nos termos do artigo 136, incisos I e II, do Estatuto. Impõe-se, registrar, entretanto, que a mudança reguladora retirou do Conselho Tutelar a atribuição de aplicar a medida de acolhimento institucional (parágrafos 2º e 3º do artigo 101 do Estatuto). No máximo, o que se poderia admitir seria a aplicação da citada medida em caso de urgência, nos termos da autorização escrita no artigo 93, *caput*, do citado diploma legal.

<sup>30</sup> Em outras palavras, julgar o adolescente autor de ato infracional, ajustar a remissão e aplicar as medidas cabíveis; conhecer os pedidos de adoção e seus incidentes; conhecer as ações civis fundadas em interesses individuais, difusos ou coletivos afetos à criança e ao adolescente; conhecer as ações destinadas a apurar irregularidade em entidade de atendimento, processar e julgar as infrações administrativas (são aquelas dos artigos 245 a 258 do Estatuto); conhecer os casos encaminhados pelo Conselho Tutelar (são os casos encaminhados ao Juiz porque o Conselho Tutelar não tem atribuições para proceder, como, *v.g.*, quando verifica que uma criança ou adolescente não tem registro de nascimento, quando, então, encaminha pedido ao Juiz da Infância para que este requisite o registro – artigo 102, parágrafo 1º, do Estatuto). Também é da competência do Poder Judiciário toda matéria objeto das letras do parágrafo único do artigo 148 do Estatuto (conhecer de pedidos de guarda e tutela; as ações de perda do poder familiar ou de perda ou modificação da tutela e guarda; suprir a capacidade ou o consentimento para casar; resolver as questões baseadas em discordância paterna ou materna em relação ao exercício do poder familiar; conceder a emancipação na falta dos pais; designar curador especial na falta dos pais ou do responsável ou nos assuntos em que há conflito entre a posição dos pais e a dos filhos; conhecer as ações de alimentos; e determinar o cancelamento, a retificação e o suprimimento dos registros de nascimento e óbito).

<sup>31</sup> Artigo 101, parágrafos 1º e 2º, do Estatuto.

portanto, que o Conselho Tutelar não se envolva nos litígios decorrentes do exercício do poder familiar.

Na hipótese de eventual situação em que se poderia atribuir ao mesmo tempo ao Conselho Tutelar e ao Poder Judiciário a legitimidade para proceder, o aparente conflito resolve-se em favor da autoridade judiciária. Vale dizer, uma vez definida a competência da autoridade judiciária, cessa a atribuição do membro do Conselho Tutelar, pois não é razoável admitir a coexistência de duas autoridades igualmente competentes.

Assim, à guisa de nova exemplificação, uma vez ajuizada a ação de perda ou suspensão do poder familiar, matéria da competência jurisdicional, cessa a atribuição do Conselho Tutelar para a aplicação de qualquer medida do Sistema de Proteção, não só com base na máxima de que não deve existir, simultaneamente, mais do que uma autoridade competente, mas também com base na compreensão de que a definição da competência mais grave atrai, para a mesma autoridade, o exercício da atribuição de menor categoria. A aplicação estrita do princípio é o caminho para evitar a sobreposição. Portanto, se a autoridade judiciária pode decretar a perda ou a suspensão do poder familiar, competência maior, também pode o menos, como aplicar, por exemplo, a medida de acompanhamento psicológico. O que se deve evitar é o entendimento de que há, para a mesma criança ou adolescente e para a mesma situação de fato, mais do que uma autoridade competente.

#### 4.5 Princípio da instrumentalidade das Medidas

As medidas de proteção e as medidas aplicáveis aos pais ou ao responsável têm por finalidade a tutela de determinado interesse jurídico. Por tudo que já foi dito, poder-se-ia repetir que elas não se destinam propriamente à proteção da criança ou do adolescente, mas à garantia dos direitos da criança e do adolescente, como, principalmente, o direito à convivência familiar, o direito à educação e o direito à saúde. Assim, *v.g.*, a aplicação da medida de acolhimento institucional não se destina à proteção de criança abandonada ou vitimizada pelos pais, ou de criança sem condições de habitação adequada, mas à proteção do direito à convivência familiar, tanto assim que a colocação no citado regime sempre deverá ser provisória e excepcional e importar, exatamente em face da sua instrumentalidade, no retorno da criança e do adolescente, assim que possível, à convivência com a sua família natural ou, se impossível, a tomada de providências céleres para a colocação em família substituta.<sup>32</sup> A diferença é sutil, mas essencial. Porque o princípio da instrumentalidade coloca a medida de acolhimento institucional na

---

<sup>32</sup> Nesse sentido, vide a contundência das atuais disposições dos artigos 19, parágrafos 1º a 3º, 92, parágrafo 4º, 93, parágrafo único, e 101, parágrafos 1º a 12, do Estatuto, a grande maioria inserida ou acrescida pela Lei Federal nº 12.010, de 03 de agosto de 2009.

condição de providência que se justifica somente se em tutela do direito de ser criado e educado no seio de uma família.

Eventuais anotações relativas às especificidades da medida de acolhimento institucional aplicam-se a quaisquer outras do Sistema de Proteção. Servem elas de instrumento para a tutela de direitos. Na aplicação, a justificativa de cada uma delas somente poderá ser havida como válida se a providência de fato corresponder à melhor forma de garantir materialmente o interesse ou a necessidade tutelada.

#### 4.6 Princípio do respeito à privacidade

Criança ou adolescente, como toda pessoa humana, merece ter preservada a sua intimidade, o que abrange o direito à imagem e à reserva da vida privada. Tal princípio, derivado de um dos princípios reitores da Doutrina da Proteção Integral, o do respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, passou a ser explicitado pelo Estatuto como um dos princípios que regem a aplicação das medidas.<sup>33</sup> Não se visualiza, entretanto, nenhuma razão para que tal preceito não deva orientar todas as ações de atendimento.

Em consequência, a conclusão de que crianças e adolescentes não sejam tratados como objetos ou coisas. Tampouco como seres irracionais ou insensíveis à invasão das particularidades do seu corpo, do seu ambiente, dos seus pertences, dos seus usos e costumes, da sua vida privada. Se presença e envolvimento são recomendáveis aos pais e da essência dos bons cuidados, especialmente nos primeiros anos de vida, tal liberdade já não pertence a terceiros, notadamente àqueles investidos na condição de verificar a situação de fato e aplicar as medidas do Sistema de Proteção.

#### 4.7 Princípio da intervenção precoce e mínima

A legitimidade para a atuação dos órgãos do Poder Público pressupõe acontecimento excepcional, situação que se caracteriza para além de usualmente aceitável, pois é razoável supor que as necessidades e interesses de crianças e adolescente sejam atendidos sem a precisão da tutela judicial ou administrativa. É o que acontece na vida da maioria das crianças e adolescentes. Elas e eles são cuidados pelos pais e passam por todas as etapas do desenvolvimento sem quaisquer problemas. Descabe inventar problemas ou trazer para a seara pública aquilo que pode perfeitamente ser resolvido pela família. Na eventualidade de algum acontecimento negativo, as pessoas mais próximas da criança, quando não os próprios pais, são os primeiros a procurar a solução sem a ingerência da autoridade. A proteção dos direitos da criança e do adolescente deve ocorrer, portanto, de regra, sem a atuação dos agentes do Poder Público.

<sup>33</sup> Artigo 100, parágrafo único, inciso V, do Estatuto.

O atendimento pelos agentes do Sistema de Proteção nutre-se, pois, do princípio da intervenção mínima, inspirado na Convenção dos Direitos da Criança<sup>34</sup> e regulamentado pelo inciso VII do parágrafo único do artigo 100, do Estatuto, exatamente no sentido de que a intervenção deve ser exercida exclusivamente pelas autoridades ou instituições cuja ação seja indispensável à efetiva promoção e proteção dos direitos da criança e do adolescente. Se os pais estão no caminho, desnecessária a determinação de qualquer providência pelos agentes do Poder Público. O normal é a não intervenção, exceto diante de fato ou suspeita de fato concreto de abuso ou de ausência, ou, ainda, diante de omissão em tomar a atitude correspondente ao cumprimento das obrigações. Se necessário o atendimento, deve ele limitar-se à superação da dificuldade constatada no lugar de invadir de forma permanente o projeto de vida da família.

Aos pais, até mesmo em garantia da não interferência, é dada a possibilidade de resistir à vontade da autoridade, pois têm eles, em relação à prestação jurisdicional, ampla legitimidade para opor-se à pretensão deduzida, e, em relação às determinações do Conselho Tutelar, a possibilidade de submeter as medidas aplicadas à revisão da autoridade judiciária.<sup>35</sup> A consequência jurídica mais importante dessa concepção está na sabedoria de que pertence aos pais, até prova em sentido contrário, a ciência do que melhor interessa ao filho. Por isso, as autoridades públicas, cada uma no seu ramo, só podem determinar eventual providência contra a vontade dos pais como exceção, nunca como regra. O que exige a adoção, se inevitável, daquela providência com menor impacto. Para os problemas menos graves, a intervenção administrativa, mais simples, ágil, imediata, de contato direto. Para os problemas mais sérios, a intervenção via prestação jurisdicional, somente justificável em face mesmo da gravidade da situação. O exercício das atribuições do Conselho Tutelar traz consigo, na sutileza das suas justificativas e como norte mesmo do todo e qualquer proceder, a ideia da minimização do efeito negativo da presença da autoridade pública para a vida da criança ou do adolescente.

No entanto, se necessário o atendimento, deve ele ocorrer desde logo. É o que se depreende do disposto no inciso VI do parágrafo único do artigo 100 do Estatuto.

---

<sup>34</sup> O princípio advém da melhor interpretação dos artigos 14.2 e 16 da Convenção: “nenhuma criança será objeto de interferências arbitrárias ou ilegais em sua vida particular, sua família, seu domicílio, ou sua correspondência, nem de atentados ilegais a sua honra e sua reputação”; e “os Estados Partes respeitarão os direitos e deveres dos pais e, se for o caso, dos representantes legais, de orientar a criança em relação ao exercício de seus direitos de maneira acorde com a evolução de sua capacidade”.

<sup>35</sup> Vide artigo 137 do Estatuto.

## 4.8 Princípio da proporcionalidade e da atualidade

A proporcionalidade, na concepção tradicional, diz com a ideia de equidade, de justiça, com a intenção de dar a cada um em particular o que lhe pertence. A atualidade chama a atenção para o transcurso do tempo e para as mudanças que naturalmente ocorrem com os dias, semanas ou meses. Tais aspectos adquirem especial relevância nos cuidados relativos à infância e à adolescência, em que a avaliação do adequado, do justo, do necessário importa tanto em relação ao fato ou situação em curso como em relação ao fato ou situação já ocorrida.

O princípio, na explicitação oferecida pelo inciso VIII do parágrafo único do artigo 100 do Estatuto, prende-se à ideia da necessidade e da adequação. Medidas não se aplicam senão se necessárias para a proteção do direito violado. Medidas não se aplicam senão se adequadas como meios para a proteção do direito violado.

Necessidade e adequação são critérios de ponderação com substanciais repercussões no âmbito do atendimento dos direitos de crianças e adolescentes. A real compreensão das dimensões do princípio impede o abuso, pela desnecessidade ou pelo excesso. Por isso, apresenta-se como elemento essencial de fundamentação da decisão, situe-se a decisão na esfera administrativa, situe-se ela no âmbito judicial.

## 4.9 Princípio da responsabilidade parental e familiar

A responsabilidade primeira pelo desenvolvimento do filho é dos pais.<sup>36</sup> Por isso, tanto na perspectiva do Direito de Família como das normas do Estatuto, as providências relacionadas ao filho adquirem caráter de obrigatoriedade para os titulares do poder familiar. E o mecanismo de cogência, ou o principal mecanismo de tornar obrigatório o cumprimento das obrigações, consiste na possibilidade da decretação da perda ou suspensão.<sup>37</sup> O descumprimento dessas mesmas obrigações, assim como o descumprimento das medidas do Sistema de Proteção, pode configurar a prática de infração administrativa.<sup>38</sup> Assim, se a responsabilidade primeira é dos pais, além de justificar a intervenção mínima, a atuação, quando necessária, incide basicamente em face dos pais. Por isso as medidas do Sistema de Proteção têm, na grande maioria das providências, como destinatários naturais, a figura dos pais. E também por isso há evidente relação de afinidade entre as medidas do artigo 101 e as medidas do artigo 129 do Estatuto.

<sup>36</sup> Artigo 18.1, da Convenção: “... caberá aos pais ou, quando for o caso, aos representantes legais, a responsabilidade pela educação e pelo desenvolvimento da criança”.

<sup>37</sup> Sobre as causas para a ação de perda ou suspensão, artigos 1.635 a 1.638 do Código Civil e 22 e 24 do Estatuto.

<sup>38</sup> Artigo 249 do Estatuto.

Se a prevalência da responsabilidade dos pais era perfeitamente identificável com a redação original do Estatuto, tal leitura tornou-se literal com as explicitações produzidas pela Lei Federal nº 12.010, de 03 de agosto de 2009, especificamente pelo acréscimo dos incisos IX e X do parágrafo único ao artigo 100. O atendimento, nos termos do inciso IX, deve ser de tal forma que os pais assumam os seus deveres para com os filhos, princípio nominado como *responsabilidade parental*, expressão esta que tem o mesmo sentido do termo *autoridade parental*,<sup>39</sup> ou, na linguagem do Código Civil de 2002, de *poder familiar*.

No entanto, pela lógica do Estatuto, não é somente a manutenção ou a reintegração do vínculo com os pais que se deve privilegiar no momento da aplicação das medidas do Sistema de Proteção. Também deve ser dada atenção para além dos membros estritos da família natural, à família extensa ou ampliada, aquele conjunto de pessoas<sup>40</sup> formado pelos parentes próximos com os quais a criança ou o adolescente convive e mantém vínculos de afinidade ou de afetividade.

#### 4.10 Princípio da obrigatoriedade da informação, da oitiva e da participação

Assentado como princípio de orientação para a aplicação das medidas do Sistema de Proteção, a obrigatoriedade da informação, da oitiva e da participação constituem outros derivativos de um dos princípios reitores da Doutrina da Proteção Integral, o do respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, e de uma das suas consequências, a superação do mito da incapacidade.<sup>41</sup> Pelo princípio, crianças e adolescente, respeitadas as suas condições pessoais, devem ser informados dos seus direitos, dos motivos e da forma do atendimento. Também têm eles o direito de serem ouvidos e de participar da definição das medidas. Por isso, deve ser a criança ouvida e a sua opinião devidamente considerada. O adolescente, da mesma forma, deve ser ouvido e a sua opinião devidamente considerada, exceto em relação às medidas de colocação em família substituta, em que não basta ser ouvido, a sua concordância é condição para qualquer definição pela autoridade judiciária.

---

<sup>39</sup> O termo *autoridade parental* foi utilizado pela primeira vez no Direito Brasileiro como sinônimo de *poder familiar* pela Lei Federal nº 12.318, de 26 de agosto de 2010, que dispõe sobre a alienação parental.

<sup>40</sup> Parágrafo único do artigo 25 do Estatuto.

<sup>41</sup> Sobre o direito à participação no contexto do princípio da dignidade da pessoa humana, vide em MELO, Eduardo Rezende. *Crianças e Adolescentes em Situação de Rua: direitos humanos e justiça*. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 41 e seguintes.

Descabe aqui, pelas possibilidades limitadas do presente ensaio, discorrer com profundidade sobre o sentido e as repercussões do princípio em epígrafe, notadamente o aspecto relativo à participação. Na versão original do Estatuto, o direito à participação aparecia apenas incidentalmente em determinadas passagens.<sup>42</sup> Agora, com o advento da Lei Federal nº 12.010, de 03 de agosto de 2009, passou a ser adotado como critério para a aplicação das medidas.<sup>43</sup> No entanto, o princípio da participação deveria orientar todas as ações de atendimento do Sistema de Garantias, desde o atendimento individual à estruturação dos serviços públicos, notadamente no campo das políticas públicas das áreas da saúde e da educação. Crianças e adolescentes, por respeito à sua condição, não mais devem ser tratados como simples sujeitos das determinações dos adultos. Não é só por capricho, por modismo do politicamente correto ou por invencionice do legislador, mas fundamentalmente por uma questão de respeito. A pessoa humana, pouco importa se criança, adolescente, jovem ou adulto, não deve ser reduzida à condição de mero sujeito às determinações de terceiros. A submissão, muitas vezes com o emprego de mecanismos disciplinares ou de coação física ou moral, não prepara para o exercício da cidadania e tampouco para a convivência social responsável. O diálogo com as contemporâneas teorias pedagógicas certamente confirmaria a assertiva.

#### 4.11 Princípio de vedação das determinações de caráter geral

As medidas de proteção e as medidas aplicáveis aos pais ou responsável, por óbvio, não se prestam para aplicação em grupo ou para situação não individualizada. Por isso, não são compatíveis com as determinações de caráter geral. O Estatuto tem por diretriz implícita a vedação das determinações não individualizadas de qualquer autoridade, do que é exemplo a possibilidade da disciplina da entrada e permanência de criança ou adolescente, desacompanhado dos pais ou responsável, em estádio, ginásio e campo desportivo; em bailes ou promoções dançantes; em boates e congêneres; em casa que explore comercialmente diversões eletrônicas; e em estúdios cinematográficos, de teatro, rádio ou televisão. Também é passível de disciplina a participação de criança ou adolescente em espetáculos públicos e seus ensaios ou certames de beleza.<sup>44</sup> No entanto, por expressa previsão legal, estão vedadas as determinações de caráter geral. A disciplina e a autorização, assim, somente são possíveis em relação aos casos individualizadas, por pessoa, estabelecimento ou evento, tudo com necessidade de fundamentação caso a caso. A disciplina dos espetáculos e das diversões públicas não condiz com a função

<sup>42</sup> Artigos 16, incisos II, V e VI, 28, parágrafo 1º, 53, IV, e 186 do Estatuto.

<sup>43</sup> Vide artigo 100, parágrafo único, inciso XII, combinado com o artigo 28, parágrafos 1º e 2º, do Estatuto.

<sup>44</sup> Matéria regulamentada pelo artigo 149 do Estatuto.

do Poder Judiciário, pois o processo da construção da norma exige legitimidade, foro e rito próprio. Em conclusão, não compete à autoridade judiciária expedir pronunciamento genérico acerca da circulação de crianças e adolescentes, porque assunto da estrita responsabilidade dos pais.

A solução do Estatuto, além da romper com a tradição com sede no extinto Código de Menores, de que a autoridade judiciária e seu *comissariado* deveriam exercer amplo e irrestrito controle social sobre a movimentação e permanência de crianças e adolescentes em locais de frequência pública, devolveu aos pais a responsabilidade pelo que fazem os filhos. Os pais, em relação às atividades de cultura, esporte e lazer, de regra, podem mais do que o juiz, pois é deles o juízo de conveniência e oportunidade, com o que determinada situação só passa a ser uma situação de atendimento pela presença do excesso ou do descaso.

Se não é mais papel do Poder Judiciário disciplinar a matéria e se os serviços auxiliares do Juizado deixaram a condição de servirem para a função de *polícia do menor*, impõe-se dizer que tal papel tampouco foi repassado ao Conselho Tutelar. Não tem o órgão, pois, a atribuição de fiscalizar os locais de circulação ou de permanência de crianças e adolescentes. Tais encargos, se necessários, devem ser exercidos pelos órgãos de licenciamento e de fiscalização do Município.

Faz parte da socialização da criança e do adolescente a gradativa participação na vida da comunidade. A participação deve ser estimulada no lugar de reprimida. A intervenção repressora pouco serve à consolidação da autonomia e da responsabilidade. Diante de eventual abuso, compete o controle e a fiscalização aos órgãos da segurança pública e nunca aos órgãos de proteção, pena de inversão injustificada dos papéis.

#### 4.12 Princípio da livre associação para as providências

Na aplicação e na execução das medidas do Sistema de Proteção, são estritos os limites das possibilidades do Conselho Tutelar e da autoridade judiciária. E se os limites para as determinações estiverem de fato bem compreendidos e acertados, percebe-se com facilidade as amplas margens para a integração, para a atuação associada ou para a parceria. Há, pois, liberdade para os pactos. A parceria não está impedida e tampouco desaconselhada. Pelo contrário, como decorrência mesmo da concepção sistêmica, há lugar para as conexões, as inter-relações, as interdependências e as interligações, assim como para a percepção dinâmica, dialógica e relacional da questão do atendimento. Em outras palavras, acertada a horizontalidade da convivência, sobra espaço para um encontro em que o pedaço de poder de cada um dá lugar ao entendimento e à organização conjunta das providências.

Nesse lugar, o culto ao respeito interdita as estruturas da hierarquia ou a linguagem de território. Nesse lugar, a cobrança e a fala da culpa cedem à cultura da aliança e da compreensão recíproca. Em consequência, também abrem-se caminhos para a definição de estratégias criativas e para o envolvimento de outras pessoas ou grupos em busca da resposta compatível com a concretude da necessidade de cada criança ou adolescente.

Encontro combina com participação e diálogo. No lugar da dominação, o lugar para o reconhecimento, modo sutil de deslocamento de uma sociedade com práticas repressivas para o acontecimento de uma sociedade investida no poder da transformação. Uma sociedade que se deseja democrática e constituída pela afirmação da diversidade, em que a indiferença passa para o escrito das impossibilidades.

## 5 Em conclusão

Pensar a proteção dos direitos da criança e do adolescente desde os fundamentos da Doutrina da Proteção Integral significa pensar o sentido e os efeitos na perspectiva teórica. No entanto, indispensável o diálogo com a realidade. Especificamente no âmbito do Sistema de Proteção, o respeito dos princípios está na base da efetiva possibilidade do cumprimento das promessas da ordem jurídica. Aqui não há mais espaço para o arbitrário. Também descabe a omissão. Sequer a tolerância. E se eventualmente sobrevive alguma dificuldade, é na inspiração do dito pelos princípios reitores da Doutrina, assim como em todos àqueles derivados dos principais, que se encontra a referência para pensar as estratégias com vistas à superação do ainda existente.

A natureza jurídica conferida às necessidades e interesses de toda criança ou adolescente oferece a brecha axiológica para dirigir as escolhas. Trata-se de lugar em que as estruturas ainda a serviço dos valores do paradigma antecedente falecem por falta de justificação. A agenda precisa perseguir o acertado não só como princípio doutrinário, mas como mandamento constitucional e infraconstitucional, um imposto de responsabilidade para além do individual ou da percepção peculiar de cada um. As convocações acrescidas mais recentemente à ordem jurídica pedem a reordenação das forças, a renovação das estratégias de escuta e de fala, o acerto do movimento pelo rito da circularidade e a consagração do direito à palavra como da essência dos modos de convivência. Um regime legal, mas também ético. Por livre escolha, a decisão de dar efetiva *prioridade absoluta* à tutela dos direitos de crianças e adolescentes.

## 6 Referências bibliográficas

- ABBAGNANO, Nicola. *Dicionário de Filosofia*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- AMIN, Andréa Rodrigues. *Princípios Orientadores do Direito da Criança e do Adolescente*. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (Coord.). Curso de Direito da Criança e do Adolescente. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006.
- BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BRUÑOL, Miguel Cillero. *El Interes Superior Del Niño en el Marco de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño*. In: MÉNDEZ, Emilio Garcia et al (Comp.). Infancia, Ley y Democracia en América Latina. 3ª edição. Bogotá, Colômbia: Temis, 2004.
- FONSECA, Antônio Cesar Lima da. *Direitos da Criança e do Adolescente*. São Paulo: Atlas, 2011.
- KONZEN, Afonso Armando. *Conselho Tutelar, Escola e Família: parcerias em defesa do direito à educação*. In: KONZEN, Afonso Armando et al (Coord.). Pela Justiça na Educação. Brasília: Fundescola/Mec, 2000.
- LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 10ª Ed. São Paulo: Método, 2006.
- MAXIMINIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. 9ª ed. RJ: Forense, 1981.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 25ª edição. São Paulo: Malheiros, 2000.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 12ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- MELO, Eduardo Rezende. *Crianças e Adolescentes em Situação de Rua: direitos humanos e justiça*. São Paulo: Malheiros, 2011.
- MENDEZ, Emílio Garcia. *História da Criança como História do seu Controle*. In: MENDEZ, Emilio Garcia e COSTA, Antônio Carlos Gomes da. Das Necessidades aos Direitos. São Paulo: Malheiros, 1994.
- NUNES, Pedro. *Dicionário de Tecnologia Jurídica*. 8ª Edição. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1974.
- PAZZAGLINI FILHO, Marino. *Princípios Constitucionais Reguladores da Administração Pública*. São Paulo: Atlas, 2000.
- PEREIRA, Tânia Maria. *O Melhor Interesse da Criança: um debate interdisciplinar*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.
- PESTANA, Denis. *Manual do Conselheiro Tutelar: da teoria à prática*. Curitiba: Juruá, 2008.
- PLATT, Anthony M. *Los 'Salvadores Del Niño' e la Invención de la Delinquência*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 1982.
- RIZZINI, Irene. *O Século Perdido: Raízes Históricas das Políticas Públicas para a Infância no Brasil*. 2ª Ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- SARAIVA, João Batista Costa. *Compêndio de Direito Penal Juvenil*. 4ª Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.
- TAVARES, Patrícia Silveira. *As Medidas de Proteção*. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (Coord.). Curso de Direito da Criança e do Adolescente. 4ª Edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 521/542.