

Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente: transparência de seu funcionamento como condição indispensável à legitimidade e legalidade de suas deliberações

Murillo José Digiácomo*

O advento da Constituição Federal de 1988, ponto culminante do processo de redemocratização do País ocorrido após o término do regime militar, trouxe uma nova forma de ver e compreender o que vem a ser e como deve ser exercida a cidadania por parte de todos nós, brasileiros.

De um singelo (embora essencial, na literal acepção da palavra) direito de "poder votar e ser votado", como se costumava apregoar, a cidadania atingiu, sob o ponto de vista jurídico-constitucional, uma dimensão muito mais abrangente, que ainda vem sendo paulatinamente ampliada pela legislação infraconstitucional, de modo a tornar cada vez mais efetiva a afirmação de que "todo poder emana do povo", contida já (e não por acaso) no art.1º, par. único, de nossa Carta Magna.

O controle, por parte da sociedade, dos atos da administração pública, deixou de ser realizado apenas por intermédio da ação popular, ex vi do disposto no art.5º, inciso LXXIII da Constituição Federal (dispositivo que deve ser analisado em conjunto com o art.5º, incisos XXXIII e XXXIV, da mesma Carta Constitucional), de forma eventual e desconexa, graças ao esforço quase que heróico de uns poucos cidadãos abnegados, mas passou a ocorrer de forma sistemática e permanente, através de conselhos setoriais representativos da população, como é o caso do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF, instituído pelo art.4º da Lei nº 9.424/96.

Ademais, com o fortalecimento do Ministério Público na condição de defensor da ordem jurídica, do regime democrático, e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (conforme art.127, caput, da Constituição Federal), o cidadão passou a contar com um poderoso aliado, que pode ser

acionado na forma do previsto no art.5º, inciso XXXIV, alínea "a" da Constituição Federal , sempre que a conduta do administrador público se mostrar lesiva ao erário público ou mesmo de qualquer modo atentar contra a moralidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa).
Mas isto foi apenas o princípio.

O constituinte não se limitou a conceder a esse "novo cidadão" melhores condições para o exercício de seu direito de fiscalizar as ações do administrador público, de modo a garantir que estejam estas sempre voltadas ao bem comum de toda sociedade, mas lhe concedeu o próprio poder de decisão em determinadas áreas, no pleno exercício da chamada "democracia participativa", prevista no art.1º, par. único, da Constituição Federal, conferindo-lhe prerrogativas políticas (na mais pura acepção da palavra) sem precedentes na história do País.

De mero espectador passivo dos atos do administrador público de ocasião, que poucos instrumentos tinha à sua disposição para ver assegurado seu direito (e de toda coletividade) a um governo honesto e efetivamente afinado com os interesses da sociedade, ficando para tanto a mercê do Poder Legislativo e dos humores político-partidários, o cidadão passou a desempenhar um papel extremamente relevante para o aprimoramento de nossa democracia, sendo que hoje não apenas possui melhores condições e parceiros que lhe permitem exercer com maior eficiência a fiscalização das atitudes daquele citado administrador, mas que pode e deve ser o protagonista das decisões políticas que afetam a todos nós.

E foi exatamente nessa perspectiva que surgiu o art.204 da Constituição Federal, que combinado com o art.227, §7º da mesma Carta Magna, estabelece como diretriz de todas as ações governamentais nas áreas da assistência social e da infância e juventude, a “participação da população, por meio de organizações representativas, na FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS e no CONTROLE DAS AÇÕES em todos os níveis” (verbis - grifei).

No que diz respeito à área da infância e juventude, foco principal de nossa análise , a citada disposição constitucional encontra guarida no art.88, inciso II, da Lei nº 8.069/90 - Estatuto da Criança e do Adolescente, que reafirma ser uma das diretrizes da política de atendimento à criança e ao adolescente a “criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos DELIBERATIVOS e CONTROLADORES DAS AÇÕES em todos os níveis, assegurada a PARTICIPAÇÃO POPULAR PARITÁRIA por meio de organizações representativas...” (verbis - grifei).

Surge, então, o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, como órgão autônomo, intersetorial, com competência para deliberar políticas

públicas em prol da criança e do adolescente e também efetuar o permanente controle de sua execução por parte do administrador público.

Como tive a oportunidade de salientar em textos anteriores, o sentido da norma legal e constitucional, até mesmo sob o ponto de vista puramente gramatical, não comporta dupla interpretação:

Segundo o saudoso Aurélio Buarque de Holanda Ferreira, em sua imortal obra "Dicionário Aurélio Básico da Língua Portuguesa" a palavra deliberar significa "RESOLVER depois de exame ou discussão; DECIDIR, assentar; ... 3. DECIDIR, RESOLVER ..." (verbis - grifei).

A palavra controle, por sua vez, significa "ato ou PODER DE CONTROLAR; DOMÍNIO, GOVERNO. 2. FISCALIZAÇÃO exercida sobre as atividades de pessoas, órgãos, departamentos ... etc., para que tais atividades ... NÃO SE DESVIEM DAS NORMAS PREESTABELECIDAS ..." (verbis - grifei).

Por princípio elementar de hermenêutica jurídica, considera-se que a lei não contém palavras inúteis, razão pela qual lógico concluir que a intenção do legislador, assim como do constituinte, foi o de conferir ao Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente a prerrogativa e o poder de decisão acerca das políticas a serem implementadas em prol da criança e do adolescente em todos os níveis de governo com o subsequente controle de sua execução por parte do administrador público.

Estabeleceu-se, em suma, uma nova forma de governar, que pressupõe a participação direta de representantes da sociedade civil organizada nas decisões de Estado (latu sensu), num típico exemplo de democracia participativa, ex vi do previsto no citado art.1º, par. único, in fine, da Constituição Federal, pois afinal, "todo poder emana do povo ..." (verbis).

Vale lembrar que o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, embora tenha identidade própria e autonomia, não é um órgão "alienígena", estranho à estrutura administrativa do respectivo ente federado, mas sim é um órgão colegiado de composição mista e paritária entre representantes do governo e da sociedade civil organizada, detendo competência decisória para tudo que se faça ou se pretenda fazer na área da infância e juventude (ex vi do disposto nos arts.227, §7º c/c 204, ambos da Constituição Federal e art.88, inciso II da Lei nº 8.069/90).

O administrador público, através dos representantes de secretarias e departamentos governamentais que têm assento junto ao citado Órgão Deliberativo, tem facultada a participação nas decisões respectivas (podendo inclusive dirigir-se pessoalmente à sua plenária, conforme disposição regimental específica), que nunca é demais repetir, devem ter sempre por norte a absoluta prioridade à criança e ao adolescente prevista na Lei nº 8.069/90 e Constituição Federal.

Se não age ao tempo e modo devidos, e não participa das discussões e do processo de elaboração das resoluções do Órgão que detém a competência constitucional para definir as políticas que sua administração deverá implementar em prol da criança e do adolescente, não pode pretender, a posteriori, modificar ou descumprir uma deliberação legal e SOBERANA do Órgão legitimado para tanto.

Como decorrência de suas prerrogativas constitucionais já mencionadas, lógico concluir que uma resolução do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, que consiste na materialização de uma deliberação do Órgão, tomada no pleno exercício de sua competência constitucional específica, VINCULA (OBRIGA) o administrador público, que não terá condições de discutir seu mérito, sua oportunidade e/ou conveniência, cabendo-lhe apenas tomar as medidas administrativas necessárias a seu cumprimento (e também em caráter prioritário, ex vi do disposto no art.4º, par. único, alínea “c”, in fine, da Lei nº 8.069/90 c/c art.227, caput da Constituição Federal), a começar pela adequação do orçamento público às demandas de recursos que em razão daquela decisão porventura surgirem.

A "discricionariedade" acerca da elaboração e implementação de políticas públicas voltadas à criança e ao adolescente, portanto, cabe ao citado Conselho de Direitos, e NÃO ao administrador público "de plantão", até porque teve o legislador a nítida intenção de desvincular tal responsabilidade da pessoa do Prefeito, Governador, Presidente da República e/ou do partido político ao qual estes fazem parte, de modo a evitar a ocorrência de sua solução de continuidade em razão da alternância de mandatários e/ou partidos políticos no poder, de modo que o exercício do poder fosse efetivamente compartilhado com a sociedade, por intermédio do Órgão no qual esta encontra assento.

Uma vez descumprida, por parte do administrador público, uma deliberação do Conselho de Direitos, tomada no âmbito de sua esfera de competência e segundo as regras regimentais próprias, deverá o Órgão tomar medidas de cunho administrativo e mesmo judicial, não apenas para fazer prevalecer sua decisão que, como dito acima, é soberana, mas também no sentido de buscar a responsabilidade daquele, que terá então, na melhor das hipóteses, atentado contra os princípios fundamentais que regem a administração pública, na forma do previsto no art.11, da Lei nº 8.429/92.

Como podemos observar, o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente detém considerável parcela de poder dentro da estrutura de governo que integra, máxime se considerarmos que a área da infância e juventude, por mandamento constitucional (art.227, caput de nossa Carta magna), é destinatária da mais absoluta prioridade de tratamento, que na forma do disposto no já mencionado art.4º, par. único, alínea “c” da Lei nº 8.069/90 importa na “PREFERÊNCIA na FORMULAÇÃO e na EXECUÇÃO das POLÍTICAS SOCIAIS PÚBLICAS” (verbis - grifei) que, para serem efetivamente implementadas, a teor do previsto na alínea “d” do mesmo dispositivo legal reclamam a “DESTINAÇÃO PRIVILEGIADA de

RECURSOS PÚBLICOS nas áreas relacionadas com a proteção à infância e juventude” (verbis - grifei).

Em que pese a previsão legal e constitucional, no entanto, como de resto tem ocorrido em relação a outros conselhos populares, a efetiva participação de representantes da sociedade civil, que como vimos é verdadeira conditio sine qua nom para o funcionamento válido e adequado desses órgãos, ainda tem se mostrado, na imensa maioria dos casos, um tanto quanto tímida (para dizer o menos).

No âmbito municipal, ainda tem ocorrido a indicação, pelo prefeito municipal, dos membros da ala não governamental do Conselho de Direitos, situação obviamente anômala que compromete a isenção e a representatividade popular desses integrantes do Órgão, que assim importa na quebra de seu caráter paritário, que por ser essencial à validade de seu funcionamento, fulmina por completo a legalidade de seus atos.

Em outros casos, o Conselho de Direitos simplesmente não se reúne com uma periodicidade mínima necessária nem realiza um contínuo e indispensável monitoramento dos casos de violação de direitos de crianças e adolescentes - inclusive (e porque não dizer, principalmente, face o disposto no art.98, inciso I, segunda parte, da Lei nº 8.069/90), em razão da omissão do Poder Público em criar estruturas e programas de atendimento nos moldes do previsto nos arts.90, 101, 112 e 129, todos da Lei nº 8.069/90, o que inviabiliza a aplicação, pela autoridade competente, das medidas de proteção, sócio-educativas e voltadas aos pais ou responsável a crianças e adolescentes que se encontram em situação de risco.

Quando se reúne, muitas vezes o faz às portas fechadas, sem prévia divulgação da pauta contendo os temas a serem discutidos, em locais e horários que dificultam a participação da população em geral, que não é ouvida nem chamada a dar sua contribuição para solução dos problemas detectados.

Desnecessário dizer que, sem um conhecimento adequado da realidade local e da estrutura de atendimento disponível no município, não é possível ao Conselho Direitos cumprir sua função primordial, que é justamente a de elaborar uma política de atendimento que assegure à criança e ao adolescente a PROTEÇÃO INTEGRAL que lhes é prometida tanto pela Constituição Federal quanto pela Lei nº 8.069/90 já em seu art.1º.

O Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente não pode prescindir da participação da população em suas reuniões, e aqui não me refiro apenas às organizações representativas que têm assento junto ao órgão, mas também - e fundamentalmente, ao cidadão comum, que como visto acima, tem o direito, quando não o dever, de fiscalizar, cobrar e dar sua contribuição para solução dos problemas que afetam suas crianças e adolescentes.

É preciso ficar bem claro que as entidades não governamentais que têm assento junto ao Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente exercem um mandato popular, devendo como tal representar, bem e fielmente, a sociedade civil, sendo absolutamente inadmissível, e mesmo passível da caracterização de ato de improbidade administrativa, na forma do previsto na Lei nº 8.429/92 (quando não crime de prevaricação ou outro previsto na Lei Penal, dada disposição contida no art.327, caput, do Código Penal, que equipara os membros do Órgão a funcionário público, para fins penais), sua cooptação por parte do administrador público, ao qual embora devam respeito (o que diga-se de passagem, é recíproco), não estão de qualquer modo vinculados, devendo portanto agir de forma isenta e, acima de tudo, corajosa, de modo a honrar a confiança que população neles deposita e a tornar efetiva a garantia legal e constitucional de absoluta prioridade alhures mencionada.

Por estarem os atos praticados pelo Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente sujeitos aos mesmos requisitos de validade dos atos administrativos em geral, bem como seus integrantes, independentemente da ala a que pertençam, sujeitos aos mesmos deveres e princípios inerentes a todos agentes públicos de qualquer nível (notadamente ao disposto no art.37, caput e inciso XXI, §1º, da Constituição Federal e art.4º, da Lei nº 8.429/92), imprescindível que a atuação do Órgão ocorra da forma mais transparente possível, em especial no que diz respeito às deliberações quanto à destinação dos recursos captados pelo chamado Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, que consoante previsto pelo art.88, inciso IV, da Lei nº 8.069/90, está a ele vinculado.

A respeito do tema, deve-se partir do princípio que os recursos captados pelo referido Fundo (também conhecido por FIA), seja qual for sua origem, são considerados recursos públicos, estando portanto sujeitos às mesmas regras de gestão financeira de recursos públicos em geral . Sua destinação, na forma do que deve estar previsto na lei específica que venha a criá-lo , somente pode ocorrer para o custeio da implementação e eventual manutenção, por breve período, de programas de atendimento a crianças, adolescentes e suas respectivas famílias, de preferência executados por entidades não governamentais com atuação no município , que devem conter a clara e precisa indicação de como será empregado, de modo a permitir sua fiscalização pelos órgãos competentes a qualquer momento e/ou quando da necessária prestação de contas (vide art.96 da Lei nº 8.069/90).

Inadmissível, portanto, que tais recursos sejam repassados diretamente a entidades, sem qualquer controle sobre sua utilização e sem estarem vinculados a programas específicos por elas mantidos, que devem estar devidamente registrados no próprio Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente (ex vi do disposto no art.90, par. único, da Lei nº 8.069/90), e articulados com outros, governamentais ou não, formando o que se convencionou chamar de “rede” de atendimento, cuja existência encontra

respaldo nos arts.86 e 88, inciso III, bem como em outras disposições da Lei nº 8.069/90).

De modo a evitar o execrável “clientelismo”, bem como a manipulação dos recursos para o favorecimento de determinadas entidades (o que como visto, no mínimo se constitui em ato de improbidade administrativa, na forma do previsto no art.11 da Lei nº 8.429/92), a liberação de tais recursos não pode ocorrer sem maiores critérios ou cautelas, demandando a abertura de verdadeiro processo licitatório, no qual o Conselho de Direitos definirá quais os programas que receberão os recursos disponíveis, de acordo com a política de atendimento traçada pelo Órgão, e estabelecerá regras expressas e objetivas, bem como requisitos e parâmetros a serem observados pelas entidades que tiverem condições e interesse em executá-los, que assim deverão encaminhar seus projetos que, da forma mais transparente possível, deverão ser avaliados e classificados, tendo direito ao financiamento aquele ou aqueles projetos que melhor atenderem às exigências formuladas.

Todo esse processo, do momento da inclusão do problema enfrentado em pauta de discussão no Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, à prestação de contas pelas entidades contempladas com os recursos do FIA, deverá ser objeto da mais ampla publicidade, com sua divulgação não apenas junto às entidades regularmente inscritas no Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente (únicas que podem se habilitar ao certame, ex vi do disposto no art.91 da Lei nº 8.069/90), mas também junto à população em geral, que como acima ventilado, têm o direito de fiscalizar a atuação dos órgãos públicos e a aplicação de toda e qualquer verba pública, evitando ou ao menos minimizando a possibilidade de seu desvio ou má utilização.

A inobservância, por parte do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, dos princípios que regem a administração pública, notadamente a legalidade, a impessoalidade, a moralidade e a publicidade (conforme art.4º, da Lei nº 8.429/92), comprometem a validade de suas deliberações e atos respectivos, que podem assim ser anulados a pedido de qualquer cidadão, via ação popular (na forma do previsto no citado art.5º, inciso LXXIII da Constituição Federal), Ministério Público ou outro legitimado, sem prejuízo da responsabilidade administrativa, civil e mesmo criminal de seus integrantes e outros envolvidos (conforme arts.1º, 2º, 3º e demais disposições da Lei nº 8.429/92).

De outra banda, o funcionamento adequado e diligente do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, com o fiel cumprimento de suas atribuições legais e constitucionais, bem como uma participação popular isenta, efetiva e decisiva em seus debates e deliberações, tomadas de forma impessoal e transparente, somente fará aumentar a credibilidade no Órgão, que tendo firmado junto à opinião pública uma imagem de independência, retidão e operosidade, não apenas encontrará maior facilidade em captar recursos para o Fundo Especial que administra, mas servirá como verdadeiro

instrumento catalisador de uma maior consciência de cidadania que deve estar presente em cada um de nós.

Evidente que esse processo de fortalecimento da cidadania e da democracia, bem como dos próprios conselhos populares, é longo e penoso, porém é fundamental para que possamos cumprir nossas obrigações para com nossas crianças e adolescentes e assim erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e construir uma sociedade mais livre, justa e solidária, que o art.3º da Constituição Federal estabelece como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

* Promotor de Justiça.

Disponível em: <http://www.redeamigadacrianca.org.br/>