

# O CONSELHO TUTELAR COMO INSTRUMENTO PROCESSUAL: OS PRINCÍPIOS DA CELERIDADE JUDICIAL E DO ACESSO À JUSTIÇA

## THE GUARDIAN COUNCIL AS A PROCEDURAL INSTRUMENT: THE PRINCIPLES OF JUDICIAL SPEED AND ACCESS TO JUSTICE

Pyerre Quintanilha da Silva

**Resumo:** Acessar a justiça significa ter soluções eficazes e socialmente justas para as partes em litígio e isso implica em entregar a solução do conflito em tempo razoável ao mesmo tempo em que se garante a segurança jurídica. A duração razoável do processo é, assim, fator indispensável à manutenção da justiça e no Brasil tem sido uma constante o problema na demora dos prazos do Poder Judiciário. Especificamente no que se refere às varas da infância e juventude o conselho nacional de justiça aponta que

um dos problemas que se verifica para concluir os processos dentro deste prazo razoável de forma a efetivar o princípio do melhor interesse da criança é exatamente a falta de equipe multidisciplinar especializada nas varas. Este fator poderia ser solucionado através do uso do laudo diagnóstico prévio realizado pelas equipes multidisciplinares do conselho tutelar. Este ‘retira sua autoridade do Estatuto da Criança e do Adolescente, conta com equipes estruturadas que funcionarão de forma a vencer esta etapa que

causa demora aos processos, com segurança jurídica e no melhor interesse do menor.

**Palavras-chave:** Acesso à Justiça, Duração Razoável do Processo, Conselho Tutelar, Equipes Multidisciplinares

**Abstract:** Accessing justice means having effective and socially just solutions for the parties to the litigious and this implies delivering the solution to the conflict in a reasonable time while ensuring legal certainty. The reasonable duration of the process is thus an indispensable factor for the maintenance of justice and in Brazil the problem in the delay of the deadlines of the judiciary has been a constant. Specifically with regard to the courts of childhood and youth, the National Council of Justice points out that one of the problems that occurs to com-

plete the processes within this reasonable period in order to effect the principle of the best interest of the child is exactly the lack of multidisciplinary team specialized in the courts. This factor could be solved through the use of the previous diagnostic report made by the multidisciplinary teams of the guardianship council. This 'removes its authority from the Statute of the Child and Adolescent, has structured teams that would work in order to overcome this stage that causes delay to the processes, with legal certainty and in the best interest of the minor.

**Keywords:** Access to Justice, Reasonable Duration of the Process, Guardianship Council, Multidisciplinary Teams

## INTRODUÇÃO



Os números do Conselho Nacional de justiça indicam uma melhora no tempo médio dos processos em tramite no Brasil, porém, a falta de acesso à justiça causada especialmente pela inexistência de celeridade, permanece sendo um contexto no cotidiano social do brasileiro.

Desde 2004, com a emenda da constituição de forma a reformar o poder judiciário que uma das preocupações que tem determinado à construção de políticas públicas é exatamente a duração do processo que, por não ser razoável, desencadeia na não concretude das normas e na ineficácia dos direitos fundamentais.

No que concerne às varas da juventude houve algum avanço em direção à tornar os processos mais céleres, contudo permanece que a demora do judiciário causa insegurança e age contrariamente ao melhor

interesse e à proteção integral, sendo necessária a tomada de renovadas medidas para continuar no caminho de reformas que vem sendo tomado.

Constata-se que o Conselho Tutelar pode ter um papel de destaque nesta trajetória, assunto que iremos abordar neste artigo que deita os olhos no papel do órgão enquanto instrumento processual de forma a efetivar a razoável duração do processo e o acesso à justiça.

## **DESENVOLVIMENTO CONSELHO TUTELAR**

O conselho tutelar é o órgão responsável pela ponte entre a sociedade civil e o Estado no que se refere ao o Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente (SGD), é um veículo de intervenção para assegurar os direitos fundamentais

das crianças e dos adolescentes, especialmente atuando para garantir a concretude das normas dispostas no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e na Constituição Federal de 1988.

Um dos princípios basilares assentados enquanto valores da sociedade brasileiras é o da proteção integral da criança e do adolescente, regente do sistema protetivo a este grupo, é papel do conselho tutelar a viabilização da participação e controle da sociedade civil ao atendimento deste princípio.

Este órgão extrai sua legitimidade, identidade e poder do ECA em seu artigo 131, sendo certo que “o Conselho Tutelar constitui uma inovação institucional trazida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, pois imprime à sociedade um papel de fiscalização do cumprimento dos direitos daqueles su-

jeitos.” (MARTIRENA, 2020)

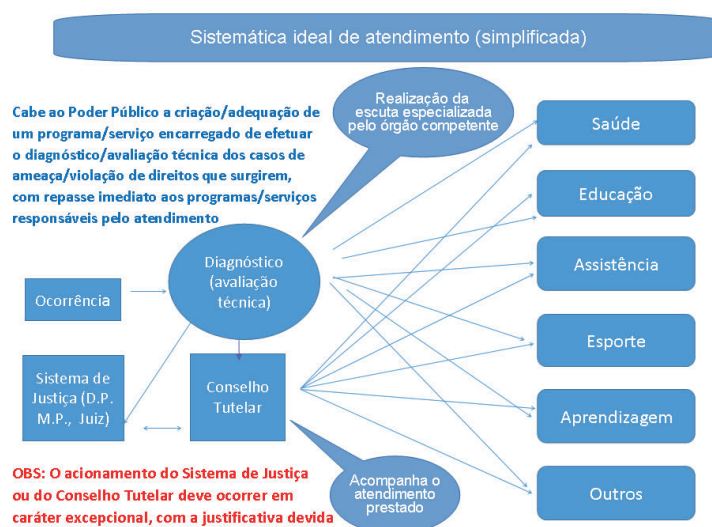
É um conselho independente, autônomo, permanente e não jurisdicional formado por cinco membros da sociedade civil eleitos pelo voto, nesta perspectiva não integra o poder judiciário, não interferindo nas decisões tomada nas ações, mas age intersetorialmente com os órgãos deste poder zelando pela promoção dos direitos das crianças e adolescentes.

Neste sentido, integram-se o conselho tutelar, o Ministério Público e o Poder judiciário na busca pela efetivação do princípio da proteção integral “Com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA/1990), determinou-se aos Juizados da Infância e Juventude a responsabilidade dos aspectos jurisdicionais, ficando a cargo do Conselho Tutelar os aspectos administrativos” (MEZZINA,

MARTINS, 2019, p. 421).

Neste sentido, o Conselho Tutelar aparece enquanto essencial à democracia e participação popular, assim como enquanto garantidor da cidadania,

sendo o fluxograma de seu funcionamento conforme o disposto a seguir:



*FONTE: DIGIÁCOMO, 2019 1*

O Conselho tutelar deve, sempre que possível, manter equipe técnica multidisciplinar capaz de realizar o diagnóstico em consonância com os princípios fundamentais da criança e do adolescente, caso não disponha de profissionais para efeti-

var esta avaliação deve articular ações junto à “rede de proteção” local para que esta lhe preste o suporte técnico.

A avaliação criteriosa do caso por esta equipe deve e pode servir de suporte ao poder judiciário, uma vez que o Con-

selho Tutelar integra a rede de proteção social da Criança e do adolescente, devendo se articular com os demais interventores do sistema de justiça, especialmente Ministério Público e Poder Judiciário.

### **CONSELHO TUTELAR COMO INSTRUMENTO PRO- CESSUAL**

O parecer CIJ 04/2010 do TJSP – Tribunal de Justiça do estado de São Paulo. requiriu providências no sentido de regulamentar as “diretrizes para adequação procedimental para observância do devido processo legal, especialmente o contraditório e a ampla defesa na Infância e Juventude” a fim de determinar a atribuição do conselho tutelar dirimindo práticas cartorárias do Poder Judiciário que persistem em desalinhamento com as dire-

trizes do ECA.

Essa realidade constatada naquele estado perpassa ainda os demais estados da federação e continua sendo verificada na prática. Na ocasião os desembargadores que examinaram as consultas propuseram como orientação da Coordenadoria diretriz que exige “como regra geral, após o advento da Lei no. 12.010/09, não será possível o processamento de novos procedimentos verificatórios (ou procedimentos de providência) pelo Juízo da Infância e da Juventude”

A determinação é a de que o procedimento administrativo e avaliatório seja realizado pelo Conselho Tutelar que instrumentalizará o poder judiciário de elementos que possibilitem a tomada de decisão nos casos concretos. Mezzina e Martins especificam que é o conselho quem estabelece o “processo de apuração

da realidade social apresentada” e aciona “a rede socioassistencial para atuar no contexto de risco ou de vulnerabilidade social que se encontram expostas crianças e adolescentes” (2019, p. 421).

Neste aspecto, a equipe técnica das varas da infância e juventude deveriam interferir apenas em ultimo caso, tendo em linha a participação do conselho não apenas para alcançar a desjudicialização, mas também a celeridade na fase processual.

### **CELERIDADE JUDICIAL**

A Razoável duração do Processo figurava como desdobramento do princípio do devido processo legal. Entretanto, em 2004 a Emenda Constitucional n. 45 trouxe dentre os direitos e garantias adicionados a razoável duração do processo e dos meios que garantam a celeridade de sua

tramitação (inciso LXXVIII).

Para além disso, a legislação infraconstitucional em harmonia com a carta passou a prever no CPC de 2015 em seu artigo 4º, o direito das partes de obter a solução integral do mérito em prazo razoável, e no artigo 6º, exigiu que “todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva”.

Para tanto foi preciso pensar em novos mecanismos com vistas à agilidade do judiciário, assegurando, assim, a duração razoável do processo e contribuindo para a eficácia da decisão, evitando que a demora leve a uma decisão esvaziada de eficácia. Nota-se, contudo, que a duração razoável do processo não é sinônimo de celeridade, celeridade é rapidez, a duração razoável, por outro lado, deman-

da um tempo adequado para con-  
jugar um processo que seja ao  
mesmo tempo ágil e seguro, de  
tal maneira que dele decorra uma  
solução eficaz.

Deve-se observar, contudo, que um processo judicial eficaz e ágil ao mesmo tempo pode ser de difícil execução e harmonização, daí a necessidade de que o processo se desenvolva dentro de um prazo razoável, que atenda à celeridade (sem dilações indevidas), mas que também atenda a uma solução adequada, ou seja, uma Justiça célere e eficaz. Isso é a tradução da efetividade processual. (PINHO 2020, p. 113)

No que diz respeito à segurança jurídica, o processo em tempo razoável deve ao mesmo tempo atender aos princípios da

celeridade e da segurança jurídica, conseqüentemente este deve ser levado em conta quando considerada a questão.

De acordo com o relatório Justiça em Número 2021, atualmente figuram no poder judiciário 169 varas exclusivas de infância e juventude e 76 varas que cumulam os casos de idosos com estes de infância. A unidade de competência formada pelas varas de infância e juventude são atualmente aquelas com as menores taxas de congestionamento. (CNJ, 2021)

Inobstante disso, o congestionamento processual no judiciário brasileiro atinge todas as competências, sendo um problema que vem sendo enfrentado pelo sistema de justiça brasileira de a muito. A partir da EC 45/2004 que implementou a chamada reforma judiciária, vem sendo implementadas políticas



públicas com fito de atingir a razoável duração do processo de tal forma que a demora em solucionar os casos pelo poder judiciário não desencadeiem em lapso de acesso à justiça.

Especialmente no grave caso da adoção, mas também em discussões relativas a guarda, o tempo médio do processo na vara da infância e juventude não é razoável, sendo certo que a demora nesses processos pode ocasionar danos inestimáveis à criança.

As crianças são adotadas em índices diretamente relacionados à idade (BRASIL, 2015), quanto mais velha, menores as chances de ser inseridas e adquirir uma família resultando no que atualmente se denominam “filhos do abrigo”.

A adoção é um instituto muito relevante e que procura ser um mecanismo de proteção e amparo aos adolescentes e às

crianças, sendo que para constituir-se é necessário que o poder judiciário sentencie neste sentido, logo, é inevitável o processo judicial.

Os processos, porém, nem sempre estão em consonância com o melhor interesse do menor e o princípio da afetividade, causando danos às crianças, sofrimento e abalo psicológico. O processo é repleto de formalidades que procuram conferir segurança aos adotados e adotantes, mas muitas vezes, ao contrário, leva a erros, outras vezes o Poder Judiciário sequer toma conhecimento da possibilidade de adoção:

Segundo a pesquisa “O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil “[6] (IPEA, 2005), cerca de 20 mil crianças e adolescentes vi-

viam em abrigos no Brasil, das quais cerca de 10% estariam judicialmente aptas a serem encaminhadas para a adoção. Além disso, apenas metade (54,6%) dos abrigados tinha processo nas varas da Justiça, concluindo que muitas delas poderiam estar nas instituições sem que o sistema legal nem mesmo tivesse conhecimento. (CNJ, 2015, p. 32)

É requisito da adoção o processo judicial em que funciona o poder público com vistas a proferir uma sentença constitutiva, o procedimento tem requisitos e o sistema costuma receber críticas por ser demorado, inclusive acarretando que menores deixem de ser adotados, ou passem longos períodos em acolhimento ou família substituta.

A lei determina o prazo

de 120 dias para a habilitação, entretanto, dados do CNJ para 2015 apontam que a duração do processo de adoção no Brasil em si é relativamente rápida, até um ano contando com os seis meses do estágio de convivência, contudo, que o mecanismo de destituição do poder familiar arrasta o processo por anos.

Neste sentido, a pesquisa apontou que “os maiores tempos médios apareceram no Sul e no Norte, apesar da pequena quantidade de dados. No Sudeste, o tempo mediano é superior a três anos. Em Brasília, o tempo médio é de quase 4 anos” (CNJ, 2015, p. 71)

Em certa medida, essa crítica tem uma razão de ser, mas está distorcida e equivocada, pois o processo de adoção não é demorado. O que demora é o processo de destituição do poder

familiar, ou seja, a definição jurídica da situação da criança. Até a criança chegar a esse ponto, um caminho foi trilhado, pois a legislação estabelece que ela deve ficar no seio de sua família biológica, com pais ou parentes mais próximos. A própria família extensa demora a se mobilizar para ficar com a criança, e as entidades de acolhimento têm grande dificuldade, de ordem estrutural, para acompanhar cada caso ou se posicionar de uma forma adequada, a fim de dizer se a criança está apta a retornar à família ou não. Com essa demora, a criança acaba penalizada e se torna vulnerável aos riscos de abuso, de maus-tratos, de abandono, e a infância vai passando. (SCUSSEL,

2017)

A previsão de diversas etapas tem o intuito de averiguar a segurança da adoção, a idoneidade do adotante, a ausência de impedimentos, que não haja devolução, não se consegue isso e na realidade o procedimento acaba sendo demorado.

A percepção de que existe demora vem do desejo de adotar e ser adotado, porém, a destituição do poder familiar, a busca por familiares na família extensa, assim como os próprios princípios processuais constitucionais como a ampla defesa, o duplo grau de jurisdição e o contraditório fazem com que o processo se arraste.

Existe em diversos casos uma disputa não consensual, especialmente em função das normas que preveem a oitiva dos genitores que mor das vezes dis-



cordam da destituição do poder familiar e da adoção por um terceiro. O mesmo ocorre quando há genitores presos ou que vivem em outra localidade, há dificuldades de marcação de audiência e procedimento por carta precatória.

A já apontada pesquisa do CNJ apurou que apenas o tempo médio da citação dos genitores para figurarem na ação vai de 126 dias em Recife a inacreditáveis 338 dias na região sul (CNJ, 2015, p. 73)

E neste aspecto, a pesquisa sobre adoção elaborada pelo CNJ aponta ainda como principal fator de morosidade a destituição familiar, e além dos motivos já delineados acima adicionam a falta de profissionais e:

a falta de estrutura para levantar a situação sócioeconômica da família biológica, capaz de fundamen-

tar as decisões pelo afastamento do poder familiar. As varas e os assistentes sociais não possuem estrutura para verificar com rapidez se a situação de risco a que a criança está exposta decorre de culpa/dolo dos pais ou se é apenas o reflexo de uma família que é também vítima da pobreza e do descaso social (CNJ, 2015, p. 45)

Todos esses fatores se mostram presentes em outros tipos de ações que discutem os direitos da criança e do adolescente e o melhor interesse desses, a destituição do poder familiar, ou a discussão sobre a guarda mais apropriada ao caso concreto se arrasta por anos causando enorme insegurança jurídica e psicossocial à criança e ao adolescente.

Nota-se com clareza que um dos motivos apontados para

demora encontra-se exatamente na falta de equipe técnica que realize as avaliações necessárias à tomada de decisão pelo poder judiciário, sendo indispensável a diminuição deste tempo como forma de promover o acesso à justiça, ao mesmo tempo mantendo a segurança jurídica.

## ACESSO À JUSTIÇA

Acesso à Justiça é um mandamento constitucional que garante de um lado a igualdade de acesso às pessoas para reivindicar seus direitos e solucionar seus litígios; por outro que as soluções sejam individual e socialmente justas, para serem justas, precisam ser concluídas em tempo razoável.

As palavras “acesso à justiça”, reconhecidamente, não são facilmente definidas, mas servem para se

concentrar em dois propósitos básicos do sistema legal - o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver suas disputas sob os auspícios gerais do Estado. (GARTH, CAPPELLETTI, 1978, p. 182)<sup>1</sup>

Como consequência essa garantia procura proteger os demais princípios, vez que é o poder judiciário o último a se pronunciar sobre lesões ou ameaças aos direitos ali postos. Esse é um princípio sobre o qual está arquitetado o próprio Estado de Direito, pois “de nada adiantariam leis regularmente votadas

1 The words “access to justice” are admittedly not easily defined, but they serve to focus on two basic purposes of -the legal system-the system by which people may vindicate their rights and/or resolve their disputes under the general auspices of the state. (do original)



pelos representantes populares se, em sua aplicação, fossem elas desrespeitadas, sem que qualquer órgão estivesse legitimado a exercer o controle de sua observância”. (TAVARES, 2017)

É neste ponto que a atuação do conselho tutelar se mostra indispensável, acessar a justiça significa garantir no plano fático os direitos fundamentais previstos no ordenamento jurídico brasileiro, significa, desta feita, assegurar que ocorra a proteção integral da criança e seu melhor interesse.

Para tanto, é necessário que o processo seja rápido e seguro, sendo certo que um dos gargalos que levam à morosidade das varas de infância e juventude, conforme apontado pelo Conselho Nacional de Justiça, é a falta de estrutura para atendimento das equipes técnicas.

A utilização pelo poder

judiciário do que aferido pela equipe multidisciplinar do conselho seria uma alternativa segura que levaria a que os processos da vara da infância e juventude se concluíssem em um prazo mais razoável, assegurando, decorrente disso, o desejado acesso à justiça.

## CONCLUSÃO

O Conselho Tutelar já faz um acompanhamento que deve ser levado ao processo, há uma prévia avaliação pela equipe multidisciplinar em que figuram pedagogos, psicólogos e assistentes jurídico e social. A avaliação do conselho, portanto, fornece elementos seguros ao processo colhidos por equipe técnica dentro de um procedimento oficial e legitimado pelo ECA.

Ocorre que em muitos casos a avaliação do conselho é

refeita na vara pela equipe forense, decorrendo disso uma maior demora em processos que desencadeiam a falta de acesso à direitos fundamentais e o abandono das crianças e adolescentes.

Essa demora na intervenção da equipe técnica das varas da infância e juventude é apontada pelo Conselho nacional de Justiça como um dos fatores que desencadeiam a demora na destituição do poder familiar que acabam por resultar nas crianças do abrigo, ou seja, crianças cuja demora na adoção faz com que atinjam determinada idade em que não são mais desejadas pelas famílias permanecendo, com isso institucionalizadas.

Para além desse problema severo, diversos outros acarretam em ineficácia nos direitos fundamentais dos menores, devido ao não acesso à justiça, à morosidade processual e à inse-

gurança jurídica. O uso dos elementos trazidos pelo Conselho Tutelar pelos juízos da vara e juventude é necessário neste aspecto para garantir a própria dignidade humana.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. LEI Nº 8.069, DE 13 DE JULHO DE 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Justiça em números 2021. Brasília: CNJ, 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Processos relacionados à adoção no Brasil: uma análise



sobre os impactos da atuação do Poder Judiciário Coord. Marcelo Guedes Nunes [et al.]. – Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015.

DIGIÁCOMO, Murillo José. Conselho Tutelar: Estrutura e Funcionamento. Curitiba: MPPR, 2019. Disponível em: <https://crianca.mppr.mp.br/pagina-2249.html> Acesso em: 23/12/2021

GARTH, Bryant G. and Cappelletti, Mauro. Access to Justice: The Newest Wave in the Worldwide Movement to Make Rights Effective (1978). Disponível em: <https://www.repository.law.indiana.edu/facpub/1142> Acesso em: 24/07/2020

MARTIRENA, Valéria Raquel Pereira. Conselho Tutelar: Identidade, Legitimidade e Poder Dissertação defendida na Univer-

sidade de Brasília (UNB) sob a orientação da Prof<sup>a</sup>. Dra. Denise Bomtempo Birche De Carvalho. Brasília: UNB, 2020

MEZZINA, Carla Andreza Kelade; MARTINS, Eliana Bolorino Canteiro. O Conselho Tutelar e os desafios para a garantia dos direitos da criança e do adolescente. Conselho Tutelar em Revista. v. 21, n. 2 (2019). Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/34615> Acesso em: 23/12/2021

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de Manual de direito processual civil. contemporâneo. – 2. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

ROMAGNOLI, Roberta Carvalho; SILVA, Bruna Coutinho. A inserção do Conselho Tutelar



na prática da intersetorialidade. Gerais, Rev. Interinst. Psicol., Belo Horizonte, v. 12, n. 2, p. 210-224, dez. 2019. Disponível em <[http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pi82202019000200003&lng=pt&nrm=iso](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pi82202019000200003&lng=pt&nrm=iso)>. acessos em 23 dez. 2021. <http://dx.doi.org/10.36298/gerais2019120203>.

junho/o-olhar-dos-atores-juridicos-sobre-adocao Acesso em: 12/10/2021

TAVARES, André Ramos. Curso de direito constitucional / André Ramos Tavares. – 15. ed. rev. e atual. – São Paulo : Saraiva, 2017.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – TJSP. Parecer CIJ Nº 04/10. Disponível em: [https://www.tjsp.jus.br/Download/CoordenadoriaInfanciaJuventude/Pdf/parecer\\_04-10.pdf](https://www.tjsp.jus.br/Download/CoordenadoriaInfanciaJuventude/Pdf/parecer_04-10.pdf) Acesso em: 23/12/2021

SCUSSEL, Renato Rodovalho. Entrevista concedida ao site do TJDF sobre adoção. O olhar dos atores jurídicos sobre adoção. Distrito Federal: 2017. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/noticias/2017/>