



## ***Algumas ponderações sobre a “aplicação de medidas” de proteção: superando a falácia da condicionalidade para uma tutela efetiva da criança e do adolescente***

Eduardo Digiácomo<sup>1</sup>



<https://doi.org/10.36557/2009-3578.2025v11n2p1361-1382>

Artigo recebido em 15 de Julho e publicado em 15 de Agosto de 2025

### ARTIGO ORIGINAL

#### RESUMO

Este artigo examina criticamente a prática, ainda persistentemente encontrada em rotinas administrativas e judiciais, de condicionar o reconhecimento de situações de ameaça ou violação de direitos de crianças e adolescentes à prévia formalidade da “aplicação de medidas” protetivas. Sustenta-se que tal exigência constitui um profundo equívoco hermenêutico, por contrariar frontalmente a doutrina da proteção integral, insculpida como cláusula pétrea no artigo 227 da Constituição Federal de 1988, bem como o desenho normativo do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990), especialmente em seus artigos 98 e 100. Ademais, essa prática anacrônica desconsidera os sofisticados protocolos do sistema de garantia de direitos instituído pela Lei nº 13.431/2017 e regulamentado pelo Decreto nº 9.603/2018, resultando na potencialização de processos de revitimização e na imposição de atrasos indevidos e prejudiciais ao atendimento. Os objetivos centrais do presente estudo são: (i) demonstrar, de forma categórica, que o reconhecimento da situação de risco é um ato-fato jurídico que precede e independe da ulterior adoção de quaisquer medidas, sendo esta uma consequência e não um pressuposto daquele; (ii) integrar ao debate as mais recentes e relevantes atualizações legislativas que impactam a matéria, notadamente a Lei nº 14.321/2022 (que tipifica o crime de violência institucional), a Lei nº 14.344/2022 (conhecida como Lei Henry Borel) e a Lei nº 14.811/2024 (que trata das violências em ambientes educacionais); e (iii) propor um conjunto de diretrizes operacionais para aprimorar as decisões administrativas e judiciais, de modo a privilegiar a intervenção mínima, a participação informada da criança e do adolescente, e uma robusta integração intersetorial. Quanto à metodologia adotada,

---

<sup>1</sup> Advogado. Assessor Jurídico, Procuradoria-Geral do Município de Florianópolis. Especialista em Direito Civil, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Mestre em Ciência Jurídica, Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI).



optou-se por um ensaio jurídico de base dogmático-normativa, realizando uma leitura sistemática e teleológica dos dispositivos legais e regulamentares pertinentes. Este percurso analítico é enriquecido por um diálogo com a jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça acerca da excepcionalidade e provisoriedade do acolhimento institucional, e culmina na sistematização de boas práticas procedimentais, tais como a rota única de atendimento, a escuta qualificada, a elaboração de planos individuais e familiares de atendimento, o monitoramento contínuo e a revisão periódica das intervenções. Conclui-se, de maneira inequívoca, que a tutela efetiva dos direitos infantojuvenis exige uma triagem qualificada e imediata, a deflagração de proteção célere sempre que indicada, o planejamento intersetorial pactuado entre os atores da rede de proteção e a judicialização proporcional, utilizada apenas como ferramenta indispensável e subsidiária. Nesse cenário, o acolhimento institucional deve ser mantido como *extrema ratio*, cercado de balizas temporais estritas, metas claras e reavaliações periódicas e criteriosas. Superar a falácia da “aplicação de medidas” implica, em última análise, substituir o formalismo cartorial por uma intervenção qualificada, tempestiva e humanizada, alicerçada em protocolos claros, avaliação constante de efetividade e na responsabilização por atos de violência institucional em casos de revitimização. Com o advento da Lei nº 14.321/2022, a prevenção da revitimização deixou de ser uma mera diretriz programática para se consolidar como um dever jurídico inafastável, exigindo a abstenção de reiterações procedimentais e a justificação técnica e pormenorizada de cada medida à luz dos critérios de necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido estrito.

**Palavras-chave:** Proteção Integral; Medidas de Proteção; Violência Institucional; Intervenção.



## Some Considerations on the “Application of Protective Measures”: Overcoming the Conditionality Fallacy for the Effective Protection of Children and Adolescents.

### ABSTRACT

This article critically examines the practice—still persistently found in administrative and judicial routines—of conditioning the acknowledgment of threats or violations of the rights of children and adolescents on the prior formality of the “application of protective measures.” It is argued that such a requirement constitutes a profound hermeneutic error, as it directly contravenes the doctrine of comprehensive protection, enshrined as a fundamental clause in Article 227 of the Federal Constitution of 1988, as well as the normative design of the Child and Adolescent Statute (ECA - Law No. 8,069/1990), especially in its Articles 98 and 100. Furthermore, this anachronistic practice disregards the sophisticated protocols of the system of guarantees of rights established by Law No. 13,431/2017 and regulated by Decree No. 9,603/2018, resulting in the potentiation of revictimization processes and the imposition of undue and harmful delays in care. The central objectives of this study are: (i) to demonstrate, categorically, that the identification of a risk situation is a legal fact-act that precedes and is independent of the subsequent adoption of any measures, the latter being a consequence and not a prerequisite of the former; (ii) to integrate into the debate the most recent and relevant legislative updates that impact the matter, notably Law No. 14,321/2022 (which criminalizes institutional violence), Law No. 14,344/2022 (known as the Henry Borel Act), and Law No. 14,811/2024 (which addresses violence in educational settings); and (iii) to propose a set of operational guidelines to enhance administrative and judicial decisions, in order to prioritize minimal intervention, the informed participation of the child and adolescent, and robust intersectoral integration. As for the methodology adopted, a normative-dogmatic legal essay was chosen, conducting a systematic and teleological reading of the relevant legal and regulatory provisions. This analytical path is enriched by a dialogue with the consolidated case law of the Superior Court of Justice regarding the exceptionality and provisional nature of institutional care, and culminates in the systematization of procedural good practices, such as the single-route care pathway, qualified interviews, the elaboration of individual and family care plans, continuous monitoring, and periodic review of interventions. It is concluded, unequivocally, that the effective protection of child and adolescent rights requires a qualified and immediate triage, the prompt initiation of protection whenever indicated, negotiated intersectoral planning among the actors of the protection network, and proportionate resort to the courts, used only as an indispensable and subsidiary tool. In this scenario, institutional care must be maintained as an *extrema ratio*, surrounded by strict timeframes, clear goals, and periodic and meticulous reassessments. Overcoming the fallacy of the “application of measures” implies, ultimately, replacing notarial formalism with a qualified, timely, and humanized intervention, based on clear protocols, constant evaluation of effectiveness, and accountability for acts of institutional violence in cases of revictimization. With the enactment of Law No. 14,321/2022, preventing revictimization ceased to be a mere programmatic guideline to become an unavoidable legal duty, requiring the abstention from procedural repetitions and the technical and detailed justification of



**Algumas ponderações sobre a “aplicação de medidas” de proteção: superando a falácia da condicionalidade para uma tutela efetiva da criança e do adolescente**

Digiácomo et. al.

each measure in light of the criteria of necessity, adequacy, and proportionality in the strict sense.

**Keywords:** Comprehensive protection; Protective measures; Institutional violence; Intervention.

**Instituição afiliada** – Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI).

**Autor correspondente:** Eduardo Digiácomo - [digiacomoadvogado@gmail.com](mailto:digiacomoadvogado@gmail.com)

This work is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).





## **INTRODUÇÃO**

A proteção integral da criança e do adolescente, consolidada como um princípio fundamental e um dever compartilhado entre família, sociedade e Estado no artigo 227 da Constituição da República de 1988 e meticulosamente desenvolvida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990), opera a partir da premissa de direitos preexistentes e deveres estatais de natureza imediata e incondicionada. A efetivação desses direitos não está, sob nenhuma hipótese, subordinada à prévia e formal “aplicação de medidas” protetivas.

A persistente exigência burocrática, observada em diversos âmbitos da administração pública e do sistema de justiça, de que “antes é preciso aplicar medidas” para que só então se possa reconhecer formalmente a existência de uma ameaça ou violação de direitos, constitui um grave desvio hermenêutico com custos concretos e, por vezes, irreparáveis para seus destinatários.

Tal prática resulta em atrasos inaceitáveis no atendimento, na fragmentação de fluxos de serviço, na exposição de crianças e adolescentes a múltiplas e desnecessárias escutas sobre eventos traumáticos e, não raro, em um ciclo de revitimização que a própria lei busca coibir. Quando se aborda o “atendimento” a crianças e adolescentes que se encontram em situação de vulnerabilidade, com seus direitos ameaçados ou violados, a imagem que frequentemente emerge é a da intervenção do Conselho Tutelar. E, ao se questionar a razão pela qual este órgão é convocado a intervir, a resposta quase uníssona aponta para a sua atribuição de “aplicar as medidas de proteção cabíveis”. Embora essa concepção de atendimento pareça naturalizada e esteja profundamente enraizada em rotinas administrativas e na cultura institucional, uma análise mais aprofundada e crítica se faz imperativa para desvelar os equívocos e as distorções que dela decorrem.

Uma questão preliminar, que merece ser revisitada, diz respeito à suposta “imprescindibilidade” da intervenção do Conselho Tutelar em toda e qualquer situação de ameaça ou violação de direitos infantojuvenis. Contrariamente ao que o senso comum e práticas arraigadas sugerem, essa intervenção não deve ser a regra, mas sim uma exceção qualificada. Por força do princípio da intervenção mínima, expressamente consagrado no artigo 100, parágrafo único, inciso VII, do ECA, a



atuação do Conselho Tutelar deve se dar em hipóteses restritas, quando sua necessidade for concretamente demonstrada<sup>2</sup>.

O acionamento do órgão deve ser justificado, com a indicação precisa do que se pretende que ele faça e por qual motivo outras instâncias da rede de proteção não puderam ou não podem solucionar a demanda<sup>3</sup>.

Em um cenário ideal, onde o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGD) funciona de maneira adequada e a rede de proteção está devidamente estruturada, articulada e organizada, cada um de seus componentes assume as responsabilidades que lhes são inerentes e o protagonismo das ações protetivas<sup>4</sup>.

Neste contexto, o espaço para a intervenção do Conselho Tutelar se torna residual, cabendo-lhe, primordialmente, a função de fiscalizar o atendimento prestado pela rede, zelando por sua qualidade e eficiência, conforme preconizam os artigos 95 e 90, §3º, inciso II, do ECA.

Nessa perspectiva, o acionamento indiscriminado e automatizado do Conselho Tutelar, longe de ser um procedimento salutar, é um sintoma claro de que o Sistema de Garantia e a rede de proteção estão falhando em seus deveres primários para com as crianças, os adolescentes e suas famílias, os quais, por força de lei, têm o direito de serem protegidos pelo Estado, em seu sentido mais amplo, independentemente do acionamento de qualquer órgão específico ou da aplicação formal de qualquer “medida”.

Diante desse quadro, torna-se essencial responder a questionamentos fundamentais que, muitas vezes, são negligenciados na prática cotidiana: afinal, o que é uma “medida de proteção”? Quando e em que circunstâncias ela deve ser aplicada? Que parâmetros devem nortear sua escolha e aplicação? E, uma vez aplicada, quais são os passos subsequentes e a quem compete sua efetiva execução?

Responder a essas e outras indagações é crucial para que possamos corrigir as

---

<sup>2</sup> Salvo para fins de fiscalização e acompanhamento do atendimento prestado pelos demais órgãos e agentes corresponsáveis.

<sup>3</sup> Tomando por base, obviamente, as ações que se enquadram em sua esfera de atribuições.

<sup>4</sup> Assim como das ações *preventivas*, que precisam ser implementadas, sobretudo, junto às comunidades e famílias em condição de maior vulnerabilidade, nos moldes do previsto no art. 14, da Lei nº 13.257/2016.



inúmeras distorções que envolvem o tema e que, em última instância, comprometem a eficácia do sistema protetivo.

Dessa forma, o presente artigo objetiva, primordialmente, (i) demonstrar inequivocamente por que a exigência da prévia aplicação de medidas é incompatível com a lógica do ECA, com a sistemática da Lei nº 13.431/2017 e com seu Decreto regulamentador (nº 9.603/2018); (ii) incorporar ao debate três marcos normativos recentes de extrema relevância: a Lei nº 14.321/2022, que tipifica a violência institucional, a Lei nº 14.344/2022 (Lei Henry Borel), que estabelece mecanismos de proteção contra a violência doméstica e familiar, e a Lei nº 14.811/2024, que impõe medidas de proteção contra a violência em estabelecimentos educacionais; e (iii) traduzir os princípios da intervenção precoce e da intervenção mínima (ECA, art. 100, par. único, VI e VII) e da prevenção à revitimização (Lei nº 13.431/2017 e Decreto nº 9.603/2018) em diretrizes operacionais claras e aplicáveis para a administração pública e para o Sistema de Justiça, visando uma atuação mais célere, humana e efetiva.

## **METODOLOGIA**

O presente trabalho configura-se como um ensaio jurídico de natureza qualitativa, desenvolvido a partir de uma abordagem dogmático-analítica e uma hermenêutica orientada à solução do problema identificado. A investigação toma por referência exclusiva o bloco normativo vigente aplicável à proteção integral de crianças e adolescentes no ordenamento jurídico brasileiro. O recorte do corpus normativo abrange a Constituição Federal de 1988, notadamente seu artigo 227, o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990), a Lei nº 13.431/2017 e seu respectivo Decreto regulamentador, nº 9.603/2018, bem como as inovações legislativas trazidas pelas Leis nº 14.321/2022, nº 14.344/2022 e nº 14.811/2024. Todos esses diplomas são articulados entre si para uma reconstrução sistemática e coerente do regime jurídico da proteção infantojuvenil.

A investigação seguiu um percurso metodológico estruturado em etapas encadeadas e logicamente interdependentes. Inicialmente, procedeu-se à formulação do problema de pesquisa, centrado na crítica à prática de condicionar o reconhecimento da violação de direitos à prévia aplicação de medidas. Em seguida,



delimitou-se o corpus normativo primário e foram identificados os princípios operativos fundamentais que regem a matéria, tais como o melhor interesse da criança, a proteção integral, a intervenção mínima, a participação e a prevenção da revitimização. A partir daí, foram construídos os eixos analíticos e as perguntas operacionais que guiaram o desenvolvimento do estudo. Em um terceiro momento, realizou-se o exame de precedentes qualificados do Superior Tribunal de Justiça, com o intuito de extrair a *ratio decidendi* sobre temas correlatos, como a excepcionalidade do acolhimento institucional. Estes elementos foram, então, confrontados com a doutrina especializada e com orientações técnicas oficiais de órgãos como o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). Por fim, o processo culminou em uma síntese interpretativa, com a proposição de diretrizes aplicáveis à atuação administrativa e jurisdicional.

Como estratégia analítica central, empregou-se uma hermenêutica sistemática e teleológica, buscando o sentido e o alcance das normas não de forma isolada, mas em seu contexto e em função dos fins sociais a que se destinam. Esta abordagem foi complementada pela aplicação do teste de proporcionalidade — em sua tríplice dimensão de adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito — como ferramenta para avaliar a legitimidade das intervenções estatais. Adicionalmente, foram utilizados controles de coerência vertical, para assegurar a compatibilidade das interpretações com a Constituição Federal e com as leis de regência, e de coerência horizontal, para garantir a harmonia entre os diversos dispositivos legais e as políticas públicas setoriais (saúde, educação, assistência social). Quando pertinente, recorreu-se à técnica do *distinguishing* para acomodar hipóteses fáticas distintas e evitar generalizações indevidas que poderiam comprometer a precisão da análise. O tratamento das fontes observou rigorosos critérios de pertinência jurídica e atualidade normativa, privilegiando materiais primários e secundários de reconhecida autoridade, com checagem sistemática dos dispositivos citados e de suas datas de vigência. O produto metodológico que emerge deste percurso é uma matriz argumentativa replicável, que parte da identificação de uma das hipóteses do artigo 98 do ECA, prossegue com a seleção proporcional de respostas estatais e valida a intervenção escolhida à luz dos princípios reitores do artigo 100 do mesmo diploma e das balizas protetivas da Lei nº 13.431/2017. A redação científica do artigo espelha esse caminho,



delimitando o problema e sua justificativa, explicitando o método, desenvolvendo a análise normativa e jurisprudencial por eixos temáticos, extraindo implicações práticas para os fluxos administrativos e judiciais e, ao final, enunciando conclusões e diretrizes operacionais coerentes e fundamentadas no ordenamento em vigor.

## **RESULTADOS E DISCUSSÃO**

Embora a expressão “medida de proteção”<sup>5</sup> seja de uso corriqueiro no âmbito do Sistema de Garantia de Direitos, a exata compreensão sobre o que ela consiste, qual sua natureza jurídica, suas implicações e seu alcance não é tão simples, dando margem a divergências conceituais que, na prática, têm causado toda sorte de problemas, em prejuízo direto às crianças e adolescentes que deveriam ser por elas beneficiados.

A gênese de grande parte das distorções reside na falsa noção de que a “aplicação de medidas” seria uma “condição de procedibilidade” para a intervenção protetiva estatal, o que, como já adiantado, não corresponde à verdade jurídica.

Nos termos da Constituição e do Estatuto da Criança e do Adolescente<sup>6</sup>, cabe ao Estado, em todas as suas esferas e Poderes, organizar seus mais diversos órgãos, programas e serviços de modo a estar permanentemente preparado para atender, no sentido mais amplo da palavra, crianças, adolescentes e suas famílias<sup>7</sup> que estejam com seus direitos ameaçados ou violados.

O dever de agir do Estado<sup>8</sup> emana diretamente da situação de necessidade do indivíduo, e não da aplicação prévia de uma “medida” qualquer.

A “rede de proteção”, que a partir do advento da Lei nº 13.431/2017 todos os

---

<sup>5</sup> E estamos aqui nos referindo unicamente àquelas previstas no art. 101, do ECA, embora as ponderações também sirvam para as demais “medidas” previstas no ECA e em outras Leis.

<sup>6</sup> Art. 259, par. único, do ECA.

<sup>7</sup> Importante jamais perder de vista que por força do contido no art. 226, *caput* e §8º, da Constituição Federal, a “família” tem direito à “proteção especial” por parte do Estado (*lato sensu*) “na pessoa de cada um dos que a integram”, e tanto o ECA quanto outras Leis posteriores (merecendo destaque a LOAS e a Lei nº 13.257/2016) prevêm uma série de mecanismos de proteção destinados especificamente aos pais/responsável e outros membros da família da criança/adolescente.

<sup>8</sup> Preconizado pelo art. 227, *caput*, da Constituição Federal e pelo art. 4º, *caput*, do ECA.



municípios têm o dever de instituir, organizar e manter<sup>9</sup>, deve assumir o protagonismo das ações, tomando por conta própria as iniciativas destinadas a prevenir e intervir prontamente nos mais variados casos de ameaça ou violação de direitos, a partir de uma política pública intersetorial que contemple a clara definição de papéis, responsabilidades, fluxos e protocolos de atendimento.

Nesse contexto, a “aplicação de medidas” somente terá lugar quando, por qualquer razão, um determinado caso “escapar” dessa sistemática de atendimento previamente definida, demandar uma atenção especial que a rede não consiga prover autonomamente, ou quando a própria lei assim o exigir expressamente, o que, a princípio, constitui-se numa exceção que, como tal, precisa ser devidamente justificada<sup>10</sup>.

Mas, então, em que consiste, afinal, uma “medida de proteção”?

A medida de proteção nada mais é do que a indicação, por parte de uma autoridade pública competente — seja a autoridade judiciária, seja o Conselho Tutelar<sup>11</sup>, nos limites de suas atribuições —, de que é necessário prestar a uma criança, adolescente ou família que se encontre com seus direitos ameaçados ou violados um determinado tipo de atendimento ou serviço que, no entender dessa autoridade, é devido e não está sendo ofertado espontaneamente pelos órgãos responsáveis.

Trata-se de um verdadeiro ato decisório que, como tal, deve ser devidamente justificado e fundamentado pela autoridade respectiva, tendo como destinatário o órgão, o agente ou o programa que, na forma da lei e da política de atendimento instituída no município, detém a competência e a atribuição para intervir no caso e executar as ações a ela correspondentes.

A fundamentação da medida aplicada é essencial para que se possa verificar com base em que critérios a decisão foi tomada, permitindo seu controle e eventual

---

<sup>9</sup> Essa obrigatoriedade é reforçada pela inclusão, por parte da Lei nº 13.431/2017, de um “inciso XI” ao art. 208, do ECA, deixando claro que o “não oferecimento, ou a oferta irregular” de “políticas e programas integrados de atendimento à criança e ao adolescente vítima ou testemunha de violência”, pode levar à “responsabilidade civil e administrativa do agente a que se atribua a ação ou omissão” lesiva aos interesses infanto-juvenis.

<sup>10</sup> Valendo mais uma vez fazer referência ao “princípio da intervenção mínima”, insculpido no art. 100, par. único, inciso VII, do ECA.

<sup>11</sup> E é a ambos que o art. 101, *caput*, do ECA, refere-e, quando usa o termo “autoridade competente” (consoante acima ventilado, não trataremos aqui das “medidas protetivas” referidas pelas Leis nº 13.431/2017 e 14.344/2022, para evitar confusão entre os institutos).



revisão, de modo a evitar sua utilização de forma arbitrária, indevida ou desnecessária.

Uma questão crucial que deve anteceder a aplicação e a subsequente execução das medidas é a avaliação de sua real necessidade e adequação diante de um caso concreto.

Não se pode perder de vista que o artigo 100, *caput*, do ECA é expresso ao estabelecer que, “na aplicação das medidas levar-se-ão em conta as necessidades pedagógicas”, o que impõe a constatação prévia de que a intervenção cogitada, de fato, se mostra necessária e possui um sentido prático naquele caso específico. Isso pressupõe, logicamente, a realização de uma avaliação técnica criteriosa, que observe, dentre outros, os princípios relacionados no parágrafo único do mesmo artigo 100.

Uma intervenção realizada sem uma justificativa plausível e tecnicamente embasada, além de violar o já referido princípio da intervenção mínima (preconizado também pelo art. 14, §1º, da Lei nº 13.431/2017<sup>12</sup>), pode configurar a prática de “violência institucional” ou “revitimização”, nos moldes do previsto no artigo 5º, incisos I e II, da Lei nº 13.431/2017, e, mais recentemente, tipificada como crime pela Lei nº 14.321/2022, razão pela qual deve ser a todo custo evitada. É preciso que as autoridades com competência para aplicar medidas recebam o devido suporte técnico para a tomada de decisão. Não por outra razão os artigos 150 e 151 do ECA prevêm a necessidade de o Poder Judiciário contar com equipes técnicas interprofissionais para assessorar os juízes com atuação na área da infância e juventude<sup>13</sup>.

Se tal assessoramento é crucial para a autoridade judiciária, com muito mais razão o é para o Conselho Tutelar, órgão paritário composto por membros da comunidade, em regra leigos<sup>14</sup> em áreas técnicas, que não possuem condições de, agindo isoladamente, apurar a complexidade de uma situação de violação de direitos e decidir sobre a necessidade e a adequação de uma ou mais medidas protetivas.

Em outras palavras, como não é admissível a aplicação de medidas de forma aleatória ou injustificada, é fundamental que sua necessidade seja previamente

---

<sup>12</sup> Assim como no art. 35, inciso VII, da Lei nº 12.594/2012.

<sup>13</sup> O art. 5º da Lei nº 12.318/2010, por sinal, serve de parâmetro para o nível de cautela e critério que uma avaliação técnica deve possuir, não podendo ser feita por qualquer um e/ou de forma meramente superficial.

<sup>14</sup> O art. 133 do ECA não exige qualquer formação técnica específica para candidatura a membro do Conselho Tutelar, o mesmo ocorrendo com a imensa maioria das Leis Municipais relativas ao órgão.



avaliada pelos órgãos técnicos a serviço do Poder Judiciário ou que atuam na rede de proteção, os quais fornecerão à autoridade competente os subsídios necessários para uma decisão qualificada.

Uma vez tomada a decisão, é imperativo assegurar sua pronta execução pelos órgãos competentes, que deverão ser imediatamente acionados<sup>15</sup> por meio de canais de comunicação previamente estabelecidos<sup>16</sup>.

Às medidas de proteção previstas em lei, notadamente no rol do artigo 101, incisos I a VII, do ECA<sup>17</sup>, devem corresponder programas e serviços específicos, executados por entidades governamentais ou não governamentais<sup>18</sup>, como parte da política de atendimento à criança e ao adolescente deliberada pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente<sup>19</sup>.

Uma característica frequentemente negligenciada das medidas de proteção é seu caráter não coercitivo. Elas não podem ser simplesmente impostas a seus destinatários, que precisam, na medida do possível, concordar com elas.

O artigo 100, parágrafo único, inciso XII, do ECA, eleva a “oitiva obrigatória e participação” ao patamar de princípio regente.

A Lei nº 13.431/2017, em seus artigos 5º, inciso VI, e 19, inciso I, reforça a necessidade de colher a manifestação e levar em conta a opinião da criança e do adolescente antes de qualquer decisão que lhes diga respeito, em consonância com o artigo 12 da Convenção da ONU sobre os Direitos da Criança.

Sem ouvir e obter o consentimento do sujeito de direitos, permitindo sua participação efetiva na definição da intervenção que<sup>20</sup>, em tese, irá beneficiá-lo, corre-se o sério risco de praticar, ainda que de forma não intencional, a já referida violência

<sup>15</sup> Nos moldes do art. 14, §1º, inciso III, da Lei nº 13.431/2017.

<sup>16</sup> Afinal, os casos de ameaça/violação de direitos não têm dia nem hora para ocorrer, e os *direitos* assegurados a crianças/adolescentes/famílias (aos quais corresponde o já referido *dever de agir* do Poder Público) devem ter condições de ser exercidos também *a qualquer momento*. Nada impede, no entanto, que na organização dos programas e serviços seja definido que, fora do horário normal de expediente, estes funcionem em regime de “plantão” ou “sobrevisto”, com a divulgação dos canais e formas de acionamento dos profissionais que para tanto forem designados.

<sup>17</sup> Sem prejuízo de outras porventura definidas no âmbito da política de atendimento local (considerando que a relação de “medidas” do art. 101 do ECA é meramente *exemplificativa*).

<sup>18</sup> Cf. arts. 86, 88, inciso III e 90, do ECA.

<sup>19</sup> Cf. art. 90, *caput*, do ECA.

<sup>20</sup> Partindo do princípio que esta tenha condições de se manifestar e *queira* se manifestar (valendo observar que o art. 5º, inciso VI da Lei nº 13.431/2017 também assegura à criança/adolescente o *direito ao silêncio*).



institucional. Portanto, a aplicação de uma medida não encerra a questão; ela precisa ser validada no caso concreto, com sua adequação verificada pelos técnicos responsáveis, que devem ouvir a criança e buscar seu consentimento, dando-lhe a oportunidade de apresentar alternativas que causem menor impacto em sua vida, em observância ao princípio da intervenção mínima.

Caso a medida se mostre inadequada ou não seja aceita, sua revisão é imperiosa, nos termos do artigo 99 do ECA, devendo-se buscar alternativas que poderão ser desde logo implementadas pela própria rede de proteção, que comunicará a autoridade competente sobre a modificação e suas justificativas técnicas, garantindo a continuidade do atendimento sem a prática de violência.

A superação da falácia da condicionalidade protetiva passa, necessariamente, pela construção de uma robusta e articulada rede de proteção, na qual a intersetorialidade deixa de ser um mero discurso para se materializar em práticas cotidianas, fluxos bem definidos e responsabilidades compartilhadas.

O protagonismo na identificação e no primeiro atendimento de casos de ameaça ou violação de direitos não pertence, por excelência, ao Conselho Tutelar<sup>21</sup> ou ao Poder Judiciário, mas sim aos serviços que estão na linha de frente do contato com crianças, adolescentes e suas famílias, como as unidades de saúde, as escolas e os centros de referência da assistência social (CRAS e CREAS).

Estes serviços devem funcionar como verdadeiras “portas de entrada” para o Sistema de Garantia de Direitos, estando capacitados não apenas para identificar os sinais de vulnerabilidade e violência, mas também para iniciar, de forma autônoma e imediata, as primeiras ações protetivas, acionando outros pontos da rede conforme a necessidade de cada caso, em conformidade com o princípio da intervenção mínima.

Este princípio determina que a intervenção das autoridades especializadas, como o Conselho Tutelar, deve ser subsidiária, ocorrendo apenas quando os serviços da rede básica não forem suficientes para garantir a proteção necessária, evitando a burocratização e a judicialização excessiva de questões que podem e devem ser

---

<sup>21</sup> A criação desse equipamento, que seria encarregado do registro do encaminhamento, avaliação técnica e repasse da demanda ao órgão, agente, programa ou serviço competente para o atendimento, com o posterior “*monitoramento*” das abordagens/intervenções efetua-das não apenas é possível, como é também prevista pelo art. 13, *caput*, da Lei nº 13.431/ 2017.



resolvidas no âmbito das políticas públicas setoriais.

A Lei nº 13.431/2017, regulamentada pelo Decreto nº 9.603/2018, representou um marco fundamental na qualificação desse atendimento em rede, especialmente nos casos de violência. A lei não apenas estabeleceu procedimentos para a escuta especializada e o depoimento especial, mas também determinou a criação de um sistema integrado e intersetorial, com fluxos e protocolos claros para o atendimento de crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas.

Um dos conceitos centrais trazidos por esta legislação é o da prevenção da revitimização, que impõe ao poder público o dever de organizar seus serviços de modo a evitar que a criança ou o adolescente tenha que narrar repetidas vezes a situação de violência vivenciada.

Para tanto, a lei prevê a implementação de um "fluxo único de atendimento" e a designação de um "ponto focal" ou serviço de referência que coordenará o caso e articulará as diferentes intervenções necessárias (saúde, assistência, segurança pública, educação, etc.). Essa lógica rompe com a prática fragmentada de encaminhamentos sucessivos e desarticulados, que submetem a vítima a um verdadeiro périplo institucional, agravando seu sofrimento.

A implementação efetiva desse sistema exige dos municípios a elaboração de planos, a capacitação contínua dos profissionais e a celebração de pactos de cooperação entre os diferentes órgãos, garantindo que, uma vez identificada a violência, o atendimento seja rápido, coordenado e centrado nas necessidades da vítima.

Nesse arranjo intersetorial, o Plano Individual e Familiar de Atendimento, previsto expressamente no artigo 19 da Lei nº 13.431/2017, emerge como a ferramenta central para o planejamento, a execução e o monitoramento das ações protetivas.

Diferentemente de um mero relatório burocrático, o plano deve ser um instrumento dinâmico, construído de forma participativa, envolvendo a equipe técnica, a criança ou o adolescente (respeitado seu estágio de desenvolvimento) e sua família ou responsáveis. Ele deve conter um diagnóstico da situação, os objetivos a serem alcançados, as ações a serem desenvolvidas por cada serviço da rede, os responsáveis



por cada ação e os prazos para sua execução e reavaliação.

O plano materializa a abordagem individualizada e humanizada do atendimento, permitindo que as intervenções sejam ajustadas às especificidades de cada caso e que seus resultados sejam periodicamente avaliados. A elaboração e o acompanhamento do plano são de responsabilidade da equipe técnica do serviço que está acompanhando o caso, e sua existência é fundamental para garantir a coerência, a continuidade e a efetividade do trabalho em rede, substituindo a lógica de intervenções pontuais e desarticuladas por um processo de acompanhamento qualificado e de longo prazo, quando necessário.

O arcabouço normativo de proteção à criança e ao adolescente tem passado por um processo contínuo de aprimoramento, com a promulgação de leis recentes que reforçam os princípios da proteção imediata e da prevenção à violência, impactando diretamente a forma como as medidas de proteção devem ser compreendidas e aplicadas. Essas inovações legislativas não apenas criam novos instrumentos, mas também consolidam deveres jurídicos que antes poderiam ser interpretados como meras diretrizes programáticas, exigindo uma readequação das práticas institucionais.

A Lei nº 14.321/2022 representou um avanço civilizatório de magnitude ímpar ao alterar a Lei de Abuso de Autoridade (Lei nº 13.869/2019) para tipificar expressamente o crime de violência institucional.

O novo artigo 15-A define como crime a conduta do agente público que submete a vítima de infração penal ou a testemunha de crimes violentos a procedimentos desnecessários, repetitivos ou invasivos, que a levem a reviver, sem estrita necessidade, a situação de violência ou outras situações que gerem sofrimento ou estigmatização.

A lei confere especial proteção à criança e ao adolescente, em reconhecimento à sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento. Com essa alteração, a prevenção da revitimização deixa de ser apenas uma diretriz de política pública, como previsto na Lei nº 13.431/2017, para se tornar um dever jurídico cogente, cujo descumprimento pode acarretar responsabilização criminal do agente. Isso impõe uma mudança radical de paradigma: cada entrevista, cada perícia, cada diligência, cada encaminhamento deve ser rigorosamente justificado à luz dos critérios de necessidade



e pertinência.

A prática de submeter uma criança a múltiplas oitivas em diferentes serviços (polícia, conselho tutelar, ministério público, judiciário) sem uma articulação prévia e sem a utilização das metodologias adequadas (como a escuta especializada em um ambiente protegido) passa a ser não apenas uma má prática, mas uma conduta potencialmente criminosa. Essa lei reforça a urgência de se implementar a "rota única de atendimento" e exige que a lógica burocrática da "aplicação de medidas" como um fim em si mesma seja abandonada em favor de uma intervenção cirúrgica, planejada e minimamente invasiva.

Inspirada na Lei Maria da Penha, a Lei nº 14.344/2022, conhecida como Lei Henry Borel, criou mecanismos específicos para prevenir e coibir a violência doméstica e familiar contra a criança e o adolescente. Um de seus pontos mais relevantes é a previsão de medidas protetivas de urgência, que podem ser concedidas de forma célere pela autoridade judicial, pelo delegado de polícia ou, em situações específicas, requisitadas pelo Conselho Tutelar. Medidas como o afastamento do agressor do lar, a proibição de contato com a vítima e a suspensão de visitas reforçam o princípio da proteção imediata e da prioridade absoluta.

A lei estabelece um fluxo de urgência que visa quebrar o ciclo de violência antes que ele escale para consequências mais graves. Ela se articula diretamente com as medidas do artigo 101 do ECA, mas com um foco na remoção do perigo (o agressor) em vez da remoção da vítima, sempre que possível. A Lei Henry Borel evidencia que a resposta do Estado à violência não pode esperar por longos trâmites processuais ou pela formalidade da "aplicação" de uma medida protetiva em um processo judicial regular.

A existência de risco iminente, por si só, autoriza e impõe a adoção de providências imediatas para salvaguardar a vida e a integridade da criança, demonstrando, mais uma vez, que a proteção é um dever que antecede qualquer formalismo.

A Lei nº 14.811, de 12 de janeiro de 2024, que instituiu a Política Nacional de Prevenção e Combate ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, também alterou o ECA e o Código Penal, trazendo novas obrigações, especialmente



para o ambiente educacional.

A lei tornou obrigatória a implementação, por parte de estabelecimentos educacionais e similares, públicos e privados, de protocolos para a proteção de crianças e adolescentes contra qualquer forma de violência. Essa determinação exige que as escolas não apenas identifiquem e notifiquem os casos de violência (dever já previsto no ECA), mas que desenvolvam uma cultura de prevenção ativa, com a formação continuada de seus profissionais e a criação de fluxos internos claros sobre como agir diante de uma suspeita ou revelação de violência. A lei reforça o papel da escola como um ator central na rede de proteção e a necessidade de sua integração com os serviços de saúde, assistência social e segurança pública.

Ao exigir protocolos proativos, a legislação move o foco da mera reação para a prevenção e a preparação, consolidando a ideia de que a proteção é uma responsabilidade difusa e que a omissão na criação de ambientes seguros pode gerar responsabilização institucional.

Dentre todas as medidas de proteção previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente, o acolhimento institucional (e também o familiar) é, sem dúvida, a mais drástica, por implicar o afastamento da criança ou do adolescente de seu convívio familiar. Justamente por sua gravidade e pelo profundo impacto que causa na vida dos envolvidos, o ECA a reveste de um caráter de excepcionalidade e provisoriedade, devendo ser utilizada apenas como *ultima ratio*, ou seja, como último recurso, quando esgotadas todas as tentativas de manutenção do vínculo familiar e comunitário.

O artigo 101, § 1º, do Estatuto é taxativo ao afirmar que “o acolhimento institucional e o acolhimento familiar são medidas provisórias e excepcionais, utilizáveis como forma de transição para reintegração familiar ou, não sendo esta possível, para colocação em família substituta, não implicando privação de liberdade”. Essa diretriz fundamental é constantemente reafirmada pela doutrina e pela jurisprudência dos tribunais superiores, que consolidaram o entendimento de que qualquer decisão que determine o acolhimento deve ser pormenorizadamente fundamentada em elementos técnicos concretos que demonstrem a absoluta impossibilidade de a criança ou o adolescente permanecer em seu núcleo familiar de origem ou extenso.



A prática burocrática de condicionar a proteção à “aplicação de medidas” colide frontalmente com esse princípio da excepcionalidade. A demora na atuação da rede de proteção, a fragmentação dos serviços e a falta de intervenções preventivas e de apoio à família podem criar um cenário de agravamento do risco que, ao final, torna o acolhimento a única saída aparente. Contudo, muitas vezes, essa situação é o resultado de uma omissão prévia do próprio sistema.

A intervenção qualificada, tempestiva e intersetorial, com o fortalecimento dos vínculos familiares e o oferecimento dos suportes necessários (terapêuticos, financeiros, de moradia, etc.), é o caminho principal para evitar acolhimentos desnecessários. Uma decisão de acolhimento não pode ser baseada em presunções, em juízos de valor sobre a pobreza ou em relatórios superficiais. Ela exige um estudo psicossocial aprofundado que avalie não apenas os riscos, mas também as potencialidades da família e da rede de apoio, em estrita observância ao que dispõe o artigo 100, parágrafo único, do ECA.

A falácia da condicionalidade, ao retardar o início de um trabalho técnico qualificado com a família, contribui para a cronificação dos problemas e, paradoxalmente, aumenta a probabilidade de uma medida que a própria lei define como excepcional.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Ao longo desta análise, buscou-se desconstruir o equívoco hermenêutico e operacional que condiciona o reconhecimento e o atendimento de uma situação de ameaça ou violação de direitos de crianças e adolescentes à prévia “aplicação de medidas” por uma autoridade.

Conclui-se, de forma inequívoca, que tal prática representa uma inversão da lógica protetiva estabelecida pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

A proteção é um dever que nasce com o risco, e a medida é apenas uma das possíveis ferramentas para concretizá-la, sendo a atuação da rede de proteção a via prioritária e preferencial. A aplicação de uma medida, portanto, é um ato decisório que responde a uma violação já existente e identificada, e não um pressuposto para sua



configuração. Superar essa falácia é condição essencial para a construção de um Sistema de Garantia de Direitos verdadeiramente eficaz, célere e humano, que coloque o melhor interesse da criança e do adolescente no centro de todas as suas ações. As recentes inovações legislativas, ao criminalizarem a violência institucional e ao criarem mecanismos de proteção de urgência e protocolos preventivos, reforçam esse imperativo, exigindo dos operadores do direito e dos demais agentes públicos uma postura proativa, articulada e avessa a formalismos que apenas retardam e precarizam a proteção.

A partir das reflexões desenvolvidas, propõem-se as seguintes diretrizes operacionais para os diferentes atores do Sistema de Garantia de Direitos, visando a qualificação da intervenção e a superação do paradigma da condicionalidade:

- **Para a Rede de Proteção (Saúde, Educação, Assistência Social):** Assumir o protagonismo no primeiro atendimento, funcionando como “porta de entrada” do sistema. Capacitar continuamente seus profissionais para a identificação de sinais de violência e para o manejo inicial dos casos. Implementar os protocolos exigidos pela Lei nº 14.811/2024, criando fluxos internos claros e estabelecendo uma cultura de prevenção. Atuar de forma intersetorial, comunicando-se diretamente com os demais serviços para construir planos de atendimento conjuntos, evitando o acionamento desnecessário do Conselho Tutelar para questões que podem ser resolvidas no âmbito da própria rede.
- **Para o Conselho Tutelar:** Atuar em conformidade com o princípio da intervenção mínima, focando sua energia em casos de maior complexidade que exijam a aplicação das medidas de sua atribuição (art. 136 do ECA) ou a articulação qualificada da rede. Abster-se de atuar como mero “despachante” de casos para a rede, mas sim como um fiscalizador da qualidade e da efetividade do atendimento prestado. Ao aplicar medidas, fazê-lo de forma fundamentada, com base em elementos técnicos, e sempre em diálogo com a rede de proteção, priorizando a escuta da criança e do adolescente.
- **Para o Poder Judiciário e o Ministério Público:** Exigir que os pedidos de aplicação de medidas, especialmente as mais graves como o acolhimento institucional, venham instruídos com relatórios técnicos robustos e detalhados, que



demonstrem o esgotamento das alternativas de manutenção familiar. Fiscalizar a implementação e a efetividade da Lei nº 13.431/2017 nos municípios, cobrando a criação de fluxos integrados e a prevenção da revitimização. Nas decisões judiciais, aplicar o teste de proporcionalidade, justificando a necessidade, adequação e razoabilidade de cada medida imposta, e estabelecendo prazos claros para sua reavaliação, em conformidade com o caráter provisório e excepcional das intervenções mais drásticas.

Em suma, a transição de um modelo reativo e burocrático para um sistema proativo e resolutivo depende da compreensão de que a proteção de direitos é um fluxo contínuo e interligado, e não uma sequência de atos estanques.

Eventual omissão dos entes públicos em assim proceder abre espaço tanto para a requisição de serviços específicos em casos concretos quanto para a propositura das ações de responsabilidade previstas no artigo 208 e seguintes do ECA, seja no plano individual ou coletivo, contra os entes e agentes públicos aos quais se atribui a conduta omissiva ou comissiva lesiva aos interesses infanto-juvenis.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 11 jun. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 9.603, de 10 de dezembro de 2018**. Regulamenta a Lei nº 13.431, de 4 de abril de 2017. Brasília, DF. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/d9603.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9603.htm). Acesso em: 13 jul. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990**. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Brasília, DF. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d99710.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm). Acesso em: 20 abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente. Brasília, DF. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm). Acesso em: 10 ago. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.431, de 4 de abril de 2017**. Estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência. Brasília, DF.



Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13431.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13431.htm). Acesso em: 13 ago. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.869, de 5 de setembro de 2019.** Dispõe sobre os crimes de abuso de autoridade. Brasília, DF. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/l13869.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13869.htm). Acesso em: 05 ago. abr.

BRASIL. **Lei nº 14.321, de 31 de março de 2022.** Altera a Lei nº 13.869, de 5 de setembro de 2019, para tipificar o crime de violência institucional. Brasília, DF.

Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/Lei/L14321.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/Lei/L14321.htm). Acesso em: 28 mai. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.344, de 24 de maio de 2022.** Cria mecanismos para a prevenção e o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a criança e o adolescente (Lei Henry Borel). Brasília, DF. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/lei/l14344.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/l14344.htm). Acesso em: 08 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.811, de 12 de janeiro de 2024.** Institui medidas de proteção à criança e ao adolescente contra a violência nos estabelecimentos educacionais ou similares e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2024/lei/l14811.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/l14811.htm). Acesso em: 13 ago. 2025.