

**“Limites e obstáculos para o cumprimento do papel dos Conselhos Tutelares na garantia de direitos de crianças e de adolescentes em situação de violência sexual”.**

**Murillo José Digiácomo<sup>1</sup>**

## **1. Introdução:**

Um dos temas mais complexos e tormentosos, em se tratando de violação dos direitos de crianças e adolescentes, diz respeito aos casos de violência, abuso e exploração sexual.

As dificuldades vão desde a identificação de casos concretos, que muitas vezes ocorrem no âmbito das próprias famílias, envolvendo parentes ou pessoas próximas, à inexistência, como regra quase que absoluta, de políticas públicas específicas, destinadas à prevenção e ao atendimento eficaz de crianças e adolescentes vítimas, bem como de suas respectivas famílias.

O legislador reservou ao Conselho Tutelar um importante papel no enfrentamento dos casos de violência, abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes, devendo o órgão atuar em diversas frentes, através de iniciativas das mais variadas, que devem ir muito além do simples atendimento dos casos individuais levados a seu conhecimento, pois aqui, talvez mais do que em qualquer outra situação de violação de direitos infanto-juvenis, a *efetiva solução do problema* irá demandar uma *ação articulada* de inúmeros órgãos e setores governamentais e não governamentais, bem como a atuação de profissionais altamente capacitados, como parte integrante de uma *política pública* especificamente destinada a tal finalidade.

## **2. Da distinção entre violência, abuso e exploração sexual:**

---

<sup>1</sup> Promotor de Justiça e membro da Associação Brasileira de Magistrados e Promotores de Justiça da Infância e da Juventude - ABMP, no estado do Paraná (murilojd@mp.pr.gov.br).

Como ponto de partida para a presente explanação, cumpre efetuar uma distinção, ainda que para fins meramente didáticos, do que deve ser entendido como *violência*, *abuso* e *exploração sexual* de crianças e adolescentes.

Embora seja possível considerar a *violência sexual* como o gênero, do qual o *abuso* e a *exploração sexual* se constituem espécies, entendemos conveniente distinguir os conceitos, para melhor compreensão de cada uma das modalidades. Para tanto, utilizaremos a conceituação levada a efeito pelo Serviço de Enfrentamento à Violência, ao Abuso e a Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes (antigo *Programa Sentinela*), desenvolvido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, com o objetivo de desenvolver ações articuladas destinadas ao atendimento às crianças e aos adolescentes violados sexualmente:

a) *Violência sexual: constitui-se de atos praticados com finalidade sexual que, por serem lesivos ao corpo e à mente do sujeito violado (crianças e adolescentes), desrespeitam os direitos e as garantias individuais como liberdade, respeito e dignidade previstas na Lei nº 8.069/90 - Estatuto da Criança e do Adolescente (Arts. 7º, 15, 16, 17 e 19);*

b) *Abuso sexual: caracteriza-se por qualquer ação de interesse sexual de um ou mais adultos em relação a uma criança ou adolescente, podendo ocorrer tanto no âmbito intra-familiar - relação entre pessoas que tenham laços afetivos -, quanto no âmbito extra-familiar - relação entre pessoas desconhecidas;*

c) *Exploração sexual: caracteriza-se pela relação mercantil, por intermédio do comércio do corpo/sexo, por meios coercitivos ou não, e se expressa de quatro formas: pornografia, tráfico, turismo sexual e prostituição<sup>2</sup>.*

---

<sup>2</sup> Vale aqui abrir um parênteses para destacar que, a terminologia "*prostituição infantil*" é considerada inadequada, já que crianças e adolescentes não se prostituem e sim são exploradas sexual e comercialmente (Fonte: Cartilha ABRAPIA - Associação Brasileira Multiprofissional de Proteção à Infância e à Adolescência - Relatório Cumulativo relativo ao período de 1997/2003).

Todas as situações acima referidas representam formas de *violência* contra crianças e adolescentes, que atentam contra direitos fundamentais dos quais estes são titulares, e toda criança ou adolescente submetida a qualquer uma delas deve ser sempre considerada *vítima*.

Tal distinção e conceituação se mostram relevantes para facilitar a identificação de casos de violência sexual (como doravante passaremos a designar todas as modalidades citadas), que ocorrerá sempre que uma determinada pessoa, de qualquer modo, se utiliza de uma criança ou adolescente para qualquer ação de interesse sexual seu ou de outrem, independentemente do consentimento ou do estado de consciência da vítima, cuja ausência apenas fará agravar a infração praticada e o grau de reprovabilidade da respectiva conduta do agente.

Como melhor veremos a seguir, diante da *mera suspeita* ou da *confirmação* de que uma criança ou adolescente está sendo submetida a qualquer forma de violência sexual, *cabe ao Poder Público obrigatoriamente intervir*, desencadeando uma série de ações articuladas voltadas tanto à repressão e punição do agente, quanto ao atendimento e tratamento da vítima e sua família, visando minorar as consequências deletérias da violação sofrida, bem como evitar sua repetição.

### **3. Das normas relativas à violência, abuso e exploração sexual previstas na Constituição Federal, Estatuto da Criança e do Adolescente e normativa internacional:**

O art. 227, *caput*, da Constituição Federal estabelece, de forma expressa, que é *dever* da família, da sociedade e do Poder Público colocar crianças e adolescentes “*a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão*”, o que logicamente abrange o combate à violência sexual, sendo o §4º, do mesmo dispositivo constitucional mais explícito, ao prever, de maneira expressa, que “*a lei punirá severamente o abuso, a violência e a exploração sexual de crianças e adolescentes*”.

A Lei nº 8.069/90 - Estatuto da Criança e do Adolescente, por sua vez, também garante em seu art. 5º, de forma genérica, a proteção de crianças e adolescentes contra *“qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”*, dispondo seu art. 18 que *“é dever de todos velar pela dignidade da criança e do adolescente, pondo-os a salvo de qualquer tratamento desumano, violento, aterrorizante, vexatório ou constrangedor”*, regra também contida no art. 70, do mesmo Diploma Legal, porém agora com uma conotação eminentemente *preventiva*: *“é dever de todos prevenir a ocorrência de ameaça ou violação dos direitos da criança e do adolescente”*.

Visando dar maior concretude a tais disposições, os arts. 13 e 56, inciso I, da Lei nº 8.069/90 impõem a profissionais da área da saúde e da educação, a *obrigação* de comunicar ao Conselho Tutelar<sup>3</sup>, os casos de *mera suspeita* ou, é claro, de *confirmação* de *“maus tratos”* praticados contra crianças e adolescentes<sup>4</sup>, o que também compreende (numa interpretação extensiva autorizada pela inteligência dos arts. 1º, 5º, 6º e 100, par. único, inciso II, c/c arts. 18 e 70, todos do mesmo Diploma Legal), a suspeita ou confirmação de violência sexual, inclusive sob pena da prática da *infração administrativa* prevista no art. 245 estatutário.

De forma mais explícita, o art. 130, da Lei nº 8.069/90 dispõe que *“verificada a hipótese de maus-tratos, opressão ou abuso sexual impostos pelos pais ou responsável, a autoridade judiciária poderá determinar, como medida cautelar, o afastamento do agressor da moradia comum”*<sup>5</sup>, medida que visa evitar que a criança ou o adolescente vitimizado seja privado de seu direito à convivência familiar e acabe sendo encaminhado a entidades de acolhimento

---

<sup>3</sup> A conjugação destes dispositivos com o art.245, do mesmo Diploma Legal, no entanto, somada à interpretação sistemática da Lei nº 8.069/90, nos leva à conclusão que tal comunicação pode ser, na verdade, também efetuada ao Ministério Público, Polícia Judiciária ou mesmo à autoridade judiciária.

<sup>4</sup> Vide também o disposto na Portaria MS nº 1.968/2001 que dispõe sobre a Notificação às autoridades competentes, de casos de suspeita ou confirmação de maus-tratos contra crianças e adolescentes atendidos pelo SUS.

<sup>5</sup> O afastamento do agressor da moradia comum, vale mencionar, é também previsto pelo art. 22, inciso II, da Lei nº 11.340/2006, de 07/08/2006 (também chamada *“Lei Maria da Penha”*), que cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher.

institucional, devendo o quanto possível permanecer na companhia de seus irmãos e do pai, mãe ou responsável que não tenha sido o(a) causador(a) do abuso praticado, de preferência em sua própria residência<sup>6</sup>.

Ainda visando estimular e facilitar a denúncia de casos de violência sexual contra crianças e adolescentes, a Lei nº 11.577/2007, de 22/11/2007, tornou *obrigatória* a *divulgação*, em hotéis, motéis, pousadas e outros que prestem serviços de hospedagem, bares, restaurantes, lanchonetes e similares, casas noturnas etc., de mensagem relativa à exploração sexual e tráfico de crianças e adolescentes apontando formas para acionar as autoridades competentes. Vale mencionar, a propósito, que a *hospedagem* de crianças e adolescentes desacompanhadas ou não autorizadas pelos pais ou responsável em “*hotéis, motéis, pensões e congêneres*” (locais nos quais, muitas vezes, ocorre a exploração sexual), caracteriza a *infração administrativa* prevista no art. 250, da Lei nº 8.069/90, e o *ingresso e permanência* de crianças e adolescentes desacompanhados de seus pais ou responsável em “*boates ou congêneres*” podem ser limitados pela autoridade judiciária, por intermédio de portaria judicial específica (cf. art. 149, inciso I, alínea “c”, do mesmo Diploma Legal), cuja expedição pode ser requerida pelo Conselho Tutelar, Ministério Público ou qualquer pessoa que tenha legítimo interesse.

Por fim, é de se salientar que, recentemente, houve um recrudescimento do tratamento dispensado pela Lei Penal aos autores de crimes sexuais contra crianças e adolescentes, tendo a Lei nº 12.015/2009, de 07/08/2009, promovido alterações no Código Penal e na chamada Lei de Crimes

<sup>6</sup> Assim, antes de se pensar em encaminhar a criança ou adolescente vitimizado para entidades de acolhimento institucional, afastando-o do restante de sua família e de seu meio de vida, deve-se preferencialmente buscar o afastamento do agressor da moradia comum, através da propositura de medida judicial específica, pelo Ministério Público ou qualquer outro legitimado, sem embargo, obviamente, das providências necessárias no sentido da apuração de sua responsabilidade penal pelo ocorrido, e da eventual instauração de procedimento específico visando a suspensão ou destituição do poder familiar, destituição de tutela ou guarda, na forma prevista no art. 129, incisos VIII, IX e X c/a arts. 155 a 163, 164 e 169, par. único, todos da Lei nº 8.069/90. O eventual acolhimento institucional da criança ou adolescente, em qualquer hipótese, deverá observar o caráter *excepcional e temporário* preconizado pelo art. 101, §1º, da Lei nº 8.069/90, devendo ser promovida *da forma mais célere possível, a reintegração à família de origem* ou, se isto não for possível ou recomendável, por qualquer motivo relevante apurado, a *colocação em família substituta*, em qualquer das modalidades previstas no art. 28, da Lei nº 8.069/90 (guarda, tutela ou adoção), *ex vi* do disposto no art. 100, par. único, inciso X, do mesmo Diploma Legal.

Hediondos, estabelecendo penas mais rigorosas para quem comete ou facilita a violência sexual contra crianças e adolescentes<sup>7</sup>. Estabeleceu ainda uma tutela diferenciada quando as vítimas forem crianças e adolescentes com idade inferior a 14 (quatorze) anos, ou se tratar de pessoa que, por enfermidade ou deficiência mental não tiver o necessário discernimento para a prática do ato, ou, por qualquer motivo, não possa defender-se (que passam a ser consideradas “*peças vulneráveis*”). A simples prática de qualquer ato libidinoso com tais pessoas configura crime (cf. art. 217-A, do Código Penal<sup>8</sup>), com pena prevista de 08 (oito) a 15 (quinze) anos de reclusão, não mais havendo que se falar em “presunção de violência”, tal qual era previsto pelo art. 224, do Código Penal (o crime é meramente *formal* e a existência ou não de “consentimento” da vítima é *absolutamente irrelevante* para sua caracterização). Foi também criado o novo tipo penal de “*Favorecimento da Prostituição ou Outra Forma de Exploração Sexual de Vulnerável*” (art. 218-C, do Código Penal), segundo o qual “*submeter, induzir ou atrair criança ou adolescente menor de 14 (catorze) anos à prostituição ou outra forma de exploração sexual, facilitá-la, impedir ou dificultar que a abandone*” é punido com 04 (quatro) a 10 (dez) anos de reclusão, sendo que o proprietário, o gerente ou o responsável pelo local que permitir tais práticas também responde pelo mesmo crime. E, sendo estabelecimento comercial, constitui-se efeito obrigatório da sentença a cassação da licença para localização e da autorização de funcionamento. Ainda como inovação, as ações destinadas à persecução penal dos autores de crimes natureza sexual contra vítimas menores de 18 (dezoito) anos e outras consideradas “*vulneráveis*” passaram a ser *públicas incondicionadas* (não mais dependendo, assim, de autorização da vítima ou seu representante legal para sua deflagração) e não mais privadas, independentemente da situação financeira e relação familiar (cf. art. 225, do Código Penal).

---

<sup>7</sup> Sendo digna de nota o fato de a nova lei ter passado a qualificar como “*estupro*” o ato de constranger alguém, mediante violência ou grave ameaça, à prática de *todo e qualquer ato libidinoso* (o termo era anteriormente empregado apenas para designar o constrangimento à prática de “conjunção carnal”, sendo o constrangimento à prática de outros atos libidinosos então designada “atentado violento ao pudor”, termo que deixou de ser empregado pela Lei Penal).

<sup>8</sup> O chamado “*estupro de vulnerável*”.

Paralelamente aos tipos penais previstos nos arts. 213 a 234-B, do Código Penal, e do crime de “*abandono moral*”, previsto no art. 247, do mesmo Diploma Legal<sup>9</sup>, o Estatuto da Criança e do Adolescente, em seus arts. 241 a 241-E<sup>10</sup>, e 244-A também tipifica vários crimes sexuais contra crianças e adolescentes, visando coibir, acima de tudo, a chamada “pedofilia”<sup>11</sup> e a exploração sexual infanto-juvenil.

Na normativa internacional, a matéria é tratada, antes de mais nada, pelo art. 19 da Convenção da Organização das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança e do Adolescente<sup>12</sup>, de onde se extrai:

*1. Os Estados-partes tomarão todas as medidas legislativas, administrativas, sociais e educacionais apropriadas para proteger a criança contra todas as formas de violência física ou mental, abuso ou tratamento negligente, maus-tratos ou exploração, inclusive abuso sexual, enquanto estiver sob a guarda dos pais, do representante legal ou de qualquer outra pessoa responsável por ela.*

*2. Essas medidas de proteção deverão incluir, quando apropriado, procedimentos eficazes para o estabelecimento de programas*

---

<sup>9</sup> Que, dentre outras, considera crime “*permitir alguém que menor de 18 anos, sujeito a seu poder ou confiado à sua guarda ou vigilância: I - ...; II - frequente espetáculo capaz de pervertê-lo ou ofender-lhe o pudor, ou participe de representação de igual natureza; III - resida ou trabalhe em casa de prostituição; IV - ...*”.

<sup>10</sup> Com as alterações promovidas pela Lei nº 11.829/2008, de 25/11/2008.

<sup>11</sup> O conceito de “pedofilia” é bastante controverso. Sob o ponto de vista médico, a “pedofilia” pode ser considerada uma disfunção sexual. Para alguns, se constitui numa psicopatologia, perversão sexual com caráter compulsivo e obsessivo. O “pedófilo” é considerado um agressor sexual preferencial. Há, contudo, posições contrárias a essa visão. O conceito social de pedofilia define-se pela atração erótica por crianças. Essa atração pode ser elaborada no terreno da fantasia ou se materializar em atos sexuais com meninos ou meninas. Nesse aspecto, há muitos pedófilos que não cometem violência sexual, satisfazem-se sexualmente com fotos de revistas ou imagens de crianças, mas que geram neles intenso desejo sexual. Atuam na fantasia e, muitas vezes, não têm coragem de pôr em ato seu real desejo (fonte: Guia Escolar “Métodos para identificação de sinais de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes”, elaborado pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Brasília, 2004). Assim sendo, embora nem todo “pedófilo” seja um agressor sexual (e nem todo aquele autor de violência sexual contra crianças e adolescentes possa ser considerado um “pedófilo”), a verdade é que a lei passou a considerar crime a simples posse de fotografia envolvendo criança ou adolescente em cena de sexo explícito ou pornográfico, assim como outras condutas usualmente praticadas pelos chamados “pedófilos”, na perspectiva de evitar que crianças e adolescentes sejam usadas como meros “objetos” de satisfação do desejo sexual de terceiros.

<sup>12</sup> O texto da aludida Convenção, no Brasil, foi promulgado pelo Decreto nº 99.710/1990, de 21/11/1990.

*sociais que proporcionem uma assistência adequada à criança e às pessoas encarregadas de seu cuidado, assim como outras formas de prevenção e identificação, notificação, transferência a uma instituição, investigação, tratamento e acompanhamento posterior de caso de maus-tratos a crianças acima mencionadas e, quando apropriado, intervenção judiciária.*

Ainda no âmbito internacional, tratam do combate à violência sexual contra crianças e adolescentes, em suas diversas formas, o Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança referente à venda de crianças, à prostituição infantil e à pornografia infantil, aprovado em Nova York em 25/05/2000<sup>13</sup>; o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças, aprovado em Nova York em 15/11/2000<sup>14</sup>; a Convenção Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores, assinada na Cidade do México em 18/03/1994<sup>15</sup>, e a Convenção sobre os Aspectos Cíveis do Sequestro Internacional de Crianças, concluída na cidade de Haia, em 25/10/1980<sup>16</sup>, todos em pleno vigor no Brasil.

Como é possível observar, inúmeras são as normas jurídicas que dão suporte às ações de combate à violência sexual contra crianças e adolescentes, sendo certo que a elas ainda se somam outras tantas instituídas no sentido da “*proteção integral*” infanto-juvenil preconizada pelo art. 1º, da Lei nº 8.069/90, que se constitui no verdadeiro “norte interpretativo” de toda e qualquer disposição estatutária, *ex vi* do disposto de maneira expressa pelo art. 100, par. único, inciso II, da Lei nº 8.069/90.

Todo esse arcabouço jurídico, no entanto, de nada adiantará se os órgãos e autoridades públicas responsáveis não agirem de forma adequada e articulada, com profissionalismo e dedicação, buscando a solução do problema em suas origens, através de políticas e programas de atendimento voltados à prevenção e ao tratamento especializado das vítimas e de suas famílias.

---

<sup>13</sup> No Brasil, o referido texto foi promulgado pelo Decreto nº 5.007/2004, de 02/03/2004.

<sup>14</sup> No Brasil, o referido texto foi promulgado pelo Decreto nº 5.007/2004, de 02/03/2004.

<sup>15</sup> No Brasil, o referido texto foi promulgado pelo Decreto nº 2.740/1998, de 20/08/1998.

<sup>16</sup> No Brasil, o referido texto foi promulgado pelo Decreto nº 3.413/2000, de 14/04/2000.



#### **4. O Conselho Tutelar e o “Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente”:**

O Conselho Tutelar é definido pelo art. 131, da Lei nº 8.069/90 como “*órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta Lei*”.

Trata-se de uma instituição essencial ao “Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente”, instituído pela Lei nº 8.069/90 com o objetivo de proporcionar, de maneira efetiva, a “*proteção integral*” prometida à criança e ao adolescente já pelo citado art. 1º, do citado Diploma Legal. Evidente, no entanto, que agindo de forma isolada, por mais que o Conselho Tutelar se esforce, não terá condições de atingir tal objetivo e/ou de suprir o papel reservado aos demais integrantes do aludido “Sistema de Garantias”<sup>17</sup>, não podendo assim prescindir da atuação destes.

Um dos desafios a serem enfrentados pelo Conselho Tutelar, portanto, é fazer com que os diversos órgãos, autoridades e entidades que integram o referido “Sistema de Garantias” aprendam a trabalhar em “*rede*”<sup>18</sup>, dialogando e compartilhando idéias e experiências entre si, buscando, *juntos*, o melhor caminho a trilhar, tendo a consciência de que a efetiva e integral solução dos problemas que afligem a população infanto-juvenil local, é de *responsabilidade* de *TODOS*.

Tal entendimento também é válido para o atendimento e busca de uma efetiva solução para os casos de violência sexual contra crianças e adolescentes, que demandará uma ação articulada entre o Conselho Tutelar, o Ministério Público, as Polícias Civil e Militar, a Justiça da Infância e Juventude, e os órgãos públicos responsáveis pela execução de políticas nas áreas da saúde, educação, assistência social (apenas para citar alguns), entidades de

<sup>17</sup> Dentre os quais podemos citar: Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (com os gestores responsáveis pelas políticas públicas de saúde, educação, assistência social, cultura, esporte, lazer etc.), Juiz da Infância e da Juventude, Promotor da Infância e da Juventude, Polícias Civil e Militar, professores e diretores de escola, responsáveis pelas entidades não governamentais de atendimento a crianças, adolescentes e famílias etc.

<sup>18</sup> A chamada “*rede de proteção dos direitos da criança e do adolescente*”.

atendimento e profissionais de diversas áreas do conhecimento, cada qual cumprindo seu papel e zelando para que os demais também o façam.

E a *definição do papel de cada um*, bem como a *articulação de todos*, para que este objetivo primordial seja alcançado, deve ser promovida pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente<sup>19</sup>, ao qual também incumbe, com o apoio do Conselho Tutelar, como melhor veremos adiante, a elaboração de uma política pública específica, destinada ao atendimento de demandas desta natureza.

A relação entre o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Conselho Tutelar, a propósito, deve ser de *proximidade e parceria*, pois *um depende do outro para cumprir a contento seus deveres institucionais*, na medida em que cabe a este fornecer àquele as informações relativas às maiores demandas e deficiências estruturais existentes no município, que servirão de base à definição das ações intersetoriais<sup>20</sup> a serem desenvolvidas no sentido da *efetiva solução* dos problemas que afligem a população infanto-juvenil do município, tanto no plano individual quanto coletivo (inclusive com uma preocupação preventiva).

Reputa-se salutar, portanto, que o Conselho Tutelar seja o principal “incentivador” da atuação político-institucional do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, tendo assento permanente, com direito a “voz”, nas reuniões do órgão<sup>21</sup>, de modo a obter uma rápida resposta dos representantes das políticas públicas setoriais que o integram, seja no que diz respeito a determinado caso em particular, que não esteja sendo possível solucionar, com as intervenções até então realizadas, seja no sentido da

---

<sup>19</sup> Com auxílio, quando necessário, dos Conselhos Setoriais da Assistência Social, Saúde, Educação etc.

<sup>20</sup> Cujo conjunto articulado e integrado com outros órgãos e serviços constituirá, em última análise, a *política municipal de atendimento à criança e ao adolescente*.

<sup>21</sup> Devendo ser assegurado ao Conselho Tutelar, no regimento interno do CMDCA, tempo suficiente para exposição sobre as referidas demandas e deficiências estruturais e mesmo sobre determinada situação para qual as medidas aplicadas e os encaminhamentos efetuados não estão surtindo os efeitos desejados, que desta forma necessita de uma atenção especial por parte dos órgãos encarregados da execução das políticas públicas no município. As intervenções verbais do Conselho Tutelar devem ser acompanhadas de expediente próprio, bem como registradas na ata da reunião do CMDCA.

elaboração de uma política pública específica, destinada a atender demandas similares que venham a surgir no futuro.

E uma vez detectada a inércia ou omissão do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, cabe ao Conselho Tutelar *comunicar o fato ao Ministério Público* (cf. art. 220, da Lei nº 8.069/90), que poderá tomar medidas administrativas e mesmo judiciais no sentido de *compelir* o órgão a cumprir sua *missão constitucional básica*, que é a *deliberar políticas públicas* para área da infância e da juventude e *fiscalizar* sua efetiva implementação pelo Poder Executivo (cf. art. 227, §7º c/c art. 204, inciso II, da Constituição Federal e art. 88, inciso II, da Lei nº 8.069/90), podendo *responsabilizar administrativa, civil e criminalmente* os integrantes do órgão que contribuírem para tanto (cf. arts. 5º, 201, incisos VI, VII e VIII, 208 e seguintes e 216, todos da Lei nº 8.069/90)<sup>22</sup>.

##### **5. Da necessidade de uma política pública voltada à prevenção e ao atendimento especializado de crianças e adolescentes vítimas de violência sexual:**

Como visto acima, o Conselho Tutelar não pode limitar sua atuação ao puro e simples atendimento de *casos individuais* de crianças e adolescentes que já foram vítimas de violência sexual, com a pura e simples “aplicação de medidas” que estão fadadas ao fracasso, pela absoluta falta de estrutura do Poder Público, mas sim deve agir de forma *preventiva*, e com uma preocupação *coletiva*, visando a implementação de programas específicos de atendimento e serviços públicos especializados que permitam combater as *causas* do problema e para ele encontrar soluções *efetivas* e *definitivas*, tanto em proveito da criança ou adolescente em particular, quanto de sua família.

Para tanto, deve o Conselho Tutelar, usando de seus poderes/deveres e prerrogativas legais, dentre as quais se encontra a de

---

<sup>22</sup> Valendo lembrar que os integrantes do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, assim como do Conselho Tutelar, são considerados “funcionários públicos” para fins penais, por força do disposto no art. 327, do Código Penal e “agentes públicos” para fins de aplicação, por ação ou omissão, das disposições da Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa), em razão do disposto no art. 2º deste Diploma Legal.

“assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente” (cf. art. 136, inciso IX, da Lei nº 8.069/90), buscar junto ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (e ao governo e órgãos públicos municipais, que o integram<sup>23</sup>), a elaboração e implementação de uma *política pública específica*, voltada à prevenção e ao atendimento especializado de crianças e adolescentes vítimas de violência sexual, e suas respectivas famílias.

Essa *política pública* deve se desdobrar em inúmeras ações, serviços e programas, envolvendo os mais variados setores da administração, órgãos e autoridades públicas, buscando a *articulação* com outros serviços e programas desenvolvidos, inclusive, por outros níveis de governo, a teor do disposto nos arts. 86 e 100, par. único, inciso III, da Lei nº 8.069/90.

A necessidade de elaboração e implementação de semelhante política pública pelos municípios, vale dizer, é consequência natural e inexorável do disposto no art. 88, inciso I, da Lei nº 8.069/90<sup>24</sup>, segundo o qual a

---

<sup>23</sup> Jamais podemos olvidar que, na forma do art. 88, inciso II, da Lei nº 8.069/90 e art. 227, §7º, c/c art. 204, ambos da Constituição Federal, os Conselhos de Direitos, em todos os níveis (municipal, estadual e Federal), são órgãos de composição *mista*, tendo igual número de representantes do governo e da sociedade, que exercem funções Executivas (deliberativas) típicas. Quando o Conselho de Direitos delibera, dentro de sua esfera de competência deliberativa, é o *próprio governo que está deliberando*, somente cabendo ao Prefeito, Governador ou Presidente da República o efetivo e integral cumprimento da respectiva deliberação, e com a *prioridade absoluta* preconizada pelo art. 4º, *caput* e par. único, alíneas “c” e “d”, da Lei nº 8.069/90 e art. 227, *caput*, da Constituição Federal. Para que possa exercer a contento tal atribuição, e definir quais as políticas e programas a serem implementados, é fundamental que os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente tenham plena ciência das maiores demandas e deficiências na estrutura de atendimento à criança e ao adolescente existente no município, e os Conselhos Tutelares, talvez melhor do que qualquer outro integrante do “*Sistema de Garantias*” acima referido, têm condições de fornecer tais informações. A interação entre os Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente e os Conselhos Tutelares, portanto, é da *essência* da sistemática idealizada pela Lei nº 8.069/90 para *municipalização* da política de atendimento à criança e ao adolescente, trazendo benefícios recíprocos à ambas instituições e, é claro, a toda população infanto-juvenil local. Cabe aos Conselhos Tutelares ocuparem espaço nas reuniões dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente, e mesmo provocar o debate a deliberação sobre questões relevantes, tanto no que diz respeito à descoberta de uma solução efetiva para casos pontuais que não estão sendo atendidos a contento pela estrutura existente (pois afinal, a *responsabilidade* com a *proteção integral* infanto-juvenil não é apenas do Conselho Tutelar, devendo ser *compartilhada* com os demais integrantes do “*Sistema*”), quanto no sentido da criação, ampliação ou adequação de políticas e programas, de acordo com as demandas apuradas.

<sup>24</sup> Que por sua vez encontra raízes no art. 227, §7º c/c art.204, inciso I, da Constituição Federal.

*municipalização do atendimento* se constitui na *diretriz primeira* da política de atendimento traçada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, tendo por objetivo evitar que a criança ou adolescente que se encontre em uma das situações previstas no art. 98, da Lei nº 8.069/90, tenha de ser “exportada” para a Capital do Estado ou para um grande centro, para que somente então receba o atendimento e a *proteção integral* que lhe é devida.

Sendo a violência sexual contra crianças e adolescentes uma triste realidade que se encontra presente, invariavelmente, em praticamente todos os municípios brasileiros, a definição de “*estratégias*” para sua *prevenção* e *combate*, de modo a reduzir a incidência de ocorrências e permitir a efetiva solução dos casos detectados, evitando sua repetição e minimizando suas consequências deletérias<sup>25</sup>, é também *dever de todos os municípios*, a teor do contido nos arts. 4º, *caput* e 5º, da Lei nº 8.069/90 e art. 227, *caput*, da Constituição Federal<sup>26</sup>, e o Conselho Tutelar, tendo por “*atribuição primeira*” a plena efetivação dos direitos infanto-juvenis (cf. art. 131, da Lei nº 8.069/90), deve zelar para que o Poder Público local planeje e desenvolva ações, bem como implemente os serviços públicos correspondentes.

Dentre as iniciativas a serem tomadas, podemos citar desde a deflagração de campanhas de conscientização da população no sentido do encaminhamento de denúncias de suspeita ou confirmação de casos de violência contra crianças e adolescentes, orientação e capacitação dos profissionais de saúde e da rede de ensino, para identificação e notificação de ocorrências similares, em cumprimento, inclusive, ao disposto nos arts. 13 e 56, inciso I, da Lei nº 8.069/90, até a criação de “casas-lares” especializadas no acolhimento de vítimas de violência, capazes de acolher, se necessário, toda a família da criança ou adolescente vitimizado(a)<sup>27</sup>. É também fundamental o

---

<sup>25</sup> O que, afinal, se constitui na síntese do que uma *verdadeira “política de atendimento”* representa.

<sup>26</sup> Segundo os quais é *dever* do Poder Público não apenas proporcionar condições para que crianças e adolescentes possam exercer, em sua plenitude, os direitos fundamentais que lhe são assegurados pela Lei e pela Carta Magna, mas também “*colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão*”.

<sup>27</sup> Sem perder de vista, vale ressaltar, o caráter excepcional de tal solução, haja vista que, a rigor, por força do disposto no art. 130, da Lei nº 8.069/90, quem deve ser afastado do lar é o *agressor*, e não a vítima.

desenvolvimento de programas de orientação e apoio às famílias dos vitimizados (cf. art. 101, inciso IV e 129, incisos I e IV, da Lei nº 8.069/90), inclusive no plano jurídico (cf. art. 87, incisos III e V, da Lei nº 8.069/90), de modo que saibam como lidar com a situação e possam colaborar com os órgãos que irão atuar na busca de sua solução efetiva e definitiva.

A implementação, em nível municipal, de uma política pública destinada ao atendimento desta demanda<sup>28</sup>, irá *exigir o aporte de recursos públicos* provenientes do *orçamento* do município e, eventualmente, também oriundos de repasses de verbas efetuados pelos estados e pela União, que também precisam desenvolver e/ou apoiar, políticas e estratégias semelhantes<sup>29</sup>.

As ações a serem desenvolvidas, porém, deverão ficar a cargo dos órgãos municipais encarregados da execução das políticas públicas ligadas direta ou indiretamente à área infanto-juvenil, como é o caso das secretarias ou departamentos municipais de educação, saúde, assistência social, cultura, esporte, lazer, trabalho e habitação (apenas para citar alguns dos setores que devem estar envolvidos)<sup>30</sup>, sem prejuízo de sua necessária articulação com órgãos estaduais e Federais com atuação nos mesmos setores (cf. art. 86, da Lei nº 8.069/90), bem como com o Conselho Tutelar e demais integrantes do “*Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente*”, que também irão se valer dos serviços e programas de atendimento correspondentes.

Cabe ao Conselho Tutelar, portanto, agir no momento certo tanto para *alertar* o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente acerca da necessidade da elaboração de uma política pública municipal voltada à prevenção e atendimento especializado de crianças e adolescentes vítimas de

---

<sup>28</sup> A exemplo do que ocorre com outras situações de ameaça ou violação de direitos de crianças e adolescentes contempladas pela Lei nº 8.069/90.

<sup>29</sup> A diretriz relativa à municipalização do atendimento não isenta os estados e a União de prestar aos municípios - em especial os de menor porte e/ou mais carentes - o auxílio técnico e financeiro que se fizerem necessários, haja vista que, na forma da Lei e da Constituição Federal, a responsabilidade dos entes públicos para com a *proteção integral* de suas crianças e adolescentes é *solidária* (ou seja, *comum a todos*). Este também é o sentido do *princípio* consagrado pelo art. 100, par. único, inciso III, da Lei nº 8.069/90.

<sup>30</sup> Inteligência do disposto nos arts. 88, inciso I, 90, §2º, 100, par. único, inciso III, da Lei nº 8.069/90.

violência sexual, e suas respectivas famílias, quanto para *cobrar*, junto a este órgão e ao governo local, a *previsão dos recursos orçamentários que se fizerem necessários à sua efetiva implementação*, com o planejamento e a inclusão, na dotação orçamentária dos departamentos e secretarias municipais encarregados de sua execução<sup>31</sup>, dos recursos públicos correspondentes. Desnecessário lembrar que a participação do Conselho Tutelar no processo de elaboração da proposta orçamentária do município se constitui em sua atribuição elementar (cf. art. 136, inciso IX, da Lei nº 8.069/90) e que a previsão dos recursos orçamentários necessários à execução das ações e serviços públicos respectivos estão amparadas e são norteadas pelos *princípios constitucionais da proteção integral e da prioridade absoluta à criança e ao adolescente* (cf. art. 227, *caput*, da Constituição Federal), que por força do disposto no art. 4º, par. único, alíneas “c” e “d”, da Lei nº 8.069/90, compreendem a “*preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas*” e a “*destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à adolescência*”.

E isto deve coincidir com o início do processo de discussão e elaboração, por parte do Executivo local, das diversas leis orçamentárias (Plano Orçamentário Plurianual<sup>32</sup>, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual), o que geralmente ocorre já nos primeiros dias do ano e se estende até o seu final, com a votação e aprovação da lei respectiva pela Câmara Municipal. Ou seja, trata-se de um processo quase que *permanente*, e que deve ir ainda além, abrangendo o acompanhamento da própria *execução orçamentária*<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> Valendo neste sentido mais uma vez observar o disposto nos arts. 90, §2º e 100, par. único, inciso III, da Lei nº 8.069/90.

<sup>32</sup> Este elaborado a cada 04 (quatro) anos, no ano em que os Prefeitos eleitos tomam posse, tendo vigência até o término do primeiro ano do mandato subsequente.

<sup>33</sup> Com efeito, não basta que o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, provocado (e assessorado) pelo Conselho Tutelar, *delibere* no sentido da elaboração e implementação de uma política pública voltada à prevenção e ao atendimento especializado de crianças e adolescentes vítimas de violência sexual e suas respectivas famílias, e que orçamento público contemple os recursos necessários para tanto. É preciso estar atento para que a *execução orçamentária* também respeite ao aludido *princípio da prioridade absoluta à criança e ao adolescente*, de modo que os recursos sejam *liberados* e as ações e programas de atendimento correspondentes sejam *efetivamente criados, mantidos e/ou ampliados/adequados à demanda existente*.

É prática comum, infelizmente, relegar a execução de políticas públicas na área social para o segundo plano, e mesmo “contingenciar” recursos orçamentários a esta destinados. Isto *não pode ocorrer* em se tratando de políticas e programas de atendimento destinados a crianças e adolescentes que, como visto, na forma da lei e da Constituição Federal têm direito à *preferência na execução das políticas públicas e à destinação privilegiada (ou seja, também preferencial) de recursos públicos provenientes do orçamento*.

O Conselho Tutelar, portanto, não apenas deve *participar do processo de elaboração da proposta orçamentária*, mas *também precisa acompanhar a execução do orçamento*, certificando-se que esta *privilegie* as ações na área da infância e juventude que foram deliberadas pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, tal qual previsto no ordenamento jurídico vigente.

Em constatando que o Executivo local não está conferindo à área da criança e do adolescente a *prioridade absoluta* que lhe é devida, quando da execução do orçamento, o Conselho Tutelar deve acionar imediatamente o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e também o representante do Ministério Público local (este com fundamento no art. 220, da Lei nº 8.069/90), cobrando, em ambos os casos, a tomada de medidas - administrativas e, se necessário, judiciais - para que os preceitos legais e constitucionais respectivos sejam efetivamente respeitados.

Mas nem mesmo assim a tarefa do Conselho Tutelar estará terminada, pois após implementadas as ações e programas de atendimento destinados à prevenção e ao atendimento especializado de crianças e adolescentes vítimas de violência sexual e suas respectivas famílias, o órgão deverá promover, em caráter permanente, seu *monitoramento e fiscalização* (cf. art. 95, da Lei nº 8.069/90), certificando-se que o atendimento prestado é adequado à demanda existente e está sendo eficaz, apresentando bons resultados.

Uma vez detectadas falhas na política de atendimento, seja em razão da falta de articulação entre os órgãos e entidades públicas e privadas



encarregados de sua execução, seja por irregularidades nos programas de atendimento ou nos serviços prestados, cabe ao Conselho Tutelar intervir, comunicando o fato, em caráter oficial, ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e ao Ministério Público, ou mesmo deflagrando, por iniciativa própria, conforme o caso, procedimento para apuração de irregularidade em entidade de atendimento, nos moldes do previsto no art. 191 e seguintes da Lei nº 8.069/90.

Desnecessário dizer que a simples comunicação a outros órgãos e mesmo a deflagração de procedimento judicial específico não exaure a atuação do Conselho Tutelar, que não pode sossegar enquanto a falha ou irregularidade não for corrigida.

Afinal, o *compromisso* do Conselho Tutelar não é com o “encaminhamento” do caso a terceiros e/ou com a pura e simples aplicação de medidas, mas sim com a *efetiva solução* do problema e, em última análise, com a *proteção integral* infanto-juvenil, seja no plano individual ou coletivo.

Para tanto, é fundamental que o Conselho Tutelar mantenha também com o Ministério Público e com a Justiça da Infância e da Juventude uma relação de proximidade e *parceria*, acompanhando os casos a estes encaminhados até sua completa solução, aplicando as medidas complementares que estiverem a seu cargo<sup>34</sup> e informando eventuais mudanças na situação de fato que possam influir na decisão judicial a ser proferida<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> O fato de uma determinada causa estar *sub judice* não impede a atuação do Conselho Tutelar, no que diz respeito ao acompanhamento da situação da família e/ou da criança ou adolescente atendida e mesmo da aplicação das medidas de proteção e destinadas aos pais ou responsável que estiverem a seu cargo (cf. art. 136, incisos I e II c/c arts. 101, incisos I a VII e 129, incisos I a VII, todos da Lei nº 8.069/90), sendo apenas recomendável, para evitar paralelismos ou situações conflitantes, que haja o entendimento prévio ou a comunicação, em caráter posterior, da decisão tomada pelo Conselho Tutelar à autoridade judiciária e ao Ministério Público.

<sup>35</sup> Quando constatada uma demora injustificada na solução da causa, aliás, é perfeitamente possível que o Conselho Tutelar alerte a autoridade judiciária (e/ou o Ministério Público) no sentido da necessidade de observância do *princípio constitucional da prioridade absoluta à criança e ao adolescente* (cf. art. 227, *caput* da Constituição Federal), que por força do disposto no art. 4º, par. único, alínea “b”, da Lei nº 8.069/90, importa na “*precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública*”, o que compreende, logicamente, a prestação jurisdicional (tendo como consequência a obrigatoriedade de *preferência*, no que diz respeito à *instrução processual e julgamento*, das causas que envolvem o interesse de crianças e adolescentes, em qualquer Juízo ou Tribunal).

E a já mencionada articulação entre o Conselho Tutelar e os demais integrantes do “*Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente*”, como forma de proporcionar o atendimento mais célere, completo e eficaz possível dos casos de violência contra crianças e adolescentes, se constitui num dos pontos chave da política de atendimento a ser implementada.

## **6. Da necessidade da qualificação profissional do Conselho Tutelar e dos demais órgãos e autoridades que atuam com vítimas de violência:**

O “*atendimento*” de crianças e adolescentes vítimas de violência sexual, em toda amplitude do termo, se constitui numa atividade complexa pois, de um lado, existe o que se convencionou chamar de “muro do silêncio”, erguido em torno da ocorrência, seja em decorrência da influência ou mesmo coação do abusador/vitimizador, seja em razão da resistência apresentada pela própria criança ou adolescente abusada/vitimizada em revelar o ocorrido, por medo, vergonha, trauma ou qualquer outro motivo.

A busca de informações sobre o ocorrido, em especial junto à própria criança ou adolescente vítima, é tarefa das mais delicadas, que exige um elevado grau de preparo do agente encarregado e, em muitos casos (especialmente quando se trata de criança de tenra idade), irá demandar a intervenção de profissionais habilitados, que através de técnicas especiais, deverão extrair da vítima a informação necessária de forma indireta, sem submetê-la a uma situação constrangedora ou fazê-la reviver o trauma sofrido<sup>36</sup>.

A própria intervenção junto à família da vítima, não raro, encontra resistência, seja em razão da falta de interesse em levar o caso adiante, a pretexto de evitar a exposição da criança ou adolescente a um constrangimento ainda maior ou mesmo em razão do envolvimento de familiares ou pessoas

---

<sup>36</sup> Existem inúmeras experiências neste sentido sendo realizadas no Brasil, sendo uma das mais conhecidas o projeto “*Depoimento sem Dano*”, desenvolvido pela Justiça da Infância e da Juventude em Porto Alegre/RS.

próximas, seja por temor de represálias por parte dos autores da violência ou outros fatores<sup>37</sup>.

Não se trata de algo, portanto, que pode - ou deve - ser efetuado sem maiores cautelas, seja pelo Conselho Tutelar, seja por outros integrantes do “*Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente*” que não disponham de semelhante habilitação específica, como é o caso de Magistrados, Promotores de Justiça e Delegados de Polícia<sup>38</sup>, que terão de se valer do auxílio de tais profissionais (de preferência, aliás, de uma verdadeira equipe interprofissional, nos moldes do previsto pelos arts. 150 e 151, da Lei nº 8.069/90), sempre que necessário.

Assim sendo, é fundamental que uma política pública voltada ao atendimento de crianças e adolescentes vítimas de violência sexual contemple a *contratação de profissionais* das áreas da pedagogia, psicologia e assistência social que possuam semelhante habilitação, assim como a devida qualificação daqueles que já atuam no município, que devem ser habilitados a prestar este tipo de atendimento especializado, sem prejuízo da indispensável formação técnica dos órgãos e autoridades integrantes do “*Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente*” que com aqueles irão atuar.

Para que isto se materialize, necessário se faz, antes de mais nada, a compreensão de que a intervenção de profissionais que não estejam capacitados, além de prejuízos imediatos à própria vítima (que acabará sendo exposta a situações constrangedoras quando tiver de relatar o ocorrido ou ser submetida a exames médico-periciais), poderá comprometer sobremaneira a coleta de provas sobre a violência praticada (que não raro se limitam à palavra da própria vítima) acarretando, em última análise, na impunidade do abusador/vitimizador e assim servindo de estímulo à reincidência.

A contratação e/ou a qualificação funcional dos profissionais que atuam no combate à violência contra crianças e adolescentes e no atendimento

---

<sup>37</sup> Dentre os quais pode-se citar a oferta de vantagem pecuniária em troca do silêncio dos pais ou responsável pela vítima.

<sup>38</sup> Assim como outros técnicos e profissionais que irão atuar na investigação do fato, como é o caso dos responsáveis pelo Instituto Médico Legal - IML, e/ou médicos peritos designados para proceder ao exame da vítima.

das vítimas e suas famílias, logicamente, irá demandar a previsão de recursos orçamentários específicos, não apenas por parte dos municípios, mas também pelos estados, de modo que conselheiros tutelares, policiais civis e militares, médicos do Instituto Médico Legal (assim como outros médicos peritos), integrantes das equipes interprofissionais a serviço da Justiça da Infância e da Juventude<sup>39</sup> e mesmo Promotores de Justiça e Magistrados, recebam a *qualificação técnica necessária* para desempenhar tão difícil e delicada tarefa.

## **7. Do atendimento de crianças e adolescentes vítimas de violência sexual propriamente dito:**

Uma vez criadas as condições para o adequado atendimento dos casos de suspeita ou confirmação de violência sexual de crianças e adolescentes (o que como visto se dará através da elaboração e implementação de uma política pública específica, e todos os seus desdobramentos acima referidos), é necessário definir claramente *o papel* a ser desempenhado pelo Conselho Tutelar e pelos demais órgãos e autoridades com atuação direta ou indireta tanto na investigação da ocorrência propriamente dita quanto na aplicação de medidas de proteção à vítima e, eventualmente, à sua família.

É importante ter em mente que cada órgão ou autoridade *detém uma atribuição/competência específica* a ser desempenhada, não sendo admissível quer a pura e simples omissão, quer a invasão na esfera de atuação dos demais, sem prejuízo, é claro, da possibilidade (diria mesmo, necessidade), de que todos trabalhem de forma *articulada* e *integrada*, em regime de colaboração, na busca da melhor solução para o caso.

A propósito, em que pese o disposto nos arts. 13 e 56, inciso I, da Lei nº 8.069/90, acima referidos (que determinam a obrigatoriedade de comunicação dos casos de “*suspeita ou confirmação de maus-tratos*” ao Conselho Tutelar), não se pode olvidar que *o Conselho Tutelar não é um órgão*

---

<sup>39</sup> Que em tais casos podem e devem atuar em parceria com a Justiça Criminal, quando da oitiva das vítimas.

*policial e/ou de segurança pública*<sup>40</sup>, não lhe incumbindo, portanto, a “*investigação criminal*” acerca da efetiva ocorrência da infração penal respectiva e, muito menos, a decisão acerca da necessidade ou não, de propositura de medidas judiciais de qualquer natureza, seja no sentido da responsabilização penal do agente, seja para eventual suspensão ou destituição do poder familiar, tutela ou guarda de pais ou responsáveis que figurem como vitimizadores.

Em todos os casos, uma vez acionado nas hipóteses acima referidas, ou em qualquer situação em que há suspeita da prática de infração penal contra criança ou adolescente, o Conselho Tutelar, por força do disposto no art. 136, inciso IV, da Lei nº 8.069/90, tem o *dever de encaminhar a notícia do fato ao Ministério Público* em caráter de *urgência*, e este, por sua vez, deverá acionar a *polícia judiciária* para que proceda a competente *investigação policial* que venha a apurar a efetiva ocorrência do fato<sup>41</sup>, inclusive através da já mencionada intervenção de profissionais de outras áreas, para oitiva da criança ou adolescente vítima, nos moldes do acima referido.

A partir do momento em que *todos os crimes sexuais contra crianças e adolescentes passaram a ser de ação penal pública incondicionada*<sup>42</sup>, *toda e qualquer notícia de violência sexual* contra esta categoria de cidadãos *deverá ser devidamente investigada pela autoridade policial* que, para tanto, como acima mencionado, preferencialmente deverá contar com o apoio de uma equipe interprofissional habilitada, a quem incumbirá auxiliá-la na oitiva da vítima e mesmo acompanhá-la quando da realização do exame médico-pericial<sup>43</sup>, evitando submetê-la a uma situação constrangedora quando da coleta das provas correspondentes.

---

<sup>40</sup> Os órgãos de segurança pública estão relacionados no art. 144, *caput*, da Constituição Federal, a saber: polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis e polícias militares e corpos de bombeiros militares, sendo ainda facultado aos municípios, pelo §8º, do mesmo dispositivo constitucional, a criação de guardas municipais, destinadas especificamente à “*proteção de seus bens, serviços e instalações...*”.

<sup>41</sup> Em situações de emergência, logicamente, o Conselho Tutelar poderá acionar diretamente a autoridade policial responsável e os demais órgãos encarregados de ouvir e prestar assistência à vítima e sua família.

<sup>42</sup> Cf. art. 225, par. único, do Código Penal e art. 227, da Lei nº 8.069/90.

<sup>43</sup> Caso o crime tenha deixado vestígios, o que nem sempre ocorre nos crimes sexuais, que devem ser comprovados por outros meios, com ênfase para a “palavra da vítima”, como reiteradamente têm reconhecido os Tribunais.

A imprescindibilidade da intervenção da polícia judiciária diante da notícia de crime sexual contra crianças e adolescentes não significa, como já mencionado, que o Conselho Tutelar não possa também intervir no caso, no sentido de aplicar à criança/adolescente e à sua família, desde logo, as medidas de proteção que se fizerem necessárias<sup>44</sup>, *porém* deverá agir *em parceria* com os órgãos de investigação policial e com a equipe técnica interprofissional que, obrigatoriamente, serão também acionados, devendo com eles *articular ações e debater a melhor forma de agir*.

Uma atuação precipitada e/ou isolada do Conselho Tutelar<sup>45</sup> pode inviabilizar a futura coleta de provas quanto à infração penal de que a criança ou adolescente foi vítima, contribuindo desta forma para impunidade do agente, assim como a pura e simples intervenção policial, máxime se efetuada sem as cautelas e sem a assistência de uma equipe técnica interprofissional (e mesmo do Conselho Tutelar), como alhures mencionado, pode trazer prejuízos ainda mais graves àqueles que se pretende proteger.

O êxito do atendimento a ser prestado à criança ou adolescente vítima, portanto, depende de uma *ação coordenada* por parte de *todos* os órgãos e autoridades acima citadas, assim como de outros integrantes do aludido “*Sistema de Garantias*”, como é o caso da autoridade judiciária, à qual serão requeridas (em regra, pelo Ministério Público), as medidas judiciais que se fizerem necessárias, tanto no sentido da responsabilização penal do agente, quanto para fins de eventual afastamento do agressor da moradia comum (cf. art. 130, da Lei nº 8.069/90) e/ou, a depender do caso, para suspensão ou destituição do poder familiar, tutela ou guarda (cf. art. 129, incisos VIII, IX e X c/c arts. 155 a 163 e 164, todos da Lei nº 8.069/90), medida que pode ser provocada pelo próprio Conselho Tutelar (cf. art. 136, inciso XI e par. único, da Lei nº 8.069/90).

---

<sup>44</sup> Sem prejuízo da possibilidade do oferecimento de representação ao Ministério Público no sentido da suspensão ou destituição do poder familiar, quando constatado que a violência foi praticada por um dos pais, ou ambos (cf. art. 136, inciso XI, da Lei nº 8.069/90).

<sup>45</sup> Ou pior, de um conselheiro tutelar que age por iniciativa própria, sem o conhecimento e participação dos demais integrantes do colegiado.

Desnecessário mencionar que as ações acima referidas devem ser desencadeadas com o *máximo de celeridade possível*, por força dos *princípios da prioridade absoluta à criança e ao adolescente* (que compreende a *“precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública”* - cf. art. 4º, par. único, alínea “b”, da Lei nº 8.069/90) e da *intervenção precoce* (cf. art. 100, par. único, inciso VI, do mesmo Diploma Legal)<sup>46</sup>, no *mais absoluto sigilo*, de modo a *preservar a imagem da criança ou adolescente vítima, colocando-a a salvo de qualquer situação vexatória ou constrangedora* que poderia resultar da divulgação do fato (cf. arts. 5º, 17, 18 e 100, par. único, inciso V, da Lei nº 8.069/90), observando todos os demais *princípios* que regem a intervenção estatal em tais casos, relacionados nos arts. 99 e 100, *caput* e par. único, da Lei nº 8.069/90<sup>47</sup>.

Evidente, no entanto, que o atendimento a ser prestado à criança ou adolescente vítima e à sua família não se restringe à apuração da efetiva ocorrência da violência sexual, sendo esta apenas *uma das etapas* a serem vencidas na busca da *efetiva solução* do problema respectivo.

Para tanto, é fundamental que sejam também apuradas, mais uma vez de preferência com o auxílio de uma *equipe interprofissional habilitada*, as *causas determinantes* da ocorrência, suas *consequências* para a criança ou adolescente (em especial sob o ponto de vista emocional), e as *“estratégias”* mais adequadas para evitar sua repetição e para neutralizar/minorar os potenciais traumas dela resultantes.

Embora, como anteriormente mencionado, seja de importância capital a existência de estruturas e programas de atendimento que indiquem, de antemão (e de forma genérica), quais as alternativas disponíveis, é preciso não perder de vista que *cada caso tem suas particularidades*, e que *cada criança, adolescente e/ou família atendida, tem necessidades específicas a serem supridas*, que devem ser consideradas juntamente com o contexto social e

<sup>46</sup> O que se aplica, logicamente, aos órgãos de investigação policial, Ministério Público, autoridade judiciária e todos os demais integrantes do “*Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente*”.

<sup>47</sup> Com ênfase para aqueles introduzidos pela Lei nº 12.010/2009, de 03/08/2009, que privilegiam o trabalho junto às famílias, a participação dos pais, responsável e da criança e do adolescente na definição da medida de proteção a ser aplicada etc.

cultural onde vive, sem qualquer preconceito ou “padronização” preestabelecida

<sup>48</sup>.

Em outras palavras, as estruturas e programas de atendimento devem ser *flexíveis*, de modo a permitir uma resposta capaz de fazer frente à diversidade das situações concretas que irão surgir, e o Conselho Tutelar deve estar atento tanto no sentido de aplicar a(s) medida(s) de proteção mais adequada(s) ao caso em particular, individualmente considerado, quanto para se certificar que as providências tomadas e os encaminhamentos efetuados *estão surtindo os efeitos positivos desejados*, pois afinal, como acima já mencionado, o *compromisso* do Conselho Tutelar *não é* com a pura e simples “*aplicação de medidas*”, mas *sim* com a *efetiva solução do problema* e com a *proteção integral* da criança ou adolescente atendida.

Para tanto, deve *fiscalizar*, em caráter *permanente*, o adequado funcionamento dos programas de atendimento existentes (cf. art. 95, da Lei nº 8.069/90), bem como *acompanhar* os casos para eles encaminhados, até sua *efetiva e integral solução*, promovendo, sempre que necessário, os “ajustes” correspondentes, seja através da *substituição* e/ou da *aplicação de novas medidas* (cf. art. 99, da Lei nº 8.069/90), seja através da busca, junto ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e órgãos públicos encarregados da execução das políticas por aquele traçadas, da melhoria das condições de atendimento, tanto no plano individual quanto *coletivo* (cf. arts. 131 e 136, inciso IX, da Lei nº 8.069/90).

Tal orientação se aplica, em especial, aos casos nos quais a família da vítima apresenta resistência à intervenção do Conselho Tutelar e demais órgãos de defesa dos direitos da criança e do adolescente. Diante de tal situação, importante antes de mais nada apurar as *causas* da resistência apresentada, a partir do que será possível definir as estratégias para combatê-las, através da aplicação de medidas de orientação, apoio e promoção à família (cf. arts. 101, inciso IV e 129, incisos I e IV, da Lei nº 8.069/90<sup>49</sup>) ou, em

<sup>48</sup> Valendo neste sentido observar o disposto nos arts. 5º, 6º e 100, par. único, da Lei nº 8.069/90.

<sup>49</sup> Sendo certo que uma das medidas passível de ser aplicada é a obrigatoriedade do encaminhamento da criança ou adolescente vítima ao atendimento ou tratamento especializado, por parte de seus pais ou responsável.



situações extremas, a destituição guarda ou tutela, suspensão ou destituição do poder familiar (cf. art. 129, incisos VIII, IX e X, da Lei nº 8.069/90)<sup>50</sup>.

Há também casos nos quais as medidas de proteção aplicadas acabam sendo descumpridas ou não surtem os resultados desejados. Aqui, mais uma vez, se faz necessário apurar os *motivos* do insucesso da intervenção, que pode ser resultante de falhas no programa de atendimento<sup>51</sup>, demandando a realização de um estudo criterioso, que aponte o melhor caminho a trilhar, que tanto pode ser a supracitada *substituição* da medida originalmente aplicada quanto a aplicação de medidas adicionais (cf. art. 99, da Lei nº 8.069/90), que àquela sirvam de complemento.

É claro que, diante do descumprimento das medidas de proteção aplicadas, existe sempre a possibilidade da aplicação de uma *advertência* à família (cf. arts. 136, inciso II c/c 129, inciso VII, da Lei nº 8.069/90), o oferecimento de representação à Justiça da Infância e da Juventude em razão da prática de infração administrativa, com fundamento no art. 249, da Lei nº 8.069/90 (cf. art. 136, inciso III, alínea “b”, do mesmo Diploma Legal)<sup>52</sup> ou mesmo, diante da gravidade (ou reiteração injustificada) da conduta e da comprovada necessidade da adoção de tão drástica medida, a supramencionada representação para fins de destituição guarda ou tutela, suspensão ou destituição do poder familiar<sup>53</sup>. Necessário ponderar, no entanto, que uma abordagem de cunho meramente “punitivo” dificilmente resolverá a situação e poderá acarretar problemas adicionais não apenas aos pais ou responsável, mas à própria criança ou adolescente vítima.

É preciso ter em mente que cada família tem uma dinâmica de vida e características próprias, tendo uma resposta também diferenciada diante

---

<sup>50</sup> Sendo importante lembrar que a aplicação destas medidas é de competência exclusiva da autoridade judiciária que, se não houver alternativa, deverá ser acionada diretamente pelo Conselho Tutelar (cf. art. 136, inciso V, da Lei nº 8.069/90) ou por intermédio do Ministério Público (cf. art. 136, inciso XI, da Lei nº 8.069/90).

<sup>51</sup> Por deixar de considerar, como dito acima, as peculiaridades do caso e/ou de se adequar às necessidades específicas da família atendida.

<sup>52</sup> Tendo por fundamento o descumprimento da respectiva determinação do Conselho Tutelar ou de dever inerente ao poder familiar, ou decorrente de tutela ou guarda.

<sup>53</sup> Valendo neste sentido observar o disposto nos arts. 101, §2º, 130 e 136, par. único, da Lei nº 8.069/90.

das intervenções realizadas. Se, como dito, os programas de atendimento devem ser *flexíveis* para atender estas especificidades, o Conselho Tutelar também deve levar em conta tal realidade, evitando a “padronização” do atendimento e a aplicação de medidas de forma meramente burocrática e impessoal, que pode levar a decisões equivocadas e/ou a situações conflituosas que redundarão no fracasso da intervenção realizada, tendo como maior prejudicadas as próprias vítimas da violência. A oitiva da vítima (observadas as cautelas preconizadas pelo art. 28, §1º, da Lei nº 8.069/90) e de seus pais ou responsável, inclusive na perspectiva de prestar-lhes a devida orientação e permitir-lhes a participação na definição das medidas que serão aplicadas, portanto, assume uma importância capital, sendo ademais expressamente prevista pelo art. 100, par. único, incisos XI e XII, da Lei nº 8.069/90.

Uma política de atendimento consistente e adequada precisa levar em conta tais fatores, e desenvolver estratégias para superar as dificuldades e os obstáculos que surgirem, através da mencionada ação integrada e articulada de profissionais qualificados dos mais diversos setores, formando uma verdadeira “rede de proteção” capaz de encontrar uma *solução* efetiva e definitiva para o caso e também evitar, ou ao menos minimizar, possíveis traumas e consequências negativas às vítimas de violência.

Vale mencionar, por fim, que a falta de políticas públicas, estruturas e programas especificamente destinados ao atendimento de crianças e adolescentes vítimas de violência sexual logicamente *não impede* que o Conselho Tutelar atue *desde logo*, em *parceria* com os demais integrantes do “*Sistema de Garantias*” acima referido, diante dos casos em concreto que surgirem. Neste sentido, usando de seus *poderes e prerrogativas institucionais*, poderá *requer*, junto aos órgãos públicos encarregados da saúde, educação, assistência social e segurança, que seja prestado à criança/adolescente e sua respectiva família, o atendimento devido por intermédio de *profissionais* das respectivas áreas, naqueles lotados (cf. art. 136, inciso III, alínea “a”, da Lei nº 8.069/90), com a mais *absoluta prioridade* (cf. art. 4º, par. único, alínea “b”, do mesmo Diploma Legal), sem prejuízo do acionamento do Conselho Municipal

dos Direitos da Criança e do Adolescente local, na busca de uma *readequação dos programas existentes* para o atendimento desta demanda específica (cf. art. 259, par. único, da Lei nº 8.069/90)<sup>54</sup>. Deverá ainda, paralelamente, peticionar ao Ministério Público (cf. art. 220, da Lei nº 8.069/90), para que o órgão tome as medidas administrativas e/ou judiciais que se façam necessárias para *adequar os serviços públicos* correspondentes (sejam aqueles destinados à investigação do fato, seja os voltados ao atendimento psicossocial da vítima e sua família) e *sanar as deficiências estruturais* existentes da forma mais célere possível.

Em qualquer hipótese, é preciso *erradicar* do “Sistema”, de uma vez por todas, o *amadorismo* e a *improvisação*, que tantos prejuízos acarretam a crianças e adolescentes vítimas de violência sexual.

## **8. Conclusão:**

A busca de soluções efetivas e definitivas para os casos de violência sexual contra crianças e adolescentes não é uma tarefa fácil, e esta é a razão pela qual o Conselho Tutelar, longe de agir de forma isolada e improvisada, numa postura submissa e conformista, face a realidade de descaso e omissão para com a área da infância e da juventude encontrada em boa parte dos municípios brasileiros, deve assumir uma *posição de vanguarda* na luta pela *transformação* dessa mesma realidade, dialogando e atuando em conjunto com outros órgãos, autoridades e profissionais que integram o “Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente”, no sentido da articulação de uma verdadeira “*rede de proteção*” dos direitos da criança e do adolescente, que não pode prescindir da elaboração e implementação de uma *política pública específica*, destinada ao atendimento de tão grave e complexa demanda.

Seu principal foco de atuação, como visto acima, deve ser junto ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, que precisa ser chamado a intervir<sup>55</sup>, quer no sentido da articulação da referida “*rede de*

<sup>54</sup> Sem prejuízo da provocação do mesmo Conselho de Direitos no sentido da elaboração de uma política pública própria, com o conseqüente aporte dos recursos orçamentários respectivos (cf. art. 88, inciso II c/c art. 136, inciso IX, ambos da Lei nº 8.069/90), como já referido.

<sup>55</sup> Inclusive sob pena de responsabilidade, como acima mencionado.

*proteção*”, quer na definição das referidas “estratégias” de atuação intersetorial e interdisciplinar, bem como das ações, serviços e programas de atendimento que devem ser implementados e/ou adequados, com vista à *prevenção* e ao *atendimento eficiente e resolutivo* dos problemas detectados, tanto no plano individual quanto coletivo.

Paralelamente, precisa participar do processo de conscientização e mobilização dos pais ou responsáveis e da sociedade em geral em torno da matéria, zelando para que os profissionais que atuam nas escolas e nos órgãos de atenção à saúde estejam atentos aos sinais de vitimização que a criança ou adolescente apresenta e, diante da mera suspeita de sua ocorrência, efetuem as comunicações a que estão obrigados por força do disposto nos citados arts. 13 e 56, inciso I c/c art. 245, da Lei nº 8.069/90, que deverão ser repassadas de imediato ao Ministério Público (cf. art. 136, inciso IV, da Lei nº 8.069/90) e à polícia judiciária para que sejam devidamente apurados, de preferência, como visto acima, com o auxílio de uma equipe interprofissional habilitada.

É preciso, enfim, *compartilhar responsabilidades*, e fazer com que cada um dos integrantes do “*Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente*” exerça a contento suas atribuições e assim dê a sua parcela de contribuição para efetiva solução do problema, pois, afinal, a *proteção integral* infanto-juvenil, por força do disposto nos arts. 4º, *caput*, 18 e 70, da Lei nº 8.069/90, e art. 227, *caput*, da Constituição Federal, se constitui num *dever de todos*, e não apenas do Conselho Tutelar.

Somente assim estará o Conselho Tutelar exercendo, em sua plenitude, aquela que, sem dúvida, se constitui em sua “*atribuição primeira*”, contemplada pelo art. 131, da Lei nº 8.069/90 acima transcrito, que é a de “...*zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente...*” definidos pela Lei nº 8.069/90 e proporcionar, concreta e verdadeiramente, a prometida *proteção integral* a esta tão sofrida, negligenciada e vitimizada parcela da população.