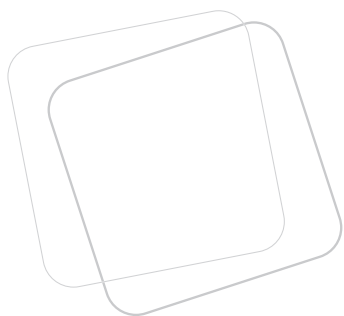




A TUTELA DOS DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Jadir Cirqueira de Souza¹
Rafael de Oliveira Costa²

Sumário: Introdução – **1.** Evolução histórica da tutela dos direitos e interesses de crianças e adolescentes: **1.1.** A doutrina da absoluta indiferença; **1.2.** A fase da mera imputação criminal ou do direito penal diferenciado; **1.3.** Fase tutelar: A doutrina menorista; **1.4.** A doutrina da proteção integral – **2.** Regime constitucional dos direitos de crianças e adolescentes – **3.** O Ministério Público e a defesa dos interesses e direitos fundamentais de crianças e de adolescentes – **4.** A proteção administrativa dos direitos de crianças e adolescentes: **4.1.** Dos conselhos tutelares – **5.** Proteção judicial dos interesses e direitos de crianças e adolescentes: **5.1.** A proteção judicial dos interesses e direitos individuais de crianças e adolescentes: **5.1.1.** Competência; **5.1.2.** Sistemática recursal; **5.2.** A proteção judicial dos interesses e direitos coletivos de crianças e adolescentes; **5.2.1.** Fundamentos da tutela coletiva; **5.2.2.** Objeto do processo coletivo; **5.2.3.** Bases procedimentais do processo coletivo: **5.2.3.1.** Legitimidade; **5.2.3.2.** Inquérito civil; **5.2.3.3.** Recomendações; **5.2.3.4.** Termo de ajustamento de conduta; **5.2.3.5.** Competência; **5.2.3.6.** “Eficiência” da tutela jurisdicional coletiva e fases da violação de direitos de crianças e adolescentes; **5.2.3.7.** Coisa julgada; **5.2.3.8.** Custas e honorários; **5.2.3.9.** Sistemática recursal – Conclusão – Referências bibliográficas.

INTRODUÇÃO

O Direito da Criança e do Adolescente é um ramo do Direito composto por um conjunto de normas que disciplina a tutela dos direitos das crianças e dos adolescentes

¹ Promotor de Justiça em Minas Gerais. Mestre em Direito do Estado e das Instituições Democráticas pela Universidade de Franca-SP. Professor da Faculdade Pitágoras, em Uberlândia-MG. Professor-convidado do Curso de Especialização da Universidade Federal de Uberlândia.

² Promotor de Justiça no Estado de São Paulo. *Visiting Scholar* na Universidade da Califórnia-Berkeley. Professor na Escola Superior do Ministério Público dos Estados de São Paulo, Mato Grosso e Tocantins, na graduação e no programa de Mestrado da FACAMP e em curso preparatório para concursos (G7 Jurídico). Doutor e Mestre em Direito pela Faculdade de Direito da UFMG. Graduado em Direito pela Faculdade de Direito da UFMG (2007), em programa conjunto com a Universidade de Wisconsin-Madison (EUA – 2005). Palestrante na Wayne State University (Detroit – EUA). Revisor e Membro do Corpo Editorial de inúmeros periódicos. Bolsista da Keast Lion Fund for International Scholars. Diretor Acadêmico da Associação Paulista do Ministério Público.

em suas relações com a família, a sociedade e o Estado. Embora ostente a natureza de disciplina autônoma, fundada em princípios e regras peculiares e que tem como finalidade precípua a proteção de uma categoria especial de sujeitos (as crianças e os adolescentes), o estágio atual alcançado decorreu de uma conturbada construção histórica.

Com o intuito de tornar didática a abordagem, dividiremos a análise da tutela dos direitos de crianças e adolescentes em três partes que se complementam.

Na primeira, serão destacadas as seculares formas de proteção dos direitos menoristas. Adotando-se o eixo constitucional de formação do Estado brasileiro, passando pela Roda dos Expostos até as constantes tentativas de redução da maioridade penal, serão analisadas as fases da indiferença, da imputação criminal, da menoridade e a da proteção integral. O objetivo de trazer os fundamentos históricos – como base pedagógica primária e a despeito das críticas científicas³ – é contextualizar as temáticas que serão examinadas.

Na segunda etapa, serão apontados os caminhos necessários para que os fundamentos constitucionais da proteção integral assumam a dianteira nas ações administrativas e judiciais, analisando o regime constitucional dos direitos de crianças e adolescentes e a força da atuação do Ministério Público – que deve primar pela construção de soluções efetivas e de impacto social.

Por último, serão analisadas as características e fundamentos da proteção administrativa e judicial individual e coletiva de crianças e de adolescentes, sob o espectro preventivo e repressivo, dentro da moderna proposta de desjudicialização dos litígios.

1. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA TUTELA DOS DIREITOS E INTERESSES DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

1.1. A Doutrina da Absoluta Indiferença

A proteção dos direitos das crianças e adolescentes no Brasil é traduzida como um caminho cercado de avanços e retrocessos, de modo que a evolução da defesa dos direitos fundamentais infantojuvenis não segue uma sequência lógica de um movimento orquestrado, contínuo e crescente da sociedade.

Os avanços que ocorreram – muitas vezes, a partir de ideias, fundamentos e paradigmas adequados à realidade estudada de cada época histórica e a partir de sólidas bases internacionais –, modificam-se gradativamente, a depender das condições sociais, econômicas e políticas do momento histórico examinado.

As etapas evolutivas dos direitos infantojuvenis podem ser divididas em *indiferença*, *imputação criminal*, *tutelar* e *garantista*.⁴ O domínio das fases permite evitar a adoção de medidas e decisões judiciais de natureza menorista e o recrudescimento penal em questões de natureza eminentemente protetiva, sobretudo pela necessidade de atentar para a doutrina da proteção integral.

³ KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. Tradução de Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. São Paulo: Perspectiva, 2007. O livro traz críticas à apresentação de pesquisas sociais, a partir da história, como se a evolução fosse sempre estável, permanente e contínua. Apesar das críticas científicas, as fases apresentadas apenas situam a pesquisa, devido aos retrocessos inerentes à proteção infantojuvenil no Brasil.

⁴ SPOSATO, Karyna Batista. **O direito penal juvenil**. São Paulo: RT, 2006, p. 62.

As fases da proteção infantojuvenil, ao longo do século XX, equiparam-se às fases evolutivas do processo civil e do constitucionalismo. No que tange ao processo civil, no início buscava-se apenas proteção patrimonial; em seguida, a defesa dos direitos da personalidade e, finalmente, a luta pela efetivação dos direitos e interesses difusos e coletivos. O constitucionalismo começa com as bases positivistas do século passado, passa pelos aspectos do constitucionalismo europeu do pós-segunda guerra mundial de 1945 e chega ao neoconstitucionalismo. Enfim, com a chegada da proteção integral, atual fase protetiva infantojuvenil, é possível encontrar similares espaços evolutivos.⁵

A fixação dos aspectos proeminentes da primeira fase – *da indiferença* – objetiva evitar o retorno de erros e/ou equívocos históricos que sempre tisonaram de dor e sofrimento a história da infância brasileira,⁶ decorrentes da omissa proteção infantojuvenil sob a responsabilidade do Estado brasileiro.

A suposta proteção inicial da infância é trágica e aviltante. As crianças portuguesas que embarcaram nas caravelas para o Brasil foram massacradas nas grandes travessias e muitas, depois de mortas, eram lançadas nos mares e oceanos, sendo as sobreviventes utilizadas para a satisfação da lascívia sexual dos marujos portugueses ou para o exercício de atividades penosas e degradantes em alto mar.⁷

Com a chegada dos primeiros jesuítas, as crianças indígenas foram catequizadas e receberam as noções iniciais de vida religiosa sob o domínio português. A perspectiva era no sentido de que fossem educadas para o trabalho infantil da época, uma vez que eram considerados meros selvagens, indiferentes para o Direito, sendo que as noções religiosas traziam formas essenciais de domínio da capacidade intelectual portuguesa daquela época.⁸

O acesso às primeiras escolas públicas deu início a uma das formas mais efetivas de proteção da infância pobre, ainda que os métodos pedagógicos tenham sido criticados, sobretudo pela mera transposição das ideias europeias para o Brasil.⁹

No âmbito específico do Direito, não existia tratamento legislativo diferente dos maiores, exceto nos esparsos dispositivos das Ordenações, circunstância que deixava ao desamparo as crianças pobres, especialmente aquelas que habitavam a zona rural.

Ademais, as crianças estavam sujeitas exclusivamente ao pátrio poder (exercido exclusivamente pelo pai). Eram consideradas objetos, sem proteção estatal, salvo pelo tratamento diferente outorgado nas Ordenações Afonsinas, Manoelinas e Filipinas.¹⁰

⁵ BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**: Limites e possibilidades da constituição brasileira. 7a ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. _____. **Interpretação e aplicação da Constituição**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1998. _____. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. São Paulo: Saraiva, 2009. _____. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito: o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil. In: **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 58.

⁶ BELOFF, Mary; MENDEZ, Emílio Garcia. **Infância, lei e democracia na América Latina**: análise crítica do panorama legislativo no marco da convenção internacional sobre os direitos da criança. 1990-1998. Blumenau: Edirub, 2001. MENDEZ, Emílio Garcia; DA COSTA, Antônio Carlos Gomes. **Das necessidades aos direitos**. São Paulo: Malheiros, 1994. MENDEZ, Emílio Garcia. **Liberdade, respeito, dignidade**. Brasília: Governo do Brasil, 1991. EMILIA, Garcia Mendez; BELOFF, Mary. **Infância, lei e democracia na América Latina**: análise crítica do panorama legislativo no marco da Convenção internacional sobre os direitos da criança 1990-1998. Tradução de Eliete Ávila Wolff. Blumenau: SC: Edifurb, 2001, vol. 1.

⁷ PRIORE, Mary Del (Org.). **História das crianças no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2004.

⁸ MARCÍLIO, Maria Luíza. **História da escola em São Paulo e no Brasil**. São Paulo: Instituto Fernand Braudel, 2005, p. 12.

⁹ MARCÍLIO, Maria Luíza. **História da escola em São Paulo e no Brasil**. p. 127.

¹⁰ MARCÍLIO, Maria Luíza. **História da escola em São Paulo e no Brasil**, p. 127.

Os menores com idade mais avançada trabalhavam nas lavouras, engenhos e domicílios, ao passo que as crianças em tenra idade – a maioria delas rejeitadas pelo acometimento de doenças graves e frutos de relações espúrias –, na realidade, eram encaminhadas para as Rodas dos Expostos – também chamada de “Roda dos Enjeitados” –, ou seja, eram descartadas sem qualquer responsabilidade em vias públicas.

Entre a fase imperial, a primeira republicana e o primeiro Código de Menores de 1927, o país notabilizou-se pela forte utilização da Roda dos Expostos.¹¹ Evidentemente que, com as lentes de hoje, o sistema de proteção daquela fase era imperfeito e segregacionista, e somente não era pior, porque antes das Rodas, as crianças doentes e pobres eram abandonadas nas florestas para serem devoradas pelos animais ferozes.¹²

A primeira ideia do Estado Social, especialmente para as primeiras forças policiais, foi interpretada como uma carta de alforria para a retirada forçada dos jovens mais pobres das ruas, dentro de um fenômeno que ainda hoje mantém fortes traços autoritários, inclusive, de tempos em tempos, na justiça da infância e da juventude brasileira: o abrigamento em massa de crianças e adolescentes pobres, inclusive com a utilização do Toque de Recolher.¹³

Enfim, mais grave do que a omissão, pode-se afirmar que a fase da indiferença se notabilizou pelo recrudescimento da violência contra menores, sob as pseudoformas protetivas do abrigamento coletivizado, a Roda dos Expostos, dentre outras medidas.

1.2. A FASE DA MERA IMPUTAÇÃO CRIMINAL OU DO DIREITO PENAL DIFERENCIADO

A segunda fase é caracterizada pela referência a crianças e a adolescentes no sistema normativo penal, embora inexistisse qualquer tratamento diferenciado ou protetivo destinado a eles.

As normas editadas cuidavam apenas da responsabilidade penal. O Código Criminal de 1830 e o Código Penal de 1890 previam idade diferenciada para punição (9 e 14 anos), além de estabelecimento prisional diferenciado.

Ademais, o sistema criminal era severo com a juventude, consagrando ações represoras contra os menores pobres e abandonados.

A suposta proteção limitava-se à forte atuação policial de outrora, sem qualquer alusão à proteção da maternidade e infância.

1.3. Fase Tutelar: A Doutrina Menorista

No começo do século XX, a indiferença protetiva, aliada à necessidade punitiva, reforçou a necessidade de criação de normas jurídicas que, de um lado, protegessem as crianças necessitadas e, de outro, punissem aqueles que transgredissem as leis criminais.

¹¹ Em linhas gerais, a Roda dos Expostos ficava na entrada dos mosteiros, sendo constituída de um recipiente onde os pais colocavam os filhos indesejados. Em seguida, a criança era recolhida pelas igrejas, internamente, e encaminhadas para as mães de leite. Assemelhava-se a um cilindro com diâmetro para ser ocupado por uma criança em tenra idade, com uma corda ou sino que era acionado, sigilosamente, sempre que uma criança era abandonada. Enfim, um recipiente colocado nas portas de muitas igrejas para receber crianças abandonadas.

¹² MARCÍLIO, Maria Luíza. *História social da criança abandonada*, p.193.

¹³ No Brasil sempre foi muito comum o uso do aparato policial para retirar crianças e adolescentes pobres das ruas, especialmente com a utilização da contravenção penal de vadiagem, em que cabia a clara diferenciação pela capacidade econômica dos envolvidos. Menores ricos eram devolvidos aos pais. Menores pobres conduzidos aos abrigos e orfanatos.

Em 1927 criou-se a primeira lei de proteção dos direitos dos menores no Brasil, o chamado “Código Mello Mattos”. Produto de um histórico movimento protetivo, embora com discurso progressista e higienista, na verdade voltou-se para a repressão contra os menores pobres, posto que aqueles que possuíam família e patrimônio financeiro eram protegidos pelas normas do Código Civil de 1916 e pela visão societária e excludente da juventude pobre do referido período.¹⁴ Assim, o menor passou a ser objeto de tutela sob uma perspectiva assistencialista.

Depois de 1927, o país abandonou a secular indiferença, mas não houve preocupação em consagrar direitos protetivos; ao contrário, havia forte repressão e uma mentalidade higienista. A ideia era fazer uma “limpeza”, retirando do convívio social crianças e adolescentes que estavam em “situação irregular”. O período ficou conhecido como “*o século perdido na proteção da infância brasileira*”, com o Estado adotando uma postura ora indiferente, ora punitivista.¹⁵

Os menores de 18 anos de idade, autores ou vítimas de crimes, não eram titulares de direitos no sistema de justiça, exceto aqueles que possuísem *patrimônio e família regular* – permitindo que fossem alcançados pela proteção das leis civis, administrativas e penais.

Assim, os menores herdeiros de fortunas eram protegidos por curadores, tutores, representantes *ad hoc*, ao passo que os pobres, denominados em situação irregular, eram tutelados nos juizados de menores. Era clara a divisão entre a **justiça civilista** (para menores com patrimônio) e a **justiça menorista** (para menores sem patrimônio).¹⁶

Como não existia a defesa jurisdicional e administrativa dos direitos das crianças pobres e abandonadas, as principais medidas protetivas eram encampadas pelas igrejas, pela filantropia e pelas ações sociais de médicos e religiosos, sendo que cabia ao Estado apenas contribuir com quantias financeiras módicas para auxiliar no pagamento das despesas mensais.¹⁷

Como uma das marcantes características desta fase, o Código de Menores de 1927 outorgou poderes elásticos, abrangentes e discricionários ao Juizado de Menores, originário de sistema similar dos tribunais norte-americanos.

Não se pode negar que já existiam leis que, se empregadas adequadamente, poderia proteger a juventude brasileira, com mais qualidade. No entanto, prevalecia a percepção de que crianças e adolescentes não possuíam direitos fundamentais – embora existisse forte movimento internacional pela fixação da cidadania às crianças e adolescentes, desde a promulgação da Declaração de 1959.¹⁸

¹⁴ O primeiro Código de Menores foi publicado pelo Decreto n. 17.943-A, de 12 de outubro de 1927.

¹⁵ RIZZINI, Irene. **O século perdido**: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil. Rio de Janeiro: Amaiz, 1997, p. 110.

¹⁶ FALBO, Ricardo Nery. **Natureza do conhecimento jurídico**: generalidade e especificidade no direito da criança e do adolescente. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 118-129. O livro mostra como a doutrina da indiferença ainda permeia a decisões de muitos tribunais. Por exemplo, nas ações de guarda de menores em situação irregular (a expressão foi revogada, porém é muito utilizada), quem julga é o juízo da Vara de Infância e Juventude. Se em situação regular, quem julga é a Vara de Família.

¹⁷ MARCÍLIO, Maria Luíza. **História social da criança abandonada**, p. 199. O art. 15 do Código de Menores de 1927 extinguiu a Roda dos Expostos.

¹⁸ MONACO, Gustavo Ferraz de Campos. **A proteção da criança no cenário internacional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005, p. 127 e 130.

Embora os direitos sociais, na linha do *Welfare State*, tenham sido previstos na Constituição de 1937, na prática a juventude não recebeu e/ou foi agraciada com o Estado Social de Direito, posto que longe estava do conceito de cidadania social e civil.¹⁹

A falta de ações protetivas por parte do Estado transformava-se em ações punitivas menoristas, ou seja, ao invés de buscar-se a proteção social infantojuvenil para impedir a prática de crimes, simplesmente reforçavam-se os institutos de segregação da liberdade, especialmente dos adolescentes que viviam nas ruas, sendo conduzidos para espaços comunitários como abrigos, orfanatos, Febens etc.

A situação repressiva agravava-se na medida em que ocorriam pequenos furtos e a prática da vadiagem, normalmente motivados pela completa omissão da sociedade, das famílias e do Estado. Menores abandonados tornaram-se alvos de estudos e acaloradas discussões e, normalmente, ao lado das ações filantrópicas e higienistas da época, pendia-se quase sempre para o recrudescimento das ações estatais, sendo os juizados de menores e as forças policiais os canais legitimados para o reforço sistemático das punições discricionárias.

Dentro do arranjo punitivista, ainda sem a sedimentação legislativa interna das inovações internacionais promulgadas pela Organização das Nações Unidas em 1948 (Direitos Humanos) e 1959 (Declaração dos direitos da criança), no ano de 1979 entrou em vigor o segundo Código de Menores que, apesar das melhorias legislativas e dos avanços obtidos na esfera social e na educação – com a especificação de vários direitos individuais –, naturalmente, pela força dominante, manteve a estrutura básica do código anterior, e, novamente, reforçou-se a figura ímpar do Juiz de Menores.

No âmbito protetivo, um dos avanços mais concretos foi o da política de extinção gradativa da Roda dos Expostos, substituídas, sem muito alarde, pelos abrigos e orfanatos, que ficavam cada vez mais lotados. A mudança foi pouco significativa, na medida em que a segregação da liberdade dos menores continuou a existir no Brasil.²⁰

Os Juizados de Menores eram responsáveis por conter os crimes e as demais ilicitudes praticadas pelos menores, sem, no entanto, contrapartida de ações, medidas e políticas do Estado Social de Direito. Assim, a doutrina menorista é marcada pela insuficiência das políticas de responsabilidade do Poder Executivo, que, literalmente, foram compensadas pela repressão judiciária menorista, numa espécie de eufemismo denunciado pela doutrina mais avançada da época.²¹

Os abrigos para menores pobres, órfãos e vítimas de crimes pertenciam às instituições religiosas e, como ainda acontece no Brasil, recebiam poucos recursos para manterem milhares e milhares de crianças institucionalizadas e com poucas chances de reintegração familiar e comunitária, pois o sistema de colocação em família substituta, especialmente em relação à adoção, não funcionava para menores pobres, uma vez que o Código Civil de 1916 trazia inúmeras restrições à adoção, tutela e guarda de menores, sobretudo em atenção ao patrimônio dos envolvidos nos processos.

De forma parecida com o código revogado, o Código de Menores de 1979 dividia os menores em situação *regular* e *irregular*. Os primeiros eram tratados e/ou protegidos

¹⁹ MENDEZ, Emílio Garcia; DA COSTA, Antônio Carlos Gomes. **Das necessidades aos direitos**. São Paulo: Malheiros, 1994, *passim*.

²⁰ MARCÍLIO, Maria Luíza. **História social da criança abandonada**, p. 199.

²¹ RIZZINI, Irene. **O século perdido**, p. 254.

pela legislação civil, especialmente o Código Civil e o Código de Processo Civil de 1973, enquanto os menores em situação irregular (abandonados e/ou que cometiam ilícitos penais) eram submetidos às regras dos Juizados, sob a concreta possibilidade da institucionalização em massa.²²

Assim, se na doutrina da indiferença era visível a ausência e/ou insuficiência de proteção social, estatal ou comunitária, na doutrina menorista, sob o manto de proteger, simplesmente recrudesceram-se as múltiplas formas de violências institucionais, sendo o abrigo em massa apenas um dos meios utilizados.²³

A característica preponderante foi no sentido de que menores de 18 anos de idade não eram titulares de direitos subjetivos na ordem jurídica. Se existentes, eram de seus familiares, que poderiam adotar as medidas que entendessem cabíveis em todos os aspectos da vida juvenil e sem interferência estatal – exceto em relação às famílias pobres e abandonadas, em nome da pseudoproteção social, sob os auspícios dos Juizados Menoristas.

A segunda característica consistiu na persistente insuficiência de políticas públicas protetivas, exceto as repressivas. Os governos, federal, estaduais e municipais passavam ao largo das graves questões juvenis, delegando-se a missão protetiva aos Juizados de Menores, pouco efetivos na proteção de direitos sociais básicos.

A terceira característica reside no papel ímpar do Juizado de Menores. Magistrados que eram especializados nas tradicionais disciplinas jurídicas, eminentemente formais e burocráticas, típicas do Direito Romano, especialmente o Direito Civil e o Direito Penal, notabilizaram-se pela busca da punição dos menores e/ou meninos de rua, com insuficiente efetividade protetiva.

No período menorista, sem as amarras e/ou garantias constitucionais do contraditório, do devido processo legal e da ampla defesa, seguidas portarias judiciais controladoras da juventude foram editadas pelos Juizados de Menores e em clara afronta ao Poder Legislativo e à teoria de freios e contrapesos de Montesquieu. Como o Código estimulava a incisiva atuação judicial, cada cidade brasileira possuía um complexo cipoal de portarias que regulamentavam desde os horários de permanência nas ruas até comportamentos na esfera íntima das famílias.

A defesa administrativa dos direitos de crianças e adolescente ocorria apenas de forma discricionária nos Juizados de Menores e, normalmente, em favor do Estado. As ações civis protetivas eram mínimas, pois os menores pobres estavam em situação irregular, sendo poucas as possibilidades de representação e assistência em Juízo. Assim, a preponderância das ações menoristas impactava as atividades forenses, dada a condição de meros objetos de direito.

Enfim, a história não nega as relevantes ações das igrejas, da filantropia, dos Juizados de Menores e de várias autoridades, inclusive de muitos médicos, juristas, professores e psicólogos. Contudo, tratar a juventude pobre e abandonada sob o viés eminentemente punitivo somente contribuiu para aumentar o fosso social e, de outro lado, não reforçou a defesa dos conceitos de cidadania e de dignidade da pessoa humana.²⁴

²² O segundo Código de Menores foi publicado pela Lei n. 6.697, de 10 de outubro de 1979.

²³ SOUZA, Jadir Cirqueira de. **A convivência familiar e comunitária e o acolhimento institucional**. São Paulo: Pillares, 2014.

²⁴ RIZZINI, Irene. **O século perdido: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil**. Rio de Janeiro: Amaiz, 1997, *passim*.

1.4. A Doutrina da Proteção Integral

A doutrina da proteção integral, trazida pela Declaração Internacional dos Direitos da Criança de 1989, encampada na Constituição Federal de 1988 e regulamentada no Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990, é composta por conjunto harmonioso e sistêmico de normas aplicáveis às relações jurídicas que envolvem direitos e deveres de crianças e adolescentes, independentemente de quaisquer condições sociais, econômicas e culturais.

Assim, crianças e adolescentes passaram a ser sujeitos de direitos, dada a responsabilidade jurídica da família, da sociedade e do Estado na proteção dos seus direitos fundamentais.²⁵ Em verdade, tem-se as bases de um novo e moderno sistema protetivo, que coloca a sociedade, a família e o Estado na condição de devedores de ações e políticas públicas de proteção integral e prioritária da infância.²⁶

Com a conjugação jurídica do tripé legislativo – penal, civil e administrativo – firmaram-se as várias formas protetivas dos novos direitos infantojuvenis. As normas internacionais e constitucionais refletiram os novos tempos, pois o país saiu da visão eminentemente protetiva dos interesses do Estado, para a busca da prioritária e integral proteção dos direitos da cidadania civil, política e social, especialmente no plano e/ou perante o Poder Judiciário.²⁷

Atribuir a crianças e adolescentes direitos e deveres na órbita jurídica nacional, inclusive a condição de titulares de direitos fundamentais, como quaisquer pessoas, considerando-se sua peculiar condição de pessoa em desenvolvimento e a necessidade de proteção integral e prioritária, constitui a pedra de toque para a mudança de postura do sistema de justiça, em suas respectivas fases e etapas procedimentais.

Por fim, as características principais da doutrina da proteção integral são identificadas por João Batista Costa Saraiva, a partir dos estudos de Mary Beloff, e consistem, resumidamente em: a) revogação da definição ambígua de menor em situação irregular; b) garantia de proteção integral de direitos fundamentais de crianças e adolescentes, inclusive na esfera preventiva; c) competências definidas de cada ente da federação no âmbito da proteção administrativa e jurisdicional; d) descentralização e municipalização do sistema de proteção integral e prioritária, forte na solidariedade civil; e) desjudicialização dos conflitos, reforçando-se a esfera administrativa de proteção; e f) a recolocação dos juízes para a decisão típica jurisdicional, rompendo-se com a visão do juiz menorista.²⁸⁻²⁹

²⁵ BELOFF, Mary; MENDEZ, Emílio Garcia. **Infância, lei e democracia na América Latina**: análise crítica do panorama legislativo no marco da convenção internacional sobre os direitos da criança. 1990-1998. Blumenau: Edurb, 2001. MENDEZ, Emílio Garcia; DA COSTA, Antônio Carlos Gomes. **Das necessidades aos direitos**. São Paulo: Malheiros, 1994. MENDEZ, Emílio Garcia. **Liberdade, respeito, dignidade**. Brasília: Governo do Brasil, 1991. EMILIA, Garcia Mendez; BELOFF, Mary. **Infância, lei e democracia na América Latina**: análise crítica do panorama legislativo no marco da Convenção internacional sobre os direitos da criança 1990-1998. Tradução de Eliete Ávila Wolff. Blumenau: SC: Edifurb, 2001, vol. 1.

²⁶ MENDEZ, Emílio Garcia; DA COSTA, Antônio Carlos Gomes. **Das necessidades aos direitos**. São Paulo: Malheiros, 1994, *passim*.

²⁷ STRECK, Lenio Luiz. **Verdade e Consenso**: Constituição, hermenêutica e teorias discursivas. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 37.

²⁸ SARAIVA, João Batista Costa. **Compêndio de direito penal juvenil**: adolescente e ato infracional. 3a ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 26.

²⁹ BELOFF, Mary; MENDEZ, Emílio Garcia. **Infância, lei e democracia na América Latina**: análise crítica do panorama legislativo no marco da convenção internacional sobre os direitos da criança. 1990-1998. Blumenau: Edurb, 2001, p. 113-137.

2. REGIME CONSTITUCIONAL DOS DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

A Constituição de 1988 diferencia crianças, adolescentes e jovens, conceitos relevantes e que apresentam as seguintes peculiaridades:

1. Criança é a pessoa com até 12 anos de idade incompletos, sendo que o Estatuto da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016) considera primeira infância o período que abrange os primeiros 6 anos completos ou 72 meses de vida da criança;

2. Adolescente é a pessoa entre 12 e 18 anos de idade;

3. Jovem é a pessoa com idade entre 15 e 29 anos. Recebe a proteção do Estatuto da Juventude.

Fixadas essas premissas conceituais, é possível destacar alguns aspectos no que tange ao regime constitucional dos direitos de crianças e adolescentes.

Em relação à competência legislativa, o art. 24, XV da Constituição de 1988 dispõe que a competência para legislar sobre a proteção aos direitos da criança e do adolescente é concorrente entre a União (normas gerais), Estados (normas específicas) e Municípios (normas de interesse local).

Ademais, o *caput* do art. 6º da Constituição de 1988 consagra como direito social de segunda geração a proteção à infância, impondo ao Estado obrigação de fazer – direito prestacional – consistente na implementação de políticas públicas que resguardecem crianças e adolescente.

No que tange à doutrina da proteção integral e à prioridade absoluta, o art. 227 da Constituição de 1988 estabelece ser dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito: 1. à vida; 2. à saúde; 3. à alimentação; 4. à educação; 5. ao lazer; 6. à profissionalização; 7. à cultura; 8. à dignidade; 9. ao respeito; 10. à liberdade; e 11. à convivência familiar e comunitária; 12. colocação a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

A inimizabilidade penal dos menores de dezoito anos vem prevista no art. 228 da Constituição de 1988, ao dispor que “*são penalmente inimizáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às normas da legislação especial.*” Existem, contudo, duas correntes acerca da natureza da inimizabilidade dos menores de dezoito anos:

- 1) Não pode ser reduzida a idade prevista na Constituição de 1988, por ser cláusula pétrea;³⁰
- 2) Pode ser reduzida a idade prevista no art. 229 da Constituição de 1988, visto que o art. 60 da Constituição de 1988 veda apenas a proposta tendente a abolir direitos e garantias individuais. Assim, a modificação será legítima por preservar o “núcleo essencial” da garantia, ou seja, a inimizabilidade penal do indivíduo que, em razão de sua idade, não reúne as condições necessárias para ser considerado penalmente capaz, não obstando que a idade fixada constitucionalmente (18 anos) seja reduzida.³¹

³⁰ DOTTI, René Ariel. **Curso de direito penal: parte geral**. 4ª Edição. São Paulo: RT, 2012, p. 412-413.

³¹ Ferreira Filho, Manuel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 32. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 373.

O art. 227, § 3º, da Constituição de 1988 consagrou o sistema de proteção especial de crianças e adolescentes, abrangendo os seguintes aspectos:

I – idade mínima de quatorze anos para admissão ao trabalho, observado o disposto no art. 7º, XXXIII. Assim, o menor de 18 anos está proibido de realizar trabalho insalubre, perigoso e noturno. Já o menor de 16 anos não pode trabalhar, salvo como aprendiz a partir de 14 anos. Por fim, o menor de 14 anos não pode trabalhar em nenhuma hipótese.

II – garantia de direitos previdenciários e trabalhistas;

III – garantia de acesso do trabalhador adolescente e jovem à escola;

IV – garantia de pleno e formal conhecimento da atribuição de ato infracional, igualdade na relação processual e defesa técnica por profissional habilitado, segundo dispuser a legislação tutelar específica;

V – obediência aos princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, quando da aplicação de qualquer medida privativa da liberdade;

VI – estímulo do Poder Público, através de assistência jurídica, incentivos fiscais e subsídios, nos termos da lei, ao acolhimento (leia-se “acolhimento familiar”), sob a forma de guarda, de criança ou adolescente órfão ou abandonado;

VII – programas de prevenção e atendimento especializado à criança, ao adolescente e ao jovem dependente de entorpecentes e drogas afins. Nesse sentido, o art. 227, § 4º, da Constituição de 1988 estabelece que a *“lei punirá severamente o abuso, a violência e a exploração sexual da criança e do adolescente.”* Trata-se de verdadeiro mandado de criminalização, que deu ensejo à incorporação do art. 218-B ao Código Penal.

VIII – A adoção será assistida pelo Poder Público, na forma da lei, que estabelecerá casos e condições de sua efetivação por parte de estrangeiros (art. 227, § 5º, da Constituição de 1988). Nesse ponto, impende destacar que o STF vem admitindo a adoção por casal homoafetivo ou transexual, visto que se *“as uniões homoafetivas já são reconhecidas como entidade familiar, com origem em um vínculo afetivo, a merecer tutela legal, não há razão para limitar a adoção, criando obstáculos onde a lei não prevê.”*³²

Em relação aos jovens, o art. 227, § 8º, da Constituição de 1988 dispõe que a lei estabelecerá:

I – o estatuto da juventude, destinado a regular os direitos dos jovens. A matéria é atualmente regulada pela Lei nº 12.852/2013, que instituiu o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude (SINAJUVE);

II – o plano nacional de juventude, de duração decenal, visando à articulação das várias esferas do poder público para a execução de políticas públicas.

Por fim, o Supremo Tribunal Federal declarou recentemente constitucional a instituição de cadastros de crimes contra a dignidade sexual de crianças e adolescentes e de violência contra a mulher, desde que alimentado com decisões judiciais já transitadas em julgado, por constituírem *“mecanismos voltados a subsidiar os órgãos públicos no controle de dados e informações relevantes para a persecução penal e para a adoção de políticas públicas.”*³³

3. O MINISTÉRIO PÚBLICO E A DEFESA DOS INTERESSES E DIREITOS FUNDAMENTAIS DE CRIANÇAS E DE ADOLESCENTES

A partir da atual conformação constitucional e estatutária do Ministério Público, a Instituição passou a desempenhar um dos mais importantes papéis na construção e/

³² STF, Plenário. RE 846.102/AC, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 05/03/2015.

³³ STF, Plenário. ADI 6.620/MT, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 22/04/2024 (Info 1133).

ou aprimoramento das redes sistêmicas de proteção integral dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes, na medida em que o poder constituinte originário fixou a regra constitucional relativa ao encargo de defesa da cidadania civil, política e social.

A natural preponderância na defesa da infância decorre, além da notória qualidade técnica de seus Membros, do dever constitucional de atuar em diversas frentes convergentes, adotando-se como paradigma clássico a defesa dos direitos fundamentais da sociedade.³⁴

No plano constitucional, a força institucional advém de dois parâmetros básicos: a defesa dos direitos sociais – inclusive coletivos – e a titularidade das ações penais públicas incondicionadas, ambos com o escopo da proteção dos direitos fundamentais infantojuvenis.

Tradicionalmente, a doutrina vem sustentando que a evolução do Ministério Público pode decantada em três fases sucessivas: *parecerista*, *demandista* e *resolutiva*.³⁵

A primeira fase é anterior à Constituição Federal de 1988. Caracterizou-se pela defesa dos interesses do Estado, sendo os integrantes do MP subordinados à chefia do Poder Executivo. Eventuais ações judiciais deflagradas contra o Estado recebiam, assim, sua impugnação e defesa. Os membros da Instituição possuíam sólida formação processual civil.³⁶ No plano prático, atuavam na esfera criminal e civil, sendo os Promotores Públicos mais focados na enfática defesa dos interesses do Estado, em quaisquer processos judiciais em curso.

Além das insuficientes ações individuais e pontuais defesas da sociedade, quando havia coincidência com os interesses do Estado, os direitos das vítimas eram claramente postergados – ou seja, as vítimas de crimes não recebiam a atenção merecida, que, naturalmente, hoje busca-se emprestar.

Na esfera do processo civil, especialmente com base no CPC de 1973, atuava como fiscal da lei, normalmente emitindo pareceres – substanciosos nas causas mais relevantes – direcionados ao convencimento dos magistrados, em suas diversas instâncias decisórias, sendo raras as ações judiciais de natureza individual de iniciativa do MP.³⁷

Contudo, não existia a visão de defesa dos direitos coletivos e difusos da sociedade, posto que se atuava na busca da proteção jurídica dos direitos do Estado, sob a perspectiva de que os resultados atingiam ambos – quando, modernamente, entende-se que os interesses do Estado muitas vezes são diametralmente opostos ou divergentes dos direitos difusos e coletivos da sociedade e, principalmente das crianças e adolescentes.³⁸

A mudança de paradigma em curso não foi sem contradições e/ou choques doutrinários. Decorreu da atuação integrada de importantes membros da instituição, que, vislumbrando a possibilidade do fortalecimento da defesa dos interesses da sociedade – especialmente em relação aos direitos fundamentais, inclusive contra o próprio Estado

³⁴ GARCIA, Emerson. **Ministério Público**: organização, atribuições e regime jurídico. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

³⁵ GOULART, Marcelo Pedrosa. **Elementos para a teoria geral do Ministério Público**. Belo Horizonte: Arraes, 2013, p. 191-204. _____. **Ministério Público e democracia**: teoria e práxis. Leme: SP: Editora de Direito, 1998. A pedagógica divisão é trazida pelo autor, membro do Ministério Público, sendo bastante utilizada dentro da própria instituição.

³⁶ MACHADO, Antônio Cláudio da Costa. **A intervenção do Ministério Público no processo civil brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 1989.

³⁷ MAZZILLI, Hugo Nigro. **O acesso à justiça e o Ministério Público**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

³⁸ MACHADO, Antônio Cláudio da Costa. **A intervenção do Ministério Público no processo civil brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 1989.

–, buscaram nos exemplos paradigmáticos internacionais novas formas de atuação sistêmica, deixando a defesa patrimonial do Estado em prol da defesa dos superiores interesses da sociedade.³⁹

A história demonstra que o Ministério Público saiu de uma atuação reativa e condicionada – literalmente – para uma fase com características inerentes à proatividade, na medida em que, de fiscal da lei e parecerista do processo civil, com os trabalhos da assembleia constituinte de 1988, apostou-se na moderna configuração, produto natural da força do princípio constitucional do acesso amplo e irrestrito à justiça.⁴⁰

Traçando-se um paralelo com a fase da indiferença, constata-se que até o ano de 1988 a atuação do Ministério Público em relação à infância e juventude era eminentemente passiva e, salvo nas ações menoristas, atuava em processos individuais, seja como legitimado extraordinário ou como parecerista, de modo que longe estava de qualquer ação específica voltada para a defesa dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes.

Com a entrada em vigor da Constituição de 1988, nos arts. 127 e 129, o Ministério Público recebeu instrumentos de proteção de direitos e interesses individuais e coletivos indisponíveis, assumindo o protagonismo em várias temáticas jurídicas, com enfoque na especialização das funções de natureza coletiva, adotando-se os fundamentos paradigmáticos do *ombudsman* dos países europeus.

Assim, se até então obedecia apenas aos códigos de leis, com a nova ordem colocou-se a Constituição no centro das discussões – irradiando-se, conseqüentemente, direitos subjetivos, sejam individuais ou coletivos para a sociedade – e o Ministério Público recebeu instrumentos aptos para buscar o cumprimento das normas constitucionais, na esteira das festejadas lições de Gregório Assagra de Almeida.⁴¹

Com o instrumental teórico e prático disponibilizado, a Constituição de 1988 mostrou ao Ministério Público a necessidade de trilhar novos caminhos. A norma constitucional, ao prever que crianças e adolescentes são titulares de direitos e deveres na ordem jurídica, exigiu considerável mudança de postura institucional.

Com o acesso irrestrito ao Poder Judiciário, uma das características centrais da *fase demandista* residiu na quantidade de ações civis públicas ajuizadas em diferentes partes do país, sobretudo voltadas contra o próprio Estado e na defesa dos direitos fundamentais da sociedade, secularmente lesados pelas ações e/ou omissões estatais. Meio ambiente, consumidor, crianças e adolescentes, idosos, mulheres, negros etc. constituíram grupos que passaram a receber proteção jurisdicional coletiva, fato novo na história jurídica brasileira, ainda presa aos fundamentos clássicos – e individuais italianos – do processo civil de 1973.

Com a força crescente da Instituição, se o primeiro modelo esgotou-se – na medida em que a nova Constituição exigia ações proativas, sendo as demandas judiciais

³⁹ FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo (Coord.). **Ministério Público: instituição e processo**. São Paulo: Atlas, 1997. Os coautores indicam as origens internacionais e os rumos do Ministério Público brasileiro no começo do séc. XXI.

⁴⁰ MAZZILLI, Hugo Nigro. **Regime jurídico do Ministério Público**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2001. _____. **Manual do promotor de justiça**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2000. _____. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses**. 19ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006. _____. **O acesso à justiça e o Ministério Público**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

⁴¹ ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Codificação do direito processual coletivo brasileiro**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007; _____. **Direito processual coletivo brasileiro: um novo ramo do direito processual**. São Paulo: Saraiva, 2003; _____. **Direito material coletivo: Superação da *summa* diviso direito público e direito privado por uma nova *summa* diviso constitucionalizada**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008. O autor assimilou literalmente os novos rumos institucionais, sendo um dos nossos exemplos mais incisivos na busca da defesa da sociedade.

individuais insuficientes –, a segunda fase da evolução do MP, denominada *demandista*, também começou a perder força a partir do início do século XXI, na medida em que foram percebidos alguns aspectos que trouxeram profunda reflexão interna: demora na prestação da tutela jurisdicional, motivada pelo crescente fluxo de milhares de ações judiciais; os direitos da personalidade não poderiam ser protegidos dentro das regras clássicas do processo civil, em que a forma processual prepondera sobre o conteúdo; a perspectiva de natureza preventiva, especialmente nos ilícitos ambientais, estava sendo trocada pela insuficiente reposição patrimonial; e, por último, com o alvorecer da nova democracia, tornava-se claro que as ações judiciais deveriam ser reservadas para as questões não resolvidas na esfera preventiva e administrativa, inclusive do MP.

Sem desmerecer e/ou desprestigiar o Poder Judiciário, que sempre esteve pronto e preparado para responder às demandas da sociedade, naturalmente, as novas e intrincadas relações sociais e a complexidade dos problemas, que não mais se encaixavam no figurino da taxatividade processual, bem como na tipicidade das formas procedimentais, reforçaram a convicção da necessidade de mudanças no caminho da resolutividade, nos termos da pós-modernidade decantada por Eduardo C. B. Bittar.⁴²

No início do séc. XXI, percebeu-se que a judicialização, salvo nos casos de concessão de liminares, apenas transferia a responsabilidade pela solução dos problemas da esfera do Ministério Público para o Poder Judiciário, levando-se anos para o deslinde de questões que não poderiam esperar a longa ação do tempo judicial. Por exemplo, a concessão de creches e pré-escolas para crianças, nos termos do art. 208, VI da Constituição de 1988, não pode esperar a duração de processos judiciais, dada a perda da objetividade temporal das respectivas faixas etárias.

Os fatores destacados fortaleceram a vocação para a solução negociada de conflitos submetidos à análise institucional e que não conseguiam encaixar-se nas regras do processo civil tradicional, modificando-se claramente a dinâmica da atuação do Ministério Público, sendo importante registrar que o CPC/15, depois de vários anos, buscou exatamente as mesmas formas negociadas de solução de conflitos notadamente interpessoais.⁴³

A divisão por fases evolutiva deixa transparecer a ideia de que a instituição não poderia, jamais, se acomodar apenas com a atuação parecerista, reduzir os efeitos da postura meramente demandista e, ao mesmo tempo, modernamente centrar forças na postura resolutiva, uma vez que não é advogado de particulares, sejam pessoas físicas ou jurídicas e, muito menos deve irmanar-se com os integrantes do Estado, sem, também, exigir-lhes que cumpram seus deveres institucionais. Em outras palavras, deve empenhar-se na resolução pacífica e negociada dos conflitos sociais, sob a perspectiva da defesa intransigente dos direitos fundamentais.

Por todos, Marcelo Pedroso Goulart define o *MP resolutivo* nos seguintes termos:

O Ministério Público resolutivo é ativo no trabalho de construção da sociedade livre, justa e solidária. Ao assumir a iniciativa e direção das investigações criminais, abre novas perspectivas para a efetividade do sistema de Administração da Justiça Penal, mormente no combate ao crime organizado e à criminalidade difusa. Na área cível assume o papel de agente político que lhe foi confiado pela sociedade, superando a perspectiva meramente processual de suas intervenções. Ao politizar sua atuação, ocupa novos espaços, habilita-se como negociador e indutor de políti-

⁴² BITTAR, Eduardo C. B. **O direito na pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Forense universitária, 2005.

⁴³ Lei federal n. 13.105, de 16 de março de 2015, denominada de Novo CPC. As novas regras e princípios processuais civis em vigor no Brasil, além de prestigiar a solução negociada de conflitos, reforçaram as bases do processo civil constitucionalizado, porém, não avançou no tocante aos paradigmas do processo coletivo.

cas públicas, age integralmente e em rede com os demais sujeitos políticos coletivos nos mais diversos níveis – local, regional intraestatal, estatal, regional supraestatal e global. O Judiciário torna-se espaço excepcional de sua atuação. Esse é o novo caminho que o Ministério Público deve seguir para consolidar o seu papel de agente privilegiado da luta pela democratização das relações sociais e pela globalização dos direitos da cidadania.⁴⁴

Assim, o Ministério Público passou a atuar sob a perspectiva da resolutividade institucionalizada, sendo o novo marco encampado por instrumentos normativos do CNMP e da CGMP,⁴⁵ posto que o poder constituinte confiou-lhe a missão de defender os superiores interesses plúrimos e coletivos da sociedade brasileira, jamais de pautas políticas momentâneas, político-partidárias ou qualquer tipo de indevida subserviência governamental.

A partir do paradigma da resolutividade e da percepção de que as fases da indiferença e menorista foram superadas pela doutrina da proteção integral, abrem-se várias frentes legítimas e imprescindíveis de atuação institucional, sendo fundamental que as ações, medidas e projetos sejam convergentes na proteção integral e prioritária dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes.

Os Membros do Ministério Público devem reforçar negocialmente as formas de atuação preventiva e administrativa, inclusive trazendo para a mesa de negociação os integrantes do sistema de proteção, e, em sendo o caso, buscar a proteção jurisdicional coletiva – inclusive estrutural.

Três devem ser as frentes de atuação. A primeira é de natureza política da Administração Superior do Ministério Público: a manutenção dos atuais instrumentos protetivos de natureza legislativa e governamental, como, por exemplo, o empenho em qualificar os membros da instituição para a defesa dos direitos infantojuvenis.

A segunda é de natureza operacional. Os membros da instituição devem dividir funções, responsabilidades e ações, priorizando, de forma absoluta, a defesa prática e concreta dos direitos e deveres estatutários. As ações civis, criminais e administrativas devem convergir na busca da proteção integral e prioritária dos novos direitos infantojuvenis, ou seja, a prioridade absoluta deve ser a mais importante marca de atuação institucional.

E, por último, no plano prático, alguns cuidados, medidas e projetos delineados em cada comarca, seção e/ou divisão de atribuições que possuam a responsabilidade pela direta defesa dos novos direitos, devem primar pela resolutividade – diferenciada e sempre urgente no plano da infância, sobretudo pela peculiar condição de pessoa em desenvolvimento, pela condição especial de sujeitos vulneráveis e pela necessidade de constante especialização –, focada no estreitamento dos laços e estruturação das redes de proteção. Enumera-se, assim, em ordem prioritária, o núcleo mínimo e básico que deve guiar a atuação resolutiva dos Membros em relação à rede municipal de proteção:

⁴⁴ GOULART, Marcelo Pedroso. **Ministério Público e democracia: teoria e práxis**. Leme: SP: Editora de Direito, 1998. _____. **Elementos para a teoria geral do Ministério Público**. Belo Horizonte: Arraes, 2013, p. 202-203. Na mesma direção, por todos, registre-se RODRIGUES, João Gaspar. **Ministério Público resolutivo: um novo perfil institucional**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2012.

⁴⁵ A título exemplificativo, a **Recomendação Geral CGMP n. 1, de 30 de outubro de 2017**, fundamentada na resolutividade do Novo CPC, indica as formas de atuação dos membros do Ministério Público no processo civil. Da mesma forma, o Ato CGMP nº 4, de 4 de setembro de 2018, ao regulamentar o estágio probatório encontra-se orientado nas diretrizes do moderno MP. Os arts. 8º e 14 constituem a base científica da construtividade das ações e projetos do Ministério Público. São instrumentos jurídicos pautados em critérios científicos e que permitem aferir concretamente os resultados das ações dos membros da instituição.

1) Priorizar a formação, organização e funcionamento do Conselho Tutelar, dada a imprescindível necessidade de sua atuação na defesa dos direitos e interesses individuais lesados e/ou ameaçados de lesão. É possível em algumas hipóteses que direitos individuais indisponíveis sejam defendidos na esfera administrativa e jurisdicional pelo Ministério Público. Entretanto, a celeridade, a operosidade e a possibilidade de maior efetividade social permitem sustentar que a atuação do Conselho Tutelar é mais eficiente do que as ações jurisdicionais individuais. Assim, os integrantes do Ministério Público devem zelar e ao mesmo tempo exigirem melhor qualidade, eficiência e operosidade nas ações e medidas individuais de proteção que são de atribuição dos Conselhos Tutelares, esgotando-se as hipóteses previstas no art. 136 do ECA.

2) Fomentar as deliberações dos conselhos de direitos infantojuvenis nos espaços legislativos permitidos, essencialmente nas hipóteses de violação de direitos coletivos de crianças e adolescentes. É fundamental que os conselheiros de direitos possuam condições de compreender a magnitude dos problemas infantojuvenis, para, a partir do conhecimento essencial, deliberarem sobre os meios e as condições para o enfrentamento dos seculares problemas. A participação do Ministério Público deve ser no sentido de reforçar a qualidade das ações dos conselheiros, de modo a trazer sensíveis melhorias às redes de proteção que operam nos municípios brasileiros. Exige-se, para tanto, resolutividade na atuação do MP, desde a elaboração das leis que regulam a atuação dos conselhos de direitos, até o controle de qualidade de suas ações finalísticas, especialmente para que evitem pautas político-partidárias que devem ser discutidas nos Parlamentos.

3) Participação junto aos municípios brasileiros no sentido de que criem condições para proteger as crianças e adolescentes em situação de risco, no plano individual e coletivo, de modo que a proteção administrativa seja cada vez mais efetiva.

Enfim, a vinculação que se espera com o Município deve ser operacional, independente, autônoma e didática no sentido de que os direitos fundamentais sejam absolutamente protegidos, especialmente sob o enfoque preventivo e, se necessário, com o manuseio das ações coletivas contra a própria Administração Pública.

E, por último, como exemplo de atuação resolutiva do MP, ainda distante do mínimo ideal, encontra-se na necessidade de colocação em prática e funcionamento da escuta especializada e do depoimento especial, trazidos pela nova Lei n. 13.431/17 que, na esfera prática, exigem a resolutividade em todas as etapas – antes, durante e após as ações protetivas e probatórias –, no sentido de evitar e/ou pelo menos diminuir os efeitos da revitimização ou violência institucional.

Em verdade, as ações resolutivas de proteção dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes na esfera administrativa, especialmente municipal, não conflitam com as ações e o processo coletivo brasileiro. Na verdade, tendo como eixo central as medidas resolutivas e jurisdicionais a cargo do Ministério Público, são caminhos similares na busca da efetivação do ECA e da Constituição de 1988.

Nesse sentido, o rol exemplificativo de atribuições do Ministério Público previsto no art. 201 do ECA:

- I – conceder a remissão como forma de exclusão do processo;
- II – promover e acompanhar os procedimentos relativos às infrações atribuídas a adolescentes;
- III – promover e acompanhar as ações de alimentos e os procedimentos de suspensão e destituição do poder familiar, nomeação e remoção de tutores, curadores e guardiães, bem como officiar em todos os demais procedimentos da competência da Justiça da Infância e da Juventude. Sobre o tema, merece destaque a Súmula 594, do STJ, que enuncia: “O Ministério

Público tem legitimidade ativa para ajuizar ação de alimentos em proveito de criança ou adolescente independentemente do exercício do poder familiar dos pais, ou do fato de o menor se encontrar nas situações de risco descritas no artigo 98 do Estatuto da Criança e do Adolescente, ou de quaisquer outros questionamentos acerca da existência ou eficiência da Defensoria Pública na comarca”;

IV – promover, de ofício ou por solicitação dos interessados, a especialização e a inscrição de hipoteca legal e a prestação de contas dos tutores, curadores e quaisquer administradores de bens de crianças e adolescentes nas hipóteses do art. 98. É preciso destacar, sobre o tema, que o Código Civil de 2022 substituiu a especialização da hipoteca pela caução (art. 1745);

V – promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção dos interesses individuais, difusos ou coletivos relativos à infância e à adolescência;

VI – instaurar procedimentos administrativos e, para instruí-los: a) expedir notificações para colher depoimentos ou esclarecimentos e, em caso de não comparecimento injustificado, requisitar condução coercitiva, inclusive pela polícia civil ou militar; b) requisitar informações, exames, perícias e documentos de autoridades municipais, estaduais e federais, da administração direta ou indireta, bem como promover inspeções e diligências investigatórias; c) requisitar informações e documentos a particulares e instituições privadas;

VII – instaurar sindicâncias (sendo que, no âmbito criminal, instaura-se um PIC, com fulcro na Resolução 181/2017, CNMP), requisitar diligências investigatórias e determinar a instauração de inquérito policial, para apuração de ilícitos ou infrações às normas de proteção à infância e à juventude;

VIII – zelar pelo efetivo respeito aos direitos e garantias legais assegurados às crianças e adolescentes, promovendo as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis;

IX – impetrar mandado de segurança, de injunção e habeas corpus, em qualquer juízo, instância ou tribunal, na defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis afetos à criança e ao adolescente;

X – representar ao juízo visando à aplicação de penalidade por infrações cometidas contra as normas de proteção à infância e à juventude, sem prejuízo da promoção da responsabilidade civil e penal do infrator, quando cabível;

XI – inspecionar as entidades públicas e particulares de atendimento e os programas de que trata o ECA, adotando de pronto as medidas administrativas ou judiciais necessárias à remoção de irregularidades porventura verificadas;

XII – requisitar força policial, bem como a colaboração dos serviços médicos, hospitalares, educacionais e de assistência social, públicos ou privados, para o desempenho de suas atribuições;

XIII – intervir, quando não for parte, nas causas cíveis e criminais decorrentes de violência doméstica e familiar contra a criança e o adolescente.

O art. 202 do ECA, regulamentando a atuação como fiscal da ordem jurídica, dispõe que, nos processos e procedimentos em que não for parte, atuará obrigatoriamente o Ministério Público na defesa dos direitos e interesses de crianças e adolescentes, hipótese em que terá vista dos autos depois das partes, podendo juntar documentos e requerer diligências, usando os recursos cabíveis.

Por fim, na esfera coletiva, o ECA estabelece as seguintes regras que tangenciam a atuação do Ministério Público:

- 1) *Art. 216. Transitada em julgado a sentença que impuser condenação ao poder público, o juiz determinará a remessa de peças à autoridade competente, para apuração da responsabilidade civil e administrativa do agente a que se atribua a ação ou omissão.*
- 2) *Art. 220. Qualquer pessoa poderá e o servidor público deverá provocar a iniciativa do Ministério Público, prestando-lhe informações sobre fatos que constituam objeto de ação civil, e indicando-lhe os elementos de convicção.*