

JMPMG JURÍDICO

Edição SINASE • 2014
ISSN 1809-8673

Revista do Ministério Público do Estado de Minas Gerais

Mala Direta
Postal
9912297003/2012-DR/MG
PGJ
...CORREIOS...



Comentários à Lei nº 12.594/2012
Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo

EXPEDIENTE

Administração Superior

Carlos André Mariani Bittencourt
Procurador-Geral de Justiça

Luiz Antônio Sasdelli Prudente
Corregedor-Geral do Ministério Público

Ruth Lies Scholte Carvalho
Ouvidora do Ministério Público

Waldemar Antônio de Arimatéia
Procurador-Geral de Justiça Adjunto Jurídico

Mauro Flávio Ferreira Brandão
Procurador-Geral de Justiça Adjunto Administrativo

Geraldo Flávio Vasques
Procurador-Geral de Justiça Adjunto Institucional

Roberto Heleno de Castro Júnior
Chefe de Gabinete

Élida de Freitas Rezende
Secretária-Geral

Simone Maria Lima Santos
Diretora-Geral

Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional

Luciano Luz Badini Martins
Diretor do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional

Fernando Rodrigues Martins
Coordenador Pedagógico do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional

Danielle de Guimarães Germano Arlé
Assessora Especial do Procurador-Geral de Justiça junto ao CEAF

Tereza Cristina Santos Barreiro
Superintendente de Formação e Aperfeiçoamento

Alessandra de Souza Santos
Diretora de Produção Editorial

Ficha Técnica

Editoração: Alessandra de Souza Santos

Revisão: Renato Felipe de Oliveira Romano

Vairson Cássio dos Santos (estágio supervisionado)

Projeto gráfico: João Paulo de Carvalho Gavidia

Diagramação: Guilherme Bonsanto Deriz (estágio supervisionado)
João Paulo de Carvalho Gavidia

Fotografias: Freeimages.com

Foto Capa : LilGoldWmn

Produzido, editado e diagramado pelo Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Estado de Minas Gerais (CEAF) em agosto de 2014.



DIPE ● ● ● ●
Diretoria de Produção Editorial

Gráfica e Editora Mafali Ltda.

Belo Horizonte - 2014

Tiragem: 3.500 exemplares

COLABORADORES

ANDREA MISMOTTO CARELLI – Organizadora da obra

Promotora de Justiça do Estado de Minas Gerais. Coordenadora do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa da Infância e da Juventude.

ANDRÉ TUMA FERREIRA DELBIM

Promotor de Justiça do Estado de Minas Gerais. Coordenador Regional das Promotorias de Justiça de Defesa da Infância, Juventude e Educação do Triângulo Mineiro.

JOSÉ APARECIDO GOMES RODRIGUES

Promotor de Justiça do Estado de Minas Gerais. Coordenador Regional das Promotorias de Justiça da Infância e Juventude do Norte de Minas.

PAOLA DOMINGUES BOTELHO REIS DE NAZARETH

Promotora de Justiça do Estado de Minas Gerais. Coordenadora Regional das Promotorias de Justiça da Infância e Juventude dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri.

RAFAEL DIAS MARQUES

Procurador do Trabalho do MPT do Estado do Pará. Coordenador Nacional da Coordenadoria Nacional de Combate à Exploração do Trabalho da Criança e do Adolescente (Coordinfância).

VANESSA DOSUALDO FREITAS

Promotora de Justiça do Estado de Minas Gerais. Coordenadora Regional das Promotorias de Justiça da Infância, Juventude e Educação do Alto Paranaíba e Noroeste - CRIJE-APN.

LUIZ PAULO BHERING NOGUEIRA

Promotor de Justiça do Estado de Minas Gerais. Coordenador Regional das Promotorias de Justiça da Infância e Juventude dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (em exercício).

TÍTULO I
DO SISTEMA NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO
(SINASE)
CAPÍTULO I
DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Esta Lei institui o Sistema [1] Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) e regulamenta a execução das medidas destinadas a adolescente que pratique ato infracional.

§ 1º Entende-se por Sinase [2] o conjunto ordenado de princípios, regras e critérios [3] que envolvem a execução de medidas socioeducativas, incluindo-se nele, por adesão, os sistemas estaduais, distrital e municipais, bem como todos os planos, políticas e programas específicos de atendimento a adolescente em conflito com a lei [4].

§ 2º Entendem-se por medidas socioeducativas as previstas no [art. 112 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 \(Estatuto da Criança e do Adolescente\)](#), as quais têm por objetivos [5]:

I - a responsabilização do adolescente quanto às consequências lesivas do ato infracional, sempre que possível incentivando a sua reparação [6];

II - a integração social do adolescente e a garantia de seus direitos individuais e sociais [7], por meio do cumprimento de seu plano individual de atendimento; e

III - a desaprovação [8] da conduta infracional, efetivando as disposições da sentença como parâmetro máximo de privação de liberdade ou restrição de direitos, observados os limites previstos em lei.

§ 3º Entende-se por programa de atendimento [9] a organização e o funcionamento, por unidade, das condições necessárias para o cumprimento das medidas socioeducativas.

§ 4º Entende-se por unidade [10] a base física necessária para a organização e o funcionamento de programa de atendimento.

§ 5º Entende-se por entidade de atendimento [11] a pessoa jurídica de direito público ou privado que instala e mantém a unidade e os recursos humanos e materiais necessários ao desenvolvimento de programas de atendimento.

1. Segundo Oliveira (2002, p. 35)¹, Sistema é um conjunto de partes interagentes e interdependentes que, conjuntamente, formam um todo unitário com determinado objetivo e efetuam determinada função.

Tendo por base a teoria dos sistemas, foi desenvolvido o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), como um subsistema do Sistema de Garantia de Direitos (SGD) que, como tal, deve se comunicar e interagir com os demais subsistemas do SGD (tais como o da Saúde, Educação, Assistência Social, Justiça e Segurança Pública). Dentro do sistema maior que é o SGD, o Sinase destina-se a reunir princípios, regras e critérios a serem aplicados à execução das medidas socioeducativas.

2. Em julho de 1990, foi publicada a Lei nº 8.069/90, que instituiu o Estatuto da Criança e do Adolescente, atendendo aos comandos dos arts. 227 e 228 da Constituição Federal e à ratificação do Brasil à Convenção das Nações Unidas de Direitos da Criança.

O ECA representou uma enorme mudança no paradigma e transformou completamente o tratamento legal dispensado à criança e ao adolescente, instituindo a Doutrina da Proteção Integral em substituição à Doutrina da Situação Irregular.

¹ SISTEMA. In: Wikipédia, a enciclopédia livre. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Teoria_de_sistemas> . Acesso em: 29 set. 2013.

Especificamente, no que diz respeito ao adolescente em conflito com a lei, foram resguardados diversos direitos e garantias que também já se aplicavam aos adultos sujeitos a processos penais, tais como o direito ao devido processo legal, à ampla defesa e a anterioridade (consideração dos atos infracionais como as condutas descritas como crimes ou contravenções penais previamente). Além desses, foram asseguradas a esses adolescentes algumas garantias específicas, como a de serem julgados por ramo específico do Poder Judiciário, de estarem sujeitos a um procedimento diverso do penal e, em caso de ser comprovada a prática da infração, de serem-lhes aplicadas medidas socioeducativas distintas das penas aplicadas aos adultos.

Entretanto, o Estatuto da Criança e do Adolescente foi insuficiente na regulamentação das medidas socioeducativas, pois, embora tratasse de forma relativamente completa do procedimento para sua aplicação, era omissivo no que dizia respeito ao procedimento para a execução das medidas socioeducativas, bem como sobre a organização do serviço.

Como afirma Saraiva (2013), essa ausência de regras gerou espaços discricionários que não raras vezes eram ocupados por uma interpretação tutelar. Ademais, muito embora o Estatuto da Criança e do Adolescente já previsse a municipalização dos serviços no inciso I do art. 88, a maioria das Prefeituras alegava falta de peremptoriedade da lei no que se referia à responsabilidade pela oferta do serviço de medidas em meio aberto, argumento muitas vezes usado para sua não implantação, o que deu azo à improvisação e à percepção de falta de responsabilidade dos autores de atos infracionais.

Diante disso, no ano de 1998, iniciou-se um debate sobre a proposta de uma lei de execução das medidas socioeducativas, que apenas veio a se concretizar com a sanção da Lei nº 12.594, em janeiro de 2012.

Antes do advento desta Lei, porém, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) já havia expedido a Resolução nº 119, de 11 de setembro de 2006, aprovando o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), documento elaborado pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República e pelo próprio Conanda, em conjunto com diversas outras áreas de governo, representantes de entidades e especialistas na área.

O Sinase possuía como premissa básica a necessidade de se constituir parâmetros mais objetivos e procedimentos mais justos que limitassem a discricionariedade e de reafirmar a natureza pedagógica da medida socioeducativa. A Lei nº 12.594/12 promoveu os ditames desse documento ao status de lei, garantindo importante avanço na promoção e na defesa dos adolescentes autores de ato infracional, e estabeleceu o procedimento legal para a execução das medidas socioeducativas, suprimindo a lacuna deixada pelo ECA.

3. Parece-nos que o legislador incorreu em atecnia ao prever, nesse dispositivo, a enumeração de princípios, regras e critérios como instrumentos de composição do Sinase. Isso porque, segundo a teoria constitucional, as normas que asseguram direitos humanos podem ser distinguidas entre princípios e regras, não havendo que se falar em critério como uma espécie normativa. Dessa forma, melhor seria que essa expressão não tivesse sido utilizada no texto da lei.

4. Sendo o Sinase um sistema nacional, engloba os sistemas estaduais, municipais e distrital, a serem criados pelos respectivos entes federativos, bem como todos os planos (vide art. 7º), políticas e programas específicos de atendimento ao adolescente em conflito com a lei.

5. Ao estabelecer os objetivos das medidas socioeducativas, a Lei nº 12.594/12 visou afastar as infundáveis discussões doutrinárias acerca da natureza sancionatória ou pedagógica dessas medidas. Parece-nos que, a partir dessa definição expressa dos objetivos da medida, firmou-se o entendimento do legislador de que tais medidas possuem um caráter híbrido, de sanção socioeducativa, com finalidade pedagógica.

6. Responsabilizar significa, para as estudiosas Maria Cristina G. Vicentin, Ana Lucia Catão, Adriana Borghi e Miriam Debieux Rosa, no artigo *Adolescência e Sistema de Justiça: problematizações em torno da responsabilização em contextos de vulnerabilidade social*, é oferecer condições para que o adolescente autor de ato infracional assuma o papel de protagonista de seus próprios conflitos, interrompendo as cadeias de reverberação da violência.

Nota-se a opção do legislador pelo critério da responsabilização do adolescente, sempre que possível incentivando a reparação das consequências lesivas do ato infracional, privilegiando a aplicação da Justiça Restaurativa e das práticas restaurativas no sistema de justiça infracional no Brasil.

Enuncia Brandão² (2013, 123) que

A prática restaurativa tem como premissa maior reparar o mal causado pela prática do ilícito, que não é visto, a priori, como um fato jurídico contrário á norma positiva imposta pelo Estado, mas sim como um fato ofensivo à pessoa da vítima e que quebra o pacto de cidadania reinante na comunidade.

Portanto, o crime, para a justiça restaurativa, não é apenas uma conduta típica e antijurídica que atenta contra bens e interesses penalmente tutelados, mas, antes disso, é uma violação nas relações entre infrator, a vítima e a comunidade, cumprindo, por isso, à Justiça Restaurativa identificar as necessidades e obrigações oriundas dessa relação e do trauma causado e que deve ser restaurado.

Imbuída desse mister de reparar o dano causado com a prática da infração, a Justiça Restaurativa se vale do diálogo entre as pessoas envolvidas no pacto de cidadania afetado com o surgimento do conflito, quais sejam, autor, vítima e em alguns casos a comunidade. Logo, é avaliada segundo sua capacidade de fazer com que as responsabilidades pelo cometimento do delito sejam assumidas, as necessidades oriundas da ofensa sejam satisfatoriamente atendidas e a cura, ou seja, um resultado individual socialmente terapêutico seja alcançado.

Por centrar suas forças no diálogo, no envolvimento emocional das partes, na reaproximação das mesmas, é fundamental esclarecer que não há ênfase para a reparação material na Justiça Restaurativa. Dessa feita, a reparação do dano causado pelo ilícito pode ocorrer de diversas formas, seja moral, material ou simbólica. Como dito alhures, o ideal reparador é o fim almejado por esse meio alternativo de justiça e o consenso fruto desse processo dialético pode resultar em diferentes formas de reparação.

Conforme ensina Saraiva (2013, p.88), essa opção de responsabilização do adolescente revela que o legislador o reconhece como sujeito de direitos e deveres, protagonista de sua história, devendo, portanto, responder pelos atos infracionais que vier a cometer. O objetivo de levar o adolescente à compreensão da ilicitude do seu ato e, portanto, à responsabilização pelo dano causado à vítima, prioriza as práticas restaurativas para a solução do conflito, nos termos do que estabelece o art. 35, III desta Lei.

7. Em breve síntese, a disciplina social restaurativa deve ser compreendida como um ponto de equilíbrio entre o modelo penal retributivo, marcado pela punição e pelo controle, e o modelo reabilitador, marcado pela promoção, pelo encorajamento e sustentação do indivíduo.

Seguindo essa perspectiva, o legislador estabeleceu, nesta alínea, que um dos objetivos da medida socioeducativa é o apoio ao adolescente, a partir da sua integração social e da garantia de seus direitos individuais e sociais, uma vez que grande parte dos adolescentes que comete atos infracionais está em situação de risco, com vários direitos violados. Por esse motivo, o conteúdo das medidas socioeducativas deve sempre contemplar ações de inclusão do adolescente, considerando o contexto social no qual vive. O cuidado em restabelecer o exercício de direitos a que se propõe a medida socioeducativa, porém, deve seguir um planejamento específico e aprovado pela autoridade judicial, por meio do Plano Individual de Atendimento (PIA).

Esse objetivo da medida socioeducativa prioriza a sua finalidade pedagógica sobre o seu caráter de sanção socioeducativa.

8. A desaprovação da conduta infracional remete ao caráter de controle, próprio do modelo penal retributivo (vide item 7). Sendo esse o objetivo da medida que mais a aproxima da simples punição, é de se ressaltar a preocupação do legislador em assegurar que tal punição tenha na sentença e na lei os limites máximos para a restrição de direitos ou da privação da liberdade.

Nesse ponto, é interessante destacar que alguns estudiosos, valorizando o controle em detrimento do caráter pedagógico, têm defendido que, ao contrário do que prevê o art. 121, §2º do ECA, a medida de internação deveria ser aplicada aos

² BRANDÃO, D. C. Justiça Restaurativa no Brasil: Conceito, críticas e vantagens de um modelo alternativo de resolução de conflitos. Âmbito Jurídico.com.br. Disponível em: < http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7946>. Acesso em: 15/08/2013

adolescentes por prazo determinado, conforme as circunstâncias do art. 112, §1º e art. 113 do mesmo diploma normativo. Conforme o aludido entendimento, havendo prazo máximo para a internação definido na sentença, seria ela o termo final para a execução da medida, ainda que o adolescente não tivesse cumprido integralmente as metas estabelecidas no seu Plano de Atendimento Individual.

9. A Lei conceitua o programa de atendimento como a organização e o funcionamento, por unidade, das condições necessárias para o cumprimento das medidas socioeducativas. Esses programas consistirão, pois, nas ações voltadas para o conteúdo prático da execução dessas medidas e são divididos em quatro modalidades: prestação de serviços à comunidade, liberdade assistida, semiliberdade e internação.

É preciso, contudo, destacar que a Lei n.º 12.596/12 usou a palavra programa tecnicamente. Trata-se de termo cujo significado vem explicitado na Lei n.º 8.742/93 (LOAS), no artigo 24³.

Essa matéria será mais bem detalhada nos comentários aos artigos. 9º e seguintes.

10. Unidade é a base física na qual as medidas socioeducativas serão executadas, podendo ser os centros socioeducativos ou centros de semiliberdade, nas medidas em meio fechado, ou as unidades físicas onde funcionam os CREAS ou as sedes de entidades não governamentais, no caso das medidas em meio aberto. Importante observar que a Lei especificou nesse dispositivo, que todo programa de atendimento dependerá de uma sede física adequada para sua execução, acabando com as possibilidades de improviso.

11. A Lei conceitua entidade de atendimento, seguindo o raciocínio já inserto no artigo 90 do ECA, como pessoas jurídicas responsáveis por instalar e manter a unidade e os recursos humanos e materiais necessários ao desenvolvimento do programa de atendimento. Segundo o documento Sinase, aprovado pela Resolução n.º 119/2006 do Conanda, cabe às entidades de atendimento:

a) elaborar o Programa de Atendimento a ser executado pela respectiva Unidade;

b) inscrever o Programa e suas posteriores alterações nos Conselhos de Direitos das Crianças e Adolescentes (CDCA) segundo a abrangência territorial do atendimento (no Conselho Estadual, se a abrangência for regional – mais de um município, ou no Conselho Municipal);

c) desenvolver os Programas de Atendimento aprovados pelo CDCA e d) prestar contas ao órgão gestor ao qual se vincula.

Cabe ressaltar que admitiu o legislador que as medidas socioeducativas fossem executadas por pessoas jurídicas de direito público ou privado, o que afasta qualquer dúvida sobre a possibilidade de entidades não governamentais (tais como associações, fundações ou ONGs) serem executoras das medidas, quer em meio aberto, quer em meio fechado. Essa previsão, que já constava da interpretação do artigo 90, caput e §1º do ECA, foi reforçada pela Lei nº 12.594/12.

Art. 2º O Sinase será coordenado pela União [12] e integrado pelos sistemas estaduais, distrital e municipais [13] responsáveis pela implementação dos seus respectivos programas de atendimento a adolescente ao qual seja aplicada medida socioeducativa, com liberdade de organização e funcionamento, respeitados os termos desta Lei.

12. O Sinase é um sistema nacional de atendimento socioeducativo e, portanto, sua coordenação cabe à União. Esse sistema nacional é integrado pelos sistemas estaduais, distritais e municipais, aos quais cabe a implementação dos respectivos programas de atendimento para execução das medidas socioeducativas, sendo certo que aos municípios cabe a execução das medidas em meio aberto e, aos Estados, das medidas em meio fechado.

13. A Lei confere aos sistemas estaduais, municipais e distrital a liberdade de organização e funcionamento. Isso significa que compete a cada estado e município a indicação, no âmbito de sua estrutura administrativa, do órgão da administração direta responsável pela coordenação da execução e gestão dos Sistemas Estaduais e Municipais de Atendimento Socioeducativo, desde que expressamente designados nos respectivos Planos de Atendimento

³ Art. 24. Os programas de assistência social compreendem ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais.

Socioeducativo (vide artigos 4º, §3º e 5º, §4º desta Lei). Na prática, porém, verifica-se uma limitação financeira para o exercício dessa autonomia, sobretudo para os Municípios.

Isso porque a partir do ano de 2008, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) passou a financiar a execução das medidas socioeducativas em meio aberto, no âmbito dos Centros de Referência Especializados em Assistência Social (CREAS).

O Governo Federal, porém, estabeleceu como um dos critérios para o cofinanciamento federal do Serviço de Proteção Social aos Adolescentes em Cumprimento de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto de Liberdade Assistida e Prestação de Serviço à Comunidade, que a execução dessas medidas fosse realizada diretamente pelo CREAS.

Assim sendo, se o Município formalizar o aceite do cofinanciamento federal para implementação do referido serviço, significa que ele aceita as regras estabelecidas pelo MDS, assumindo os compromissos decorrentes do aceite, como uma adesão à normatização pertinente. Por conseguinte, as aludidas medidas socioeducativas deverão ser ofertadas obrigatoriamente no âmbito do CREAS, sendo o mais recomendável que a Secretaria Municipal de Assistência Social seja o órgão gestor da execução das medidas socioeducativas.

Lado outro, caso não haja cofinanciamento federal para a execução das medidas socioeducativas em meio aberto, o Município terá liberdade para definir o órgão responsável pela oferta do serviço, podendo fazê-lo, inclusive, por meio de convênio com entidades não governamentais.

CAPÍTULO II DAS COMPETÊNCIAS

Art. 3º - Compete à União [14 e 15]:

I - formular e coordenar a execução da política nacional de atendimento socioeducativo [16];

II - elaborar o Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo [17], em parceria com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

III - prestar assistência técnica e suplementação financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas [18];

IV - instituir e manter o Sistema Nacional de Informações sobre o Atendimento Socioeducativo [19], seu funcionamento, entidades, programas, incluindo dados relativos a financiamento e população atendida;

V - contribuir para a qualificação e ação em rede dos Sistemas de Atendimento Socioeducativo [20];

VI - estabelecer diretrizes sobre a organização e funcionamento das unidades e programas de atendimento e as normas de referência destinadas ao cumprimento das medidas socioeducativas de internação e semiliberdade [21];

VII - instituir e manter processo de avaliação dos Sistemas de Atendimento Socioeducativo, seus planos, entidades e programas [22];

VIII - financiar, com os demais entes federados, a execução de programas e serviços do Sinase [23], e

IX - garantir a publicidade de informações sobre repasses de recursos aos gestores estaduais, distrital e municipais, para financiamento de programas de atendimento socioeducativo [24].

§ 1º - São vedados à União o desenvolvimento e a oferta de programas próprios de atendimento [25].

§ 2º - Ao Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) competem as funções normativa, deliberativa, de avaliação e de fiscalização do Sinase, nos termos previstos na Lei n.º 8.242, de 12 de outubro de 1991, que cria o referido Conselho [26].

§ 3º - O Plano de que trata o inciso II do caput deste artigo será submetido à deliberação do Conanda [27].

§ 4º - À Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR) competem as funções executiva e de gestão do Sinase [28].

14. Antes de analisarmos propriamente a divisão de competências entre os entes federativos feita pela Lei n.º 12.594/12, importante examinarmos a estrutura da repartição de competências estabelecidas pelo modelo constitucional brasileiro.

A definição do sistema federativo brasileiro, como princípio fundamental da República, nos termos do disposto no art. 1º da Constituição Federal de 1988, e detalhado no art. 18, pressupõe a divisão de competências entre os entes federados.

A relevância da organicidade dos Municípios foi um marco da Constituição Cidadã, já que reconhecido pelo legislador constituinte como imprescindível da autonomia do federativo mais próximo da população, lócus diferenciado para a participação da sociedade.

Na lição de Paulo Bonavides:

Não conhecemos uma única forma de união federativa contemporânea onde o princípio da autonomia municipal tenha alcançado grau de caracterização política e jurídica tão alto e expressivo quanto aquele que consta da definição constitucional do novo modelo implantado no País com a Carta de 1988, a qual impõe aos aplicadores de princípios e regras constitucionais uma visão hermenêutica muito mais larga no tocante à defesa e sustentação daquela garantia.

O sistema constitucional brasileiro estabelece a divisão constitucional de competências com base na predominância do interesse. Desta forma, a abrangência do interesse institui o ente federado legitimado para a repartição das competências constitucionais. É o que ensina José Afonso da Silva:

O princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades componentes do Estado federal é o da predominância do interesse, segundo o qual à União caberão aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional, ao passo que aos Estados tocarão as matérias e assuntos de predominante interesse regional, e aos Municípios concernem os assuntos de interesse local, tendo a Constituição vigente desprezado o velho conceito de peculiar interesse local que não lograra conceituação satisfatória em um século de vigência.

É baseada nesse cânone, da predominância do interesse, que a Constituição Federal estabelece, nos seus artigos 21 a 24, 25, §1º, 30 e 32, §1º, a divisão das competências entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A Lei do Sinase também levou a efeito uma divisão de competências que se inspira na repartição constitucional, na medida em que, em regra, os entes federados mais vultosos (União e Estados) devem dar suporte e apoio financeiro, técnico e logístico ao ente menos avantajado, mas mais próximo da população atendida (o Município).

15. A repartição clara de competências, entre os entes federados com relação à execução de medidas socioeducativas, revela um indiscutível avanço em relação à pretérita indefinição na legislação anterior.

A realidade é que o ECA (Lei n.º 8.069/90) apenas tratava de alguns aspectos da execução das medidas socioeducativas, mas não explicitava a questão da competência. A omissão legislativa serviu aos gestores para que justificassem sua própria falta quanto ao oferecimento do serviço.

Por outro lado, a estruturação de um sistema de atendimento socioeducativo, não obstante a sua premente necessidade, e todos os projetos que lhe antecederam (v. comentários ao art. 1º), é algo relativamente novo na cultura brasileira.

O simples aproveitamento das estruturas fundacionais antigas (FEBEM e congêneres), ou a reprodução dos paradigmas do sistema penal (carcerário ou aberto) para a execução das medidas socioeducativas, sem a necessária modificação dos paradigmas atinentes aos seus próprios fins, referências técnicas e estruturação de um sistema próprio para o atendimento dos adolescentes, evidentemente, revelou-se um equívoco.

Essa mera reprodução redundou na renovação (ou mera continuidade) de práticas tutelaristas, de um lado, ou penalistas, de outro. Repetiu-se o modelo antigo, em franco confronto com a perspectiva constitucional da condição peculiar de pessoa em desenvolvimento já estabelecida pelo novo paradigma constitucional (art. 227, §3º, V, da Constituição Federal).

16. Até o presente momento, a política de atendimento socioeducativo, sobretudo pela ausência de uma definição clara das competências de cada ente federado, redundou na falta de atos normativos que, nacionalmente, trouxessem diretrizes amplas. Assim sendo, acabou se desenhando de forma isolada entre os Estados e Municípios.

A proposta de uma política nacional de atendimento socioeducativo vem ao encontro dessas necessidades relacionadas à institucionalização de diretrizes para a uniformização do atendimento, em nível nacional. É certo que essas diretrizes nacionais devem ser estabelecidas em linhas genéricas, de forma a respeitar as peculiaridades regionais de cada Estado ou Município.

Sem dúvida, o estabelecimento da política nacional de atendimento socioeducativo fará com que as políticas públicas ligadas ao setor venham a ser fortalecidas por meio da elaboração de conceitos, diretrizes, normas; e da definição de ações e estratégias de gestão e monitoramento, e que possam, finalmente, atestar ou não a qualidade do serviço.

Assim como em outros setores estratégicos (Assistência Social, Violência contra a Mulher, Educação, Convivência Familiar e Comunitária, Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, entre outros), a criação de uma política nacional de atendimento tem por finalidade estabelecer conceitos, princípios, diretrizes e ações de prevenção e combate à criminalidade infanto-juvenil, conforme normas e instrumentos internacionais de direitos humanos.

A formulação de uma política nacional atende, por outro lado, o comando inserto no art. 227 da Constituição Federal e no art. 4º, parágrafo único, alínea “c”, da Lei n.º 8.069/90 (ECA), que determinam a prioridade absoluta na formulação e execução de políticas públicas para a área da infância e juventude, incluindo-se, por evidente, o atendimento socioeducativo.

Necessária, ainda, a compreensão de que o problema da criminalidade infanto-juvenil, muito embora grave e merecedor da atenção de toda a sociedade, deve ser tratado sob primas diversos: a análise do problema da violência como uma resposta à ausência de políticas públicas de estruturação social (saúde, educação, profissionalização, assistência social, distribuição de renda, entre outros), bem como da estruturação de um sistema de atendimento que possa fornecer respostas eficientes com vistas a combater o mito da impunidade infanto-juvenil; evidentemente, que os dois aspectos citados só se justificam na medida em que o Estado conseguir reprimir o tráfico de entorpecentes, ao menos razoavelmente, atividade que se consubstancia, hoje, no maior vetor de criminalidade.

17. Como consequência da formulação da política nacional de atendimento socioeducativo, é dever da União, em colaboração com os Estados, Distrito Federal e Municípios, estabelecer o Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo.

O Plano Nacional, melhor descrito no Capítulo III do Título I (artigos 7º e 8º), deverá auxiliar o Poder Público, em suas várias esferas, a levantar dados, estabelecer diretrizes e metas para a execução das políticas públicas ligadas ao setor socioeducativo.

Há que se atentar, ainda, para a questão do cofinanciamento das metas estabelecidas no Plano Nacional, vez que toda política pública demanda investimento em estruturação e recursos humanos, sendo certo que os Estados e Municípios não terão condições de arcarem, sozinhos, com os custos de tais demandas.

Por outro lado, importa destacar que as metas do Plano deverão, preferencialmente, ser estabelecidas por meio da ampla participação da sociedade e dos gestores públicos.

A participação popular, no âmbito da matéria atinente aos interesses da infância e adolescência, tornou-se necessidade inarredável, a partir do estabelecimento da doutrina da proteção integral e do consórcio de responsabilidade entre Estado, Família e Sociedade (art. 227 da Constituição Federal), bem como da premência na participação de conselhos paritários para a deliberação de políticas públicas (art. 204, inciso II e §7º do art. 227, ambos da Constituição da República).

18. A par da proibição legal de executar, em regime próprio, programas de atendimento socioeducativo (v. §1º do presente artigo), a União Federal assume o ônus de realizar o binômio capacitação/suplementação financeira em relação aos demais entes federados. Estando estabelecido que cada Estado, o Distrito Federal e os Municípios devem possuir seus próprios sistemas de atendimento socioeducativo, é papel da União, prestar assistência técnica e providenciar suplementação financeira para os entes federados.

19. Fica a cargo da União a instituição e manutenção do Sistema Nacional de Informações sobre Atendimento Socioeducativo. A implementação de uma estrutura virtual que gerencie as informações advindas da execução das medidas socioeducativas em suas diferentes esferas é mais do que urgente. Em mais de 23 anos de vigência do ECA, não se consegue infirmar o impacto que as medidas tem sobre os adolescentes e até que ponto elas se prestam a romper a reiteração de condutas tipificadas como crime ou contravenção.

Ademais, a avaliação do sistema pressupõe um diagnóstico das estruturas, metodologias e recursos humanos existentes. Sem que esses dados sejam conhecidos, o aperfeiçoamento das políticas públicas de atendimento socioeducativo, bem como daquelas transversais (educação, saúde, assistência social, profissionalização, cultura, esporte e lazer) torna-se um voo às cegas e a possibilidade de equívocos, maior. Os Conselhos Nacionais, tanto de Justiça (CNJ), quanto do Ministério Público (CNMP), têm tentado realizar, através das obrigatórias inspeções dos programas de internação e de semiliberdade, levantamentos nesse sentido. Não obstante a relevância de tais iniciativas, os dados aferidos não são ainda examinados em consonância com as medidas em meio aberto, tampouco com o número de adolescentes que, embora sentenciados, estejam fora do sistema, como frequentemente ocorre em Minas Gerais, em razão da absoluta insuficiência de vagas nos programas de internação e de medidas em meio aberto.

Para que haja compilação, monitoramento e avaliação destas informações, é imprescindível a criação de um banco de dados que possa organizar os elementos que venham a ser coletados, demonstrando os pontos fortes e os gargalos da atividade.

Esse banco de dados é o que a lei denominou de Sistema Nacional de Informações sobre o Atendimento Socioeducativo.

Todas as entidades de execução, programas e serviços deverão estar cadastrados. Informações como financiamento, a população atendida e suas características (escolaridade, renda, local de residência, acesso aos demais serviços) e recursos humanos também deverão ser lançados. Tudo com vistas a se obter um panorama real da estrutura de execução das medidas socioeducativas em cada ente federativo, assim como a eficácia das outras políticas no que se diz respeito ao combate à criminalidade.

20. Ao estabelecer que cada ente federativo deva possuir um sistema próprio de atendimento socioeducativo, respeitadas as devidas competências, quis o legislador que a União fomentasse a qualificação e a ação em rede desses sistemas, de modo que possa haver interação, troca de dados e compartilhamento de experiências.

21. É de fundamental importância que a execução de medidas socioeducativas, especialmente das mais gravosas, possam ter parâmetros mínimos de organização, funcionamento e metodologia, evitando-se que cada unidade da federação execute as medidas socioeducativas privativas de liberdade de maneiras distintas, até em razão do princípio da isonomia.

Portanto, à União resta o dever de estabelecer esses parâmetros mínimos das medidas socioeducativas de semiliberdade

e internação.

22. Os Sistemas de Atendimento Socioeducativos não podem se constituir e funcionar sem que parâmetros anteriores comuns tenham sido fixados, sob pena de inexistir unidade no sistema nacional, prejudicando-se o controle, o monitoramento e a avaliação de seus resultados, já que os indicadores serão diferentes. Cada um dos componentes do sistema (planos, entidades e serviços) deve se nortear segundo elementos comuns, aptos a serem unificados pela União.

23. Seguindo a lógica da impossibilidade da execução autônoma (sem parâmetros comuns) de programas de atendimento socioeducativo pelos entes federativos, e respeitada a maior capacidade de arrecadação da União Federal, bem como se ratificando a ideia de coparticipação em um consórcio de responsabilidades, a lei determina que a União deva financiar, em parceria com os demais entes, a execução de programas do Sinase.

O SUAS (Sistema Único de Assistência Social) previu na Tipificação dos Serviços Socioassistenciais, no ano de 2009, a execução de medidas socioeducativas em meio aberto como se constituindo em serviço de tal natureza, não sem muita polêmica. À época, questionava-se se o serviço que tem por escopo primeiro a proteção, poderia também se incumbir da responsabilização do sujeito. Com efeito, a despeito de a polêmica ter sido, em parte, superada, o fato é o de que, em razão da pré-existência de legislação⁴ disciplinando a fonte de custeio, tipificação e recursos humanos, o SUAS foi se impondo como o meio para a execução das medidas em meio aberto.

Ao se constituir, adiantou a previsão do cofinanciamento desse serviço, por meio de aportes providenciados pela União, Estados e Municípios, em depósitos “fundo a fundo”, ou seja, sem necessidade de convênios e congêneres.

Segundo informações coletadas, o MDS possui convênio de cofinanciamento com os Municípios no valor de R\$ 2.200,00 (dois mil e duzentos reais) para o atendimento de grupos de até 40 (quarenta) adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto. As mesmas informações apontam que, atualmente, existem cerca de 900 (novecentos) Municípios que usufruem desse tipo de financiamento. A previsão de recursos de cofinanciamento federal para o ano de 2013 girava em torno de R\$ 46.000.000,00 (quarenta e seis milhões de reais).

24. A publicidade e transparência sobre o repasse de recursos públicos é comando não só de cunho constitucional que deve inspirar toda a Administração Pública (art. 37, caput, da Constituição Federal), como também encontra eco na Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 48 e ss. da LC n.º 101/2000) e na Lei de Acesso à Informação (art. 2º da Lei n.º 12.527/11).

Deste modo, a União deverá disponibilizar informações sobre as suas linhas de crédito e o repasse de recurso dos cofinanciamentos para programas socioeducativos.

25. Por opção legislativa, a União fica proibida de executar programas próprios de atendimento socioeducativos. Isto porque o legislador optou que seus recursos fossem empregados no subsídio de ações executadas pelos outros dois entes federativos.

Diferentemente, no campo da execução penal há, por exemplo, presídios federais, que compõem um Sistema Penitenciário Federal, órgão do Departamento Penitenciário Federal, ligado diretamente ao Ministério da Justiça.

Na Lei n.º 12.594/12, o fundamento dessa proibição reside, por um lado, na necessidade da descentralização político-administrativa do sistema socioeducativo (art. 204, inciso I c/c art. 227, § 7º, ambos da Constituição Federal) e na municipalização dos atendimentos (art. 88, inciso I, do ECA).

Por outro lado, não há apuração de atos infracionais pela Justiça Federal, mas apenas pela Justiça Estadual (mesmo que o ato infracional praticado seja análogo a um crime que, se praticado pelo adulto, incidiria na regra do art. 109, IV da Constituição Federal, ou seja, a ser julgado pela Justiça Federal).

⁴ Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Saúde – NOB-RH/SUAS, 2006;

Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), 2009;

Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, 2009;

Portaria n.º 843, de 28 de dezembro de 2010.

Assim sendo, não haveria mesmo sentido na execução de medidas socioeducativas de forma direta pela União.

Dada à proibição, fica a União, em síntese, com a responsabilidade de qualificar e cofinanciar os sistemas de atendimento socioeducativos dos demais entes federados (estes sim, com competência para a execução direta das medidas socioeducativas), bem como executar as demais atribuições que são de sua competência.

26. De forma acertada, a nosso ver, estabeleceu o legislador que o órgão que deveria exercer as funções normativa, deliberativa, de avaliação e de fiscalização do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) é o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA).

Os Conselhos de Direitos são peças fundamentais dentro do eixo de controle social das políticas públicas da Infância e Adolescência. Tendo por função primordial a deliberação de políticas públicas voltadas para tal segmento, traduz-se o Conselho de Direitos em uma forma de exercício da democracia participativa (art. 204, inciso II c/c art. 227, § 7º, ambos da Constituição Federal).

Organizado de forma paritária, ou seja, composto por representantes governamentais e por representantes da sociedade civil organizada, em número idêntico de parte a parte, ao Conselho de Direitos incumbirá a normatização, deliberação, avaliação e fiscalização dos Sistemas de Atendimento Socioeducativo, nos três níveis de governo.

Evidentemente que, na esfera federal, tal incumbência está atribuída ao CONANDA, que possui regramento próprio (Lei n.º 8242/91).

Imprescindível destacar que o fato de os Conselhos de Direitos ainda terem pouca autonomia e estrutura, sobretudo no que diz respeito à existência de um corpo técnico que possa razoavelmente subsidiar suas decisões, acaba por atrasar sensivelmente a implementação e aperfeiçoamento da política.

Na totalidade das vezes, o engessamento de sua relação com o órgão estatal ao qual é ligado acaba por redundar em absurda lentidão no que diz respeito a se desincumbir de seus misteres, que nem sempre se fazem a contento, mormente nos Estados e Municípios.

Infelizmente, a precariedade no funcionamento também atinge o próprio CONANDA que, passado mais de um ano da promulgação da Lei n.º 12.594/12, ainda não publicou o Plano Nacional, o que está por atrasar a instituição dos sistemas estaduais e municipais.

A lentidão na publicação do Plano, bem como na instituição do banco de dados, poderá encetar enorme gravame para a consecução dos desígnios do Sinase, porque não obstante a inexistência de tais ferramentas, Estados e Municípios, ainda que, problematicamente, vem executando as medidas dentro de determinado paradigma, difícil de ser alterado quanto mais o tempo passa.

27. Muito embora a União Federal deva elaborar, em parceria com os demais entes Federados, o Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo (nos termos do art. 7º da presente Lei), este deverá, primeiramente, ser submetido à deliberação e aprovação pelo CONANDA.

Reforça o legislador a necessidade do controle e da participação popular nas deliberações das políticas públicas atinentes à área da Infância e adolescência, da qual o sistema socioeducativo não se dissocia.

28. A Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR) foi escolhida como órgão de gestão e de execução do Sinase.

Todavia, como já apontamos anteriormente, outros segmentos do Governo Federal também devem atuar de forma ativa dentro do SINASE, como, por exemplo, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Art. 4º - Compete aos Estados [29]:

I - formular, instituir, coordenar e manter Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo, respeitadas as diretrizes

fixadas pela União [30];

II - elaborar o Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo em conformidade com o Plano Nacional [31];

III - criar, desenvolver e manter programas para a execução das medidas socioeducativas de semiliberdade e internação [32];

IV - editar normas complementares para a organização e funcionamento do seu sistema de atendimento e dos sistemas municipais [33];

V - estabelecer com os Municípios formas de colaboração para o atendimento socioeducativo em meio aberto [34];

VI - prestar assessoria técnica e suplementação financeira aos Municípios para a oferta regular de programas de meio aberto [35 e 36];

VII - garantir o pleno funcionamento do plantão interinstitucional, nos termos previstos no inciso V do art. 88 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente) [37];

VIII - garantir defesa técnica do adolescente a quem se atribua prática de ato infracional [38];

IX - cadastrar-se no Sistema Nacional de Informações sobre o Atendimento Socioeducativo e fornecer regularmente os dados necessários ao povoamento e à atualização do Sistema [39], e

X - cofinanciar, com os demais entes federados, a execução de programas e ações destinados ao atendimento inicial de adolescente apreendido para apuração de ato infracional, bem como aqueles destinados a adolescente a quem foi aplicada medida socioeducativa privativa de liberdade [40].

§ 1º - Ao Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente competem as funções deliberativas e de controle do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo, nos termos previstos no inciso II do art. 88 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), bem como outras definidas na legislação estadual ou distrital [41].

§ 2º - O Plano de que trata o inciso II do caput deste artigo será submetido à deliberação do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente [42].

§ 3º - Competem ao órgão a ser designado no Plano de que trata o inciso II do caput deste artigo as funções executiva e de gestão do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo [43].

29. O Estado, estando nessa posição intermediária entre União e Municípios, acaba absorvendo competências de qualificação/cofinanciamento em relação aos Municípios. Ademais, ainda possui competências próprias específicas da execução direta de medidas socioeducativas privativas de liberdade (internação e semiliberdade), bem como algumas que lhe são peculiares por outros fatores.

30. Com base nas diretrizes fixadas pela União, o Estado deverá estabelecer o seu Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo, estruturando-se através do fornecimento de programas próprios ligados à sua competência (as medidas socioeducativas de meio fechado), bem como coordenar e gerenciar tal sistema.

31. Dispositivo em simetria com o art. 3º, II da presente Lei. A nota de destaque é a de que há prazo estabelecido para que os Estados formulem os seus Planos decenais no prazo de até 360 (trezentos e sessenta) dias após a aprovação do Plano Nacional (art. 7º, § 2º da presente Lei). Todavia, não há prazo para que a União elabore e veja aprovado o Plano Nacional.

32. Como competência própria dos Estados, temos a atribuição relativa ao desenvolvimento de programas próprios para a execução das medidas socioeducativas privativas de liberdade (semiliberdade e internação).

Resta assim fixado que é o Estado quem deve estabelecer, através do seu plano, a organização das unidades de internação e semiliberdade. Assim, o Estado permanecerá como sendo o ente perante o qual devem ser apresentadas as solicitações de vagas de internação e semiliberdade pelo Juiz autor da sentença, quando a medida socioeducativa for desta natureza, nos termos do disposto no Provimento n.º 161/CGJ/2006⁵, que codifica os atos normativos da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais.

Assim, cada Estado deverá se estruturar adequadamente para conseguir desempenhar essa competência, através do estabelecimento dos planos respectivos e da criação de estruturas administrativas para gerenciar e administrar esse sistema.

No Estado de Minas Gerais, as medidas socioeducativas de semiliberdade e internação são gerenciadas através da Subsecretaria de Atendimento às Medidas Socioeducativas (SUASE), vinculada, por sua vez, à Secretaria de Estado de Defesa Social. Para a medida socioeducativa de semiliberdade, há uma Diretoria de Gestão das Medidas de Semiliberdade, ligada à Superintendência de Gestão das Medidas em Meio Aberto e Semiliberdade. Já para a medida socioeducativa de internação, há a Superintendência de Gestão das Medidas Privativas de Liberdade.

Atualmente, o Estado de Minas Gerais executa a medida de semiliberdade em parceria com prefeituras e instituições não governamentais, oferecendo 10 unidades, sendo 8 na capital e 2 no interior do estado. As medidas socioeducativas de internação (tanto provisória quanto definitiva) são executadas em 22 unidades espalhadas em várias regiões do estado. Para as medidas de privação de liberdade, o Estado de Minas Gerais oferece aproximadamente 1100 vagas.

Atualmente, em Minas Gerais apenas o Estado executa as medidas privativas de liberdade. Trata-se de uma escolha política do gestor. Considerando tal dado, dispensa-se o registro no CEDCA, já que apenas as entidades não governamentais carecem de tal formalidade. Contudo, os programas de semiliberdade e de internação devem ser inscritos no Conselho mencionado, o qual, para ser deferido, deverá observar se o programa obedece aos requisitos normativos, inclusive os do Plano Estadual, sob pena de indeferimento.

33. Como mencionamos anteriormente, a fixação da competência dos entes federados é de fundamental importância para que, dentro da repartição das atribuições, as responsabilidades fiquem definidas. Após a edição da presente Lei, por

⁵ Art. 326. Proferida a decisão que aplicar a medida de internação, provisória ou definitiva, o Juiz de Direito determinará a expedição de carta de guia, dirigida à entidade governamental ou não governamental em que a internação deva ser cumprida.

Parágrafo único. A carta de guia conterá, necessariamente, a requisição de internação e transcrição da decisão judicial que determinou a medida, bem como outras informações influentes na urgência da liberação da vaga para a internação.

Art. 327. O adolescente sujeito a internação em estabelecimento educacional deverá permanecer na mesma localidade ou naquela mais próxima do domicílio de seus pais ou responsável. (Caput do art. 327 com redação determinada pelo Provimento nº 167, de 2 de julho de 2007).

§ 1º. Na Comarca de Belo Horizonte o adolescente sujeito a internação deverá ser encaminhado ao Centro de Internação Provisória - CEIP. (§ 1º com redação determinada pelo Provimento nº 167, de 2 de julho de 2007).

§ 2º. Em se tratando de adolescente de outras Comarcas, sendo indispensável o seu encaminhamento ao CEIP, a providência deverá ser antecedida de consulta à administração daquele Centro de Internação e só efetivada após resposta favorável. (§ 2º com redação determinada pelo Provimento nº 167, de 2 de julho de 2007).

Art. 328. Decretada a internação do adolescente, a ser cumprida em estabelecimento administrado pelo Estado de Minas Gerais, o Juiz de Direito da Comarca de origem fará expedir a carta de guia, a ser encaminhada à Superintendência de Atendimento às Medidas Socioeducativas - SAME, da Secretaria de Estado de Defesa Social - SEDS, para a liberação da vaga, contendo:

- I - cópia da sentença;
- II - certidão de nascimento;
- III - relatório psicossocial;
- IV - certidão de antecedentes;
- V - histórico escolar; e

VI - outros documentos que o Juiz de Direito entender necessários. (Caput do art. 328 com redação determinada pelo Provimento nº 167, de 2 de julho de 2007).

Art. 329. A carta de guia será expedida em duas vias, devendo ser encaminhada a segunda via ao Juiz de Direito da Vara da Infância e da Juventude da Comarca responsável pela internação, que determinará a autuação, iniciando o procedimento para o cumprimento da medida socioeducativa do adolescente.

exemplo, não há mais sentido em se direcionar a demanda de vagas para o cumprimento de medida socioeducativa de internação para a União ou para o Município, assim como se torna inviável o ajuizamento de demandas objetivando a construção de centros socioeducativos de cumprimento de medida socioeducativa de internação em face de entes federados que não o Estado.

Do mesmo modo, a União, os Estados e os Municípios não podem oferecer programas de atendimentos fora de suas competências. Aliás, é forçoso ressaltar que a não adequação dos programas já existentes, no prazo de 1 ano a partir da promulgação da presente lei, com a transferência dos programas aos respectivos entes competentes, acarretará a interdição do programa e caracterizará ato de improbidade administrativa do agente responsável nos termos dos artigos 84 e 85 da Lei n.º 12.594/12.

34. Dispositivo em simetria com o art. 3º, inc. VI da presente Lei. A partir dos parâmetros mínimos de organização e funcionamento dos programas e unidades, e dos referenciais técnicos fixados pela União Federal, o Estado poderá, com base em suas peculiaridades, editar normas para a organização e funcionamento de seu sistema, de forma complementar.

Neste particular, faz-se importante destacar que tais normas devem coexistir de forma harmônica nas diversas esferas dos entes federados. As normas estaduais (e municipais) podem detalhar os ditames federais, de modo a propiciar o incremento da proteção ao adolescente em cumprimento de medida socioeducativa, mas não podem suprimir ou diminuir o espectro protetivo estabelecido pela norma federal. As especificidades estaduais não podem suplantar o princípio do não retrocesso.

35. Na posição de ente federado intermediário, o Estado é também responsável, apesar de não poder executar diretamente as medidas socioeducativas em meio aberto, por estabelecer com os Municípios (estes sim, competentes para a execução dessas medidas, nos termos do art. 5º, III da presente lei) formas de colaboração para o atendimento socioeducativo em meio aberto.

Deste modo, para além da competência de prestar assessoria técnica e suplementação financeira aos Municípios (inciso VI do presente artigo), também devem existir outras formas de colaboração, como o compartilhamento de dados e de ações voltadas para a conscientização da primazia das medidas socioeducativas em meio aberto, entre outras.

36. Dispositivo em simetria com o art. 3º, V e VIII da presente lei. Uma vez que incumbe à União prestar assistência técnica para a qualificação e ação em rede dos Sistemas de Atendimento Socioeducativos, bem como cofinanciar, em parceria com os demais entes federados, a execução dos programas de atendimento socioeducativo, também é razoável que ao Estado incumba a prestação dessa assessoria técnica e cofinanciamento em relação às competências específicas do Município, no caso, a oferta regular de programas de atendimento de medida socioeducativa em meio aberto (prestação de serviços à comunidade).

Deste modo, os Estados devem formar linhas de cofinanciamento para os Municípios realizarem seus programas de atendimento socioeducativo em meio aberto, bem como buscar a qualificação constante da rede, prestando assessoria técnica, seja por meio da realização de formação continuada, seja por meio da disponibilização de equipes técnicas que auxiliem os Municípios (especialmente os de pequeno porte) na estruturação de seus programas.

Busca-se o apoio aos Municípios em três vertentes distintas:

- . mobilização e articulação da rede local;
- . suplementação de recursos para o atendimento aos adolescentes;
- . capacitação técnica das equipes dos programas parceiros.

No campo do cofinanciamento, em Minas Gerais, no ano de 2013, dos 208 Municípios que contam com o equipamento CREAS⁶, 92 receberam recursos para executar as medidas socioeducativas em meio aberto. Atualmente, para os

⁶ De acordo a definição expressa na Lei N° 12.435/2011, o CREAS (Centro de Referência Especializado em Assistência Social) é a unidade pública estatal de abrangência municipal ou regional que tem como papel constituir-se em lócus de

Municípios do Estado de Minas Gerais, são três as modalidades de financiamento: o do SUAS (federal, implementado pelo MDS), o do “Piso Mineiro” (que é a contrapartida do Estado para o SUAS) e o de convênio com a SUASE (Subsecretaria de Atendimento às Medidas em Meio Aberto). No total, 219 Municípios possuem CREAS ou recebem recursos específicos para executarem as medidas socioeducativas em meio aberto. Através destes convênios, a SUASE apoia, em 25 Municípios, com o cofinanciamento de 2.170 vagas para as medidas socioeducativas em meio aberto. Importante frisar, que as somas mencionadas podem ser cumuladas

No que diz respeito ao Piso Mineiro, uma modalidade de cofinanciamento, destina-se ela ao custeio dos serviços socioassistenciais (entre os quais a execução de medida socioeducativa em meio aberto). Ela é oriunda da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDESE) e possui valor de R\$ 2,20 (dois reais e vinte centavos) por família cadastrada no respectivo cadastro do SUAS (CadÚnico⁷). Todos os 853 (oitocentos e cinquenta e três) Municípios mineiros devem receber tais recursos, que variam de acordos com o número de famílias/indivíduos em situação de vulnerabilidade econômica, inseridos no CadÚnico. O diferencial desse recurso é a discricionariedade que o gestor municipal possui para direcionar o montante recebido para atender as maiores demandas daquela localidade no campo da assistência social, inclusive as medidas socioeducativas em meio aberto.

37. O artigo 88, inciso V do ECA estabelece a necessidade de integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional.

Portanto, há a necessidade de articulação entre estes atores do Sistema de Garantia de Direitos, para a instituição destes espaços, que, no Estado de Minas Gerais, assiste apenas na capital, Belo Horizonte.

É neste esboço que incumbe aos Estados a garantia do pleno funcionamento destas estruturas para o funcionamento dos plantões interinstitucionais.

referência, nos territórios, da oferta de trabalho social especializado no SUAS a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos.

Sua implantação, funcionamento e a oferta direta dos serviços constituem responsabilidades do poder público local e, no caso dos CREAS Regionais, do Estado e municípios envolvidos, conforme pactuação de responsabilidades. Devido à natureza público-estatal, os CREAS não podem ser administrados por organizações de natureza privada sem fins lucrativos.

Dada à especificidade das situações vivenciadas, os serviços ofertados pelo CREAS não podem sofrer interrupções, seja por questões relativas à alternância da gestão ou qualquer outro motivo. O Ministério de Desenvolvimento Social esclarece que as funções do Creas são as seguintes:

O papel do CREAS no SUAS, portanto, define suas competências que, de modo geral, compreendem:

Ofertar e referenciar serviços especializados de caráter continuado para famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, por violação de direitos, conforme dispõe a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, estando entre eles a execução das medidas em meio aberto (prestação de serviços e liberdade assistida);

A gestão dos processos de trabalho na Unidade, incluindo a coordenação técnica e administrativa, da equipe, o planejamento, monitoramento e avaliação das ações, a organização e execução direta do trabalho social no âmbito dos serviços ofertados, o relacionamento cotidiano com a rede e o registro de informações, sem prejuízo das competências do órgão gestor de assistência social em relação à Unidade.

⁷ O Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), regulamentado pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, funciona como um instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda. É utilizado, obrigatoriamente, para a seleção de beneficiários e para integração de programas sociais do governo federal.

Devem ser cadastradas as famílias com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa. Famílias com renda superior a esse critério poderão ser incluídas no CadÚnico, desde que sua inclusão esteja vinculada à seleção ou ao acompanhamento de programas sociais implementados pela União, estados ou municípios.

O CadÚnico é constituído por sua base de dados, instrumentos, procedimentos e sistemas eletrônicos, e sua base de informações pode ser usada pelos governos municipais, estaduais e federal para obter o diagnóstico socioeconômico das famílias cadastradas. Dessa forma, o CadÚnico possibilita a análise das principais necessidades das famílias cadastradas e auxilia o poder público na formulação e gestão de políticas voltadas a esse segmento da população.

O cadastramento das famílias é executado pelos municípios por meio da coleta de dados das famílias de baixa renda em formulário específico para esse fim.

A ideia que permeia a constituição desses espaços é a realização de um atendimento integrado e, sobretudo, ágil no atendimento do adolescente a quem se atribua a prática de ato infracional.

Assim, após a sua apreensão, ele deverá ser encaminhado diretamente para a oitiva informal, nos termos do disposto no art. 179 do ECA, e, conforme a gravidade do ato infracional, poderá desde já ser beneficiado com a remissão, com ou sem imposição de medida socioeducativa, que, se o caso, já será homologada pelo juízo da infância, com encaminhamento, também imediato, à equipe do serviço socioeducativo. Com isto, o adolescente sai do plantão interinstitucional em poucas horas, já com a medida socioeducativa definida e encaminhada.

Observe-se que este tipo de atendimento combate a sensação perniciosa de impunidade, pois há uma resposta quase que imediata à (suposta) prática do ato infracional. Além disto, com a imediata responsabilização, torna-se evidente para o adolescente a desaprovação que o ato cometido por ele apresenta.

38. É obrigação de o Estado garantir a defesa técnica do adolescente a quem se atribua a prática de ato infracional. A necessidade de defesa técnica é primado da garantia constitucional do contraditório e da ampla defesa, vertentes do devido processo legal.

Por se tratar de procedimento que pode culminar com a aplicação de uma medida que também se apresenta como sanção estatal, de cumprimento obrigatório, necessário que se garanta, durante todas as fases do feito, a presença de defesa técnica, como já disciplinava o art. 111, inciso III do ECA.

Assim sendo, do mesmo modo que é o Estado (em sentido amplo) quem irá diligenciar para que existam Promotores de Justiça responsáveis pela oferta das representações, bem como dos Juízes que decidirão pela aplicação das medidas, deve ser ele o ente federado responsável pela garantia, também, da defesa técnica. Tal mister pode ser realizado através da Defensoria Pública, em quadros próprios, quanto por meio da indicação de advogados dativos, com custeio de seus honorários pelo Estado, onde a Defensoria Pública ainda não se encontre instalada ou, por qualquer razão, não atenda a essas determinadas demandas, o que no Estado de Minas Gerais acontece em dezenas de Comarcas.

39. Dispositivo em simetria com o art. 3º, inciso IV da presente lei. De nada adiantaria a existência de um Sistema Nacional de Informações de Atendimento Socioeducativo se os entes federados não se comprometerem com a sua própria inscrição e com o fornecimento sistemático e regular das respectivas informações a fim de alimentar o referido sistema. Um banco de dados só funciona se for alimentando constantemente, para que as análises referentes aos dados coletados possam refletir, com cientificidade, a realidade que se deseja conhecer ou modificar. Um banco de dados desatualizado ou sem todas as informações pertinentes não fornece nenhum tipo de segurança ou confiabilidade.

40. O presente dispositivo conecta-se com o teor do inciso VII do presente artigo. É imprescindível que o Estado, em parceria com os demais entes federativos, possa auxiliar na estruturação dos espaços para o atendimento inicial (também chamado de “acolhida”) do adolescente apreendido para a apuração de ato infracional, bem como das unidades destinadas ao cumprimento das medidas socioeducativas privativa de liberdade (internação e semiliberdade).

É absolutamente inaceitável, ante os comandos legais pertinentes - em especial os arts. 112, VI, 185 caput e seu § 2º, bem como a conduta criminosa descrita no art. 235, todos do ECA, e a Resolução CNMP n.º 67/2011 - que ainda nos deparemos com adolescentes apreendidos (de forma provisória ou definitiva) em cadeias públicas ou presídios, ainda que em espaços separados dos adultos. A metodologia socioeducativa, nessas unidades prisionais, é completamente inexequível. Desse modo, acaba-se violando direitos relativos aos adolescentes, bem como se desvirtua a medida socioeducativa aplicada, transformando-a em instrumento de mera retributividade, verdadeira pena de prisão (inaplicável aos adolescentes), com todas as suas consequências desastrosas para a concretização dos objetivos e finalidades das medidas socioeducativas.

Os Estados devem se adequar, em parceria com os demais entes federados, para a estruturação destas unidades, em conformidade com a demanda, com vistas ao cumprimento dos comandos legais supramencionados.

41. Dispositivo em simetria com o § 2º do art. 3º da presente lei. O que, no plano federal, incumbe ao CONANDA em

relação às funções de deliberação e controle do Sinase, no plano estadual incumbirá ao Conselho Estadual Dos Direitos da Criança e do Adolescente, frente ao Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo.

42. Dispositivo em simetria com o § 3º do art. 3º da presente lei.

43. Dispositivo em simetria com o § 4º do art. 3º da presente lei. Muito embora ela já tenha estabelecido, no plano federal, que as funções executiva e de gestão do Sinase incumbem à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR), tal determinação não foi fixada em relação aos Estados. A medida, de bom alvitre, permite que os próprios Estados, de forma discricionária e dentro de suas diversas estruturas, escolham qual o órgão que melhor poderá desempenhar essa relevante função.

Contudo, os Estados deverão realizar tal escolha através do estabelecido nos Planos Estaduais de Atendimento Socioeducativo respectivos.

Art. 5º - Compete aos Municípios [44]:

I - formular, instituir, coordenar e manter o Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo, respeitadas as diretrizes fixadas pela União e pelo respectivo Estado [45];

II - elaborar o Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo, em conformidade com o Plano Nacional e o respectivo Plano Estadual [46]

III - criar e manter programas de atendimento para a execução das medidas socioeducativas em meio aberto [47 e 48];

IV - editar normas complementares para a organização e funcionamento dos programas do seu Sistema de Atendimento Socioeducativo [49];

V - cadastrar-se no Sistema Nacional de Informações sobre o Atendimento Socioeducativo e fornecer regularmente os dados necessários ao povoamento e à atualização do Sistema [50] e,

VI - cofinanciar, conjuntamente com os demais entes federados, a execução de programas e ações destinados ao atendimento inicial de adolescente apreendido para apuração de ato infracional, bem como aqueles destinados a adolescente a quem foi aplicada medida socioeducativa em meio aberto [51];

§ 1º - Para garantir a oferta de programa de atendimento socioeducativo de meio aberto, os Municípios podem instituir os consórcios dos quais trata a Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências, ou qualquer outro instrumento jurídico adequado, como forma de compartilhar responsabilidades [52].

§ 2º - Ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente competem as funções deliberativas e de controle do Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo, nos termos previstos no inciso II do art. 88 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), bem como outras definidas na legislação municipal [53].

§ 3º - O Plano de que trata o inciso II do caput deste artigo será submetido à deliberação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. [54].

§ 4º - Competem ao órgão a ser designado no Plano de que trata o inciso II do caput deste artigo as funções executiva e de gestão do Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo [55].

44. Por ser o menor dos entes federativos, o Município, possui competências específicas próprias, e, para a sua execução, deverá contar com assistência técnica e cofinanciamento por parte do Estado respectivo e da União.

45. Dispositivo em simetria com o art. 4º, I da presente lei. O Município deverá instituir seu próprio Sistema de Atendimento Socioeducativo, respeitadas as diretrizes fixadas pela União e pelo Estado respectivo, observadas as suas competências específicas (por exemplo, a execução das medidas socioeducativas em meio aberto: liberdade assistida e

prestação de serviços à comunidade).

46. Dispositivo em simetria com os arts. 3º, II e 4º, II, ambos da presente lei, devendo ser observadas as peculiaridades de cada estrutura municipal, que, aliás, é a razão de ser das competências municipais (art. 30, I e II da Constituição Federal).

47. As medidas socioeducativas em meio aberto (liberdade assistida, prestação de serviços à comunidade, reparação do dano e advertência) em geral, e, especialmente, as que exigem autos de execução - liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade -, por expressa disposição constitucional e legal, devem possuir preferência em relação às medidas socioeducativas privativas de liberdade (semiliberdade e internação). Não por acaso, as medidas socioeducativas privativas de liberdade são informadas pelos princípios da brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento (art. 227, §3º, inc. V da Constituição Federal e art. 121, caput e o §2º do art. 120, estes do ECA, bem como os arts. 35, incs. V e IX e o §3º do art. 43, estes da presente lei).

Por outro lado, a ausência de uma política pública sistêmica, integrada e pujante de estruturação das medidas socioeducativas em meio aberto cria um vazio incontornável para que os Estados consigam prover todas as solicitações de vagas no regime fechado.

É certo que a imensa maioria dos adolescentes que praticam atos infracionais não inicia sua vida infracional no cometimento de atos graves, que venham a ensejar, de pronto, uma medida socioeducativa privativa de liberdade. Todavia, a ausência, justamente em razão da falta do serviço pelo Município, de resposta estatal, pronta, ágil e eficiente, ante as primeiras práticas de atos infracionais de menor gravidade gera, no autor, a sensação de impunidade, que provavelmente pode lhe estimular a reiteração de atos desta natureza, inclusive na prática de atos infracionais de maior gravidade, como que em uma escalada infracional.

Contudo, como essa resposta ágil e individualizada não ocorre (ao menos, não nos moldes previstos pelo Sinase), constatamos, quando da apreensão de adolescentes por atos infracionais de renomada gravidade, uma longa sequência pretérita de atos menores que, em razão da ausência dos serviços de Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade, sequer foram sentenciados, ou sequer representados, o que é, indubitavelmente também uma omissão lamentável do Sistema de Justiça. As duas omissões somadas acabam por colaborar decisivamente para a falta de responsabilização e possível reiteração infracional, culminando-se, possivelmente, no cometimento de atos infracionais graves, que reclamarão a privação de liberdade, muito mais cara para o Estado.

Portanto, é interesse de todos, sobretudo da sociedade, que os Municípios se estruturem, e de maneira rápida, nos termos do Sinase, para o oferecimento regular e integral de vagas em programas de medida socioeducativa em meio aberto.

48. Tanto entidades governamentais quanto as não governamentais podem executar as medidas de meio aberto, e até mesmo as privativas de liberdade, possibilidade que consta expressamente do ECA, no § 1º do art. 90⁸. As entidades, governamentais ou não, deverão inscrever seus programas no Conselho Municipal, se de meio aberto, ou no Conselho Estadual, se de privação de liberdade. O Conselho de Direitos, para deferir a inscrição do programa, deverá examinar se o programa está em consonância com o ECA e com a Lei do Sinase, detendo-se em questões sobre metodologia, instalações, número de profissionais e de adolescentes atendidos, projeto político pedagógico (PPP), regimento interno, etc.. Nesse ponto, não se deve confundir registro com inscrição do programa, embora ambos se façam perante o

⁸ Art. 90. As entidades de atendimento são responsáveis pela manutenção das próprias unidades, assim como pelo planejamento e execução de programas de proteção e sócioeducativos destinados a crianças e adolescentes, em regime de:

[...]

V - prestação de serviços à comunidade;

VI - liberdade assistida;

Parágrafo único. As entidades governamentais e não-governamentais deverão proceder à inscrição de seus programas, especificando os regimes de atendimento, na forma definida neste artigo, junto ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, o qual manterá registro das inscrições e de suas alterações, do que fará comunicação ao Conselho Tutelar e à autoridade judiciária.

Conselho dos Direitos de Crianças e Adolescentes. O primeiro é o ato por meio do qual a entidade informa oficialmente sua existência ao Sistema de Garantia de Direitos (Conselho de Direitos, Conselho Tutelar, Judiciário e Ministério Público, que podem fiscalizá-los a qualquer tempo), sendo requisito apenas para as não governamentais porque as públicas decorrem do poder de império da administração pública e são oficiais, dispensando-se esta formalidade.

Ressalte-se que para o registro, basta a documentação prevista na Resolução do referido Conselho sobre o tema. Já a inscrição do programa deve ser feita por ambas as espécies de entidade, havendo, nesse caso, a necessidade de uma avaliação de mérito por parte dos Conselheiros de Direitos sobre a conveniência, a oportunidade e sua subsunção aos requisitos normativos (não só às leis, mas também às Resoluções dos Conselhos nos três níveis federativos).

Se sua atuação for local (em apenas um Município), e a execução disser respeito às medidas de meio aberto, sua inscrição deverá ser feita no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Se a atuação for regional (em mais de um Município), além da inscrição em cada um dos Conselhos Municipais, poderá também se registrar no Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Se executar as privativas de liberdade, deverá ter registro e inscrição do programa do Conselho Estadual.

	MEIO ABERTO NO CREAS	MEIO ABERTO FORA DO CREAS
Registro Municipal	CMDCA e CMAS	CMDCA
Regional (mais de um Município)	CMDCA e CMAS de cada um dos Municípios, com faculdade de registro no CEDCA	CMDCA de cada um dos Municípios, com faculdade de registro no CEDCA
Inscrição Municipal	CMDCA e CMAS	
Regional (mais de um Município)	CMDCA e CMAS de cada um dos Municípios	CMDCA de cada um dos Municípios

Outro aspecto a ser abordado é o da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, disposta na Resolução CNAS n.º 109/2009, que prevê a possibilidade de o CREAS (Centro de Referência Especializado em Assistência Social), equipamento que deve existir nos Municípios com mais de 20 mil habitantes, executar as medidas socioeducativas em meio aberto, desde que existente a demanda. Para isto poderá receber verba do governo estadual e do federal (cofinanciamento). Isto porque houve uma escolha do Sistema Único de Assistência Social em categorizar as medidas socioeducativas em meio aberto como serviços de assistência social.

Neste ponto, importante destacar que, embora haja esta previsão em ato normativo fixado pelo CNAS, há possibilidade da execução do programa ser feita por entidade governamental que não o CREAS, ou até mesmo por uma não governamental, como dissemos acima. O CMDCA tem autonomia para escolher quem será o responsável pela execução, lembrando que uma Resolução do CNAS não é de observação cogente para o Município, e nem revoga o ECA porque hierarquicamente inferior. Assim, é preciso destacar que existe esta possibilidade de escolha.

Evidentemente que o fato de já haver certa estruturação (tipificação do serviço, descrição da equipe e custeio) no âmbito da assistência social, facilita a execução nesta área, segundo os parâmetros já existentes.

Se o CMDCA escolher executar o programa no CREAS, poderá ele estabelecer parcerias e convênios com outras entidades para o atendimento, por exemplo, da prestação de serviços à comunidade. Do mesmo modo, deverá articular-se para realizar atendimentos em rede relativos aos campos da saúde, educação, profissionalização, entre outros.

Todavia, há um problema de ordem prática que impede que os Municípios aquiesçam a este modelo já desenhado. A implantação do CREAS, na forma delineada pela Lei n.º 12.435/11, pode ser feita a partir de Municípios considerados de “pequeno porte II” (de 20.001 a 50.000 habitantes). No Estado de Minas Gerais este requisito consubstancia-se em uma dificuldade, considerando que mais de 80% dos Municípios tem menos do que 20 mil habitantes.

É claro que o fato de o Município não ter CREAS, ou ter menos do que 20 mil habitantes, não o isenta da obrigatoriedade da prestação deste serviço, bem como de nenhum outro. Mas a impossibilidade de não ter o CREAS e o respectivo cofinanciamento traduz-se em uma dificuldade que deve ser superada.

Nessas hipóteses, sugere-se que o atendimento seja regionalizado, com equipes itinerantes. Embora seja uma possibilidade jurídica, cogita-se acertadamente de uma hipótese de perda de eficiência em razão da complexidade da atividade. De todo o modo, em caso de regionalização, deverá ela ser arbitrada pelo gestor estadual (SEDESE), que tem condições técnicas para avaliar a conveniência da regionalização.

Ainda é importante destacar que, mesmo tendo o Município menos de 20 mil habitantes, ele poderá ter o CREAS. Contudo, não disporá dos aportes oferecidos pela União.

Caso o Município, mesmo o de pequeno porte I, sinta a necessidade da criação de uma estrutura própria de atendimento socioeducativo em meio aberto, poderá fazê-lo independentemente da criação física do CREAS. Pode ser determinada a designação de uma equipe técnica específica para o acompanhamento das medidas socioeducativas em meio aberto, ligada, por exemplo, à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (ou estrutura que execute as mesmas funções no âmbito do Município). Recomenda-se que a equipe interprofissional que execute as medidas em meio aberto seja exclusiva, o que significa dizer que os demais serviços socioassistenciais deverão ser prestados por equipe diversa.

Este é um dado que vem sendo confirmado na prática. A inexistência do CREAS no Município, portanto, não pode e nem deve inviabilizar a estruturação dos programas de atendimento de medida socioeducativa em meio aberto.

Desta forma, resta estabelecida a competência própria municipal para (com ou sem CREAS) criar e manter programas de execução das medidas socioeducativas em meio aberto.

49. Para o desempenho efetivo de tal competência, os Municípios devem receber assistência técnica e recursos financeiros oriundos da União e dos Estados, conforme mencionamos nos comentários aos arts. 3º, VIII e 4º, V e IV, ambos da presente Lei.

50. Dispositivo em simetria com os arts. 3º, III e V e 4º, IV, todos da presente lei, também com observância, pelos

Municípios, das diretrizes estabelecidas nos planos federal e estadual, com a mesma ressalva decorrente do princípio do não retrocesso social.

51. Dispositivo em simetria com os arts. 3º, IV e 4º, IX, ambos da presente lei.

52. Atento às peculiaridades de cada Município, especialmente num país de proporções continentais, com imensas desigualdades no campo econômico e social, o legislador confere a possibilidade da realização de consórcios intermunicipais (ou outros instrumentos jurídico adequado, como, por exemplo, convênios e parcerias) para a estruturação dos programas de execução de medida socioeducativa em meio aberto.

A saída encontrada pela lei, quase uma sugestão aos Municípios menores, vem atender, de um lado, a necessidade de que todos os Municípios (independentemente do seu porte) possuam programas referenciados no atendimento socioeducativo das medidas em meio aberto, bem como minimiza os impactos financeiros decorrentes de uma estruturação autônoma e isolada de cada Município, ainda mais quando a demanda de adolescentes no cumprimento das medidas socioeducativas em meio aberto, naquele determinado Município, não justifique a criação de uma estrutura física, com equipe técnica própria.

53. Dispositivo em simetria com o §2º do art. 3º e §1º do art. 4º, ambos da presente lei.

54. Dispositivo em simetria com o §3º do art. 3º e §2º do art. 4º, ambos da presente lei.

55. Dispositivo em simetria com o §4º do art. 3º e §3º do art. 4º, ambos da presente lei.

Art. 6º - Ao Distrito Federal cabem, cumulativamente, as competências dos Estados e dos Municípios [56].

56. O Distrito Federal, onde está sediada a capital do país (Brasília) é, por definição constitucional, uma estrutura componente da organização político-administrativa República Federativa do Brasil, de forma indissolúvel e autônoma, não podendo ser dividido em Municípios (embora se saiba que, em seu território, existam várias cidades-satélites),

Em consonância com o dispositivo constitucional de repartição de competências previsto no §1º do artigo 32 da Constituição Federal, o Distrito Federal possui, de forma cumulativa, as competências dos Estados e dos Municípios, vale dizer, todas as competências previstas nos arts. 4º e 5º da presente lei.

CAPÍTULO III

DOS PLANOS DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO [57]

Art. 7º O Plano de que trata o inciso II do art. 3º desta Lei [57] deverá incluir um diagnóstico da situação do Sinase [58], as diretrizes [59], os objetivos [60], as metas, as prioridades [61] e as formas de financiamento [62] e gestão das ações de atendimento para os 10 (dez) anos seguintes [63], em sintonia com os princípios elencados na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.

§ 1º As normas nacionais de referência para o atendimento socioeducativo devem constituir anexo ao Plano de que trata o inciso II do art. 3º desta Lei.

§ 2º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, com base no Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo, elaborar seus planos decenais correspondentes, em até 360 (trezentos e sessenta) dias a partir da aprovação do Plano Nacional [64].

57. O plano mencionado no art. 3º, inciso II é o Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo. O plano, que foi publicado na edição do Diário Oficial da União de 20-11-2013, possui quatro eixos de atuação: Gestão do SINASE; Qualificação do atendimento; Participação cidadã dos adolescentes; e Sistema de Justiça e Segurança. Também constam do documento outros 13 objetivos e 73 metas. Ações e metas deverão passar por avaliações em três períodos: 2014/2015;

O Plano do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo foi construído com base no diagnóstico situacional do atendimento socioeducativo, nas propostas deliberadas na IX Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, no Plano Decenal dos Direitos da Criança e do Adolescente e no Plano Nacional de Direitos Humanos III – PNDH 3. São documentos ancorados à Constituição Federal, à Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, às Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude, às Regras das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens com restrição de liberdade, ao ECA, à Resolução 119/2006 do CONANDA e à Lei Federal 12.594/2012. (disponível em: <http://www.sdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/plano-nacional-de-atendimento-socioeducativo-diretrizes-e-eixos-operativos-para-o-sinase>)

58. O diagnóstico da situação atual do Sinase envolveu a análise de diversos dados já constantes de banco de dados públicos e privados. O Plano traçou, de forma minuciosa, o marco situacional geral do sistema socioeducativo do Brasil pois, para modificar a realidade, temos que conhecê-la. Os muitos estudos e experiências analisados demonstraram o quanto o sistema socioeducativo ainda não incorporou nem universalizou em sua prática todos os avanços consolidados na legislação. Segundo dados constantes do texto do Plano Nacional, a população adolescente (12 a 18 anos incompletos) soma pouco mais de 20 milhões de pessoas. Menos de um adolescente em cada mil (0,094%) cumpre medidas socioeducativas. Em números absolutos, em 2011 havia 19.595 adolescentes cumprindo medida em regime fechado e 88.022, em meio aberto (prestação de serviços à comunidade ou liberdade assistida). Remetemos o leitor à leitura do item 2 do Plano Nacional para melhor conhecimento do diagnóstico da realidade brasileira.

59. Foram elencados como diretrizes, no Plano Nacional: a) Garantia da qualidade do atendimento socioeducativo de acordo com os parâmetros do SINASE; b) Focar a socioeducação por meio da construção de novos projetos pactuados com os adolescentes e famílias, consubstanciados em Planos Individuais de Atendimento; c) Incentivar o protagonismo, participação e autonomia de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa e de suas famílias; d) Primazia das medidas socioeducativas em meio aberto; e) Humanizar as Unidades de Internação, garantindo a incolumidade, integridade física e mental e segurança do/a adolescente e dos profissionais que trabalham no interior das unidades socioeducativas; f) Criar mecanismos que previnam e mediem situações de conflitos e estabelecer práticas restaurativas; g) Garantir o acesso do adolescente à Justiça (Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública) e o direito de ser ouvido sempre que requerer; h) Garantir as visitas familiares e íntimas, com ênfase na convivência com os parceiros/as, filhos/as e genitores, além da participação da família na condução da política socioeducativa; i) Garantir o direito à sexualidade e saúde reprodutiva, respeitando a identidade de gênero e a orientação sexual; j) Garantir a oferta e acesso à educação de qualidade, à profissionalização, às atividades esportivas, de lazer e de cultura no centro de internação e na articulação da rede, em meio aberto e semiliberdade; k) Garantir o direito à educação para os adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas e egressos, considerando sua condição singular como estudantes e reconhecendo a escolarização como elemento estruturante do sistema socioeducativo; l) Garantir o acesso à programas de saúde integral; m) Garantir ao adolescente o direito de reavaliação e progressão da medida socioeducativa; n) Garantia da unidade na gestão do SINASE, por meio da gestão compartilhada entre as três esferas de governo, através do mecanismo de cofinanciamento; o) Integração operacional dos órgãos que compõem o sistema (art. 8º, da LF nº 12.594/2012); p) Valorizar os profissionais da socioeducação e promover formação continuada; q) Garantir a autonomia dos Conselhos dos Direitos nas deliberações, controle social e fiscalização do Plano e do SINASE. r) Ter regras claras de convivência institucional definidas em regimentos internos apropriados por toda a comunidade socioeducativa e o) Garantir ao adolescente de reavaliação e progressão da medida socioeducativa.

60. O Plano Nacional Socioeducativo elenca treze objetivos: 1. Instalação das coordenações estaduais e municipais do SINASE; 2. Implantação e implementação da política de cofinanciamento; 3. Incentivar a implantação dos Comitês Intersetoriais do SINASE; 4. Instituir o sistema Nacional de Avaliação e Acompanhamento do Sistema Socioeducativo; 5. Implantação da Escola Nacional do Sinase; 6. Implantação e implementação das políticas setoriais que atuam no Sistema Socioeducativo; 7. Qualificação do atendimento socioeducativo: Da parametrização do SINASE; 8. Qualificação do atendimento socioeducativo: Dos profissionais do SINASE; 9. Qualificação do atendimento socioeducativo: Ao adolescente; 10. Qualificação do atendimento socioeducativo: Do enfrentamento da Violência Institucional; 11. Qualificação do atendimento socioeducativo: Da Infraestrutura; 12. Implantação de instrumentos e mecanismos de participação que fortaleçam o controle social e 13. Fortalecimento do Sistema de Justiça e Sistema de Segurança Pública.

61. Para o atingimento dos treze objetivos propostos no Plano Nacional, foram previstas 77 metas a serem cumpridas.

62. O Sinase deve ser cofinanciado pelos três entes Federados. Nos termos do art. 3o. da lei 12594/2012, compete à União: III - prestar assistência técnica e suplementação financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas e VIII - financiar, com os demais entes federados, a execução de programas e serviços do Sinase. Aos Estados compete, nos termos do art. 4o: II - criar, desenvolver e manter programas para a execução das medidas socioeducativas de semiliberdade e internação; VI - prestar assessoria técnica e suplementação financeira aos Municípios para a oferta regular de programas de meio aberto e X - cofinanciar, com os demais entes federados, a execução de programas e ações destinados ao atendimento inicial de adolescente apreendido para apuração de ato infracional, bem como aqueles destinados a adolescente a quem foi aplicada medida socioeducativa privativa de liberdade. Aos Municípios, por seu turno, compete, nos termos do art. 5o: III - criar e manter programas de atendimento para a execução das medidas socioeducativas em meio aberto e VI - cofinanciar, conjuntamente com os demais entes federados, a execução de programas e ações destinados ao atendimento inicial de adolescente apreendido para apuração de ato infracional, bem como aqueles destinados a adolescente a quem foi aplicada medida socioeducativa em meio aberto. A lei do Sinase ainda prevê outras formas de cofinanciamento nos artigos 30 a 34.

63. Um plano decenal evidencia, em primeiro lugar, que não se trata de compromisso assumido por um governo, mas sim pelo Estado Brasileiro, retirando-lhe, portanto, qualquer caráter político-partidário. Os problemas que o sistema socioeducativo enfrenta, os problemas econômicos e sociais do país, as diferenças regionais, as mudanças tecnológicas que ocorrem no mundo, a ineficiência de sua organização e gestão e a urgência em se dar resposta estatal condizente com os atuais níveis de violência infantojuvenil registrados no país, coloca como imprescindível e urgente a definição de objetivos a curto, médio e longo prazos, de estratégias e instrumentos operacionais compactuados entre todos os que têm responsabilidade pelo sistema, de forma a evitar desperdício de recursos financeiros e humanos. O que o Plano busca é que todos os responsáveis pela sistema socioeducativo olhem na mesma direção, concentrando recursos e esforços para a solução de problemas que são comuns, cruciais e urgentes.

64. O prazo legal para elaboração dos planos estaduais e municipais de atendimento socioeducativo já se iniciou, pois houve, no dia 20 de novembro de 2013, a publicação do Plano Nacional Socioeducativo.

Art. 8º Os Planos de Atendimento Socioeducativo deverão, obrigatoriamente, prever ações articuladas [64-A] nas áreas de educação, saúde, assistência social, cultura, capacitação para o trabalho e esporte, para os adolescentes atendidos, em conformidade com os princípios elencados na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente).

Parágrafo único. Os Poderes Legislativos federal, estaduais, distrital e municipais, por meio de suas comissões temáticas pertinentes [64-B], acompanharão a execução dos Planos de Atendimento Socioeducativo dos respectivos entes federados.

64-A. Da cartilha “Sinase – Perguntas e Respostas”, elaborada pelo Centro de Apoio Operacional às Promotorias da Infância e Juventude do Estado do Paraná, extraímos que: A elaboração do Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo é uma tarefa complexa, que por força do disposto na própria Lei nº 12.594/2012, relativa ao SINASE, demanda uma abordagem eminentemente interdisciplinar, considerando, inclusive, a necessidade de execução das ações a ele correspondentes de forma intersetorial. (...) Quando se fala em “Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo”, estamos falando do planejamento de uma política pública eminentemente intersetorial que, como tal, logicamente não pode ficar a cargo apenas de um setor da administração (ou pior, de um único “equipamento” - com é o caso do CREAS - ou de uma única pessoa), seja ele qual for. (...) É preciso lembrar, ademais, que as ações previstas no “Plano Municipal” serão também executadas por profissionais e setores diversos, que devem se sentir “parte integrante” do “processo de construção” daquele instrumento (e da própria política municipal socioeducativa que ele traduz), inclusive como forma de quebrar qualquer “resistência” quanto ao atendimento desta demanda ou divergência (sob o ponto de vista técnico) em relação a determinada abordagem prevista, que não tenha sido suficientemente debatida e/ou esclarecida quanto a seu propósito. Para que qualquer “Plano” ou política pública seja elaborada e implementada (ao menos, para que isto ocorra de forma adequada e eficaz), é fundamental o diálogo entre os profissionais de diversas áreas corresponsáveis tanto pelo planejamento em si, quanto pela execução das ações respectivas, pois é preciso que todos estejam “falando a mesma linguagem”, cientes de seu papel e conscientes da importância da colaboração e cooperação mútuas para que o

objetivo comum (que não é o “atendimento formal”, mas sim, em última análise – a “proteção integral” do adolescente atendido e sua família) seja alcançado. A cartilha encontra-se disponível em:

<http://www.crianca.caop.mp.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=1198>.

64-B. As comissões são órgãos de caráter eminentemente técnico, copartícipes do processo legislativo e das atividades de fiscalização e controle da administração pública. São permanentes quando integram a estrutura institucional da Casa Legislativa e são especializadas em assuntos determinados por campo temático ou área de atividade. As comissões temporárias são criadas exclusivamente para o cumprimento de determinada tarefa. Podem ocorrer na forma de comissão de inquérito, comissão especial ou comissão externa. As comissões temáticas permanentes, por seu turno, não têm prazo de duração e devem se manifestar sobre a matéria específica, antes do texto ser encaminhado para votação na Casa Legislativa.

CAPÍTULO IV DOS PROGRAMAS DE ATENDIMENTO

Seção I

Disposições Gerais

Art. 9º Os Estados e o Distrito Federal inscreverão seus programas [65] de atendimento e alterações no Conselho Estadual ou Distrital dos Direitos da Criança e do Adolescente, conforme o caso.

65. A rigor, a previsão contida nesse artigo seria desnecessária, tendo em vista o disposto no art. 90, §1º do Estatuto da Criança e do Adolescente, que cuida expressamente da necessidade de inscrição dos programas de atendimento e das respectivas alterações, seja para as entidades governamentais ou não governamentais. Entretanto, a vantagem do art. 9º desta lei é afastar qualquer dúvida sobre qual o Conselho de Direitos competente para eventual registro e inscrição dos programas de atendimento.

Conforme previsto nos arts. 4º, III e 6º da Lei n.º 12.594/12, competem aos Estados e ao Distrito Federal criar, desenvolver e manter programas para a execução das medidas socioeducativas de semiliberdade e internação. Portanto, os planos de trabalho e programas de atendimento referentes à execução dessas medidas em meio fechado devem ser inscritos junto ao Conselho Estadual ou Distrital dos Direitos da Criança e do Adolescente, conforme o caso, os quais têm sua sede, em regra, nas capitais dos estados da federação.

O referido dispositivo, contudo, não foi claro ao disciplinar se esses conselhos estaduais também teriam a atribuição para o registro⁹ das entidades de atendimento que executam as medidas de internação e semiliberdade. Destaca-se que os arts. 1º, §5º e 2º dessa Lei, seguindo a previsão do art. 90 da Lei nº 8.069/90, conferem aos Estados e aos Municípios a liberdade de organização de seus respectivos sistemas de atendimento socioeducativo e a possibilidade de que as medidas em meio fechado sejam executadas por entidades não governamentais.

Nesses casos, conforme determina o art. 91 da Lei nº 8.069/90, será necessário que a entidade de atendimento (pessoa jurídica de direito privado) seja registrada no Conselho de Direitos.

Diante da omissão legal em se tratar da competência para o registro dessas entidades, entende-se que, por interpretação analógica do dispositivo, deve pertencer aos conselhos estaduais e distrital tal atribuição.

Saliente-se que a responsabilidade dos Conselhos de Direitos pelo registro das entidades e inscrição dos programas advém da sua natureza de órgão deliberativo e controlador das ações que compõem a política de atendimento de crianças e adolescentes.

⁹ De acordo com a redação do Estatuto da Criança e do Adolescente, o *registro* é condição necessária para o funcionamento das entidades de atendimento *não governamentais* (art. 91), ao passo que a *inscrição* dos programas de atendimento é exigência que se estende tanto às entidades governamentais quanto não governamentais (art. 90, §1º).

Para que os Conselhos de Direitos possam deliberar sobre as políticas necessárias para um determinado estado ou município, é imprescindível que tenham conhecimento dos serviços existentes naquela região/localidade e das circunstâncias nas quais esses serviços funcionam. Daí a necessidade de que tanto o registro quanto a inscrição dos serviços de competência estadual/distrital sejam efetuados nos conselhos de âmbito também estadual ou distrital.

Ressalte-se que, no caso de uma mesma entidade (governamental ou não) executar dois ou mais programas, deverá proceder à inscrição de cada um deles separadamente junto ao Conselho Estadual ou Distrital.

Em Minas Gerais, o Conselho Estadual de Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA) publicou a Resolução nº 46, de 26 de julho de 2012, que dispõe sobre os requisitos para a inscrição dos programas de atendimento socioeducativo de privação e restrição de liberdade.

Importante frisar que o art. 90, §3º da Lei nº 8.069/90 prevê que a inscrição deverá ser reavaliada, pelo menos, a cada dois anos. Isso demonstra que cabe aos Conselhos de Direitos não apenas fazer a inscrição inicial dos programas, mas também monitorá-los e reavaliá-los ao longo da sua execução, sob pena de não renovar a inscrição, possibilidade jurídica que deverá estar prevista em lei, em razão do princípio da estrita legalidade que incide sobre a Administração Pública.

Art. 10. Os Municípios inscreverão seus programas e alterações, bem como as entidades de atendimento executoras, no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente [66].

66. O dispositivo esclarece que, em se tratando das medidas socioeducativas de meio aberto de prestação de serviços à comunidade e liberdade assistida, cuja execução cabe ao Município (art. 5º, III), a inscrição dos programas de atendimento deve ser realizada pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA).

Para outras considerações acerca do assunto, remetemos o leitor aos comentários ao art. 9º deste trabalho.

Art. 11. Além da especificação do regime, são requisitos obrigatórios [67] para a inscrição de programa de atendimento:

I - a exposição das linhas gerais dos métodos e técnicas pedagógicas [68], com a especificação das atividades de natureza coletiva [69];

II - a indicação da estrutura material [70], dos recursos humanos [71] e das estratégias de segurança compatíveis com as necessidades da respectiva unidade [72];

III - regimento interno [73] que regule o funcionamento da entidade, no qual deverá constar, no mínimo:

a) o detalhamento das atribuições e responsabilidades do dirigente, de seus prepostos, dos membros da equipe técnica e dos demais educadores;

b) a previsão das condições do exercício da disciplina e concessão de benefícios e o respectivo procedimento de aplicação [74];

c) a previsão da concessão de benefícios extraordinários e enaltecimento, tendo em vista tornar público o reconhecimento ao adolescente pelo esforço realizado na consecução dos objetivos do plano individual [75];

IV - a política de formação dos recursos humanos [76];

V - a previsão das ações de acompanhamento do adolescente após o cumprimento de medida socioeducativa [77];

VI - a indicação da equipe técnica, cuja quantidade e formação devem estar em conformidade com as normas de referência do sistema e dos conselhos profissionais e com o atendimento socioeducativo a ser realizado [78] e,

VII - a adesão ao Sistema de Informações sobre o Atendimento Socioeducativo, bem como sua operação efetiva [79];

Parágrafo único. O não cumprimento do previsto neste artigo sujeita as entidades de atendimento, os órgãos gestores, seus dirigentes ou prepostos à aplicação das medidas previstas no [art. 97 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 \(Estatuto da Criança e do Adolescente\)](#) [80].

67. Embora o Estatuto da Criança e do Adolescente já dispusesse, no art. 90, §3º, sobre os requisitos mínimos para a inscrição dos programas de atendimento nos Conselhos de Direitos, a Lei nº 12.594/12 acrescentou exigências específicas para os serviços de execução de medidas socioeducativas.

A previsão de requisitos mínimos pelo legislador federal para a inscrição dos programas de atendimento certamente contribui para uma política socioeducativa mais harmônica entre estados e municípios e para a fixação de parâmetros e de níveis mínimos de qualidade para esses serviços. Do contrário, como lembra Tavares (2013, p. 416), ficaria ao “[...] alvitre da legislação ou normativa local indicar a metodologia a ser empregada pelo Conselho Municipal de Direitos quando na fiscalização dos programas em execução no município, gerando, assim, margem para algumas omissões ou distorções.”

O art. 11, entretanto, conforme já se disse, cuida dos requisitos mínimos a serem exigidos dos programas de atendimento. Outras exigências podem ser adicionadas pelos Conselhos Estaduais e Municipais, por meio de Resoluções específicas, desde que tenham compatibilidade com o programa de atendimento socioeducativo.

Lembre-se, ainda, que esses requisitos previstos no art. 11 são aplicáveis tanto aos programas de medidas em meio fechado quanto aos de em meio aberto. Em relação aos primeiros, entretanto, devem ser acrescidas as exigências dispostas no art. 15 desta Lei, que são ainda mais específicas.

O caput do dispositivo traz um primeiro requisito, em relação à necessidade de especificação do regime de um determinado programa de atendimento. Com isso, quis o legislador que a entidade de atendimento especificasse qual tipo de medida socioeducativa seria executada, entre as de prestação de serviços à comunidade, liberdade assistida, semiliberdade ou internação. No caso de uma mesma entidade (governamental ou não) executar dois ou mais programas, em regime de atendimento diferenciado, deverá proceder à inscrição de cada um dos serviços separadamente junto ao Conselho Estadual ou Municipal, conforme se trate de medidas em meio fechado ou aberto, respectivamente.

68. O primeiro requisito para a inscrição dos programas de atendimento socioeducativo diz respeito à exposição das linhas gerais sobre os métodos e técnicas pedagógicas a serem desenvolvidos. Não poderia ser diferente, uma vez que prevê o documento Sinase, aprovado pela Resolução nº 119/06 do Conanda, que a primeira diretriz pedagógica a ser seguida pelas entidades executoras de medidas socioeducativas deve ser a da prevalência da ação socioeducativa sobre os aspectos meramente sancionatórios. A medida socioeducativa diferencia-se da pena, pois possui uma natureza sancionatória associada a uma natureza pedagógica. A execução dessas medidas deve estar condicionada à garantia de direitos individuais e sociais e à integração do adolescente aos serviços por meio dos quais seus direitos são exercidos, como educação, saúde e profissionalização, visando à superação de sua situação de exclusão, à formação e ressignificação de seus valores, com vistas a ter um novo plano de vida que não a prática de atos infracionais.

As linhas gerais sobre os métodos e técnicas pedagógicas do programa de atendimento devem estar previstos no Projeto Político Pedagógico, documento obrigatório para todos os programas de atendimento. Conforme ensina o Sinase (2006, p. 75), nesse documento deverão constar também os

princípios norteadores da sua proposta, o entendimento do trabalho que se quer organizar (o que queremos, por quê?), os objetivos (geral e específicos), tais como modelo de gestão, assembleias, equipes e outros, o detalhamento da rotina, o organograma, o fluxograma, o regimento interno, regulamento disciplinar, onde se incluem procedimentos que dizem respeito à atuação dos profissionais junto aos adolescentes, reuniões das equipes, estudos de caso, elaboração e acompanhamento do PIA

69. Exige a Lei que sejam especificadas, nos processos de inscrição dos programas de atendimento, as atividades de natureza coletiva, o que demonstra a pretensão do legislador de que o trabalho com o adolescente não considere apenas a sua dimensão pessoal, mas também social, em conjunto com outros adolescentes, com a família e a comunidade onde vive.

70. Para a inscrição do seu programa de atendimento, a entidade deverá demonstrar que possui estrutura física compatível com as necessidades da unidade. A análise da adequação dessa estrutura dependerá, claramente, do tipo de regime socioeducativo que se pretende executar e deverá estar descrita no Projeto Político Pedagógico.

Estabelecem o Sinase (Resolução nº 119/2006 do Conanda) e a Tipificação Nacional dos Serviços Sociassistenciais (Resolução CNAS nº 109/2009) que, em se tratando de medidas em meio aberto (liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade), deve haver um lugar específico para sua execução, contando com recepção, salas de atendimento individuais e em grupo, sala para a equipe técnica e espaço para o setor administrativo. Os ambientes devem ser dotados de acessibilidade e possuir condições adequadas de higiene, limpeza, circulação, iluminação e segurança. Também se exige que o serviço disponha de materiais permanentes e de consumo para o desenvolvimento do serviço, tais como mobiliário, computadores, linha telefônica e de materiais socioeducativos, a exemplo dos materiais pedagógicos, culturais e esportivos.

No que tange à estrutura física para a execução das medidas socioeducativas de restrição da liberdade (semiliberdade e internação), remetemos o leitor aos comentários ao art. 16 deste trabalho.

71. A Lei exige ainda que sejam identificados no pedido de inscrição do programa de atendimento os recursos humanos disponíveis para a execução do serviço, os quais devem constar no Projeto Político Pedagógico. Importante destacar nesse ponto, como o faz a Resolução Conanda nº 119/06, que a relação educativa depende do estabelecimento de vínculos entre o adolescente e a equipe de referência. Portanto, é necessário que a relação numérica entre os socioeducadores e os adolescentes atendidos seja reduzida, a fim de favorecer que ambos os lados possam se conhecer mais aprofundada mente de modo a propiciar a identificação.

O Sinase estabeleceu a seguinte composição mínima para o quadro de pessoal dos programas de atendimento socioeducativo em meio aberto:

a) Prestação de Serviços à Comunidade (PSC): 01 (um) técnico para até 20 (vinte) adolescentes; 01 (um) Referência Socioeducativo para cada grupo de até 10 adolescentes e 01 (um) Orientador Socioeducativo para até dois adolescentes simultaneamente. O Referência Socioeducativo e o Orientador Socioeducativo são pessoas que trabalham nas entidades assistenciais, hospitais, escolas ou outros estabelecimentos congêneres onde o adolescente irá prestar os serviços à comunidade. O primeiro é o profissional que exerce a gerência ou coordenação desse local e o segundo, a pessoa que acompanhará o adolescente diretamente, no dia a dia, durante o cumprimento da prestação de serviços.

b) Liberdade Assistida (LA): a equipe técnica deve ser formada por profissionais de diferentes áreas do conhecimento, a fim de garantir o acompanhamento, o auxílio e a orientação integral do adolescente, nos diversos âmbitos de sua vida: família, escola, trabalho, profissionalização e comunidade. A relação quantitativa estabelecida é de um técnico para acompanhamento e monitoramento de até 20 (vinte) Orientadores Comunitários. Cada Orientador poderá acompanhar, por sua vez, até dois adolescentes simultaneamente.

Em relação à execução das medidas socioeducativas de semiliberdade e internação, a Resolução nº 46/2012, do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente de Minas Gerais, dispôs sobre a equipe mínima para o atendimento, criando, para o regime de semiliberdade, regras um pouco diferentes daquelas previstas no Sinase (Resolução Conanda nº 119/2006). Dessa forma, transcreve-se a seguir os requisitos mínimos previstos na resolução mineira para as medidas privativas de liberdade:

a) Semiliberdade:

Art.9º. A equipe mínima para atendimento socioeducativo de semiliberdade de até dezesseis (16) adolescentes, deve ser composta por:

I - 01 coordenador técnico;

II - 01 assistente social;

III - 01 psicólogo;

IV - 01 pedagogo;

V - 01 advogado;

VI - 02 socioeducadores em cada jornada;

VII- 01 coordenador administrativo e demais cargos nesta área, para cada unidade residencial de atendimento.

Parágrafo único – havendo até 3 unidades residenciais de atendimento mantidas pela mesma instituição ou órgão, poderá ser instituída uma coordenação administrativa, uma coordenação técnica e um advogado para as mesmas unidades.

b) Internação:

Art.11. A equipe mínima para atendimento socioeducativo de internação de até 40 (quarenta) adolescentes deve ser composta por:

I - 01 diretor;

II - 01 coordenador técnico;

III - 02 assistentes sociais;

IV - 02 psicólogos;

V - 01 pedagogo;

VI - 01 advogado;

VII- Demais profissionais necessários para o desenvolvimento de saúde, escolarização, esporte, cultura, lazer, profissionalização e administração;

VIII - 01 socioeducador para cada dois ou três adolescentes, ou 01 socioeducador para cada cinco adolescentes, dependendo do perfil e das necessidades pedagógicas destes ou 01 socioeducador para cada adolescente em situações de custódia hospitalar que exige o acompanhamento permanente (24 horas);

IX - 02 socioeducadores para cada adolescente, quando envolver alto risco de fuga, de auto-agressão ou agressão aos outros;

X - 01 socioeducador para cada dois adolescentes ocorrerá nas situações de atendimento especial (comprometimento de ordem emocional ou mental, associado ao risco de suicídio, é necessário que se assegure vigília constante).

72. Também deve a entidade de atendimento descrever em seu Projeto Político Pedagógico as estratégias de segurança de que disporá, as quais devem ser compatíveis com as peculiaridades da respectiva unidade.

Essa previsão aplica-se, especialmente, às entidades que executam medidas de semiliberdade e internação, conforme já previsto no art. 125 da Lei nº 12.594/12.

O Sinase (Resolução CONANDA n.º 119/06) define que os parâmetros da atuação socioeducativa estão divididos em oito eixos, entre os quais se inclui o da segurança. São elencados nesse documento uma série de ações a serem adotadas pelas entidades que executam medidas restritivas de liberdade, entre as quais o estabelecimento de procedimentos operacionais padronizados; a oferta periódica de treinamentos práticos de segurança, combate a incêndio e prestação de atendimento de primeiros socorros a todos os profissionais da equipe; treinamento sistemático dos profissionais do atendimento socioeducativo, para que saibam agir com discernimento e objetividade nas situações limites de atendimento e em técnicas de negociação, entre outras.

No que diz respeito às medidas em meio aberto, é importante que, do ponto de vista da segurança, seja escolhido com cuidado o local onde será instalada a unidade de atendimento. Deve-se dar preferência às regiões distantes de áreas de conflito e de maiores índices de violência.

73. Nos termos do Sinase (Resolução Conanda n.º 119/2006), o regimento interno é o documento que se destina a regulamentar as ações dos profissionais e dos adolescentes, no sistema socioeducativo, estabelecendo regras claras, orientando a intervenção e o seu cumprimento.

O regimento interno deve ser um documento com legitimidade reconhecida por aqueles que a ele se sujeitarão. Portanto, é fundamental que a sua construção, sempre que possível, conte com a participação dos mais diversos atores envolvidos no processo socioeducativo, sobretudo, dos adolescentes.

A Lei adiantou-se ao estabelecer alguns temas que necessariamente deverão estar contidos no Regimento Interno, como o detalhamento das atribuições e responsabilidades do dirigente, de seus prepostos, dos membros da equipe técnica e dos demais educadores. Recomenda-se que dele se dê ciência ao adolescente e a sua família logo no início da medida.

74. Comportamentos tendentes a serem reconhecidos como indisciplina, deverão estar descritos no Regimento Interno, nos termos dos arts. 71 a 75 desta Lei, ao qual fazemos referência para consulta do leitor.

Também devem ser previstos os requisitos para o que o adolescente obtenha benefícios, como as atividades externas, saídas de final de semana, visitas íntimas, entre outras, segundo a natureza da medida. Esses benefícios, em regra, serão obtidos pelo cumprimento das normas e pela evolução nas metas pactuadas no Plano Individual de Atendimento.

75. Acerca dos benefícios extraordinários e moções de enaltecimento, descreve Ramidoff (2012, p. 33) que

têm por objetividade comum não só tornar público o reconhecimento ao adolescente de seu esforço empregado para a consecução dos objetivos socioeducativos estabelecidos no plano individual de atendimento, mas, também, de incentivá-lo a práticas humanitárias, cidadãs e responsáveis.

76. Considerando que a socioeducação é um trabalho de cunho pessoal e que depende da vinculação entre adolescente e socioeducador, tem-se que a política de formação dos recursos humanos é um dos principais requisitos a serem considerados no momento da inscrição do programa de atendimento junto aos Conselhos de Direitos.

É essencial, para o sucesso do trabalho, que os profissionais que trabalham junto aos adolescentes sejam altamente qualificados para o exercício de suas funções, motivo pelo qual a sua seleção deve ser criteriosa.

No que tange à política de recursos humanos, prevê o Sinase (Resolução Conanda n.º 119/2006) as seguintes ações: a) capacitação introdutória; b) formação continuada e c) supervisão externa e/ou acompanhamento das Unidades, coordenada por especialistas extra institucionais.

77. O acompanhamento do adolescente após o desligamento do programa de atendimento é medida fundamental para a manutenção dos resultados logrados por ele e por sua família durante o cumprimento da medida socioeducativa.

Não é incomum que o adolescente tenha alcançado, no curso do cumprimento da medida, importantes avanços, especialmente nos campos da educação, do trabalho e da profissionalização. Entretanto, após a definição do desligamento, o programa de atendimento afasta-se totalmente do jovem, sem permitir um processo de gradativa readaptação com a realidade que o circunda. Em tais casos, infelizmente, o adolescente acaba por reincidir na prática de atos infracionais.

Por outro lado, também ocorrem relatos de programas de atendimento nos quais não foi possível o rompimento dos vínculos com o adolescente, mesmo após o seu desligamento. Essa situação tampouco se mostra ideal, pois demonstra a fragilidade da rede de atendimento em acolher o adolescente e sua família e dar início a um novo tipo de atendimento, diverso daquele a que o programa de medidas socioeducativas se propõe.

Para evitar situações como essas, mostra-se importante que a entidade executora das medidas tenha clareza das ações a serem tomadas no processo de desligamento gradativo, as quais necessariamente deverão envolver os outros serviços públicos existentes no município, pressupondo encaminhamentos responsáveis.

78. No Projeto Político Pedagógico (PPP) do programa de atendimento deve constar a equipe técnica prevista, a quantidade de profissionais disponíveis e a formação desejada, a qual deve estar em conformidade com as normas de referência do sistema e dos conselhos profissionais. O presente tema será mais bem tratado nos comentários ao art. 12, para onde remetemos o leitor.

79. A Lei nº 12.594/12 confere à União a obrigação de instituir e manter o Sistema Nacional de Informações sobre o atendimento socioeducativo (art. 3º, inc.IV) e, aos Estados e Municípios, o dever de cadastrar-se e de frequentemente fornecer os dados necessários à alimentação do sistema (arts. 4º, inc. IX e 5º, inc. V). O objetivo é a produção de

informações que subsidiem a avaliação, o acompanhamento, a gestão e o financiamento dos Sistemas Nacional, Distrital, Estaduais e Municipais de Atendimento Socioeducativo.

Entre os requisitos legais para a inscrição dos programas de atendimento nos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, é a necessidade de que as entidades executoras adiram ao Sistema de Informações e que o alimentem regularmente, conferindo-lhe operação efetiva.

É preciso destacar que, embora as medidas socioeducativas estejam sendo executadas parcialmente em todo o país, muitas vezes em absoluta dissonância com o estabelecido em lei, não existiam até então mecanismos instituídos para se avaliar o real impacto que têm sobre os adolescentes, principalmente no que se diz respeito à reiteração de atos infracionais. Avaliações como essa são imprescindíveis para que os atores do sistema possam aperfeiçoar a execução com vistas a serem superadas suas eventuais faltas.

80. O legislador optou por ratificar a previsão do art. 97 do ECA, reiterando que, em caso de descumprimento das obrigações previstas neste art. 11, estarão os órgãos gestores, seus dirigentes ou prepostos sujeito à aplicação das penalidades tipificadas na Lei n.º 8.069/90. Tal previsão foi repetida também no art. 28 da Lei n.º 12.594/12, o qual, de forma bastante pedagógica, explicita as penalidades aplicáveis às entidades governamentais e às não governamentais.

Não é demais lembrar que a aplicação das medidas previstas no art. 97 do ECA estão sujeitas ao procedimento previsto nos arts. 191 a 193 do mesmo diploma normativo.

Art. 12. A composição da equipe técnica [81] do programa de atendimento deverá ser interdisciplinar, compreendendo, no mínimo, profissionais das áreas de saúde, educação e assistência social, de acordo com as normas de referência.

§ 1º Outros profissionais podem ser acrescentados às equipes para atender necessidades específicas do programa [82].

§ 2º Regimento interno deve discriminar as atribuições de cada profissional, sendo proibida a sobreposição dessas atribuições na entidade de atendimento [83];

§ 3º O não cumprimento do previsto neste artigo sujeita as entidades de atendimento, seus dirigentes ou prepostos à aplicação das medidas previstas no [art. 97 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 \(Estatuto da Criança e do Adolescente\)](#) [84].

81. A composição da equipe técnica (quantidade e formação) varia conforme o regime de atendimento socioeducativo executado pela entidade de atendimento. Entretanto, a Lei estabelece que, qualquer que seja o programa de atendimento, a composição da equipe deverá ser multidisciplinar e compreenderá, no mínimo, profissionais das áreas de saúde, educação e assistência social, de acordo com as normas de referência.

A menção às normas de referência demonstra a intenção do legislador de que sejam consideradas, para a composição da equipe técnica, as Resoluções expedidas pelos conselhos de políticas públicas, notadamente os conselhos de direitos da criança e de assistência social. O legislador preocupou-se também em garantir validade às normas expedidas pelos conselhos profissionais no momento da composição das equipes técnicas (art. 11, inc. VI).

O Sinase, aprovado pela Resolução CONANDA nº 119/2006, trata dos recursos humanos do programa de atendimento, ao menos em termos quantitativos, de forma mais detalhada do que o faz a Lei 12.594/12, conforme consta nos comentários do art. 11 deste trabalho, para onde remetemos o leitor.

Prevê a aludida Resolução a relação quantitativa de 01 técnico para cada 20 adolescentes, no programa de prestação de serviço à comunidade, e de 01 técnico para cada 40 adolescentes, no de liberdade assistida. A Resolução não fez referência sobre qual a formação desses técnicos, tão somente informa que a equipe deve ser formada por profissionais de diferentes áreas do conhecimento. Portanto, é importante, nas medidas em meio aberto, que sejam avaliados em conjunto a Resolução nº 119/06, que cuida dos aspectos quantitativos, e a Lei n.º 12.594, que trata expressamente da formação da equipe técnica. Esta deve ser composta, pelo menos, por um profissional da área de saúde (leia-se Psicólogo), um da área da educação (leia-se Pedagogo) e um da área da assistência social (leia-se Assistente Social).

Ainda no que tange às medidas em meio aberto (liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade), é importante destacar que a Resolução nº 109/2009 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) as tipificou como serviços de Assistência Social (Proteção Especial de Média Complexidade), que devem ser executados no âmbito do Sistema Único da Assistência Social (SUAS). Essa mesma Resolução estabeleceu que tais medidas deveriam ser executadas diretamente pelos Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS), conforme já se fez referências nos comentários ao art. 2º. Entretanto, as Resoluções do CNAS não cuidaram de forma específica da equipe técnica para as medidas de liberdade assistida e de prestação de serviços à comunidade¹⁰. Por esse motivo, deve prevalecer a previsão da Lei nº 12.594/12 e da Resolução nº 119/06 do Conanda, ainda que o serviço de medidas socioeducativas em meio aberto seja executado pelo CREAS.

Em relação às medidas em meio fechado (semiliberdade e internação), a Resolução nº 46/2012, do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente de Minas Gerais, dispôs sobre a equipe mínima para o atendimento, criando, para o regime de semiliberdade, regras um pouco diferentes daquelas previstas no Sinase (Resolução CONANDA nº 119/2006).

Para a semiliberdade, a equipe mínima de atendimento prevista na Resolução estadual é de 01 coordenador técnico, 01 assistente social, 01 psicólogo, 01 pedagogo e 01 advogado para cada 16 adolescentes¹¹.

Para o atendimento em regime de internação, a equipe mínima para atendimento de até 40 (quarenta) adolescentes deve ser composta por 01 diretor, 01 coordenador técnico, 02 assistentes sociais, 02 psicólogos, 01 pedagogo e 01 advogado.

82. Além dessa equipe técnica mínima à qual se fez referência no item anterior, é possível e, em muitos casos, recomendável, que sejam acrescidos outros profissionais para atender às necessidades específicas do programa. Dessa forma, no regime de internação, por exemplo, prevê a Resolução CONANDA nº 119/06 que outros profissionais necessários para o desenvolvimento de saúde¹², escolarização, esporte, cultura, lazer, profissionalização e administração deverão também fazer parte do corpo técnico da entidade.

Conforme ressalta Ramidoff (2012, p.37), o atendimento socioeducativo visa ao atendimento integral do adolescente, em todas as suas necessidades básicas, para sua integração social. Daí a importância de que o programa de atendimento seja dotado do maior número possível de abordagens disciplinares.

83. A Lei destaca a importância de que as atribuições de cada um dos profissionais sejam discriminadas no Regimento Interno (art. 11, inc. III) e proíbe a sobreposição dessas atribuições entre profissionais de especialidades diferentes.

É importante que tal regra seja destacada, pois não é incomum que, no atendimento socioeducativo, os profissionais ainda não tenham clareza sobre a divisão de tarefas e sobre qual a abordagem cabe a cada técnico. A obrigatoria elaboração do Regimento Interno e a necessidade de previsão dessas atribuições forçará a equipe técnica a se debruçar sobre o tema.

84. Vide art. 11.

Seção II

¹⁰ A NOB /SUAS-RH trata da equipe técnica mínima para o CREAS, que deverá executar as atividades relacionadas ao PAEFI. Não há nenhuma referência específica às equipes necessárias aos demais serviços prestados pelo CREAS, como é o caso da LA e da PSC.

¹¹ A previsão da equipe técnica contida na Resolução CONANDA nº 119/06 é idêntica, porém a equipe poderia atender até 20 adolescentes, ao passo que, segundo o CEDCA/MG, a equipe atenderia até 16 adolescentes.

¹² Descrita de maneira mais detalhada na Portaria Interministerial nº 340, de 14 de julho de 2004.

Dos Programas de Meio Aberto [85]

Art. 13. Compete à direção do programa de prestação de serviços à comunidade [86] ou de liberdade assistida [87]:

I - selecionar e credenciar orientadores [88], designando-os, caso a caso, para acompanhar e avaliar o cumprimento da medida;

II - receber o adolescente e seus pais ou responsável e orientá-los sobre a finalidade da medida e a organização e funcionamento do programa [89];

III - encaminhar o adolescente para o orientador credenciado [90];

IV - supervisionar o desenvolvimento da medida [91]; e

V - avaliar, com o orientador, a evolução do cumprimento da medida e, se necessário, propor à autoridade judiciária sua substituição, suspensão ou extinção [92].

Parágrafo único. O rol de orientadores credenciados deverá ser comunicado, semestralmente, à autoridade judiciária e ao Ministério Público.

85. O Sinase, ao cuidar dos programas de meio aberto, trata especificamente das medidas socioeducativas de prestação de serviços à comunidade e de liberdade assistida, uma vez que ambas demandam, para sua execução, a estruturação de uma entidade de atendimento, um programa de atendimento e uma unidade sede. As medidas de advertência e de obrigação de reparação do dano, previstas nos arts. 115 e 116 do ECA, não são tratadas neste capítulo da Lei.

Ademais, considerando que a liberdade assistida e a prestação de serviços à comunidade se protraem no tempo, diferentemente da advertência e da reparação de danos comunidade, e como há a necessidade de um acompanhamento judicial, imperiosa a instauração do processo de execução. Também nesse ponto, há a necessidade de normatização específica.

86. Segundo previsto na Lei nº 8.069/90 (art. 117), a prestação de serviços à comunidade consiste na realização de tarefas gratuitas de interesse geral, por período não excedente há seis meses, junto a entidades assistenciais, hospitais, escolas e outros estabelecimentos congêneres, bem como em programas comunitários ou governamentais. As tarefas serão atribuídas conforme as aptidões do adolescente, devendo ser cumpridas durante jornada máxima de oito horas semanais, aos sábados, domingos e feriados ou em dias úteis, de modo a não prejudicar a frequência à escola ou à jornada normal de trabalho.

87. A liberdade assistida está prevista na Lei nº 8.069/90 (art. 118) como a medida socioeducativa a ser adotada sempre que se afigurar a mais adequada para o fim de acompanhar, auxiliar e orientar o adolescente. Para sua execução, a autoridade judicial designará pessoa capacitada para acompanhar o caso, a qual poderá ser recomendada por entidade ou programa de atendimento.

A liberdade assistida será fixada pelo prazo mínimo de seis meses, podendo a qualquer tempo ser prorrogada, revogada ou substituída por outra medida, ouvido o orientador, o Ministério Público e o defensor.

88. Os orientadores são partes integrantes tanto da medida de prestação de serviços à comunidade quanto da liberdade assistida. Na primeira, verifica-se pela Resolução CONANDA nº 119/06 que há expressa referência ao Orientador Socioeducativo como sendo aquele que trabalha nas entidades onde os adolescentes prestarão os serviços à comunidade (hospitais, escolas, entidades assistenciais) e que irá acompanhá-lo diretamente, durante a execução de suas tarefas, e auxiliar a equipe técnica no processo de avaliação do cumprimento da medida.

Na medida de liberdade assistida, o Orientador será a pessoa responsável pela execução das tarefas previstas no art. 119

da Lei nº 8.069/90 (promoção social do adolescente e de sua família, supervisão da frequência e o aproveitamento escolar do adolescente, diligências no sentido da profissionalização do adolescente e de sua inserção no mercado de trabalho, etc), sempre supervisionado por técnico responsável.

Prevê a Lei que cabe à direção dos programas de prestação de serviços à comunidade e de liberdade assistida selecionar e credenciar esses orientadores e designá-los, caso a caso, para acompanhar e avaliar o cumprimento da medida. Em uma interpretação sistemática da Lei, parece-nos que esse dispositivo aplica-se mais à liberdade assistida do que à prestação de serviços à comunidade, pois em relação a esta última, verifica-se, pelo art. 14, que a seleção e o credenciamento ocorrerão em relação à entidade onde os adolescentes cumprirão as atividades e não em relação ao orientador em si.

O rol de orientadores credenciados deverá ser comunicado semestralmente à autoridade judiciária e ao Ministério Público, conforme prevê o parágrafo único deste artigo.

A Lei não fala sobre ser o Orientador um voluntário ou um profissional pago pela entidade executora da medida. No caso da prestação de serviços à comunidade, parece-nos não haver dúvida em relação à questão, pois fica claro que o Orientador Socioeducativo é um profissional com vínculo trabalhista ligado à escola, hospital ou entidade assistencial onde o adolescente cumpre a sua medida. Entretanto, no que diz respeito à liberdade assistida, a Lei deixa essa possibilidade em aberto, para ser especificada conforme a realidade local. A questão deve ser deslindada no Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo.

89. Muito embora seja indicado que o socioeducando passe por uma audiência admonitória antes de ser encaminhado para o cumprimento da medida, esse momento de acolhida é de extrema importância, para que adolescentes e familiares compreendam as finalidades do atendimento socioeducativo e a forma de organização e funcionamento do serviço.

90. Cabe à direção do programa de atendimento fazer o encaminhamento do adolescente ao orientador credenciado que lhe acompanhará no cumprimento da medida.

No caso da prestação de serviços à comunidade, o adolescente será encaminhado para uma das entidades credenciadas (art. 14), de acordo com as suas habilidades e interesses, o que será avaliado por meio do Plano Individual de Atendimento (PIA). Nessa entidade, estarão os profissionais referência socioeducativo e orientador socioeducativo para o devido acompanhamento.

Na liberdade assistida, caberá à direção do programa de atendimento fazer o encaminhamento do adolescente a um dos orientadores credenciados, conforme o caso. Deve ser assegurado que os encontros entre orientador e adolescente, na LA, tenham frequência de, no mínimo, três vezes na semana, conforme prevê o Sinase (Resolução CONANDA n.º 119/06).

91. A supervisão do desenvolvimento da medida cumpre à direção do programa de atendimento. Essa supervisão se dará mediante reuniões de avaliações periódicas junto aos orientadores socioeducativos. Prevê a Resolução citada que, nos programas de PSC, devem ser realizados encontros de avaliações entre a equipe técnica do programa e a referência socioeducativa com frequência mínima quinzenal e, com os orientadores socioeducativos, com frequência mínima mensal. Na medida de liberdade assistida, estabelece a mesma Resolução, que os encontros entre técnico e orientador social ocorram com frequência mínima quinzenal. O objetivo é o de que o desenrolar da medida seja proximamente acompanhado e adaptado às necessidades pedagógicas do adolescente.

A partir desses encontros de avaliação é que a equipe do programa de atendimento estará apta a elaborar os relatórios de avaliação das medidas, a serem encaminhados à autoridade judicial (art. 42 desta Lei)

92. Conforme exposto no item anterior, ao qual se remete o leitor, cabe à direção da entidade de atendimento supervisionar o cumprimento da medida, em conjunto com os orientadores sociais, mediante avaliações periódicas. Com base nessas avaliações, serão elaborados relatórios à autoridade judicial, informando sobre a evolução do adolescente no cumprimento da medida. Pode também o programa de atendimento, caso entenda necessário, sugerir à autoridade judiciária a substituição, a suspensão ou a extinção da medida socioeducativa, conforme será melhor explicado nos

comentários aos arts. 42 e seguintes.

Art. 14. Incumbe ainda à direção do programa de medida de prestação de serviços à comunidade selecionar e credenciar entidades assistenciais, hospitais, escolas ou outros estabelecimentos congêneres [93], bem como os programas comunitários ou governamentais, de acordo com o perfil do socioeducando e o ambiente no qual a medida será cumprida.

Parágrafo único. Se o Ministério Público impugnar o credenciamento, ou a autoridade judiciária considerá-lo inadequado, instaurará incidente de impugnação [94], com a aplicação subsidiária do procedimento de apuração de irregularidade em entidade de atendimento regulamentado na [Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 \(Estatuto da Criança e do Adolescente\)](#), devendo citar o dirigente do programa e a direção da entidade ou órgão credenciado.

93. O adolescente em cumprimento de medidas socioeducativas de PSC pode prestá-la em entidades governamentais ou não-governamentais. Entretanto, em qualquer caso, será indispensável que essas entidades, sejam elas escolas, hospitais, entidades assistenciais, programas comunitários ou governamentais, passem por um processo de seleção e credenciamento a ser realizado pela direção do programa de atendimento.

A Lei não trata claramente de todos os requisitos necessários para o credenciamento de entidades de prestação de serviços à comunidade, mas destaca que nesse processo deve ser considerada a potencialidade da entidade para atender ao perfil dos adolescentes infratores. Deve ser avaliada a aptidão da entidade em lidar com aquele adolescente (entendimento, empatia, respeito), de exigir dele o comportamento devido, e clareza sobre o sistema socioeducativo.

Para acrescentar, a Resolução CONANDA nº 119/06 prevê que os locais de prestação de serviços à comunidade devem compartilhar dos mesmos princípios e diretrizes pedagógicas do Sinase.

94. Caso o Ministério Público impugne o credenciamento ou a autoridade judiciária considere-o inadequado, será instaurado incidente de impugnação, com aplicação subsidiária dos arts. 191 a 193 do ECA.

Para tanto, é importante que seja cumprida a previsão do art. 13, parágrafo único, desta Lei, que determina a obrigatoriedade da direção do programa de atendimento de informar ao Ministério Público e ao Poder Judiciário, semestralmente, o rol dos orientadores credenciados.

Seção III

Dos Programas de Privação da Liberdade

Art. 15. São requisitos específicos para a inscrição [95] de programas de regime de semiliberdade [96] ou internação [97]:

I - a comprovação da existência de estabelecimento educacional com instalações adequadas e em conformidade com as normas de referência [98];

II - a previsão do processo e dos requisitos para a escolha do dirigente [99];

III - a apresentação das atividades de natureza coletiva [100];

IV - a definição das estratégias para a gestão de conflitos, vedada a previsão de isolamento cautelar, exceto nos casos previstos no § 2º do art. 49 desta Lei [101];

V - a previsão de regime disciplinar nos termos do art. 72 desta Lei [102].

95. Além dos requisitos dispostos no art. 11 desta Lei, este artigo prevê exigências específicas para que os programas de privação de liberdade, quais sejam, de semiliberdade e de internação, sejam inscritos nos Conselhos Estadual e Distrital de Direitos da Criança e do Adolescente (v. comentários ao art. 9º desta lei).

96. A Lei nº 8.069/90, no art. 120, conceitua a medida de semiliberdade como uma medida restritiva da liberdade, mas que se diferencia da internação, pois admite que, desde o início do cumprimento, o adolescente realize atividades externas, independentemente de autorização judicial.

Em regra, o adolescente submetido ao regime de semiliberdade participa de atividades externas, como de escolarização e profissionalização, mas permanece recolhido na entidade no restante do dia, para orientação e acompanhamento, bem como no período noturno. A ideia é privilegiar os serviços disponíveis na comunidade, em atenção ao princípio da incompletude institucional¹³.

A semiliberdade não possui prazo definido e pode ser aplicada como a primeira medida a ser cumprida ou como uma forma de transição do adolescente da internação para o meio aberto.

97. Segundo o art. 121 da Lei nº 8.069/90, a internação constitui medida privativa da liberdade, sujeita aos princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento. No curso do cumprimento da medida, será admitida a realização de atividades externas, a critério da equipe técnica da entidade, salvo expressa determinação judicial em contrário.

A medida de internação não comporta prazo determinado, devendo sua manutenção ser reavaliada no máximo a cada seis meses. Em nenhuma hipótese, porém, o período máximo de internação excederá a três anos.

98. Muito embora o caput do artigo estabeleça esse requisito como necessário à inscrição dos programas de atendimento de semiliberdade e internação, parece ter havido um equívoco do legislador, pois, como prevê o art. 120, §1º da Lei nº 8.069/90, a preferência, na semiliberdade, é pela utilização dos serviços (inclusive educacionais) existentes na comunidade. O SINASE, instituído pela Resolução CONANDA nº 119/06, dispensa a existência de estabelecimento educacional no interior do serviço de semiliberdade, o que parece estar mais em consonância com o propósito dessa medida, que é o de permitir ao adolescente realizar suas atividades educacionais e profissionalizantes fora da unidade de atendimento.

Em relação à internação, entretanto, é essencial que haja a comprovação da existência de estabelecimento educacional com instalações adequadas (salas de aula, sala dos professores, local para funcionamento da secretaria e direção escolar, biblioteca, quadra de esportes, etc) no interior das unidades de atendimento e que estas estejam em conformidade com as normas de referência, tais como a Resolução mencionada, Lei de Diretrizes e Bases e demais normas correlatas.

99. Estabelece a lei que a inscrição dos programas de atendimento de semiliberdade e de internação dependerá da previsão do processo e dos requisitos para a escolha do dirigente. Essa previsão poderá constar do projeto político pedagógico ou do regimento interno do programa e deverá considerar, em qualquer caso, os requisitos previstos do art. 17 desta lei, que são de cunho obrigatório.

100. Pela segunda vez nesta lei, ressalta o legislador a importância da realização de atividades de natureza coletiva envolvendo os adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa (v. art. 11, I). Evidencia que as unidades de semiliberdade e de internação devem necessariamente desenvolver atividades nas quais os adolescentes se agrupem, de modo a orientá-los em seus relacionamentos sociais. Atividades esportivas e culturais em grupos, bem como a existência de espaços de convivência nas unidades são, portanto, requisito indispensável para o funcionamento do programa de atendimento.

101. Conforme já se disse (v. art. 11, III), a segurança é um dos pilares sobre os quais o Sinase (Resolução CONANDA nº 119/06) se fundamenta. Mostra-se como valor indispensável para o funcionamento dos programas de atendimento socioeducativo na privação de liberdade. A lei reforça, neste ponto, a importância de que o programa de atendimento elabore estratégias para a gestão de conflitos, seja no relacionamento direto dos adolescentes, entre esses e os

¹³ A atividade de nenhuma instituição consegue atingir os valores constantes do ordenamento jurídico, como liberdade, dignidade e igualdade, atuando sozinha, de forma isolada. Tais valores só serão atingidos na medida em que o indivíduo interage com pensamentos e práticas plurais. O princípio da incompletude institucional enceta a necessidade de se atuar em rede, cânone do direito da criança e do adolescente. Opõe-se às instituições totais, nas quais o indivíduo, privado de viver em liberdade, concentrava internamente os sujeitos com os quais o privado se relacionava.

profissionais que trabalham na unidade e, também, no relacionamento do adolescente com os atores externos. A Resolução mencionada aponta estratégias nesse sentido, que devem ser complementadas pelas entidades por meio de seus atos normativos, considerando as especificidades de sua realidade local. O ato deve ser apresentado ao Conselho de Direitos no momento da inscrição do programa de atendimento, e deve dialogar com as linhas previstas no projeto político pedagógico (PPP), de maneira a haver harmonia entre ambos. Mais uma vez lembramos que os programas das medidas privativas de liberdade serão inscritos no Conselho Estadual, enquanto os atinentes às medidas de meio aberto deverão ser inscritos no Conselho do Município pertinente.

A lei veda a previsão de isolamento cautelar, com a exceção da situação prevista no art. 49, §2º. Verifica-se um erro material nesse dispositivo, pois o legislador certamente quis fazer referência ao art. 48, §2º da lei e não ao art. 49, admitindo o isolamento do adolescente quando a medida for imprescindível para garantia da segurança de outros internos ou do próprio adolescente a quem seja imposta a sanção. Entretanto, em qualquer caso, deve haver comunicação da aplicação dessa medida ao defensor do adolescente, ao Ministério Público e à autoridade judiciária em até 24 (vinte e quatro) horas, eis que o ECA veda a incomunicabilidade do adolescente (art. 124, §1º).

102. O último requisito criado pela lei para a inscrição dos programas de atendimento de semiliberdade e internação é a previsão, no regimento interno, do regime disciplinar a que aludem os arts. 72 e seguintes da Lei. Essa medida é de extrema importância para evitar arbitrariedades e conferir segurança de atuação tanto aos adolescentes quanto aos profissionais que trabalham no programa. Para maiores detalhes acerca do tema, remetemos o leitor aos arts. 72 e seguintes desta Lei.

Art. 16. A estrutura física da unidade deverá ser compatível com as normas de referência do Sinase [103].

§ 1º É vedada a edificação de unidades socioeducacionais em espaços contíguos, anexos, ou de qualquer outra forma integrados a estabelecimentos penais [104].

§ 2º A direção da unidade adotará, em caráter excepcional, medidas para proteção do interno em casos de risco à sua integridade física, à sua vida, ou à de outrem, comunicando, de imediato, seu defensor e o Ministério Público [105].

103. A Resolução CONANDA n.º 119/06 prevê, de forma detalhada, critérios arquitetônicos a serem seguidos para a construção, reforma e ampliação das unidades de atendimento de internação provisória, semiliberdade e internação. A Lei faz menção a essas normas de referência, para as quais deve ser necessariamente remetido o leitor.

Para as unidades de internação, de forma bastante resumida, estipula o Sinase que as unidades devem atender ao número máximo de 40 adolescentes e que devem ser constituídas de espaços residenciais (módulos) com capacidade para até 15 adolescentes. A unidade deve se organizar de forma a que os diferentes módulos atendam a adolescentes em distintos estágios de cumprimento de medida.

Além disso, prevê o Sinase que as unidades de internação deverão assegurar espaços:

- para a realização de refeições;
- atendimento técnico individual e em grupo;
- para atividades coletivas e/ou espaço de estudos;
- espaço para o setor administrativo e técnico;
- adequados para as visitas íntima e familiar;
- para atendimento de saúde/ambulatório;
- salas de aulas apropriadas;
- para prática de esportes e atividades de lazer e cultura;
- para profissionalização.

104. A previsão legal pretende distinguir o atendimento socioeducativo do prisional, evitando que sejam criados grandes conglomerados envolvendo presídios, penitenciárias e centros de internação ou semiliberdade, o que pode ocasionar a adoção de metodologias similares para públicos distintos.

105. O art. 125 da Lei nº 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente) já estabelecia que é dever do Estado zelar pela integridade física e mental dos internos, cabendo-lhe, de ofício e imediatamente, adotar as medidas adequadas de contenção e segurança.

Art. 17. Para o exercício da função de dirigente [106] de programa de atendimento em regime de semiliberdade ou de internação, além dos requisitos específicos previstos no respectivo programa de atendimento, é necessário:

I - formação de nível superior compatível com a natureza da função [107];

II - comprovada experiência no trabalho com adolescentes de, no mínimo, 2 (dois) anos; e

III - reputação ilibada.

106. A atividade de dirigente indubitavelmente mostra-se complexa, e o presente dispositivo cria requisitos mínimos para a assunção do profissional que assumirá a função de dirigente dos programas de semiliberdade e de internação. Esses requisitos, entretanto, podem e devem ser complementados, por lei estadual, conforme estabelece o art. 15, III desta Lei.

107. A exigência de formação em nível superior para o exercício da função de dirigente segue a previsão da Resolução CONANDA nº 119/06 e mostra-se realmente indispensável para o sucesso do programa de atendimento. Ramidoff (2012, p.38) elenca algumas formações de nível superior que se mostram mais compatíveis com o exercício da função, como a do direito, a psicologia, a pedagogia, a do serviço social, a de sociologia e a de administração.

CAPÍTULO V

DA AVALIAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO DO ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO

Art. 18. A União, em articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, realizará avaliações periódicas [108] da implementação dos Planos de Atendimento Socioeducativo em intervalos não superiores a 3 (três) anos [109].

§ 1º O objetivo da avaliação é verificar o cumprimento das metas estabelecidas e elaborar recomendações aos gestores e operadores dos Sistemas.

§ 2º O processo de avaliação deverá contar com a participação de representantes do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e dos Conselhos Tutelares, na forma a ser definida em regulamento.

§ 3º A primeira avaliação do Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo realizar-se-á no terceiro ano de vigência desta Lei [110], cabendo ao Poder Legislativo federal acompanhar o trabalho por meio de suas comissões temáticas pertinentes.

108. O monitoramento e avaliação do Sinase compõem um conjunto de ações de caráter político-estratégico que objetiva introduzir parâmetros para as entidades e/ou programas de atendimento socioeducativo que executam o atendimento inicial, a internação provisória e as medidas socioeducativas, bem como produzir informações para sua melhoria e a publicização dos dados em âmbito nacional. A avaliação do sistema socioeducativo deve ser feita pelos três entes federados, sob coordenação da União que é o ente federado a quem compete instituir e manter o Sistema Nacional de Informações sobre o Sistema Socioeducativo, seu funcionamento, entidades, programas, incluindo dados relativos a financiamento e população atendida (art. 3º, IV) e instituir e manter processo de avaliação dos sistemas de atendimento socioeducativo, seus planos, entidades e programas (art. 3º, VII).

109. Três anos são o interstício máximo entre as avaliações.

Nada impede que sejam fixadas avaliações periódicas em menor período. As avaliações ordinárias não obstam que, extraordinariamente, sejam realizadas avaliações outras. De igual maneira, havendo situações concretas de irregularidades ou mau funcionamento, a qualquer tempo, devem ser realizadas avaliações para apuração destas, com responsabilização de quem de direito.

110. De acordo com a lei, a primeira avaliação deverá ocorrer no ano de 2015.

Art. 19. É instituído o Sistema Nacional de Avaliação e Acompanhamento do Atendimento Socioeducativo, com os seguintes objetivos:

I - contribuir para a organização da rede de atendimento socioeducativo;

II - assegurar conhecimento rigoroso sobre as ações do atendimento socioeducativo e seus resultados;

III - promover a melhora da qualidade da gestão e do atendimento socioeducativo; e

IV - disponibilizar informações sobre o atendimento socioeducativo.

§ 1º A avaliação abrangerá, no mínimo, a gestão, as entidades de atendimento, os programas e os resultados da execução das medidas socioeducativas [111].

§ 2º Ao final da avaliação, será elaborado relatório contendo histórico e diagnóstico da situação, as recomendações e os prazos para que essas sejam cumpridas, além de outros elementos a serem definidos em regulamento [112].

§ 3º O relatório da avaliação deverá ser encaminhado aos respectivos Conselhos de Direitos, Conselhos Tutelares e ao Ministério Público [113].

§ 4º Os gestores e entidades têm o dever de colaborar com o processo de avaliação, facilitando o acesso às suas instalações, à documentação e a todos os elementos necessários ao seu efetivo cumprimento [114].

§ 5º O acompanhamento tem por objetivo verificar o cumprimento das metas dos Planos de Atendimento Socioeducativo [115].

111. A lei prevê os quatro eixos que obrigatoriamente deverão ser avaliados: gestão (direção e dirigentes), entidades e unidades de atendimento (estrutura física e recursos humanos), os programas (inscrição e regimento) e resultados.

112. Os resultados do processo avaliativo e de acompanhamento serão compilados em um relatório que, minimamente, deverá conter: histórico, diagnóstico, recomendações e prazos para adequações. Outros elementos poderão ser incluídos no relatório, segundo dispuser regulamento federal.

113. Os destinatários do relatório de avaliação serão os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, o Conselho Tutelar e o Ministério Público. Os Conselhos de Direitos são os responsáveis pela inscrição e fiscalização de programas de atendimento destinados ao público infantojuvenil. O Conselho Tutelar é o órgão eleito para, em nome da sociedade, aplicar medidas de proteção a crianças e adolescentes. O Ministério Público é o órgão constitucionalmente encarregado de adotar medidas administrativas e judiciais para a regularização do serviço e responsabilização civil, administrativa e criminal de dirigentes e funcionários.

114. Impõe a lei o dever de colaboração a todos os envolvidos no sistema socioeducativo, desde gestores até os funcionários das entidades de atendimento.

115. A par da avaliação do sistema, prevê a lei a necessidade de acompanhamento permanente das metas traçadas nos planos socioeducativos, tendo por objetivo, evidentemente, verificar seu efetivo cumprimento.

Art. 20. O Sistema Nacional de Avaliação e Acompanhamento da Gestão [116] do Atendimento Socioeducativo assegurará, na metodologia a ser empregada:

I - a realização da autoavaliação dos gestores e das instituições de atendimento;

II - a avaliação institucional externa, contemplando a análise global e integrada das instalações físicas, relações institucionais, compromisso social, atividades e finalidades das instituições de atendimento e seus programas;

III - o respeito à identidade e à diversidade de entidades e programas;

IV - a participação do corpo de funcionários das entidades de atendimento e dos Conselhos Tutelares da área de atuação da entidade avaliada; e

V - o caráter público de todos os procedimentos, dados e resultados dos processos avaliativos.

116. Os artigos 20, 21 e 22 traçam regras e metodologias que deverão ser adotadas no processo avaliativo do eixo Gestão. Sob este aspecto, a lei prevê a realização de autoavaliação (pelos próprios gestores e dirigentes das instituições de atendimento) e de avaliação externa, com análise integral das instituições de atendimento e de seus programas. Para a avaliação da gestão, serão levados em consideração o respeito à identidade e diversidade de programas, a participação dos funcionários e o caráter público de todo o procedimento avaliativo.

Art. 21. A avaliação será coordenada por uma comissão permanente [117] e realizada por comissões temporárias, essas compostas, no mínimo, por 3 (três) especialistas com reconhecida atuação na área temática e definidas na forma do regulamento [118].

Parágrafo único. É vedado à comissão permanente designar avaliadores [119]:

I - que sejam titulares ou servidores dos órgãos gestores avaliados ou funcionários das entidades avaliadas;

II - que tenham relação de parentesco até o 3º grau com titulares ou servidores dos órgãos gestores avaliados e/ou funcionários das entidades avaliadas; e

III - que estejam respondendo a processos criminais.

117. Os estados de São Paulo (Decreto n.º 58.448, de 10 de outubro de 2012), Pará (Decreto n.º 664, de 21 de fevereiro de 2013) e Piauí (Decreto n.º 14.596 de 04 de outubro de 2011) já instituíram suas respectivas Comissões Interinstitucional de Acompanhamento e Avaliação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE.

118. A avaliação externa deverá ser coordenada por comissão permanente e realizada por comissões temporárias, compostas, no mínimo, por três especialistas da área. O regulamento, que conterà as regras sobre o assunto, ainda não foi editado.

119. Para zelar pela imparcialidade e garantir transparência e isenção à comissão de avaliadores da gestão, a lei prevê requisitos e vedações para a composição.

Art. 22. A avaliação da gestão terá por objetivo:

I - verificar se o planejamento orçamentário e sua execução se processam de forma compatível com as necessidades do respectivo Sistema de Atendimento Socioeducativo;

II - verificar a manutenção do fluxo financeiro, considerando as necessidades operacionais do atendimento socioeducativo, as normas de referência e as condições previstas nos instrumentos jurídicos celebrados entre os órgãos gestores e as entidades de atendimento;

III - verificar a implementação de todos os demais compromissos assumidos por ocasião da celebração dos instrumentos jurídicos relativos ao atendimento socioeducativo; e

IV - a articulação interinstitucional e intersetorial das políticas.

Art. 23. A avaliação das entidades terá por objetivo identificar o perfil e o impacto de sua atuação, por meio de suas atividades, programas e projetos, considerando as diferentes dimensões institucionais e, entre elas, obrigatoriamente, as seguintes [\[120\]](#):

I - o plano de desenvolvimento institucional;

II - a responsabilidade social, considerada especialmente sua contribuição para a inclusão social e o desenvolvimento socioeconômico do adolescente e de sua família;

III - a comunicação e o intercâmbio com a sociedade;

IV - as políticas de pessoal quanto à qualificação, aperfeiçoamento, desenvolvimento profissional e condições de trabalho;

V - a adequação da infraestrutura física às normas de referência;

VI - o planejamento e a autoavaliação quanto aos processos, resultados, eficiência e eficácia do projeto pedagógico e da proposta socioeducativa;

VII - as políticas de atendimento para os adolescentes e suas famílias;

VIII - a atenção integral à saúde dos adolescentes em conformidade com as diretrizes do art. 60 desta Lei; e

IX - a sustentabilidade financeira.

[120. O art. 23 traz balizamentos mínimos a serem observados na avaliação do eixo Instituições de Atendimento.](#)

Art. 24. A avaliação dos programas terá por objetivo verificar, no mínimo, o atendimento ao que determinam os artigos

121. O art. 94 traz o rol de obrigações das entidades que desenvolvem programas de internação. Dentre eles, citam-se: não restringir nenhum direito que não tenha sido objeto de restrição na decisão de internação; oferecer instalações físicas em condições adequadas de habitabilidade, higiene, salubridade e segurança e os objetos necessários à higiene pessoal; oferecer vestuário e alimentação suficientes e adequados à faixa etária dos adolescentes atendidos; oferecer cuidados médicos, psicológicos, odontológicos e farmacêuticos; propiciar escolarização e profissionalização; reavaliar periodicamente cada caso, com intervalo máximo de seis meses, dando ciência dos resultados à autoridade competente.

122. O artigo 100 do ECA dispõe que na aplicação das medidas de proteção levar-se-ão em conta as necessidades

¹⁴ Art. 117. A prestação de serviços comunitários consiste na realização de tarefas gratuitas de interesse geral, por período não excedente a seis meses, junto a entidades assistenciais, hospitais, escolas e outros estabelecimentos congêneres, bem como em programas comunitários ou governamentais.

Parágrafo único. As tarefas serão atribuídas conforme as aptidões do adolescente, devendo ser cumpridas durante jornada máxima de oito horas semanais, aos sábados, domingos e feriados ou em dias úteis, de modo a não prejudicar a frequência à escola ou à jornada normal de trabalho.

¹⁵ Art. 119. Incumbe ao orientador, com o apoio e a supervisão da autoridade competente, a realização dos seguintes encargos, entre outros:

I - promover socialmente o adolescente e sua família, fornecendo-lhes orientação e inserindo-os, se necessário, em programa oficial ou comunitário de auxílio e assistência social;

II - supervisionar a frequência e o aproveitamento escolar do adolescente, promovendo, inclusive, sua matrícula;

III - diligenciar no sentido da profissionalização do adolescente e de sua inserção no mercado de trabalho; IV - apresentar relatório do caso.

¹⁶ Art. 120. O regime de semiliberdade pode ser determinado desde o início, ou como forma de transição para o meio aberto, possibilitada a realização de atividades externas, independentemente de autorização judicial.

§ 1º São obrigatórias a escolarização e a profissionalização, devendo, sempre que possível, ser utilizados os recursos existentes na comunidade.

§ 2º A medida não comporta prazo determinado aplicando-se, no que couber, as disposições relativas à internação.

¹⁷ Art. 123. A internação deverá ser cumprida em entidade exclusiva para adolescentes, em local distinto daquele destinado ao abrigo, obedecida rigorosa separação por critérios de idade, compleição física e gravidade da infração.

Parágrafo único. Durante o período de internação, inclusive provisória, serão obrigatórias atividades pedagógicas.

¹⁸ Art. 124. São direitos do adolescente privado de liberdade, entre outros, os seguintes:

I - entrevistar-se pessoalmente com o representante do Ministério Público;

II - peticionar diretamente a qualquer autoridade;

III - avistar-se reservadamente com seu defensor;

IV - ser informado de sua situação processual, sempre que solicitada;

V - ser tratado com respeito e dignidade;

VI - permanecer internado na mesma localidade ou naquela mais próxima ao domicílio de seus pais ou responsável;

VII - receber visitas, ao menos, semanalmente;

VIII - corresponder-se com seus familiares e amigos;

IX - ter acesso aos objetos necessários à higiene e asseio pessoal;

X - habitar alojamento em condições adequadas de higiene e salubridade;

XI - receber escolarização e profissionalização;

XII - realizar atividades culturais, esportivas e de lazer;

XIII - ter acesso aos meios de comunicação social;

XIV - receber assistência religiosa, segundo a sua crença, e desde que assim o deseje;

XV - manter a posse de seus objetos pessoais e dispor de local seguro para guardá-los, recebendo comprovante daqueles porventura depositados em poder da entidade;

XVI - receber, quando de sua desinternação, os documentos pessoais indispensáveis à vida em sociedade.

§ 1º Em nenhum caso haverá incomunicabilidade.

§ 2º A autoridade judiciária poderá suspender temporariamente a visita, inclusive de pais ou responsável, se existirem motivos sérios e fundados de sua prejudicialidade aos interesses do adolescente.

pedagógicas, preferindo-se aquelas que visem ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. No parágrafo único, citado artigo traz outros princípios que regem a aplicação das medidas:

- condição da criança e do adolescente como sujeitos de direitos;
- proteção integral e prioritária;
- responsabilidade primária e solidária do poder público: a plena efetivação dos direitos assegurados às crianças e aos adolescentes por esta lei e pela Constituição Federal, salvo nos casos por esta expressamente ressalvados, é de responsabilidade primária e solidária das 3 (três) esferas de governo, sem prejuízo da municipalização do atendimento e da possibilidade da execução de programas por entidades não-governamentais;
- prevalência do interesse superior da criança e do adolescente;
- privacidade;
- intervenção precoce: a intervenção das autoridades competentes deve ser efetuada logo que a situação de perigo (de risco) seja conhecida;
- intervenção mínima;
- proporcionalidade e atualidade: a intervenção deve ser a necessária e adequada à situação de perigo em que a criança ou o adolescente se encontram no momento em que a decisão é tomada e deve corresponder aos acontecimentos mais atuais;
- responsabilidade parental: a intervenção deve ser efetuada de modo que os pais assumam os seus deveres para com a criança e o adolescente;
- prevalência da família: na promoção de direitos e na proteção da criança e do adolescente deve ser dada prevalência às medidas que os mantenham ou reintegrem à sua família natural ou extensa ou, se isto não for possível, que promovam a sua integração em família substituta;
- obrigatoriedade da informação: a criança e o adolescente, respeitado seu estágio de desenvolvimento e capacidade de compreensão, seus pais ou responsável devem ser informados dos seus direitos, dos motivos que determinaram a intervenção e da forma como esta se processa;
- oitiva obrigatória e participação.

Art. 25. A avaliação dos resultados da execução de medida socioeducativa terá por objetivo, no mínimo:

I - verificar a situação do adolescente após cumprimento da medida socioeducativa, tomando por base suas perspectivas educacionais, sociais, profissionais e familiares; e

II - verificar reincidência de prática de ato infracional.

Art. 26. Os resultados da avaliação serão utilizados para:

I - planejamento de metas e eleição de prioridades do Sistema de Atendimento Socioeducativo e seu financiamento;

II - reestruturação e/ou ampliação da rede de atendimento socioeducativo, de acordo com as necessidades diagnosticadas;

III - adequação dos objetivos e da natureza do atendimento socioeducativo prestado pelas entidades avaliadas;

IV - celebração de instrumentos de cooperação com vistas à correção de problemas diagnosticados na avaliação;

V - reforço de financiamento para fortalecer a rede de atendimento socioeducativo;

VI - melhorar e ampliar a capacitação dos operadores do Sistema de Atendimento Socioeducativo; e

VII - os efeitos do art. 95 da Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente).

Parágrafo único. As recomendações originadas da avaliação deverão indicar prazo para seu cumprimento por parte das entidades de atendimento e dos gestores avaliados, ao fim do qual estarão sujeitos às medidas previstas no art. 28 [123] desta Lei.

123. Vide nota ao art. 28 desta lei.

Art. 27. As informações produzidas a partir do Sistema Nacional de Informações sobre Atendimento Socioeducativo serão utilizadas para subsidiar a avaliação, o acompanhamento, a gestão e o financiamento dos Sistemas Nacional, Distrital, Estaduais e Municipais de Atendimento Socioeducativo.

CAPÍTULO VI

DA RESPONSABILIZAÇÃO DOS GESTORES, OPERADORES E ENTIDADES DE ATENDIMENTO¹⁹

Art. 28. No caso do desrespeito, mesmo que parcial, ou do não cumprimento integral às diretrizes e determinações desta Lei, em todas as esferas, são sujeitos [124]:

I – gestores, operadores e seus prepostos e entidades governamentais às medidas previstas no inciso I e no § 1º do art. 97 da Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990 [125];

II – entidades não governamentais, seus gestores, operadores e prepostos [126] às medidas previstas no inciso II e no § 1º [127] do art. 97 da Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990²⁰ [128].

Parágrafo único. A aplicação das medidas previstas neste artigo dar-se-á a partir da análise de relatório circunstanciado elaborado após as avaliações, [129] sem prejuízo [130] do que determinam os arts. 191 a 197, 225 a 227, 230 a 236, 243 e 245 a 247 da Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990²¹ [131].

124. Diante dos novos contornos trazidos pela Lei n.º 12.594/12, que compartilha a responsabilidade da execução de medidas socioeducativas entre os entes federativos, foi necessário também definir não apenas meios de avaliação de sua implementação, mas também os critérios de fiscalização e responsabilização em relação às omissões e deficiências dos serviços, propriamente, bem como das pessoas e entidades responsáveis pela sua prestação.

Instituiu-se um sistema rígido de controle e responsabilização dos gestores, operadores e entidades de atendimento aos adolescentes, sobretudo do ponto de vista planoestrutural. Ao incorporar a esse sistema um conjunto de diretrizes bastante detalhado a ser observado pelas entidades, sejam elas integrantes da administração pública ou entidades não-governamentais, aliado à expressa referência à gestão, iniciou-se um novo movimento no direito pátrio, baseado fundamentalmente na redução da liberdade discricionária que sempre constituiu marca bastante visível nos atos das administrações públicas, em geral imunes à sindicabilidade²² pelo Judiciário.

Essa opção descortina uma tendência, cada vez mais necessária diante da crise em meio à qual se colocam os grandes problemas da administração pública contemporânea, de se possibilitar, em uma aplicação do caráter garantista dos dispositivos constitucionais, a responsabilização do administrador que desrespeita princípios ou descumpre compromissos legais envolvendo determinadas políticas públicas, com consequências danosas aos cidadãos. É evidente que essa mesma preocupação não poderia passar ao largo das questões afetas às entidades destinadas à execução de medidas socioeducativas, que têm a grave incumbência de salvaguardar direitos infantojuvenis.

Nessa perspectiva, havendo o descumprimento de quaisquer das obrigações enumeradas em lei, abrir-se-á margem para

¹⁹ Vide art. 208, X, da Lei n.º 8.069/90, com redação dada pelo art. 86 desta Lei.

²⁰ Vide art. 97, § 2º, da Lei 8069/90.

²¹ Vide arts. 90 e 91, da Lei n.º 8.069/90.

²² A sindicabilidade é a possibilidade de imposição do cumprimento da norma e/ou da sanção pelo não cumprimento com o uso da força.

a responsabilização, que não fica mais restrita apenas à entidade de atendimento e aos seus dirigentes ou prepostos, conforme disposto no artigo 97 do Estatuto, na redação anterior à lei sob comento, eis que poderá alcançar também os gestores do ente federativo respectivo.

Fazendo remissão ao sistema dicotômico de responsabilização, previsto no art. 97 da Lei nº 8.069/90, o art. 28 da Lei nº 12.594/12, do mesmo modo, distingue as espécies de penalidades aplicáveis às entidades governamentais das não-governamentais, cujo procedimento, apenas para lembrança, é aquele previsto nos artigos 191 a 193 da Lei nº 8.069/90.

125. Os gestores, operadores, seus prepostos e as próprias entidades governamentais estarão sujeitos, no caso de irregularidades, ao disposto no inciso I e no § 1º do art. 97 do Estatuto da Criança e do adolescente, que prevê as penalidades:

- advertência;
- afastamento provisório dos dirigentes;
- afastamento definitivo dos dirigentes;
- fechamento de unidade;
- interdição de programa.

Veja-se que o legislador, ao fazer referência expressa a todos os envolvidos na prestação dos serviços socioeducativos, deixou claro que todos estarão sujeitos às medidas específicas referidas, evidentemente que levando em conta a conduta e a extensão da responsabilidade de cada um. Mas isto não significa, é bom lembrar, que a responsabilidade não se estenda para além das medidas específicas em questão, pois se da conduta (comissiva ou omissiva) resultar lesão a outros bens jurídicos, tutelados por qualquer dos demais ramos do direito, inclusive o penal, subsistirá a necessidade de apuração e responsabilização perante as instâncias competentes.

126. Já as medidas cabíveis às entidades não governamentais, seus gestores, operadores e prepostos são aquelas previstas no inciso II e no § 1º do art. 97 da mesma lei, a saber:

- advertência;
- suspensão total ou parcial do repasse de verbas públicas;
- interdição de unidades ou suspensão de programa;
- cassação de registro.

127 A disposição comum feita ao parágrafo 1º do art. 97 remete à possibilidade de intervenção nos casos de reiteradas infrações cometidas pelas entidades de atendimento, através de comunicação ao Ministério Público ou mediante representação dirigida diretamente à autoridade judiciária, visando à adoção das providências cabíveis. A norma não traz um rol dessas providências, mas chama a atenção e exemplifica com duas drásticas medidas, quais sejam a suspensão das atividades e até mesmo a dissolução da entidade, a revelar a possibilidade de adoção de quaisquer outras providências que sejam suficientes e necessárias para garantir a eliminação dos riscos do funcionamento deficiente aos direitos dos destinatários do serviço.

128. Por fim, vale a lembrança de que o parágrafo 2º do artigo 97 do Estatuto traz uma espécie de regra geral concernente à responsabilização civil das entidades de atendimento, ao dispor que estas responderão pelos danos causados a crianças e adolescentes, quando descumprirem os princípios norteadores de suas atividades. Embora aparentemente desnecessária, trata-se de reafirmação de princípios gerais vigentes quanto ao tema da responsabilidade civil, tendo como fonte inspiradora a Constituição Federal (art. 37, § 6º) e o próprio Código Civil (art. 927).

129. Em sintonia com os princípios da boa administração e da eficiência, a novel legislação estabeleceu, de forma inédita, todo o regramento para o processo de avaliação e acompanhamento da gestão (art. 22), das entidades (art. 23), dos programas (art. 24) e dos resultados do atendimento socioeducativo (art. 25), que foi objeto de análise no capítulo anterior.

Por boa administração, compreende-se uma administração adequada, comprometida com o melhor emprego possível dos recursos para alcançar os objetivos traçados, de modo a assegurar plenamente o atendimento às finalidades públicas,

oferecendo prestações adequadas e suficientes. Por eficiência, erigida como princípio orientador da administração pública pela Constituição Federal (art. 37, caput), entende-se não apenas os resultados finais obtidos por determinada administração, mas também os meios pelos quais se chega ao objetivo final. Vale dizer, a compreensão desse princípio, que orienta todas as atividades da administração pública, exige a superação de concepções puramente formalistas para abrir espaço para a valoração de critérios ligados à legitimidade, economicidade e razoabilidade, aplicados para a obtenção dos melhores resultados.

130. Nesse sentido, com base nas conclusões do processo avaliativo, os responsáveis e entidades ficarão sujeitos às medidas previstas no dispositivo, que não são as únicas possíveis, já que a norma ressaltou a necessidade da aplicação das previsões contidas no Estatuto da Criança e do Adolescente concernentes ao processo de apuração de irregularidades em entidade de atendimento e de apuração de infrações administrativas (191 a 197), além de condutas que configurem crimes (225 a 227), exigindo, portanto, a ampla responsabilização também quanto a eventuais desdobramentos nesse sentido (arts. 230 a 236, 243 e 245 a 247).

131. Segundo dispõe o Estatuto da Criança e do Adolescente, é de competência dos Conselhos Municipais de Direitos proceder à inscrição dos programas de atendimento das entidades governamentais e não-governamentais que prestam atendimento socioeducativo (art. 90, § 1º), sendo que, relativamente às não-governamentais, somente poderão funcionar depois do seu registro (art. 91), cuja renovação será reavaliada periodicamente, nos termos do disposto na lei municipal. Portanto, não se esgotam e nem demandam intervenção direta do Judiciário a adoção das medidas previstas, sendo competente o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente para cassar ou não renovar a autorização de funcionamento dos programas ou mesmo o registro dessas entidades, impedindo o seu funcionamento. Pode, ademais, e sem prejuízo da reavaliação periódica, instaurar procedimento administrativo, a qualquer tempo, para avaliar o funcionamento dessas entidades e a execução dos seus programas de atendimento, notadamente quanto ao cumprimento das normas de referência (arts. 90, § 3º e 91, § 2º, ECA).

Art. 29. Àqueles que, mesmo não sendo agentes públicos, induzam ou concorram, sob qualquer forma, direta ou indireta, para o não cumprimento desta Lei, aplicam-se, no que couber, as penalidades dispostas na Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências (Lei de Improbidade Administrativa)²³ [132 e 133].

132. A responsabilização de agentes públicos por suas atividades e a sua punição pelos atos ilícitos que cometem, bem assim a obrigação de prestarem contas de suas ações aos cidadãos e a outras instituições, só se compreendem como características fundamentais em sistemas democráticos.

Ensina Moreira Neto, com razão, que a ineficiência grosseira é imoralidade (1995, p. 70), justamente porque reflete completa ausência de responsabilidade com os recursos estatais, prestigiando a realização de atividades de duvidosa necessidade em detrimento de obras e serviços prioritários. Portanto, aliadas à corrupção, são cada vez mais comuns as inversões de prioridades, com graves consequências para as populações, notadamente quando são retirados recursos de áreas como a saúde, educação, atendimento a crianças e adolescentes etc..

Sem a necessidade de se aprofundar no debate sobre a extensão da discricionariedade do administrador público para a prática dos atos administrativos, o fato é que, no sistema legal vigente, há manifesta mitigação do poder discricionário, ou, no mínimo, uma vinculação bastante acentuada de suas decisões no tocante às alternativas possíveis reguladas por lei. Com efeito, não há como imaginar a velha teoria da discricionariedade como a tese fechada da oportunidade e conveniência do administrador, sobretudo quando definições políticas afetam direitos fundamentais dos cidadãos.

Ainda que se reconheça a necessidade de valoração pessoal do administrador, isso não significa que essa valoração seja arbitrária, uma vez que deverá atender ao escopo da legislação, ou seja, o interesse público. Tornou-se emblemática a conclusão de que o administrador só pode escolher suas prioridades de forma discricionária depois de cumprir com o básico, pois, enquanto não o fizer, vedada se mostra a destinação de recursos para finalidades outras, cuja natureza foge à urgência das necessidades fundamentais dos administrados.

²³ Vide art. 1º, § único, da Lei n.º 8.429/92 e art. 85 da presente lei.

A Jurisprudência há muito reconhece a possibilidade de o Judiciário avaliar a conveniência e oportunidade dos atos realizados pelo Executivo, tendo em vista de que o gestor não pode se distanciar do que estabelece a lei:

ADMINISTRATIVO E PROCESSO CIVIL AÇÃO CIVIL PÚBLICA ATO ADMINISTRATIVO DISCRICIONÁRIO: NOVA VISÃO. 1. Na atualidade, o império da lei e o seu controle, a cargo do Judiciário, autoriza que se examinem, inclusive, as razões de conveniência e oportunidade do administrador. 2. Legitimidade do Ministério Público para exigir do Município a execução de política específica, a qual se tornou obrigatória por meio de resolução do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. 3. Tutela específica para que seja incluída verba no próximo orçamento, a fim de atender a propostas políticas certas e determinadas. 4. Recurso especial provido. (STJ. 2ª T. REsp 493811, Rel. Min. Eliana Calmon. J. em 11/11/03, DJU em 15/03/04).

AÇÃO CÍVEL PÚBLICA ECA Obrigação de o estado-membro criar, instalar e manter programas destinados ao cumprimento de medidas socioeducativas de internação e semiliberdade destinados a adolescentes infratores. Inclusão necessária no orçamento. Tem o estado o dever de adotar as providências necessárias a implantação. A discricionariedade, bem como o juízo de conveniência e oportunidade submeterem-se a regra da prioridade absoluta insculpida no art. 4º do ECA e no art. 277 da CF. Recurso desprovido, por maioria. (TJRS. 7ª C.Cív. AC 597097906 RS Rel. Des. Sérgio Fernando de Vasconcelos Chaves J. em 22.04.1998)

Nesse contexto, o processo de responsabilização administrativa introduzido pela Lei n.º 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa) alcança, sem nenhuma dúvida, não apenas os administradores, mas também, conforme expressamente determinado no dispositivo sob comento – que reafirma princípio insculpido no art. 3º da LIA –, os terceiros que, embora não ostentando a condição de agentes públicos, “induzam ou concorram, sob qualquer forma, direta ou indireta, para o não cumprimento desta Lei”.

Chama atenção a amplitude que se deu ao campo de incidência da norma, em especial quanto às condutas que se enquadrem no art. 11, caput, da Lei de Improbidade, que tipifica os atos de improbidade por inobservância dos princípios constitucionais que orientam a administração pública (art. 37, caput, CF/88).

A interpretação sistemática do dispositivo trazido pela Lei do Sinase e de outros que o completam, inclusive da própria Lei n.º 8.429, possibilitam sancionar a atuação administrativa que mal direciona e mal executa as políticas públicas, dentre elas a voltada para o atendimento socioeducativo.

133. O dispositivo contempla a hipótese de responsabilização quanto aos atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que, mesmo não pertencendo à estrutura do ente federativo, “receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos”

CAPÍTULO VII

DO FINANCIAMENTO E DAS PRIORIDADES

Art. 30. O Sinase será cofinanciado com recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social [134], além de outras fontes [135].

§ 1º (VETADO).

§ 2º Os entes federados que tenham instituído seus sistemas de atendimento socioeducativo terão acesso aos recursos na forma de transferência adotada pelos órgãos integrantes do Sinase [136].

§ 3º Os entes federados beneficiados com recursos dos orçamentos dos órgãos responsáveis pelas políticas integrantes do Sinase, ou de outras fontes, estão sujeitos às normas e procedimentos de monitoramento estabelecidos pelas instâncias

dos órgãos das políticas setoriais envolvidas [137], sem prejuízo do disposto nos incisos IX e X do art. 4º, nos incisos V e VI do art. 5º e no art. 6º desta Lei [138].

134. Segundo o art. 165, §5º da Constituição Federal, a lei orçamentária anual é composta pelo orçamento fiscal (o arrecadado com os tributos), orçamento da seguridade social (receitas da união e das contribuições sociais) e orçamento de investimento (lucros advindos das empresas estatais). A lei definiu que o cofinanciamento (custeio partilhado) para a implantação e manutenção do Sinase se dará pelos dois primeiros tipos de orçamento, no âmbito da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios.

135. A Resolução CONANDA n.º 119/06 arrola algumas fontes alternativas que devem ser exploradas para o financiamento do Sinase, tais como percentual aplicado sobre taxas e multas, doações e depósitos diversos, transferências de recursos entre entes federativos, doações de organismos nacionais e internacionais, receitas de aplicações no mercado financeiro e os recursos provenientes da renúncia fiscal previstos no art. 260 do ECA, que compõem o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente.

136. A lei assegura que os entes federados que tenham instituído o seu sistema de atendimento socioeducativo terão acesso aos recursos na forma de transferência adotada pelos órgãos integrantes do Sinase, mas não deixa claro que forma de transferência seria essa. Infere-se, pois, que os órgãos que compõem o Sinase terão liberdade de definir a forma de repasse dos recursos entre União, Estados e Municípios, para o cofinanciamento dos serviços socioeducativos, seja ela fundo a fundo, por meio de convênio ou de outros instrumentos a serem previstos.

Atualmente, não há previsão de repasses entre União e Estados para o custeio dos programas de internação e semiliberdade; apenas existe a possibilidade de convênios para a construção dessas unidades de atendimento. A manutenção desses serviços, hoje, portanto, fica a cargo exclusivo dos Estados.

No que diz respeito às medidas em meio aberto, entretanto, a situação atual em Minas Gerais é um pouco distinta. Conforme já se afirmou, nos comentários ao art. 2º desta lei, a Resolução CNAS nº 109/2009 tipificou os serviços de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade como serviços de Assistência Social, a serem executados no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e, mais especificamente, por meio dos Centros Especializados de Referência da Assistência Social (CREAS). Diante disso, aqueles municípios que implantam e executam esses serviços estão sujeitos a receber subsídios fundo a fundo da União, para manutenção dos CREAS e para a execução direta dos serviços socioeducativos, em regime de cofinanciamento, conforme prevê a Portaria nº 843/10 do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Além disso, há também a previsão de cofinanciamento dos serviços da Assistência Social pelo governo estadual de Minas Gerais, através do Piso Mineiro, criado pela Resolução nº 459/2010 da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (Sedese). O valor atual do Piso Mineiro é de R\$ 2,20 por família cadastrada no CadÚnico municipal, sendo que nenhum município mineiro receberá menos que R\$ 2.000,00/ mês.

O Piso Mineiro não é um recurso destinado especificamente para a manutenção dos serviços socioeducativos. Seu objetivo é o cofinanciamento estadual dos serviços e benefícios assistenciais como um todo, em complementaridade ao financiamento federal e municipal. A grande característica desse recurso, entretanto, é a flexibilidade de sua aplicação, garantindo ao município a autonomia para destiná-lo aos serviços de maior demanda, conforme a realidade local. Portanto, existe a possibilidade de o Município destiná-lo ao custeio das medidas socioeducativas em meio aberto.

137. Determina a lei que caberá às instâncias dos órgãos das políticas setoriais envolvidas no Sinase (Ministérios ou Secretarias Estaduais de Saúde, Educação, Assistência Social, Cultura, Esporte, Trabalho e Emprego, etc.) elaborar normas e procedimentos aos quais estarão sujeitos os entes federativos que venham a receber recursos do orçamento desses órgãos. Trata-se de uma forma de controle interno criado pela lei que, claramente, não afasta a possibilidade de controle externo do gasto desses recursos.

138. A lei esclarece que a criação de normas e procedimentos de monitoramento da aplicação dos recursos não afasta a obrigação de Estados e Municípios de se cadastrarem e alimentarem o Sistema de Informações sobre o Atendimento Socioeducativo. Para maiores informações acerca do tema, remetemos o leitor aos comentários dos arts. 4º, 5º e 6º desta

lei.

Art. 31. Os Conselhos de Direitos, nas 3 (três) esferas de governo, definirão, anualmente, o percentual de recursos dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente [139] a serem aplicados no financiamento das ações previstas nesta Lei, em especial para capacitação, sistemas de informação e de avaliação [140].

Parágrafo único. Os entes federados beneficiados com recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente para ações de atendimento socioeducativo prestarão informações sobre o desempenho dessas ações por meio do Sistema de Informações sobre Atendimento Socioeducativo [141].

139. Para o conceito de Fundos dos Direitos da Criança, consulte o art. 87 desta lei.

140. Determina a lei que, anualmente, os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, em nível nacional, estadual, distrital e municipal, deverão definir um percentual dos recursos do Fundo, em seu plano de aplicação, a ser destinado ao financiamento das ações do Sinase, em especial para capacitação, implantação e aperfeiçoamento dos sistemas de informação e de avaliação (quanto ao fato de os objetivos das medidas socioeducativas estarem sendo atingidos, e em que patamar). Essa regra cria uma limitação para a autonomia dos Conselhos de Direitos. Esses órgãos, em regra, são soberanos na definição da forma de aplicação dos recursos do FIA, estando vinculados apenas ao atendimento das demandas prioritárias detectadas na sua região de abrangência. Essas prioridades devem estar retratadas no plano de ação do órgão, que embasará o seu plano de aplicação. Outra limitação à autonomia dos conselhos de direitos está prevista no art. 260, §2º da Lei nº 8.069/90. Nota-se que o legislador se adiantou aos Conselhos, escolhendo temas que devem ser priorizados com os recursos do FIA.

141. Para maiores informações sobre o Sistema de Informações sobre Atendimento Socioeducativo, v. comentários aos arts. 18 a 27 desta lei.

Art. 32. A Lei no 7.560, de 19 de dezembro de 1986 [142], passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 5º Os recursos do Funad serão destinados:

X - às entidades governamentais e não governamentais integrantes do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase).” (NR) [143]

“Art. 5º-A. A Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (Senad), órgão gestor do Fundo Nacional Antidrogas (Funad), poderá financiar projetos das entidades do Sinase desde que [144]:

I - o ente federado de vinculação da entidade que solicita o recurso possua o respectivo Plano de Atendimento Socioeducativo aprovado [145];

II - as entidades governamentais e não governamentais integrantes do Sinase que solicitem recursos tenham participado da avaliação nacional do atendimento socioeducativo [146];

III - o projeto apresentado esteja de acordo com os pressupostos da Política Nacional sobre Drogas [147] e legislação específica.”

142. A Lei n.º 7.560/86 cria o Fundo Nacional Antidrogas (FUNAD), dispõe sobre os bens apreendidos e adquiridos com produtos de tráfico ilícito de drogas ou atividades correlatas, e dá outras providências. Segundo preveem os artigos 1º e 2º da referida Lei, os recursos do FUNAD são constituídos por dotações estabelecidas no orçamento da União; doações de organismos ou entidades nacionais, internacionais ou estrangeiras, bem como de pessoas físicas ou jurídicas nacionais ou estrangeiras; recursos provenientes da alienação dos bens apreendidos em decorrência do tráfico de drogas, entre outras fontes. Esses recursos deverão ter o seu plano de aplicação e os projetos submetidos à apreciação prévia do Conselho Nacional de Políticas Sobre Drogas.

143. A Lei n.º 12.594/12 promoveu alterações na Lei n.º 7.560, acrescentando uma nova possibilidade de destinação dos recursos do FUNAD: as entidades governamentais e não governamentais integrantes do Sinase.

144. Estabeleceu, ainda, no art. 5º-A, as condições a serem atendidas pelas entidades do Sinase, para que possam ter projetos aprovados junto ao FUNAD.

145. V. comentários aos artigos 7º e 8º desta lei.

146. V. comentários aos artigos 18 a 25 desta lei.

147. A Política Nacional sobre Drogas foi aprovada pela Resolução nº 03/GSIPR/CH/CONAD, de 27 de outubro de 2005 e pode ser encontrada no seguinte endereço eletrônico: <http://www.obid.senad.gov.br>.

Art. 33. A Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990 [148], passa a vigorar acrescida do seguinte art. 19-A:

“Art. 19-A. O Codefat poderá priorizar projetos das entidades integrantes do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) desde que [149]:

I - o ente federado de vinculação da entidade que solicita o recurso possua o respectivo Plano de Atendimento Socioeducativo aprovado [150];

II - as entidades governamentais e não governamentais integrantes do Sinase que solicitem recursos tenham se submetido à avaliação nacional do atendimento socioeducativo [151].”

148. A Lei nº 7.998/90 regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e dá outras providências.

149. O Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Condefat) é órgão composto por representantes dos trabalhadores, empregadores e órgãos e entidades governamentais, a quem compete gerir o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e deliberar sobre outras matérias previstas na Lei nº 7.998/90.

A Lei nº 12.594/12 acrescentou na Lei nº 7.998/90 o art. 19-A, criando a possibilidade de que projetos das entidades que integram o Sinase sejam financiados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador, com prioridade, desde que cumpridas algumas condições.

150. V. comentários aos artigos 7º e 8º desta lei.

151. V. comentários aos artigos 18 a 25 desta lei.

Art. 34. O art. 2º da Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, passa a vigorar acrescido do seguinte § 3º:

“Art. 2º

§ 3º O fundo de que trata o art. 1º [152] poderá financiar, na forma das resoluções de seu conselho deliberativo, programas e projetos de educação básica [153] relativos ao Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) desde que:

I - o ente federado que solicitar o recurso possua o respectivo Plano de Atendimento Socioeducativo aprovado [154];

II - as entidades de atendimento vinculadas ao ente federado que solicitar o recurso tenham se submetido à avaliação nacional do atendimento socioeducativo [155]; e

III - o ente federado tenha assinado o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação [156] e elaborado o respectivo Plano de Ações Articuladas (PAR) [157].” (NR)

152. A lei faz referência ao Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE).

153. Segundo o art. 4º, inc. I da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, a educação básica é obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade e é composta por pré-escola, ensino fundamental e ensino médio.

154. V. comentários aos artigos 7º e 8º desta lei.

155. V. comentários aos artigos 18 a 25 desta lei.

156. Conforme o próprio nome indica, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, previsto no Decreto n.º 6.094/07 é um compromisso a ser firmado pela União, com os Municípios, Estados e Distrito Federal, que assim o desejem, com o fim de que esses entes federativos assumam a responsabilidade por promover a melhoria da qualidade da educação básica em sua esfera de competência, por meio do cumprimento de meta de evolução do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), mediante a assistência técnica e financeira da União.

157. O Plano de Ações Articuladas (PAR), também previsto no Decreto n.º 6.094/07, faz parte do Compromisso Todos pela Educação e consiste em um conjunto articulado de ações, apoiado técnica e/ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa ao cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes.

O PAR será elaborado pelo ente federativo (Estado, Município ou Distrito Federal) que optar por firmar o Compromisso Todos pela Educação, a partir do diagnóstico da situação da educação básica do sistema local (art. 9º, §1º, Decreto n.º 6.094/97). Para a elaboração do Plano de Ações Articuladas, o ente federativo, com auxílio da equipe técnica cedida pelo Ministério da Educação, identificará as medidas mais apropriadas para a gestão do sistema, com vistas à melhoria da qualidade da educação básica (art. 9º, §2º, Decreto n.º 6.094/97).

O PAR será base para termo de convênio ou de cooperação, firmado entre o Ministério da Educação e o ente apoiado (art. 10, Decreto n.º 6.094/97).

TÍTULO II

DA EXECUÇÃO DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 35. A execução das medidas socioeducativas reger-se-á pelos seguintes princípios [158]:

I - legalidade, não podendo o adolescente receber tratamento mais gravoso do que o conferido ao adulto [159];

II - excepcionalidade da intervenção judicial e da imposição de medidas, favorecendo-se meios de autocomposição de conflitos [160];

III - prioridade a práticas ou medidas que sejam restaurativas e, sempre que possível, atendam às necessidades das vítimas [161];

IV - proporcionalidade em relação à ofensa cometida [162];

V - brevidade da medida em resposta ao ato cometido, em especial o respeito ao que dispõe o art. 122 da Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente) [163];

VI - individualização, considerando-se a idade, capacidades e circunstâncias pessoais do adolescente [164];

VII - mínima intervenção, restrita ao necessário para a realização dos objetivos da medida [165];

VIII - não discriminação do adolescente, notadamente em razão de etnia, gênero, nacionalidade, classe social, orientação

religiosa, política ou sexual, ou associação ou pertencimento a qualquer minoria ou status [166], e

IX - fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários no processo socioeducativo [167].

158. Os princípios arrolados no art. 35 da Lei do Sinase aplicam-se à execução de todas as espécies de medidas socioeducativas previstas em lei. Esse rol de princípios atribui certa especificidade ao procedimento, mas não é exaustivo e nem impede a incidência de outros princípios sobre a execução socioeducativa. Aliás, o art. 24 da Lei do SINASE deixa claro que os princípios arrolados no artigo 35 da mesma lei devem ser interpretados em harmonia com os princípios que perfilham a doutrina da proteção integral, quais sejam: o da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF/88), o da prioridade absoluta (art. 227 da CRF/88; arts. 4º e 100, parágrafo único, ambos do ECA), o da condição peculiar da criança e do adolescente como pessoas em desenvolvimento (art. 6º do ECA) e o do melhor interesse da criança e do adolescente (art. 3º, item 1, da Convenção da ONU, de 1989, sobre os Direitos da Criança).

159. A primeira parte do inciso I consagra o princípio da legalidade, que também tem sede constitucional (art. 5º, II, da CRF/88). Significa uma restrição à atuação do Poder Público e representa uma expressão do Estado Democrático de Direito.

À luz do princípio da legalidade, os adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa não poderão ser obrigados a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei. Ou seja, eles não poderão sofrer uma limitação de direitos que não tenha sido prevista por lei ou decisão judicial.

A título de exemplo, não se poderá, aplicar ao adolescente interno uma sanção disciplinar de isolamento, a não ser nas estritas hipóteses previstas no art. 48, § 2º, da Lei do Sinase.

É vedada a utilização de analogia ou da interpretação extensiva que agravem a responsabilização e a desaprovação da conduta infracional do adolescente em cumprimento de medida socioeducativa, sob pena de violação ao princípio da legalidade.

A segunda parte do inciso I contém o princípio da vedação do tratamento mais gravoso ao adolescente. O referido princípio já tinha sido contemplado pelo anexo da Resolução CONANDA n.º 119/06 e, a par das regras previstas no art. 49, “caput”, “in fine”, e § 1º, da Lei n.º 12.594/12, impõe respeito aos direitos individuais previstos nos arts. 106 ao 109 do ECA durante o procedimento de execução socioeducativa, eis que os mesmos direitos são assegurados aos adultos em cumprimento de pena (art. 5º, LIV, LXI, LXII, LXIII, LXIV e LXV, da CRF/88).

O princípio da vedação do tratamento mais gravoso ao adolescente merece interpretação sistemática, de maneira a se harmonizar com os demais princípios que fundamentam a doutrina da proteção integral. Araújo e Siqueira Neto (2013, p. 129) dizem que:

[...] apesar de influenciado pela doutrina Penal, os princípios e cláusulas gerais decorrentes de referido ramo do Direito só tem cabimento no Sistema de Atendimento Socioeducativo quando devidamente adaptados ou ajustados à Doutrina Socioeducativa, o que importa em observância e respeito às normativas internacionais e nacionais, além dos princípios norteadores da Doutrina da Proteção Integral.[...]

Dessa forma, em que pese a polêmica existente sobre o assunto, entendemos que, por força da doutrina da proteção integral, o adolescente poderá ser submetido ao cumprimento de medida socioeducativa em meio fechado, mesmo que o adulto tenha o direito de cumprir a sua pena em meio aberto pela prática do mesmo fato típico, caso o PIA – Plano Individual de Atendimento e os relatórios de reavaliação periódica indiquem que, no caso concreto, a manutenção do adolescente em meio fechado seja a medida mais adequada para a sua socialização.

Da mesma forma e pelas mesmas razões, pode ser que um adolescente permaneça em cumprimento de medida socioeducativa por mais tempo do que o prazo de cumprimento de pena pelo adulto, coautor do mesmo fato típico, caso o PIA – Plano Individual de Atendimento e os relatórios de reavaliação periódica da media indiquem que, no caso concreto, tal medida seja a mais adequada para a socialização do adolescente.

Ademais, o princípio da vedação do tratamento mais gravoso ao adolescente não lhe atribui o direito de obter alguns dos benefícios previstos na legislação penal, tais como, por exemplo, o indulto, o livramento condicional, a suspensão condicional da pena etc., incompatíveis com a finalidade pedagógica e socializadora da medida socioeducativa.

Tendo em vista que a segunda parte do inciso I acaba por condicionar a aplicação do princípio da legalidade, previsto na primeira parte do mesmo inciso, Araújo e Siqueira Neto (2013, p. 126) entendem que “[...] é possível denominar o princípio previsto no artigo 35, I, como princípio da legalidade condicionante.[...]”

160. O princípio da excepcionalidade da intervenção judicial destina-se a evitar a banalização da intervenção do Estado em situações cotidianas da vida do adolescente em cumprimento de medidas socioeducativas e de sua família. Também objetiva evitar, sempre que possível, a aplicação de novas medidas socioeducativas ao adolescente que já esteja cumprindo medida de tal natureza. Entretanto, o Estado deverá intervir através de seus órgãos competentes e aplicar novas medidas socioeducativas, quando essa atitude for imprescindível para atingir o objetivo da socialização do adolescente.

A regra contida no art. 52, parágrafo único, da Lei do SINASE, representa uma exceção à aplicação do princípio em comento. Assim, os pais ou responsáveis legais podem ser responsabilizados administrativamente caso descumpram o seu dever de contribuir com o processo de socialização do filho em cumprimento de medida socioeducativa.

Sempre que possível, os programas de atendimento deverão aplicar os meios de autocomposição, visando à solução dos conflitos eventualmente surgidos durante a execução de medidas socioeducativas, em detrimento da aplicação de novas medidas. Os meios de autocomposição de conflitos mais conhecidos são a mediação e a conciliação.

161. Segundo Ishida (2013, p. 417), Justiça Restaurativa é

[...] um novo modelo de justiça, baseado na conciliação entre vítimas e agressores em atos infracionais de baixo poder ofensivo (à semelhança dos juizados especiais criminais). [...] O objetivo é por meio do diálogo entender e fazer entender o ato infracional cometido. Busca-se uma solução para o futuro (prevenção), com a participação de todos os envolvidos, através dos chamados círculos, em que há participação de um conciliador, com experiência na área. Nesse ponto, importante é a participação da vítima que terá contato com os motivos que levaram o adolescente infrator a cometer determinado ato infracional. Importante nesse ponto, a atuação da rede comunitária com a participação de entidades da própria comunidade. Quanto aos termos dos compromissos, há pedido formal de desculpas; garantia de que o comportamento prejudicial não voltará a ocorrer; a reparação dos danos em dinheiro ou espécie, quando envolvidos particulares; a reparação de danos, inclusive por prestação de serviços, se afetar o patrimônio público; o compromisso de procurar a satisfação de suas necessidades por canais outros que não a violação de direitos, envolvendo a comunidade e/ou o poder público no seu atendimento; o compromisso de submeter-se a algum tratamento, caso esteja envolvido com drogas ou álcool.

A justiça restaurativa é mecanismo que intensifica a participação do adolescente e de sua família nas decisões relativas à sua situação, de maneira a envolvê-los no processo de integração social, o que está em consonância com o preceito contido no art. 100, p. único, XII, do ECA, com a redação dada pela Lei n.º 12.010/2009.

Tal mecanismo pretende substituir a punição do adolescente pela restauração da paz entre as partes, através de um sistema de decisões compartilhadas, com ênfase na multidisciplinaridade e na responsabilidade familiar. Por isso, não se deverá cumular a aplicação de medida socioeducativa com a obrigação imposta no acordo restaurativo, sempre que tal obrigação já seja, por si só, suficiente para atingir a finalidade pedagógica. Em outras palavras, diante da doutrina da proteção integral, conclui-se que as práticas restaurativas somente poderão substituir a aplicação de medidas socioeducativas quando, no caso concreto, esta for a estratégia que melhor atenda ao objetivo de integração social do adolescente.

O inciso III versa sobre a aplicação de práticas restaurativas a fatos ocorridos durante a fase de execução das medidas socioeducativas. Entretanto, não há incompatibilidade entre tais práticas e o procedimento de apuração de ato

infracional atribuído a adolescente, previsto no ECA.

A direção do programa de atendimento – que tanto poderá ser de meio fechado quanto de meio aberto – deverá anotar as ocorrências nos livros de registros internos e, também, caso configurado ato infracional, providenciar o registro das ocorrências junto à autoridade policial, por força do princípio da indisponibilidade. O Ministério Público, ao receber os autos, conforme seja o caso concreto, poderá oferecer remissão pura e simples ou requerer o arquivamento, por falta de interesse de agir, quando a prática restaurativa levada a efeito no programa de atendimento já tiver atingido, por si só, além da pacificação social, o escopo socioeducativo.

A preocupação prioritária do sistema é com a proteção integral do adolescente (art. 4º do ECA). Assim, as necessidades das vítimas somente serão atendidas caso isso seja possível, ou seja, caso a satisfação dos anseios das vítimas não gere prejuízo ao escopo maior de integração social do adolescente.

162. O princípio da proporcionalidade em relação à ofensa cometida já estava previsto no item 17.1 das Regras Mínimas das Nações Unidas para a administração da Justiça da Infância e da Juventude (Regras de Beijing) e no art. 112, § 1º, do ECA.

Agora, com a superveniência da Lei do Sinase, passa a haver previsão legal expressa de incidência do princípio no procedimento de execução das medidas socioeducativas. Araújo e Siqueira Neto (2013, p. 142) ousam ao afirmar que:

[...] a consequência natural de tal previsão é a de que, uma vez ocorrendo aplicação de medida socioeducativa que venha a ser considerada desproporcional a um determinado caso concreto na fase de conhecimento, esse equívoco poderá ser corrigido pelo juízo da fase de execução das medidas socioeducativas, certamente respaldado em parecer da equipe técnica responsável pelo programa de atendimento e demais provas porventura necessárias a tal comprovação (audiência para oitiva do adolescente/menor, testemunhas, etc.).

Reforçando essa afirmativa, o art. 43 da lei do SINASE autoriza a manutenção, a substituição e a suspensão a qualquer tempo – inclusive já no processo de execução socioeducativa – das medidas aplicadas durante o procedimento de apuração do ato infracional. É fundamental observar que a ofensa cometida não é o único, e nem sequer o fator preponderante a ser utilizado na determinação da natureza e do prazo das medidas socioeducativas a serem aplicadas, porque elas possuem também um objetivo essencialmente socializador (art. 1º, § 2º, II, da Lei do Sinase).

163. O cumprimento de todas as espécies de medidas socioeducativas deverá, dentro do possível, ter curta duração, com vistas a se emancipar o socioeducando o mais rápido possível. Diz-se “dentro do possível” porque em razão do escopo pedagógico das medidas socioeducativas elas poderão ter prazos maiores.

Antes mesmo da superveniência da Lei do Sinase, o princípio da brevidade já estava consagrado de forma expressa, no que tange às medidas de internação e semiliberdade (arts. 120, § 2º, e 121, ambos do ECA).

O princípio em análise coloca em destaque o objetivo socializador das medidas (art. 1º, § 2º, II, da Lei n.º 12.594/12), em detrimento do objetivo sancionatório, o que está em harmonia com a doutrina da proteção integral.

A brevidade do cumprimento da medida socioeducativa imposta dependerá diretamente da eficiência das equipes técnicas dos programas de atendimento, quando da elaboração dos Planos Individuais de Atendimento e dos relatórios de reavaliação periódica e do cumprimento das metas.

A regra contida no art. 41, § 4º, da Lei do Sinase, prevendo que a impugnação ao PIA – Plano Individual de Atendimento não suspenderá a sua execução, salvo determinação judicial em contrário, está em consonância com o princípio da brevidade.

O princípio em comento tem estreita relação com o princípio da intervenção precoce (art. 100, p. único, VI, do ECA). Ambos impõem celeridade e eficiência na atuação do Poder Público, tendo em vista a condição peculiar da criança e do adolescente como pessoas em desenvolvimento (art. 6º do ECA) e o objetivo pedagógico da medida que visa a não

reiteração de condutas tipificadas criminalmente.

164. Cada adolescente em cumprimento de medida socioeducativa possui características próprias, singulares, bem como uma história familiar e comunitária que o tornam único, diferente dos demais indivíduos da sociedade. Por isso mesmo, a forma de se executar as medidas socioeducativas deverá ser sempre personalizada, única, exclusiva, adequada para cada adolescente e para cada caso concreto, sob pena de não ser eficiente, de não atingir os seus objetivos.

O princípio em comento é uma projeção do princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CRF/88) sobre o procedimento de execução socioeducativa. Visa a evitar a massificação das peculiaridades do ser-humano. É, também, uma projeção do princípio da isonomia, por força do qual os desiguais devem ser tratados desigualmente, na medida de suas diferenças (art. 5º, “caput”, da CF/88).

O mandamento em análise deve ser observado por todos os agentes do Sistema de Garantias de Direitos, ou seja, pelo sistema de justiça (Juiz, Promotor, Defensor e Advogado), pela equipe técnica do programa de atendimento (assistente social, psicólogo e pedagogo), pela Saúde, Educação etc.

O Plano Individual de Atendimento (art. 52 e ss. da presente lei) e os relatórios de reavaliação periódica (art. 42 do mesmo estatuto mencionado) são instrumentos fundamentais para a individualização do cumprimento das medidas socioeducativas.

É importante observar que a individualização do cumprimento da medida socioeducativa não deve ser buscada apenas durante a fase do processo de conhecimento, e nem se restringir ao momento do ingresso do adolescente no programa de atendimento. Considerando que os seres-humanos em geral – e mais ainda os adolescentes – estão em constante transformação,

a individualização é um objetivo que deve ser buscado constantemente durante o procedimento, sobretudo durante a execução das medidas. Para tanto, as medidas socioeducativas originariamente aplicadas poderão ser reavaliadas e suspensas a qualquer momento, inclusive depois do início de sua execução (arts. 43 e 64, § 4º, ambos da Lei do Sinase).

165. Princípio da mínima intervenção: à luz do princípio em tela, as medidas socioeducativas somente deverão ser aplicadas e executadas como ultima ratio, ou seja, quando não houver providência de outra natureza que seja, sob a ótica pedagógica, mais adequada para o caso concreto (ex: medidas práticas educacionais, profissionais, esportivas, culturais etc.).

O princípio em tela encontra sede, também, no art. 100, parágrafo único, VII, c/c o art. 113, ambos do ECA e, especificamente no que tange às medidas restritivas de liberdade, no item 17.1.b das Regras Mínimas das Nações Unidas para a administração da Justiça da Infância e Juventude (Regras de Beijing). Além disso, o princípio da mínima intervenção também já estava presente implicitamente no art. 112, VII, do ECA, que permite ao julgador, ainda na fase de conhecimento, após verificada a prática de ato infracional, deixar de aplicar uma medida socioeducativa e aplicar exclusivamente uma medida de proteção, quando essa solução se revelar a mais adequada para o caso concreto.

No que tange especificamente à fase de execução socioeducativa, o PIA – Plano Individual de Atendimento deverá contemplar apenas ações estritamente necessárias para atingir a socialização do adolescente. Qualquer outra ação, desnecessária ou inadequada para atingir esse objetivo socializador, configurará excesso interventivo.

De uma certa forma, pode-se dizer que, no particular, a Lei ora em comento, absorveu influência da doutrina penal, que contempla o princípio da intervenção mínima. Entretanto, diante da doutrina da proteção integral, e tendo em vista o objetivo pedagógico fundamental das medidas, pode-se dizer que, no sistema socioeducativo, a intervenção estatal não poderá ser reduzida a um patamar tal que a torne ineficaz para se alcançar a promoção devida ao adolescente.

166. Princípio da não discriminação do adolescente: trata-se de uma decorrência do princípio da dignidade da pessoa humana. Ele coloca o adolescente em cumprimento de medida socioeducativa a salvo de toda sorte de discriminação, no âmbito administrativo e judicial, assegurando-lhe o respeito aos seus direitos fundamentais, inclusive o direito à diversidade familiar, sexual, religiosa, cultural, musical, artística etc.

O item 10 do documento aprovado pela Resolução CONANDA n.º 119/2006, adiante transcrito, também abriga o princípio da não discriminação do adolescente, ao determinar que o direito à diversidade seja um dos fundamentos do

projeto pedagógico dos programas de atendimento:

Questões da diversidade cultural, da igualdade étnico-racial, de gênero, de orientação sexual deverão compor os fundamentos teórico-metodológicos do projeto pedagógico dos programas de atendimento socioeducativo; sendo necessário discutir, conceituar e desenvolver metodologias que promovam a inclusão desses temas, interligando-os às ações de promoção de saúde, educação, cultura, profissionalização e cidadania na execução das medidas socioeducativas, possibilitando práticas mais tolerantes e inclusivas.

O adolescente, tendo em vista a sua peculiar condição de pessoa em desenvolvimento, é muito vulnerável a discriminações. Essa vulnerabilidade pode ser potencializada por alguns efeitos colaterais indesejáveis decorrentes do cumprimento de medidas socioeducativas. Assim, a previsão expressa do princípio da não discriminação, que já constava da Lei n.º 8.069/90²⁴, e foi reafirmado pela Lei n.º 12.594/12, poderá servir para inibir práticas de estigmatização²⁵ e para responsabilizar os seus autores nos âmbitos administrativo, civil e criminal.

167. Princípio do fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, ou princípio da convivencialidade: A convivência familiar e comunitária é um direito individual fundamental das crianças, dos adolescentes e dos jovens (art. 227, “caput”, da CF/88). Além da Constituição, ele já estava previsto no art. 100, “caput” e parágrafo único, X, do ECA, incidindo sobre as medidas socioeducativas (art. 113 do ECA).

Agora, com a superveniência da Lei do Sinase, o princípio da convivencialidade ganha previsão expressa para incidir especificamente sobre a fase de execução socioeducativa. Por força dele, o cumprimento das medidas socioeducativas deve sempre buscar a aproximação do adolescente em relação à sua família e à comunidade a que pertence, o que coloca em destaque o objetivo socializador das medidas (art. 1º, § 2º, II, da Lei do Sinase).

A Lei n.º 12.594/12 busca, sempre que possível, privilegiar o local de residência do adolescente, no sentido de que seja ele também o local de cumprimento das medidas socioeducativas, como forma de propiciar o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários (ex.: art. 49, II).

Com o mesmo propósito de integração social e familiar, o art. 100, p. único, XII, do ECA e os arts. 52, parágrafo único, e 54, IV e V, ambos da Lei ora em comento, preveem a participação do adolescente e de sua família nas decisões inerentes à sua situação e nas atividades a serem desenvolvidas. O art. 54, III, da Lei do Sinase, por sua vez, determina que constará do PIA (Plano Individual de Atendimento) a previsão de atividades de integração social e/ou capacitação profissional.

No que se refere especificamente ao adolescente em cumprimento de medida socioeducativa de internação ou de semiliberdade, os arts. 120 e 121, ambos do ECA, bem como o art. 55, II e III, da Lei do Sinase, preveem e incentivam a realização de atividades externas, buscando a sua integração social.

CAPÍTULO II

DOS PROCEDIMENTOS

Art. 36. A competência [168 e 169] para jurisdicionar a execução [170] das medidas socioeducativas segue o determinado pelo art. 146 da Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente).

²⁴ Art. 232. Submeter criança ou adolescente sob sua autoridade, guarda ou vigilância a vexame ou a constrangimento:

Pena - detenção de seis meses a dois anos.

²⁵ Devemos chamar a atenção para algumas iniciativas que temos visto da prática, sobretudo relacionada a atos infracionais cometidos no ambiente escolar, em que se opta por encaminhar o autor à prestação de serviços à comunidade à própria escola por ele frequentada, escolha esta muitas vezes fundamentada pela premência de “de dar exemplo” aos demais alunos. Trata-se de prática arriscada, por sujeitar o adolescente a constrangimento, ou porque não dizer humilhação, o que é absolutamente contraditório aos fins e à metodologia das medidas socioeducativas, que objetivam estabelecer uma identificação com modelos sociais que precisam ser queridos e admirados, para ser eficaz para a superação da identificação com o criminoso. Submeter o adolescente a um constrangimento como este, certamente não contribuirá para uma boa relação com a equipe.

168. A competência para a execução das medidas socioeducativas, conforme estabelecido, haverá de seguir as regras atinentes à competência estabelecida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. O dispositivo evidencia ser o Juízo competente o próprio Juiz da Infância e Adolescência (e não o Juiz da Vara de Execuções Penais). Observa-se, destarte, que a ideia da proteção integral devida à criança, e especificamente, ao adolescente (inclusive o que está em cumprimento de medida socioeducativa) não permite que outro Juiz, que não o da Infância e Adolescência, possa atuar nos processos de execução de medida socioeducativa. A determinação de que o mesmo juiz do processo de conhecimento seja aquele que vá executar a medida aplicada (no caso da inexistência de vara específica de execução de medida socioeducativa) possui, ainda, o contorno interessante da vinculação e conhecimento pessoal do Juiz com as circunstâncias e condições pessoais do adolescente envolvido na prática do ato infracional, permitindo uma melhor aquilatação de todas as variáveis envolvidas. De se observar que a Lei não determinou que houvesse a identidade física do juiz, nos moldes estabelecidos no Código de Processo Civil (art. 132) e, mais recentemente, no Código de Processo Penal (§2º do art. 399), mas estabeleceu que o Juízo competente para a execução das medidas socioeducativas seja o Juiz da Infância e Adolescência. A perspectiva do Sinase parece-nos clara em preservar a execução das medidas socioeducativas apenas com Juízes da Vara mencionadas, ainda que o de conhecimento não seja o mesmo do da execução. Aliás, a Resolução CNJ n.º 165/12 prevê tal hipótese, estabelecendo que as guias de execução socioeducativa devam ser emitidas pelo juiz do processo de conhecimento, que deverá proceder à remessa do documento ao gestor do programa de atendimento socioeducativo. Após a definição do programa (no prazo de 24h), o juiz do processo de conhecimento a remeterá, instruída com as peças devidas, ao Juiz com competência executória, para que, então, sejam formados os autos de execução (art. 6º da mencionada Resolução).

169. O foro competente para a execução da medida socioeducativa deve ser estabelecido com base no local onde está sediada a unidade ou o serviço de cumprimento da medida socioeducativa, salvo se a Lei de Organização Judiciária local dispuser de outro modo, nos termos do art. 13 da Resolução CNJ n.º 165/12.

170. O Estatuto da Criança e do Adolescente, quando de sua elaboração, se houve apenas, no âmbito do ato infracional, com as disposições relativas à sua apuração, ou seja, ao processo de conhecimento.

O sistema recursal, de maneira geral, foi encampado do processo civil (com as ulteriores alterações advindas, principalmente, com a Lei n.º 12.010/09 e pela própria Lei 12.594/12), acrescido das peculiaridades constantes nos incisos do art. 198 e ss. do ECA.

Todavia, havia uma extrema carência de dispositivos relativos à execução das medidas socioeducativas, inclusive quanto ao seu procedimento. Á minguia de detalhes, os operadores do direito acabaram por invocar o Código de Processo Penal e mesmo a Lei de Execuções Penais, com base na expressa disposição do art. 152 do ECA.

Todavia, vários dos institutos da Execução Penal não são aplicáveis aos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa, como, por exemplo, o sistema escalonado em regimes de cumprimento (fechado, semiaberto e aberto), as saídas temporárias, a remição dos dias trabalhados no cômputo da sanção, assim como os indultos e anistias presidenciais por ocasião dos decretos natalícios, a substituição das sanções privativas de liberdade pelas restritivas de direitos, livramento condicional, sursis, entre outros.

A ausência da normatização do procedimento de execução das medidas socioeducativas, por óbvio, gerava uma série de dúvidas. Pior do que os questionamentos advindos da aludida omissão, eram as práticas totalmente diversificadas que foram instituídas. Portanto, era de suma importância que houvesse a normatização do procedimento de execução das medidas socioeducativas, a fim de as práticas serem uniformizadas e, a partir daí, poderem ser avaliadas e aperfeiçoadas.

Paralelamente, e já sob os influxos da presente lei, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) editou a Resolução n. 165, de 16 de novembro de 2012²⁶, que dispôs sobre normas gerais destinadas ao Juiz no que toca ao processo de execução,

²⁶ CAPÍTULO I

Art. 1º Esta resolução estabelece normas gerais para o atendimento, pelo Poder Judiciário, do adolescente em conflito com a lei, na internação provisória e no cumprimento das medidas socioeducativas.

Art. 2º Para os fins desta Resolução define-se que:

I) Guia de execução de Medida socioeducativa de internação provisória se refere ao decreto de internação cautelar (art. 183 da Lei n. 8.069/1990);

sobretudo no que diz respeito à guia de execução.

Art. 37. A defesa e o Ministério Público [171 e 172] intervirão, sob pena de nulidade, no procedimento judicial de execução de medida socioeducativa, asseguradas aos seus membros as prerrogativas previstas na Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), podendo requerer as providências necessárias para adequar a execução aos ditames legais e regulamentares.

171. A regra da participação do Ministério Público e da Defesa em todas as fases processuais, assim como no processo de apuração de ato infracional permanece intacta, corolário do princípio do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório, direitos fundamentais do cidadão (com evidente aplicação às crianças e adolescentes), assegurado em nível constitucional (Art. 5º, LV e 227, §3º, IV da CF) e também estatutário (art. 110 e 111 do ECA). A garantia também é

II) Guia de execução provisória de medida socioeducativa internação/semiliberdade é a que se refere à internação ou semiliberdade decorrente da aplicação da medida socioeducativa decretada por sentença não transitada em julgado;

III) Guia de execução provisória de medida socioeducativa em meio aberto é a que se refere à aplicação de prestação de serviço à comunidade ou de liberdade assistida por sentença não transitada em julgado;

IV) Guia de execução definitiva de medida socioeducativa de internação ou semiliberdade se refere à privação de liberdade decorrente de sentença ou de acórdão transitados em julgado;

V) Guia de execução definitiva de medida socioeducativa em meio aberto é a que se refere à aplicação de prestação de serviço à comunidade ou de liberdade assistida por sentença ou acórdão transitado em julgado;

VI) Guia de execução de internação sanção se refere ao decreto de internação previsto no art. 122, inciso III, do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Art. 3º As guias de execução deverão seguir modelo único, conforme formulário anexo a esta Resolução.

DO INGRESSO DO ADOLESCENTE EM PROGRAMA OU UNIDADE DE EXECUÇÃO DE MEDIDA SOCIOEDUCATIVA OU EM UNIDADE DE INTERNAÇÃO PROVISÓRIA

Art. 4º Nenhum adolescente poderá ingressar ou permanecer em unidade de internação ou semiliberdade sem ordem escrita da autoridade judiciária competente.

Art. 5º O ingresso do adolescente em unidade de internação e semiliberdade, ou serviço de execução de medida socioeducativa em meio aberto (prestação de serviço à comunidade ou liberdade assistida), só ocorrerá mediante a apresentação de guia de execução, devidamente instruída, expedida pelo juiz do processo de conhecimento.

Parágrafo único. Independentemente do número de adolescentes que são partes no processo de apuração de ato infracional e do tipo de medida socioeducativa aplicada a cada um deles, será expedida uma guia de execução para cada adolescente.

Art. 6º A guia de execução, provisória ou definitiva, deverá ser expedida pelo juízo do processo de conhecimento.

§ 1º Formalizada a guia de execução, conforme regramento pelos arts. 6º, 7º e 8º desta Resolução, o juízo do processo de conhecimento encaminhará, imediatamente, cópia integral do expediente ao órgão gestor do atendimento socioeducativo, requisitando designação do programa ou da unidade de cumprimento da medida.

§ 2º O órgão gestor do atendimento socioeducativo, no prazo máximo de 24 (vinte e quatro) horas, comunicará o programa ou a unidade de cumprimento da medida ao juízo do processo de conhecimento e ao juízo responsável pela fiscalização da unidade indicada (Resolução do CNJ n. 77/2009).

§ 3º Após definição do programa de atendimento ou da unidade, no prazo de 24 (vinte e quatro) horas, o juízo do processo de conhecimento deverá remeter a Guia de Execução, devidamente instruída, ao Juízo com competência executória, a quem competirá formar o devido processo de execução.

Art. 7º A guia de execução de medida socioeducativa de internação provisória será instruída, obrigatoriamente, com os seguintes documentos, além de outros considerados pertinentes pela autoridade judicial:

I – documentos de caráter pessoal do adolescente existentes no processo de conhecimento, especialmente os que comprovem sua idade;

II – cópia da representação e/ou do pedido de internação provisória;

III – cópia da certidão de antecedentes;

IV – cópia da decisão que determinou a internação.

Art. 8º Prolatada a sentença e mantida a medida socioeducativa privativa de liberdade, deverá o juízo do processo de conhecimento comunicar, em 24 (vinte e quatro) horas, observado o art. 5º, § 3º, desta Resolução, e remeter cópia dos seguintes documentos ao órgão gestor do atendimento socioeducativo e ao juízo da execução:

I – sentença ou acórdão que decretou a medida;

II – estudos técnicos realizados durante a fase de conhecimento;

III – histórico escolar, caso existente.

Art. 9º Não tendo sido decretada a internação provisória no curso do processo de conhecimento, prolatada a sentença, deverá ser expedida a guia de execução provisória de medida socioeducativa de internação, semiliberdade ou em meio aberto (Parágrafo único do art. 39 da Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012), que deverá ser instruída, obrigatoriamente, com os seguintes documentos, além de outros considerados pertinentes pela autoridade judicial:

desdobramento do direito ao acesso à justiça (art. 141 do ECA). Assegura-se, assim, que o procedimento de execução da medida socioeducativa também seja dialético e contraditório, assegurando-se às partes o amplo direito de intervenção processual e petição.

172. As garantias e prerrogativas pertinentes à Defesa e ao Ministério Público, tais como previstas no ECA, especialmente no campo da apuração do ato infracional, também encontram ressonância no procedimento de execução de medida socioeducativa. Neste sentido, podemos exemplificar as garantias previstas nos incisos do art. 111, inciso II do art.198 e art.124, todos do ECA:

- igualdade na relação processual;
- ampla produção de provas;

I – documentos de caráter pessoal do adolescente existentes no processo de conhecimento, especialmente os que comprovem sua idade;

II – cópia do termo que propõe a remissão como forma de suspensão do processo cumulada com medida socioeducativa em meio aberto; ou cópia da representação;

III – cópia da certidão de antecedentes;

IV – cópia da sentença que aplicou a respectiva medida socioeducativa ou da sentença que homologou a remissão cumulada com medida socioeducativa em meio aberto;

V – cópia de estudos técnicos realizados durante a fase de conhecimento.

Art. 10. Transitada em julgado a decisão de que tratam os arts. 7º e 8º, deverá o juízo do processo de conhecimento expedir guia de execução definitiva, que conterá os documentos arrolados no artigo anterior, acrescidos da certidão do trânsito em julgado e, se houver, de cópia do acórdão.

§ 1º A guia de execução provisória, quando existente, será convertida em guia de execução definitiva, mediante simples comunicação do juízo do conhecimento, acompanhada dos documentos supramencionados.

§ 2º Compete ao juízo da execução comunicar ao órgão gestor da medida socioeducativa aplicada toda e qualquer alteração processual ocorrida em relação ao adolescente.

CAPÍTULO II

DA EXECUÇÃO DA MEDIDA SOCIOEDUCATIVA EM MEIO ABERTO OU COM RESTRIÇÃO DE LIBERDADE

Art. 11. A execução da medida socioeducativa deverá ser processada em autos próprios, formados pela guia de execução e documentos que a acompanham, obrigatoriamente, ainda que o juízo da execução seja o mesmo do processo de conhecimento.

§ 1º É vedado o processamento da execução por carta precatória.

§ 2º Cada adolescente, independentemente do número e do tipo das medidas a serem executadas, deverá ter reunidas as guias de execução definitivas, em autos únicos, observado o disposto no art. 45 da Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012.

§ 3º Unificados os processos de execução, deverá ser expedida nova Guia retificadora com a unificação das medidas pelo Juiz da Execução, devendo ser arquivados definitivamente os autos unificados.

§ 4º Quando da expedição da guia de execução definitiva, o processo de conhecimento deverá ser arquivado.

Art. 12. Em caso de transferência do adolescente ou de modificação do programa para outra comarca ou estado da federação, deverão ser remetidos os autos da execução ao novo juízo responsável pela execução, no prazo de 72 (setenta duas) horas.

Art. 13. O acompanhamento da execução das medidas socioeducativas e seus incidentes caberá ao juízo do local onde está sediada a unidade ou serviço de cumprimento, salvo se houver disposição em contrário em lei de organização judiciária local.

§ 1º O juízo do processo de conhecimento informará ao juízo da execução, em 24 (vinte e quatro) horas, toda e qualquer decisão que interfira na privação de liberdade do adolescente, ou altere o cumprimento da medida aplicada provisória ou definitivamente.

§ 2º O juízo do processo de conhecimento ou do local onde residem os genitores ou responsável pelo adolescente prestará ao juízo da execução todo auxílio necessário ao seu processo de reintegração familiar e social.

§ 3º Após a liberação do adolescente, o acompanhamento da execução de medida em meio aberto eventualmente aplicada em substituição à medida privativa de liberdade deve, preferencialmente, ficar a cargo do juízo do local do domicílio dos pais ou responsável, ao qual serão encaminhados os autos de execução da medida de que trata esta Resolução.

§ 4º Quando o adolescente em acolhimento institucional ou familiar encontrar-se em local diverso do domicílio dos pais ou responsáveis, as medidas socioeducativas em meio aberto serão preferencialmente executadas perante o juízo onde ele estiver acolhido. Art. 14. Para efeito da reavaliação prevista no art. 42 da Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012, a contagem do prazo será feita a partir da data da apreensão do adolescente, considerando-se, ainda, eventual tempo de prisão cautelar que não se tenha convertido em pena privativa de liberdade (§ 2º do art. 46 da Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012).

Parágrafo único. Independentemente do escoamento do prazo previsto no caput, a reavaliação pode ser processada imediatamente após a remessa do relatório enviado pela unidade de internação ou semiliberdade, ou serviço que execute a medida socioeducativa de liberdade assistida.

Art. 15. A internação decorrente do descumprimento reiterado e injustificável de medida anteriormente imposta, conhecida como internação-sanção, está sujeita aos princípios da brevidade e da excepcionalidade, devendo ser avaliada a possibilidade de substituição da medida originalmente aplicada por medida menos gravosa, nos limites do previsto no § 2º do art. 122 do Estatuto da

- prazos recursais (sempre de 10 dias, salvo nos embargos declaratórios);
- entrevista pessoal com o defensor e com o órgão do Ministério Público;
- manifestações das partes dentro dos incidentes processuais (revogação, manutenção, revisão, prorrogação ou progressão da medida socioeducativa).

Art. 38. As medidas de proteção, de advertência e de reparação do dano [173], quando aplicadas de forma isolada [174], serão executadas nos próprios autos do processo de conhecimento [175], respeitado o disposto nos arts. 143 e 144 da Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente) [176].

173. Do rol de medidas socioeducativas previstas pelo art. 112 do ECA, o legislador optou por estabelecer que aquelas com um grau menor de complexidade pudessem ser executadas nos próprios autos do processo de conhecimento, não

Criança e da Juventude.

§ 1º Sem prejuízo da intervenção da defesa técnica, nos moldes do previsto no § 2º do art. 13 desta Resolução, e da realização de outras diligências que se fizerem necessárias, a oitiva do adolescente é obrigatória, conforme o disposto pelo inciso II do § 4º do art. 43 da Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012;

§ 2º É vedada a privação de liberdade do adolescente antes da decisão que aprecia a aplicação da medida prevista no inciso III do art. 122 da Lei 8.069/90, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), caso em que deverá ser imediatamente conduzido à audiência especial, com intimação do Ministério Público e da defesa técnica; na audiência se tomarão as declarações do adolescente e o juiz decidirá acerca do cabimento da internação-sanção e de seu prazo.

CAPÍTULO III

DA INTERNAÇÃO PROVISÓRIA

Art. 16. No caso de internação provisória, o juízo responsável pela unidade deverá zelar pela estrita observância do prazo máximo de privação da liberdade de 45 (quarenta e cinco) dias.

§ 1º É de responsabilidade do juízo que decretou a internação provisória eventual excesso de prazo, nos termos do que dispõe o § 1º do art. 45 da Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012, facultando aos Tribunais de Justiça editar regulamentação para as providências do caput.

§ 2º O prazo referido no caput deste artigo deve ser contado a partir da data em que for efetivada a apreensão do adolescente, e não admite prorrogação.

§ 3º Liberado o jovem por qualquer motivo, antes de expirado o prazo referido no caput, a renovação da internação provisória não poderá ultrapassar o período que faltar ao alcance do prazo máximo legal.

CAPÍTULO IV

DA LIBERAÇÃO DO ADOLESCENTE OU DESLIGAMENTO DOS PROGRAMAS DE ATENDIMENTO

Art. 17. Findo o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias da internação provisória ou determinada a liberação, por qualquer motivo, antes de expirado o prazo referido, deverá ser imediatamente remetida cópia da decisão, preferencialmente por meio eletrônico ou oficial de justiça, ao gestor da unidade de atendimento e ao juízo responsável pela fiscalização da unidade, preferencialmente por meio eletrônico.

Art. 18. A decisão que extinguir a medida socioeducativa de internação ou semiliberdade deverá ser, na mesma data, comunicada ao gestor da unidade para liberação imediata do adolescente.

Art. 19. A liberação quando completados os 21 (vinte e um) anos independe de decisão judicial, nos termos do § 5º do art. 121 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

CAPÍTULO V

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 20. O adolescente em cumprimento de medida socioeducativa não pode ser transferido para hospital de custódia, salvo se responder por infração penal praticada após os 18 (dezoito) anos e por decisão do juízo criminal competente.

Art. 21. Cabe ao Poder Judiciário, sem prejuízo das competências do Ministério Público, fiscalizar a execução dos programas socioeducativos em meio aberto e aqueles correspondentes às medidas privativas de liberdade, zelar pelo efetivo respeito às normas e princípios aplicáveis à modalidade de atendimento prestado e pela qualidade e eficácia das atividades desenvolvidas, observado o disposto nos arts. 90, § 3º, incisos I e II, e 95 da Lei Federal nº 8.069/90, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente) e o disposto na Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012.

§ 1º A fiscalização dos programas correspondentes às medidas privativas de liberdade importa na realização de visitas às unidades de internação e semiliberdade, que deverão ocorrer nos termos do que disciplinar este Conselho Nacional de Justiça.

§ 2º O juiz deverá verificar, na fiscalização, se os estabelecimentos de internação e semiliberdade possuem regimento disciplinar (art. 71 da Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012) e se este é de conhecimento dos internos, de seus pais ou responsáveis e do defensor, e se garante ampla defesa ao adolescente.

§ 3º A revisão prevista no art. 48 da Lei n. 12.594/12 deverá ser processada nos próprios autos da execução.

§ 4º A regulamentação da visita íntima, na forma do art. 68 e parágrafo único da Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012, é de

havendo necessidade de se instaurar autos de execução. Desta forma, as medidas protetivas, a advertência e reparação do dano não necessitarão da formação de autos de execução de medida próprios. A própria redação do art. 112 nos leva a crer que o rol das medidas socioeducativas descritas pelo legislador foi sendo estabelecido com base na complexidade da sua execução. Assim, as mais simples e menos graves estariam nos incisos de numeração inicial (I e II) e as mais complexas nos incisos finais (III a VI).

Também poderíamos avaliar a dispensa da formação dos autos de execução com relação à advertência e à reparação do dano sob a ótica da instantaneidade da medida. Nota-se que, tanto a advertência, quanto a obrigação de reparar o dano, e ainda as medidas protetivas, consubstanciam-se, em regra, por parte do Juiz, em um único ato. Não se faria necessário, em tese, acompanhamento e monitoramento sistemáticos, como ocorre nas outras medidas socioeducativas. Mas é sabido que, muitas vezes, não obstante a singeleza da aplicação de uma medida protetiva, sua ultimação pode ser extremamente complexa, seja pela ausência de estrutura de atendimento por parte do Poder Público, seja pela total falta de adesão do adolescente e de sua família. A título de exemplo, poderíamos citar a enorme dificuldade da inserção dos adolescentes em tratamentos contra a dependência química, que demanda severo acompanhamento.

Ademais, não se pode esquecer que as medidas de proteção podem ser aplicadas de ofício pelo Juízo, na medida em que inexista resistência do adolescente e de sua família em aderir, já que a medida de proteção pode conter certa contenciosidade porque requer um “fazer” por parte do adolescente ou de sua “família”. Muito embora sua função precípua seja a de proteger os interesses do adolescente e de seu núcleo familiar, não é difícil que eles resistam a aderir à medida. E aqui é necessário destacar que, em caso de não adesão, é possível ao órgão ministerial ajuizar a ação para aplicação da medida de proteção, nos termos do tratado na Nota Técnica n.º 01/2012²⁷, subscrita pelo Centro de Apoio e Coordenadorias da Infância e Juventude.

174. Na prática, o uso, pelo legislador da expressão “de forma isolada”, pode causar questionamentos. Como vimos acima, o legislador optou pela desnecessidade da formação de autos de execução quando houvesse a aplicação das medidas socioeducativas de advertência, reparação do dano e medidas de proteção. Todavia, também estabeleceu que tal regra apenas devesse ser observada quando tais medidas fossem aplicadas de forma isolada. Mas, em sendo o caso da aplicação cumulada de duas medidas previstas no rol do presente artigo (por exemplo, reparação do dano e medida protetiva de matrícula e frequência obrigatória em estabelecimento oficial de ensino fundamental), haverá a necessidade da formação de autos de execução? Ou poderíamos executar ambas no mesmo processo de conhecimento?

Parece-nos que o legislador, conforme mencionamos alhures, ao estabelecer quais medidas socioeducativas deveriam ser executadas em autos próprios, fê-lo com base na complexidade, no caráter eminentemente pedagógico e na necessidade de acompanhamento sistemático.

responsabilidade do gestor do sistema socioeducativo que deverá zelar para que ocorra em ambiente sadio e separado dos demais internos, garantida a privacidade, bem como seja precedida de orientação quanto à paternidade/maternidade responsável e doenças sexualmente transmissíveis, propiciando-se os meios contraceptivos necessários, caso solicitados.

Art. 22. Para o exercício das garantias individuais e processuais dos adolescentes durante o processo de execução das medidas socioeducativas, mormente as privativas de liberdade, deverá ser assegurada a realização de entrevista pessoal com os socioeducandos, na forma prevista do § 11. do art. 4º da Lei Complementar nº 80/94, com a nova redação implementada pela Lei Complementar nº 132/2009, sem prejuízo do disposto nos arts. 1º e 2º da Resolução nº 77 do CNJ.

Art. 23. Os Tribunais de Justiça promoverão, no prazo máximo de 1 (um) ano contado da publicação da presente Resolução, cursos de atualização e qualificação funcional para Magistrados e servidores com atuação em matéria socioeducativa, devendo o currículo incluir os princípios e normas internacionais aplicáveis.

Parágrafo único. No prazo previsto no caput, os Tribunais de Justiça realizarão estudos relativos à necessidade da criação e/ou especialização de varas de execução de medidas socioeducativas, notadamente nas comarcas onde estiverem situadas as unidades de internação, enviando o competente relatório ao Conselho Nacional de Justiça.

Art. 24. Os Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal editarão ato normativo definindo os mecanismos de controle de prazos das medidas socioeducativas, bem como de revisão, comunicando à Corregedoria Nacional de Justiça o seu teor, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias.

Art. 25. Cada Tribunal de Justiça Estadual e do Distrito Federal regulamentará, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, comunicando à Corregedoria Nacional de Justiça, a forma e prazo de remessa da guia de execução, não podendo ultrapassar o prazo de 2 (dois) dias úteis.

Art. 26. Esta Resolução entra em vigor do prazo de 90 (noventa) dias, contados de sua publicação.

²⁷ <https://intranet.mpmg.mp.br/intranetmpmg/atividade-fim/defesa-do-cidadao/infancia-e-juventude/material-de-apoio/notas-tecnicas/notas-tecnicas.htm>

Ora, seguindo a mesma premissa, tornar-se-ia dispensável a formação de autos de execução próprios quando as medidas aplicadas fossem as protetivas, de advertência ou reparação do dano, ainda que sua aplicação ocorresse de maneira cumulativa.

Solução diversa teríamos caso houvesse a cumulação de uma das medidas ora mencionadas com aquelas previstas no artigo seguinte. A execução deveria se dar em autos próprios, seguindo-se a regra de que a medida menos complexa deve acompanhar a que apresenta maior complexidade, devendo ambas ser executadas em autos próprios.

175. Por processo de conhecimento podemos entender tanto o procedimento onde houve a prolação de sentença impositiva de uma medida socioeducativa, após produção de provas, como também os procedimentos onde houve aplicação de medida socioeducativa através de remissão, processual (art. §1º do art. 186 do ECA) ou pré-processual (arts. 126 a 128 do ECA). Muito embora haja certa divergência doutrinária e jurisprudencial, entendemos absolutamente cabível a aplicação de medida socioeducativa por meio da remissão pré-processual, desde que venha a ser homologada pelo Juiz competente, conte com a anuência expressa do adolescente e seus responsáveis (preferencialmente orientado por um defensor ou advogado), e que não importe em aplicação das medidas socioeducativas de semiliberdade ou internação, nos exatos termos do art. 127 do ECA.

Neste esteio, já se posicionaram tanto o Supremo Tribunal Federal, quanto o Superior Tribunal de Justiça, por meio das seguintes ementas:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ARTIGO 127 DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. REMISSÃO CONCEDIDA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. CUMULAÇÃO DE MEDIDA SÓCIO-EDUCATIVA IMPOSTA PELA AUTORIDADE JUDICIÁRIA. POSSIBILIDADE. CONSTITUCIONALIDADE DA NORMA. PRECEDENTE. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. 1. O acórdão recorrido declarou a inconstitucionalidade do artigo 127, in fine, da Lei nº 8.089/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente), por entender que não é possível cumular a remissão concedida pelo Ministério Público, antes de iniciado o procedimento judicial para apuração de ato infracional, com a aplicação de medida socioeducativa. 2. A medida socioeducativa foi imposta pela autoridade judicial, logo, não fere o devido processo legal. A medida de advertência tem caráter pedagógico, de orientação ao menor e em tudo se harmoniza com o escopo que inspirou o sistema instituído pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. 3. A remissão pré-processual concedida pelo Ministério Público, antes mesmo de se iniciar o procedimento no qual seria apurada a responsabilidade, não é incompatível com a imposição de medida socioeducativa de advertência, porquanto não possui esta caráter de penalidade. Ademais, a imposição de tal medida não prevalece para fins de antecedentes e não pressupõe a apuração de responsabilidade. Precedente. 4. Recurso Extraordinário conhecido e provido.

HABEAS CORPUS. FURTO. ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. REMISSÃO CUMULADA COM MEDIDA SOCIOEDUCATIVA DE LIBERDADE ASSISTIDA E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS À COMUNIDADE. POSSIBILIDADE.

1. A remissão prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente pode ser aplicada em qualquer fase do procedimento menorista, uma vez que prescinde de comprovação da materialidade e da autoria do ato infracional, nem implica em reconhecimento de antecedentes infracionais.
2. Não ocorre violação dos princípios do contraditório e da ampla defesa quando a proposta oferecida pelo Ministério Público é homologada antes da oitiva do adolescente, como é o caso dos autos.
3. Não há constrangimento ilegal quando a remissão é cumulada com medida de liberdade assistida e com prestação de serviços à comunidade, pois esse instituto pode ser aplicado juntamente com outras medidas que não impliquem restrição da liberdade do menor, nos exatos termos do art. 127 do Estatuto da Criança e do Adolescente.
4. O art. 128 do ECA o qual prevê que a “medida aplicada por força da remissão poderá ser revista judicialmente, a qualquer tempo, mediante pedido expresso do adolescente ou de seu representante legal ou do Ministério Público”. Desta forma, que não se trata de medida definitiva, estando sujeita a revisões, de acordo com o comportamento do menor.
5. Ordem denegada.

176. A menção expressa aos artigos 143 e 144 da Lei n.º 8.069/90 refere-se à necessidade da observância das regras de

sigilo dos procedimentos relativos à prática de atos infracionais, ora ampliado para o campo da execução das medidas socioeducativas. Note-se que mesmo naquelas execuções que se processam nos mesmos autos do processo de conhecimento, há a necessidade de se observar a vedação da divulgação de atos judiciais, policiais ou administrativos, bem como qualquer notícia relativa à execução das medidas socioeducativas não poderá identificar o adolescente (ou jovem, na perspectiva da execução das medidas socioeducativas após a maioridade) sob qualquer forma (fotografia, nome, apelido, filiação, parentesco, residência, nem iniciais de nome e sobrenome). Por outro lado, a expedição de cópias ou certidões relativas aos atos praticados no bojo da execução de medida socioeducativa dependerá de autorização judicial, desde que o requerente demonstre interesse e justifique a necessidade.

Art. 39. Para aplicação das medidas socioeducativas de prestação de serviços à comunidade, liberdade assistida, semiliberdade ou internação, será constituído processo de execução [177] para cada adolescente [178], respeitado o disposto nos arts. 143 e 144 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), e com autuação das seguintes peças:

I - documentos de caráter pessoal do adolescente existentes no processo de conhecimento, especialmente os que comprovem sua idade; e [179, 180 e 181]

II - as indicadas pela autoridade judiciária, sempre que houver necessidade e, obrigatoriamente [182]:

a) cópia da representação;

b) cópia da certidão de antecedentes [183 e 184]

c) cópia da sentença ou acórdão [185]; e

d) cópia de estudos técnicos realizados durante a fase de conhecimento [186 e 187].

Parágrafo único. Procedimento idêntico será observado na hipótese de medida aplicada em sede de remissão, como forma de suspensão do processo [188].

177. As medidas socioeducativas que apresentam maior complexidade, bem como aquelas que ostentam necessidade de acompanhamento sistemático devem ser executadas em procedimento próprio, para o qual devem ser trasladadas as principais peças que instruem o processo de conhecimento. A necessidade de processo autônomo de execução segue a mesma lógica da execução para o cumprimento de sanções penais, recrudescida pelo caráter pedagógico das medidas. É por meio da execução que se pode aferir se suas finalidades estão sendo atingidas ou não. Em caso positivo, pode haver progressão (da internação para a semiliberdade ou para a liberdade assistida).

Em caso negativo, deverá o modo como a execução vem se operando, revisto, o que pode ensejar diversos incidentes, como prolongamento do prazo (internação, semiliberdade e liberdade assistida) ou até mesmo a modificação do local do cumprimento da medida. Tais desdobramentos ensejarão manifestações das partes e decisões judiciais, sendo de todo conveniente que a execução possa ser analisada em processo autônomo do processo de conhecimento.

Ademais, há a possibilidade de aplicação de outras medidas socioeducativas em feitos diversos, e, caso houvesse a execução das medidas socioeducativas nos respectivos processos de conhecimento, poderíamos enfrentar situações de disparidade, diversidade de decisões, com evidente dispêndio de esforços de maneira inútil.

A concentração das execuções de medida socioeducativa em um único feito é proveitosa no sentido da uniformização das decisões, de tratamento, e, principalmente, da evolução e resposta do adolescente (ou jovem infrator) ante a medida (ou medidas) aplicada.

178. Deve haver um processo de execução para cada adolescente, a despeito da configuração da coautoria ou participação. Caso as medidas socioeducativas sejam as menos gravosas (protetivas, de advertência ou reparação do dano), a execução permanece no processo de conhecimento, ainda que existam outros adolescentes aos quais tenham sido aplicadas medidas mais gravosas, sendo certo que, para cada um destes últimos, deverá ser instaurado um processo

de execução. A partir da instauração do procedimento de execução de medida socioeducativa, todas as demais guias de medidas socioeducativas que vierem a ser aplicadas em outros procedimentos devem ser encaminhadas para os autos cuja execução já tenha se iniciado, ocasião em que poderá se proceder à unificação ou progressão, conforme o caso. A Resolução CNJ n.º 165/12 destaca a premência de que cada adolescente, independentemente do número e do tipo das medidas a serem executadas, tenha reunidas as guias de execução definitivas em um mesmo processo (§ 2º do art. 11).

179. Novamente, se mantém a necessidade, agora com muito mais razão, da preservação de dados e conteúdo de decisões judiciais, policiais e administrativas ligados ao cometimento dos atos infracionais e da respectiva execução de medida socioeducativa em procedimento próprio e autônomo. Também resta estabelecida a necessidade de autorização judicial para que sejam fornecidas cópias ou certidões relativas aos atos processuais de execução de medida socioeducativa, desde que comprovada a necessidade e justificado o interesse.

180. Documentos de caráter pessoal podem ser entendidos como todos e quaisquer documentos civilmente aceitos como tais, no sentido da comprovação da idade do adolescente ou jovem, como a certidão de nascimento, de casamento, carteira profissional, carteira de trabalho e previdência social, carteira de habilitação, passaporte, cédulas de identidade (RG), entre outros, são considerados como suficientes e válidos para a prova da identidade civil do adolescente ou jovem a quem se imputa a prática de ato infracional.

181. A comprovação documental da idade do adolescente deve ser feita já no processo de conhecimento, em razão dos limites etários estabelecidos como próprios para a responsabilização socioeducativa (a partir dos 12 anos de idade), para a imputabilidade penal (a partir dos 18 anos de idade) e para a obrigatoriedade da extinção da medida socioeducativa pelo atingimento da idade de 21 anos (a teor do § 5º do art. 121 do ECA).

182. Os documentos obrigatórios seguem padrão semelhante aos descritos no artigo 106 da Lei de Execuções Penais (Lei n.º 7210/84) e na Resolução CNJ n.º 113/2010. O rol do inciso II revela que os autos de execução de medida socioeducativa contam com um rol mínimo de documentos obrigatórios (os descritos nas respectivas alíneas), mas que podem ser complementados, caso o Juiz assim entenda pertinente por ajudar a compor o quadro para a promoção social do adolescente, seja por relatar circunstâncias pessoais, seja por revelar determinadas aptidões, ou mesmo por delimitarem os horários e capacidade de cumprimento da medida socioeducativa por parte do adolescente, como declarações de trabalho, atestados médicos, atestado de matrícula escolar, histórico escolar, declarações de atividades extracurriculares e até certidões de antecedentes criminais (ou folha de antecedentes criminais), no caso de um infrator que já tenha atingido a maioridade penal. Portanto, quaisquer documentos que possam auxiliar o Juiz, as partes e as respectivas equipes técnicas a aferirem a capacidade de cumprimento da medida socioeducativa, bem como a aptidão do adolescente, podem ser trazidos aos autos de execução, vez que podem subsidiar eventuais alterações no Plano Individual de Atendimento (PIA).

183. As certidões de antecedentes infracionais colacionam as informações processuais sobre procedimentos existentes (ou já extintos) em face de determinado adolescente (ou jovem) em determinada Comarca. Infelizmente, ainda não existe um sistema que unifique essas informações em um banco de dados, seja no campo estadual, seja no campo federal. Deste modo, se um adolescente comete vários atos infracionais, de naturezas diversas, ainda que num curto intervalo de tempo, em Comarcas distintas, ainda que contíguas, a ausência de informações nesse sentido pode gerar uma análise equivocada sobre a capacidade de atingimento dos fins de determinada medida socioeducativa aplicada. Pode ocorrer, inclusive, de determinado adolescente possuir medidas socioeducativas pendentes de cumprimento justamente porque se encontra, por exemplo, internado em Comarca distinta, sem que essa informação consiga ser compartilhada formalmente dentro do próprio Sistema de Justiça. E situações passíveis de atentarem contra a precisão da execução socioeducativa podem daí derivar:

- . na primeira Comarca (onde o adolescente possui medidas socioeducativas pendentes de cumprimento), ele é tido como em lugar incerto e não sabido (com possível expedição de mandado de busca e apreensão para a Autoridade Policial daquela localidade, que, obviamente, não conseguirá lhe dar cumprimento), sendo que o autor estaria, em nosso exemplo, custodiado pelo próprio Estado;
- . na segunda Comarca, o adolescente é tratado como sem antecedentes (mesmo tendo medidas socioeducativas prévias, com trânsito em julgado e pendentes de cumprimento em outra Comarca), o que repercutirá, possivelmente, na aplicação de uma medida insuficiente para o seu comprometimento com a atividade criminosa.

Em outro espeque, não é razoável que, a cada abertura de procedimento apuratório de ato infracional, sejam juntadas certidões de antecedentes de inúmeras Comarcas, vizinhas ou não, apenas por excesso de zelo. Todavia, é interessante, em havendo informações de que o adolescente já residira em Comarca distinta, ou mesmo seja natural de um local diverso do local onde está sendo processado, que se requeiram essas certidões específicas. Obviamente, o melhor seria se houvesse um sistema único que condensasse todas essas informações.

184. A juntada da certidão de antecedentes infracionais permite que, ao menos naquela determinada Comarca, exista um acompanhamento de todos os procedimentos em desfavor do adolescente (ou jovem), o que evita a multiplicidade de execuções de medidas socioeducativas, com a necessária unificação das mesmas.

185. A sentença (ou acórdão) é o título executivo que autoriza a imposição coercitiva da medida socioeducativa, por parte do Estado. Tal decisão fixa os limites tanto qualitativos (espécie e modalidades) quanto quantitativos (prazos) das medidas socioeducativas a serem cumpridas. Assim sendo, ela vincula a execução da medida socioeducativa, bem como vincula todos os componentes do Sistema de Justiça, inclusive as equipes técnicas, ressalvada, evidentemente, as hipóteses de unificação e progressão.

Neste ponto, imprescindível que se destaque que, levando-se em consideração o caráter pedagógico da medida, assim como o teor do princípio do estado peculiar de pessoa em desenvolvimento e, mais ainda, o da individualização, é de todo inconveniente que o Juiz, na sentença, ou o Promotor, na remissão, fixe prazo da medida, com exceção da prestação de serviços à comunidade. As demais podem, legalmente, ser prolongadas ou diminuídas na medida em que o adolescente demonstrar ou não seu esforço em atingir as finalidades da socioeducação. A fixação de prazo pode, além de gerar ansiedade no adolescente, mostrando-lhe que seu mérito não será levado em conta para a diminuição do prazo, encetar a suspeita de que não se levará em consideração os relatos da equipe que, está obrigada pela lei ora em comento, a proceder à avaliação da medida semestralmente.

186. Considerando a premência de que a aplicação da medida se baseie na individualização, operação esta que parece ser obtida mais efetivamente a partir da juntada de estudo empreendido pela equipe interprofissional do Juízo, se ainda havia dúvida sobre sua obrigatoriedade, parece que a suspeita foi de vez afastada. A alínea ora em comento dispõe sobre a obrigatoriedade da junta dos estudos psicossociais feitos durante a instrução do procedimento apuratório de ato infracional. Ora, se a cópia dos estudos realizados na fase de conhecimento é peça obrigatória para a instauração dos autos de execução, isso quer dizer que a realização dos estudos é etapa indispensável na fase de conhecimento.

O rito estabelecido para o procedimento de apuração de ato infracional (arts. 171/190 do ECA), também já exigia a juntada do relatório da equipe interprofissional antes do momento das alegações finais das partes (§4º do art. 186 do ECA). Na prática, o que ocorre é que as equipes intersetoriais dos Tribunais são absolutamente insuficientes para os misteres previstos, de maneira a prejudicar a juntada do estudo no processo infracional, falta esta que aumentará as chances de inexistência da aplicação da medida. Evidentemente que isto não se faz sem flagrante prejuízo do princípio da prioridade absoluta, que também é cogente para todo o Sistema de Justiça.

187. A fase dos estudos técnicos não se encerra na fase de conhecimento. O desenvolvimento, acompanhamento, monitoramento e avaliação do Plano Individual de Atendimento (PIA) também passam por importantes análises técnicas, cujo objetivo é a aferição do seu impacto no cotidiano do infrator.

188. A execução da medida socioeducativa independe, como se extrai do presente dispositivo, da sua origem. Tenha a medida socioeducativa decorrido de sentença ou de acórdão, ou tenha sido homologada judicialmente em procedimento em que tenha havido remissão cumulada com medida socioeducativa, o procedimento autônomo de execução existirá de igual maneira.

Evidencia-se que os autos de execução de medida socioeducativa só serão necessários quando a medida socioeducativa, aplicada em remissão se tratar de prestação de serviços à comunidade e/ou liberdade assistida. Para as demais, há possibilidade de execução nos autos de conhecimento (art. 38 da presente lei). Também só haverá incidência da necessidade da instauração de processo de execução se a remissão cumulada com medida socioeducativa for aplicada

como forma de suspensão do processo, nos termos do parágrafo único do art. 126 c/c arts. 148, I, 186, §1º e 188, todos do ECA. Por evidente, se a remissão tiver sido aplicada como forma de exclusão do processo, não será necessária a instauração de autos de execução.

Art. 40. Autuadas as peças, a autoridade judiciária encaminhará, imediatamente, cópia integral do expediente ao órgão gestor do atendimento socioeducativo, solicitando designação do programa ou da unidade de cumprimento da medida [189 a 191].

189. Até a edição da presente lei, o rito procedimental da execução das medidas socioeducativas era o da execução penal (Título V da Lei nº 7210/84 – Lei das Execuções Penais – LEP), adotado por analogia, com base no art. 152 do ECA.

A previsão, na lei ora em comento, de um rito procedimental próprio para a execução da medida socioeducativa, por ser mais recente e específica, acaba por afastar toda e qualquer influência da LEP nos feitos infracionais.

A Resolução CNJ nº 165/2012 estabelece, em seu art. 5º, a necessidade de apresentação de guia de execução (provisória ou definitiva, conforme o caso), expedida pelo Juiz do processo de conhecimento, para que o adolescente possa ser inserido no sistema socioeducativo. A guia de execução deverá fazer-se acompanhar de todas as peças indicadas no art. 39 da presente lei.

190. Em diversas Varas da Infância e Juventude, é praxe a realização de audiência admonitória com o adolescente, para que lhe sejam explicados a modalidade, o objetivo, a função e os limites da medida socioeducativa que lhe fora aplicada. Muito embora a realização de tal ato seja oportuna e conveniente, não é etapa obrigatória no processo de execução de medida socioeducativa. Isso porque a presente lei afastou a incidência da Lei de Execuções Penais, que é o diploma no qual essa espécie de audiência está prevista. Contudo, devemos insistir que tal providência se traduz em mais um elemento simbólico da responsabilização. Seria muito interessante que o advogado da equipe do programa pudesse estar presente em tal audiência, o que poderia agilizar a confecção do Plano de Atendimento Individual (PIA).

191. A ausência da remessa das peças processuais ao programa, muito embora justificável pelo argumento da proteção do adolescente e da preservação do sigilo (arts. 143 e 144 do ECA), gerava inúmeros entraves de ordem prática. O principal deles era a total falta de informações sobre dados extremamente relevantes ao cumprimento da medida socioeducativa, por exemplo, o tipo de ato infracional praticado, suas circunstâncias e condições, bem como as próprias condições do adolescente infrator, inviabilizando, muitas vezes, um conhecimento mais aprofundado que auxiliasse na individualização da medida.

Art. 41. A autoridade judiciária dará vistas da proposta de plano individual de que trata o art. 53 desta Lei ao defensor e ao Ministério Público pelo prazo sucessivo de 03 (três) dias, contados do recebimento da proposta encaminhada pela direção do programa de atendimento [192 a 194].

§ 1º O defensor e o Ministério Público poderão requerer, e o Juiz da Execução poderá determinar, de ofício, a realização de qualquer avaliação ou perícia que entenderem necessárias para complementação do plano individual [195].

§ 2º A impugnação ou complementação do plano individual, requerida pelo defensor ou pelo Ministério Público, deverá ser fundamentada, podendo a autoridade judiciária indeferi-la, se entender insuficiente a motivação [196].

§ 3º Admitida a impugnação, ou se entender que o plano é inadequado, a autoridade judiciária designará, se necessário, audiência da qual cientificará o defensor, o Ministério Público, a direção do programa de atendimento, o adolescente e seus pais ou responsável [197]

§ 4º A impugnação não suspenderá a execução do plano individual, salvo determinação judicial em contrário [198].

§ 5º Findo o prazo sem impugnação, considerar-se-á o plano individual homologado [199].

192. O Plano Individual de Atendimento (PIA) é o fio condutor do cumprimento da medida socioeducativa erevela-se

como um instrumento fundamental no desenvolvimento da medida. Se pudéssemos fazer um paralelo com a aviação, diríamos que o PIA é o plano de voo da medida socioeducativa. Trabalhar em desacordo com o PIA, ou escrevê-lo de forma pouco detalhada e em dissonância com as necessidades do adolescente, é como realizar um voo às cegas, com grande probabilidade de não atingir os objetivos determinados. Não por acaso, a presente Lei dedicou um capítulo inteiro ao PIA (capítulo IV do Título II – arts. 52 a 59). Neste sentido, optamos por remeter o leitor aos comentários relativos aos artigos mencionados.

193. Prosseguindo no princípio constitucional e legal da ampla defesa e do contraditório, tanto o MP quanto a Defesa devem receber vistas do PIA, para que possam sobre ele se manifestar. Os prazos são determinados na lei (três dias) e devem ser sucessivos, a partir da juntada da proposta remetida pela direção do programa, que, por sua vez, tem prazo de 15 e de 45 dias para a elaboração da proposta, conforme se trate, respectivamente, de medidas em meio aberto ou privativas de liberdade.

194. Esta é a quarta fase do rito procedimental da execução, iniciado com a formação dos autos de execução de medida socioeducativa, cujas cópias são remetidas à direção do estabelecimento de atendimento socioeducativo, a quem compete, por sua vez, elaborar a proposta de PIA, remetendo-a ao Juízo, que dela deverá abrir vistas tanto para a Defesa, quanto para o Ministério Público.

194. O PIA, apesar de previsto como uma forma de construção colegiada, com precípua participação do adolescente e de seus pais ou responsáveis, não é um documento pronto. Isso porque tal proposta poderá ser complementada, não só a pedido das partes, mas também por iniciativa própria do magistrado responsável pela execução. Para tanto, podem-se requerer outras avaliações, até mesmo perícias.

195. A impugnação ou a complementação do PIA são o primeiro incidente processual previsto nos autos de execução, e ocorre quando as partes (Ministério Público ou Defesa) entendem que o PIA, tal como apresentado pela direção do programa de atendimento socioeducativo, encontra-se incompleto (caso de complementação) ou incorreto (caso de impugnação). Todavia, tais requerimentos (complementação ou impugnação do PIA) deverão ser fundamentados, demonstrada concretamente a inadequação ou a omissão do documento, seja quanto à metodologia, seja quanto ao conteúdo. A possibilidade de complementação ou de impugnação revela, na verdade, uma dupla função, que exige da equipe uma elaboração acurada da proposta, mas também um melhor preparo das partes e do magistrado.

196. A decisão de admissão da impugnação ou da complementação da proposta também deve ser fundamentada, assim como todas as decisões judiciais (art. 93, IX, da Constituição Federal). Admitido, como regra geral, o sistema recursal do Código de Processo Civil (art. 198 do ECA), o recurso cabível contra a decisão de indeferimento do incidente de complementação ou impugnação do PIA será o agravo (nas modalidades de instrumento ou retido, conforme a situação – arts 522 e ss. do Código de Processo Civil), sempre no prazo de 10 (dez) dias (art. 198, II do ECA).

197. A depender da modalidade de inadequação ou de complementação, pode-se determinar a realização de audiência. A audiência contará com a participação das partes (MP e Defesa), bem como do adolescente, de seus pais ou responsáveis e do diretor do programa de atendimento socioeducativo. A participação desses componentes justifica uma ampliação da discussão sobre a elaboração da proposta. Podem restar lacunas, omissões, dúvidas ou impropriedades que serão sanadas com o esclarecimento dos participantes e, a partir de então, irão integrar o corpo da proposta, vinculando, assim, tanto o programa quanto o adolescente e sua família. Há de se pressupor que, realizada a audiência e explicitados os pontos de divergência com a participação e escuta dos envolvidos, a decisão de homologação do PIA seja prolatada de pronto, sendo todos dela intimados.

198. A instauração do incidente de impugnação ou complementação do PIA não possui efeito de suspender a execução da medida socioeducativa, até porque há a presunção de sua legalidade e legitimidade. Todavia, fica ressalvada a hipótese de suspensão da execução, se houver requerimento neste sentido, e o magistrado entender que o cumprimento dela, na forma projetada, pode violar algum direito ou garantia do adolescente. Trata-se, porém, de providência excepcional, já que o sistema de atendimento socioeducativo foi elaborado para se movimentar com agilidade. Se há distorções nas propostas de PIA, mais eficiente do que impugnar todos os planos individuais, suspendendo a execução da medida socioeducativa e gerando uma percepção, especialmente para o adolescente, de que o sistema é ineficaz, é definir os mínimos parâmetros para a elaboração do PIA, resguardadas as peculiaridades de cada adolescente, o que

poderá ser feito por meio de Recomendação.

Não obstante tal possibilidade, não se pode perder de vista que o Judiciário deve funcionar como uma instância de intervenção mínima (art. 35, VII, da presente Lei), apenas para a correção excepcional de distorções ou inadequações pontuais.

199. A fim de se conferir, ainda, autonomia e independência ao sistema de atendimento socioeducativo, há a presunção de legalidade e legitimidade da proposta do PIA, nos moldes propostos pela direção do programa. À minguada de impugnações ou pedidos de complementação, esgotado o prazo legal, há de se considerar a proposta como homologada. Nesse sentido, nos parece desnecessário que haja uma decisão judicial de homologação do PIA, uma vez que a lei já estabelece que tal homologação decorra da ausência de impugnação das partes.

Art. 42. As medidas socioeducativas de liberdade assistida, de semiliberdade e de internação deverão ser reavaliadas no máximo a cada 06 (seis) meses, podendo a autoridade judiciária, se necessário, designar audiência, no prazo máximo de 10 (dez) dias, cientificando o defensor, o Ministério Público, a direção do programa de atendimento, o adolescente e seus pais ou responsável [200 a 205].

§ 1º A audiência será instruída com o relatório da equipe técnica do programa de atendimento sobre a evolução do plano de que trata o art. 52 desta Lei e com qualquer outro parecer técnico requerido pelas partes e deferido pela autoridade judiciária [206].

§ 2º A gravidade do ato infracional, os antecedentes e o tempo de duração da medida não são fatores que, por si, justifiquem a não substituição da medida por outra menos grave [207].

§ 3º Considera-se mais grave a internação, em relação a todas as demais medidas, e mais grave a semiliberdade, em relação às medidas de meio aberto [208].

200. Em mais uma inovação, o legislador estabeleceu o sistema de revisões periódicas, que se realizarão no prazo máximo de 6 meses, para as medidas socioeducativas que exigem processo de execução. A inovação, a rigor, ocorre apenas com relação à medida socioeducativa de liberdade assistida. A reavaliação semestral (no máximo) já estava prevista para as medidas socioeducativas de internação (art. 121, § 2º, do ECA), e, por analogia, às de semiliberdade (art. 120, § 2º do ECA).

201. A reavaliação semestral não é cabível na medida socioeducativa de prestação de serviços à comunidade por uma razão muito simples: o prazo máximo da prestação de serviços à comunidade é de 6 (seis) meses (art. 117 do ECA).

202. O prazo semestral é o prazo máximo previsto para a realização da reavaliação. Pode ocorrer que o Juiz, ao fixar a medida socioeducativa, estabeleça prazo diferenciado de reavaliação, ou mesmo um prazo diferenciado apenas para a primeira reavaliação. De toda forma, conta-se o termo inicial para a reavaliação a partir da data de apreensão do adolescente.

203. Depois da reavaliação, pode haver ou não audiência. Não se trata de passo obrigatório. Todavia, dependendo do caso concreto (especialmente em situações em que se modificam os termos de cumprimento da medida socioeducativa ou a modalidade de medida socioeducativa), a realização da audiência poderá ser oportuna e conveniente. Mas, como foi dito, trata-se de providência excepcional.

204. No caso de realização de audiência, o prazo máximo para o agendamento é o de 10 dias, contando-se a partir do vencimento do prazo (máximo) semestral para a reavaliação da medida socioeducativa.

205. Novamente, assim como na (eventual) audiência do incidente de impugnação ou complementação, caso entenda cabível a realização da audiência, o Juiz deverá intimar o Ministério Público, a Defesa, o adolescente e seus responsáveis, bem como a direção do programa de atendimento.

206. As disposições relativas a documentos, perícias e estudos que podem ser requeridos pelas partes aparecem, em virtude da redação do artigo, como um supedâneo da realização da audiência, o que não se afigura correto. Assim, findo o prazo da reavaliação (ou até alguns dias antes, para se evitar o prolongamento injustificado da medida socioeducativa), a direção do programa de atendimento socioeducativo deverá encaminhar ao Poder Judiciário um relatório minucioso sobre como o adolescente vem respondendo às atividades previstas no PIA. Tal documento ainda deverá conter, preferencialmente, os resultados das avaliações técnicas, as eventuais inadequações e dificuldades do adolescente (ou da própria rede de atendimento) no desenvolvimento da medida socioeducativa.

Há ainda a possibilidade de a equipe sugerir, com base nesses apontamentos, algumas adaptações no PIA, ou mesmo a modificação da medida socioeducativa, ou a sua extinção pelo integral cumprimento. Deste relatório o Ministério Público e a Defesa terão vista, para que possam se manifestar sobre o conteúdo. No plano ideal, o relatório deve ser suficiente para a elaboração de um juízo de valor das partes e do Juiz sobre a reavaliação da medida socioeducativa. Portanto, após a manifestação das partes, de forma a garantir o contraditório, o Juiz deveria proferir decisão sobre a reavaliação da medida socioeducativa.

207. A reavaliação é um direito público subjetivo do adolescente (ou jovem) em cumprimento de medida socioeducativa. A sua razão de ser está ligada à verificação, pelas partes, mas principalmente pelo Juízo, do correto cumprimento da medida socioeducativa. Ainda que o prazo²⁸ da medida socioeducativa fixado na sentença seja maior, o adolescente possui o direito da reavaliação de sua medida socioeducativa no interregno semestral. Muito embora a gravidade do ato infracional e os antecedentes do adolescente sejam determinantes para a fixação da modalidade e prazo da medida socioeducativa na fase de sua aplicação, tais fatores, por si sós, não podem inviabilizar uma conclusão positiva no relatório. O critério a ser utilizado na reavaliação está ligado diretamente ao cumprimento dos objetivos do PIA.

Há uma lógica progressiva na execução das medidas socioeducativas. Portanto, ao adolescente que vem desempenhando a contento tudo o que lhe foi proposto e não se envolveu em novas práticas infracionais (ou criminosas, no caso de jovens), demonstrando a internalização da norma, deve-se aplicar a progressão ou até mesmo extingui-la, dependendo do grau do mérito.

Neste ponto, devemos ressaltar que não se tem como avaliar qual medida é a mais grave: se a prestação de serviços à comunidade ou a liberdade assistida. Desse modo, em ambas não se aplica a progressão. E mais: fora dos prazos legais cominados, de no máximo 6 meses para a prestação de serviços à comunidade e no mínimo 6 meses para a liberdade assistida, elas também não poderão ser extintas antes de tais marcos, independentemente do mérito do adolescente.

208. Não obstante seja pedagógico o estabelecimento de uma escala de gravidade das medidas socioeducativas, o dispositivo em comento, a nosso ver, traz duas impropriedades. A primeira impropriedade é cuidar de uma obviedade: o ECA já evidenciava que a internação é a medida socioeducativa mais gravosa de todas as previstas.

A outra impropriedade contida no presente dispositivo se refere à classificação da medida socioeducativa de semiliberdade como uma medida em meio aberto, ainda que na condição de “mais gravosa”. Na verdade, a semiliberdade claramente não é uma medida de meio aberto, mas uma medida em que há privação de liberdade, ainda que de forma parcial. Tanto assim que o ECA a classifica como uma forma de transição para o meio aberto (art. 120 do ECA). Ora, se a medida socioeducativa de semiliberdade é uma forma de transição para o meio aberto, significa que ela pode ser tudo, menos uma medida socioeducativa de meio aberto. A seu tempo, a Resolução CNJ nº 165/12, como não poderia deixar de ser, também estabelece a similitude entre as medidas socioeducativas de semiliberdade e internação, ao disciplinar, em guias diversas, as medidas socioeducativas em medidas de meio fechado e de meio aberto. Dirimindo qualquer dúvida quanto a isso, dispõe que a guia de execução definitiva de medida socioeducativa de internação ou de semiliberdade se refere à privação de liberdade decorrente de sentença ou de acórdão transitados em julgado. Em acréscimo, estabelece que a guia de execução definitiva de medida socioeducativa em meio aberto é a que se refere à

²⁸ Considerando o aspecto pedagógico da medida que, a qualquer tempo, pode ser reavaliada, devendo haver progressão se o adolescente demonstrar mérito, o recomendável é que o prazo máximo da medida, com exceção da prestação de serviços à comunidade, não seja fixado em sentença. Deste modo, nasce para o adolescente um incentivo para a adesão ao proposto, já que, dependendo de sua conduta, o prazo da medida poderá ser diminuído. Por outro lado, diante da falta de definição, sempre restará pendente a possibilidade do prolongamento do prazo, providência esta que pode ser utilizada como argumento para a adesão ao programa no PIA.

aplicação de prestação de serviço à comunidade ou de liberdade assistida por sentença ou acórdão transitado em julgado (incisos IV e V do art. 2º da referida Resolução).

A medida socioeducativa de semiliberdade deverá ser cumprida em unidades diversas daquelas onde se cumpre a internação. As medidas se diferenciam porque na primeira há autorização para as atividades externas (notadamente trabalho e estudo), e o recolhimento do adolescente à unidade nos demais períodos (noites, finais de semana e feriados).

Assim sendo, muito embora se reconheça a finalidade pedagógica do dispositivo, as obviedades/impropriedades nele contidas acabam por macular-lhe a destinação.

Interessante notar que o legislador não se preocupou em realizar distinções de gravidade entre as medidas socioeducativas em meio aberto. Apesar da suposta equivalência entre as medidas socioeducativas desse regime, temos como correto que a prestação de serviços à comunidade e a liberdade assistida (que até poderiam ser consideradas equivalentes entre si) são mais complexas e gravosas do que as de advertência e de reparação do dano. Prova disso é que, para estas últimas, não se exige a instauração de processo de execução de medida socioeducativa, conforme estabelecido no art. 38 da presente Lei.

Art. 43. A reavaliação da manutenção, da substituição ou da suspensão das medidas de meio aberto ou de privação da liberdade e do respectivo plano individual pode ser solicitada a qualquer tempo, a pedido da direção do programa de atendimento, do defensor, do Ministério Público, do adolescente, de seus pais ou responsável [209].

§ 1º Justifica o pedido de reavaliação, entre outros motivos [210]:

I - o desempenho adequado do adolescente com base no seu plano de atendimento individual, antes do prazo da reavaliação obrigatória [211];

II - a inadaptação do adolescente ao programa e o reiterado descumprimento das atividades do plano individual [212];

III - a necessidade de modificação das atividades do plano individual que importem em maior restrição da liberdade do adolescente [213].

§ 2º A autoridade judiciária poderá indeferir o pedido, de pronto, se entender insuficiente a motivação [214].

§ 3º Admitido o processamento do pedido, a autoridade judiciária, se necessário, designará audiência, observando o princípio do § 1º do art. 42 desta Lei [215].

§ 4º A substituição por medida mais gravosa somente ocorrerá em situações excepcionais, após o devido processo legal, inclusive na hipótese do inciso III do art. 122 da Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), e deve ser [216]:

I - fundamentada em parecer técnico [217].

II - precedida de prévia audiência, e nos termos do § 1º do art. 42 desta Lei [218].

209. O legislador estabeleceu que o prazo máximo para a reavaliação da medida socioeducativa é de 6 meses (art. 42 da presente Lei). Também dispôs que a reavaliação da medida socioeducativa se submeta a uma destas possibilidades:

- a) manutenção;
- b) suspensão;
- c) substituição
- d) progressão;
- e) regressão.

O requerimento de reavaliação poderá ser feito a qualquer tempo pela direção do programa de atendimento, pelo

defensor, pelo Ministério Público, pelo adolescente ou seus pais ou responsável, desde que amparado em uma das hipóteses arroladas nos incisos do § 1º do art. 43 da Lei nº 12.594/12.

Torna-se evidente que, conforme o teor da reavaliação, o respectivo plano individual de atendimento deverá ser adaptado ao novo resultado. Sendo assim, no caso de substituição, progressão e regressão, o Juiz terá de mandar cópia da decisão à equipe responsável pelo programa para que o PIA possa ser adaptado.

210. Em rol meramente exemplificativo, o legislador elenca algumas hipóteses de necessidade ou conveniência de alteração da medida socioeducativa aplicada e, por conseguinte, do respectivo PIA. No entanto, há outras não contempladas pelo legislador e que poderiam exigir, em tese, a suspensão do cumprimento da medida socioeducativa: tratamento de saúde em modalidade hospitalar, licença-maternidade (no caso das medidas em meio aberto), etc.

211. Trata-se de hipótese de desempenho positivo que não só atinja os objetivos propostos no PIA, mas que o faça antecipadamente, tornando a continuidade da medida socioeducativa, naqueles moldes originais previstos no PIA, uma desnecessidade. Note-se que, na hipótese de substituição de medida socioeducativa privativa de liberdade por medida socioeducativa em meio aberto, ou seja, com liberação do adolescente, a competência para o processamento da execução deverá ser, preferencialmente, do Juízo do local de domicílio dos pais ou do responsável pelo adolescente, a fim de estimular a convivência familiar e comunitária, anteriormente rompida (§ 3º do art. 13 da Resolução CNJ n.º 165/12).

212. Ao contrário da hipótese anterior, trata-se de resultado negativo, em que o reeducando não adere às condições previstas no PIA. Observe-se que o descumprimento injustificado e reiterado da medida socioeducativa continua sendo hipótese legal para a aplicação da internação prevista no art. 122, inciso III do ECA (a chamada internação-sanção). É de todo recomendável que, antes da decretação da internação-sanção, haja uma nova tentativa de instar o adolescente a aderir à medida.

A internação-sanção é instrumento de coerção para o cumprimento da medida socioeducativa em meio aberto, originalmente aplicada na sentença, e não se confunde com a substituição por medida mais gravosa (regressão). Enquanto a internação-sanção se relaciona com a falha em aderir à medida, a regressão diz respeito à questão de mérito, quando o adolescente, mesmo aderindo ao pactuado, demonstra resistência ao aprendizado (não introjeção da norma). Questão interessante que se afigura é a de que o adolescente, após o cumprimento da internação-sanção, tenha ainda a obrigação de retomar a medida anteriormente aplicada. No que se refere a este tema, despontam duas posições: a primeira atesta que se o adolescente cumprir a internação-sanção, estará dispensado de cumprir a medida socioeducativa anteriormente fixada, já que a internação, mesmo a sanção, é mais gravosa do que a medida anterior, absorvendo-a; a segunda entende que, ainda depois da internação-sanção cumprida, restaria ao adolescente a obrigação de cumprir a medida anterior. Entendemos como mais acertada a segunda orientação: em primeiro lugar, porque a internação-sanção não é um fim em si mesmo, trata-se de meio coercitivo para a obtenção de objetivo outro; em segundo lugar, o que se mostra como definitivo é o fato de que, em razão da individualização da medida a ser aplicada, o que se afigurou como mais pertinente para aquele sujeito foram os fins que a medida anteriormente estabelecida pode atingir, e não a internação, que, se fosse o adequado, teria sido fixada primeiramente. O argumento de que a gravidade da medida serve para isentar da outra pode até convencer na seara criminal (princípio da consunção), mas, considerando-se que no Juizado da Infância o que se procura não é a mera reciprocidade, senão um alcance mais educativo, tal argumento não se mostra tão adequado.

213. A hipótese nos parece acertada. Em razão da possibilidade de maior restrição, incide o princípio da ampla defesa, que culminará com a avaliação. Todavia, ressaltamos que alterações de atividades não poderão modificar as feições e a execução da medida socioeducativa a ponto de desnaturá-la, transformando em medida socioeducativa diferente da que foi estabelecida judicialmente.

Obviamente, a direção do programa possui determinada autonomia na modificação das atividades previstas no PIA, por exemplo, na escolha da natureza da escolarização, com a indicação de cursos outros. Nessa hipótese, entendemos que não haja a necessidade da instauração de reavaliação. Esse tipo de minudência pode muito bem ser objeto de alteração no PIA no momento da reavaliação dentro do prazo máximo obrigatório. Todavia, a suspensão/alteração de atividades externas do adolescente em cumprimento de medida socioeducativa privativa de liberdade, caso venha a acarretar um incremento na restrição da liberdade do reeducando, deve ser objeto do procedimento de reavaliação.

214. O procedimento de reavaliação fora do prazo de reavaliação obrigatória, embora possível, deverá possuir fundamentação idônea.

Desse modo, modificações pontuais, que não importem maior restrição de liberdade do adolescente, como ajustes por causa de alteração das condições pessoais do reeducando (mudança de endereço, por exemplo), desde que, como visto, não venham a desconstituir a natureza da medida socioeducativa estabelecida judicialmente, são insuficientes para acarretar o procedimento de reavaliação.

Com isto, o magistrado deverá analisar se a reavaliação requerida irá atingir um dos resultados possíveis (manutenção, progressão, regressão ou suspensão da medida socioeducativa aplicada), bem como se as motivações apontadas são idôneas para justificarem o pleito.

Isto se dá, também, por conta da legitimidade do PIA, que deverá ser executado em sua inteireza, até o período próprio de sua reavaliação. O pacto acerca da execução da medida socioeducativa também deve ser adimplido, salvo em condições excepcionais.

Portanto, possui o Juiz a faculdade de indeferir a reavaliação extemporânea, caso entenda insuficiente a sua motivação. Fica evidente que a decisão deverá ser fundamentada. Ademais, trata-se de decisão recorrível, mediante a utilização do recurso de agravo.

215. Caso a autoridade judiciária entenda que a motivação é suficiente para a reavaliação da medida socioeducativa (e do plano individual respectivo), poderá designar audiência nos moldes do art. 42 da presente Lei.

Também fica explicitado que a audiência aqui mencionada não é etapa obrigatória, mas, sendo determinada a sua realização, deverá ser instruída com o relatório da equipe técnica do programa de atendimento, bem como com os demais pareceres técnicos (e documentos em geral) requeridos pelas partes, desde que deferidos pelo magistrado (§ 1 do art. 42 da presente Lei).

216. Cuida o legislador da hipótese de regressão da medida socioeducativa. Se, por um lado, foi desde sempre admitido o sistema progressivo para o cumprimento das medidas socioeducativas, por outro lado a questão da regressão sempre foi nebulosa. Não havia expressa previsão legislativa e ainda se tratava como recrudescimento da resposta estatal. No caso de a medida em meio aberto ter sido aplicada em sede de remissão, as críticas eram mais severas, ante a argumentação, a nosso ver adequada, de mácula aos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal.

Teoricamente, fez-se presente o entendimento pela impossibilidade jurídica da regressão, ainda que houvesse na LEP procedimento que pudesse ser evocado por analogia (arts. 66, III, “b”; 68, II, “e”, e 146-C, parágrafo único, I da Lei nº 7210/84). A única possibilidade para a hipótese de não adequação do adolescente à medida socioeducativa aplicada, com descumprimento reiterado e injustificável, era a internação-sanção.

A internação-sanção, porém, é instrumento de coerção para o cumprimento da medida socioeducativa originalmente fixada na decisão judicial. Não é um fim em si mesma. Ela não possui o condão de alterar a modalidade, a natureza ou a forma de cumprimento da medida socioeducativa. Ela não resolve a questão da inadequação da medida socioeducativa.

Contudo, não se desconhece que vários Juizados aplicavam o instituto da regressão, tanto pela analogia com a LEP, quanto por entenderem que apenas a internação-sanção não se mostrava eficiente para dar cabo de todas as questões ligadas ao descumprimento das medidas socioeducativas. Houve até a edição de uma Súmula do Superior Tribunal de Justiça (Súmula 265 do STJ), que estabelecia a necessidade de “oitiva prévia do adolescente infrator antes de se determinar a regressão da medida socioeducativa”.

217. Para decidir pela regressão, é imprescindível parecer técnico substancioso, que reconheça a incompatibilidade do comportamento do reeducando em relação à medida socioeducativa aplicada. O referido parecer deve ser elaborado,

preferencialmente, pela equipe técnica do programa de atendimento socioeducativo. A equipe interdisciplinar do Juízo está autorizada a preparar seu próprio parecer, autonomamente, se o Juiz assim o determinar –, não como documento primeiro, mas como parâmetro para análise do parecer da equipe do programa.

218. Por implicar a possibilidade de imposição de medida socioeducativa mais gravosa, deve-se garantir o devido processo legal, com ampla defesa e necessário contraditório, assim entendido como a garantia de pleno e formal conhecimento da atribuição desabonadora, igualdade na relação processual e defesa técnica por profissional habilitado (art. 227, § 3º, IV da Constituição Federal).

Aliás, além da obrigatoriedade da realização de audiência, com a presença do Ministério Público, da família, da defesa e da direção do programa, também se torna imprescindível a oitiva prévia do adolescente no procedimento de regressão, seja pelo entendimento sumulado acima mencionado, seja por força do art. 15, § 1º, da Resolução nº 165/12, do CNJ.

Art. 44. Na hipótese de substituição da medida ou modificação das atividades do plano individual, a autoridade judiciária remeterá o inteiro teor da decisão à direção do programa de atendimento, assim como as peças que entender relevantes à nova situação jurídica do adolescente [219].

Parágrafo único. No caso de a substituição da medida importar em vinculação do adolescente a outro programa de atendimento, o plano individual e o histórico do cumprimento da medida deverão acompanhar a transferência [220 e 221].

219. Uma vez que a situação jurídica do adolescente venha a ser modificada, durante o incidente de reavaliação, com a substituição da medida socioeducativa ou com a inserção de novas atividades no PIA, é fundamental que a direção do programa seja informada, remetendo-se a ela tanto a decisão judicial modificativa, quanto eventuais outros documentos que o Juiz entender relevantes.

A Resolução CNJ nº 165/12 também determinou que o Juízo da execução socioeducativa deverá informar ao órgão gestor da medida socioeducativa toda e qualquer alteração processual relacionada com o adolescente (§ 2º do art. 10).

220. Apesar de a providência em comento parecer óbvia, é importante ressaltar o fato de que o PIA e o histórico do cumprimento da medida socioeducativa devem acompanhar o reeducando, caso o resultado da reavaliação implique modificação do programa de atendimento socioeducativo a que o adolescente estava vinculado. Isso permite que as informações relativas ao cumprimento da medida socioeducativa possam ser conhecidas pela direção do novo programa de atendimento, de modo que não haja descontinuidade.

221. A Resolução CNJ nº 165/12, no mesmo esteio, proíbe a execução da medida por carta precatória, donde se infere que, caso o adolescente se mude de Comarca, os autos de execução devem ser remetidos, integralmente, para a nova Comarca de residência do adolescente (arts. 11, § 1º, e 12 da mencionada Resolução).

Art. 45. Se, no transcurso da execução, sobrevier sentença de aplicação de nova medida, a autoridade judiciária procederá à unificação, ouvidos, previamente, o Ministério Público e o defensor, no prazo de 03 (três) dias sucessivos, decidindo-se em igual prazo [222 a 225].

§ 1º É vedado à autoridade judiciária determinar reinício de cumprimento de medida socioeducativa, ou deixar de considerar os prazos máximos, e de liberação compulsória previstos na Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente) [226], excetuada a hipótese de medida aplicada por ato infracional praticado durante a execução [227].

§ 2º É vedado à autoridade judiciária aplicar nova medida de internação, por atos infracionais praticados anteriormente, a adolescente que já tenha concluído cumprimento de medida socioeducativa dessa natureza, ou que tenha sido transferido para cumprimento de medida menos rigorosa, sendo tais atos absorvidos por aqueles aos quais se impôs a medida socioeducativa extrema [228 a 229].

222. O artigo em comento regulamenta, dentro do sistema socioeducativo, um tema árido: a unificação das medidas

socioeducativas. O que respalda a aridez do tópico é questão antecedente: a divergência sobre qual das várias finalidades²⁹ das medidas socioeducativas deva prevalecer. Embora não citada expressamente no texto da lei, a imposição da medida apresenta certo aspecto retributivo. Isto porque é inegável que contenha um elemento afitivo, pois é coercitiva, obrigatória, cogente: uma imposição que prepondera em relação à vontade do autor. Contudo, como o próprio nome revela, ela é também educativa. Não raro haverá momentos de aplicação das regras da presente Lei nos quais será preciso escolher a preponderante.

A aplicação do dispositivo em comento é um deles.

Doutrinariamente, reconhecem-se dois enfoques diversos. Um mais tradicional e outro mais recente, que começa a se mostrar francamente majoritário.

O primeiro parte do pressuposto de que a medida socioeducativa tem natureza predominantemente diversa da pena prevista no Código Penal. Embora seja também retributiva, o que deve preponderar é o seu caráter pedagógico, o que deriva do estado peculiar da pessoa em desenvolvimento que a cumpre.

A medida socioeducativa, da maneira como ela se organiza, também se consubstancia em uma possibilidade de oferecer ao autor um meio de superação do caminho da criminalidade, mediante o exercício de seus direitos individuais e sociais, verdadeiro elemento do conteúdo da medida.

A segunda posição, defendida pelo renomado jurista João Batista da Costa Saraiva, consiste na interpretação do Estatuto, na parte que trata da aplicação da medida socioeducativa, como um direito penal juvenil, expressão utilizada para nomear uma de suas obras. O pressuposto é o de que, não obstante o caráter também pedagógico da resposta estatal, o adolescente não pode ter tratamento mais rigoroso do que o previsto para o adulto em termos processuais e materiais. Como se nota, o enfoque é o de limitar e condicionar efetivamente a resposta estatal, tal qual ocorre no direito penal.

Detecta-se, claramente, que a segunda posição valoriza destacadamente o caráter de retributividade da medida, o que o faz preponderar sobre os demais.

É preciso ressaltar que não se trata de discussão acadêmica. A escolha do operador do direito por cada uma das linhas acaba por ter reflexos práticos na execução da medida pelo adolescente. A aplicação do presente dispositivo é um claro exemplo.

Embora a equiparação do sistema socioeducativo com o sistema penal tenha um traço fortemente garantista, limitando rigorosamente a ação do Estado, o que é de todo salutar em um Estado de Direito como pretende ser o Brasil, não podemos cogitar que interpretar apartadamente o sistema penal do socioeducativo possa resvalar na afronta às garantias do adolescente, até porque o princípio da razoabilidade nunca pode se afastar da aplicação do direito. A natureza da medida socioeducativa é híbrida. Ao que parece, contudo, cotejando os fatos históricos que culminaram com a promulgação do ECA, originado da iniciativa popular, o caráter educativo deve preponderar. Outro elemento para se considerar é o de que, ao interpretar o ECA como sistema penal, se reduza toda a responsabilidade à responsabilidade criminal, o que contraria, diga-se de passagem, princípios do próprio direito penal, como o da subsidiariedade (*ultima ratio*), havendo-se o risco de se propagar a ideia, data venia, equivocada, de que sem responsabilidade penal não há responsabilização nenhuma. Prescindível se mostra tal esforço hermenêutico para assegurar ao infrator as garantias que cercam o criminoso adulto. Todas elas estão asseguradas pela Constituição Federal (na proteção genérica que dispensa à dignidade da pessoa humana e na exigência do devido processo legal) e pelo próprio texto do ECA, que determina sejam aplicadas subsidiariamente todas as normas gerais previstas na legislação processual pertinente, respeitando-se a condição peculiar de desenvolvimento a que já aludimos.

223. Na unificação, as medidas pendentes de cumprimento devem ser reunidas. O § 2º do art. 11 da Resolução CNJ nº 165/12 complementa o caput deste artigo, dispondo sobre a necessidade da reunião das guias de execução relativas a cada adolescente, independentemente do número e espécie, em processo de execução único. Com tal providência, que talvez seja difícil de consumir na prática em razão da falta de interligação entre os sistemas de informática dos Estados,

²⁹ As finalidades estão explicitadas nos incisos do art. 1º: responsabilização, desaprovação e integração social, com a restauração de seus direitos individuais e sociais.

será mais fácil compreender a trajetória infracional do adolescente e, efetivamente, tornar a execução individualizada, responsabilizando-opor todos os atos.

Apesar de o texto legal fazer menção apenas às sentenças que sobrevenham depois do início do processo de execução, a aludida unificação também deve abranger todas as medidas socioeducativas que estejam pendentes de cumprimento por parte do adolescente, tenham elas sido ou não estabelecidas por sentenças anteriores à instauração do processo de execução.

Não há razoabilidade em se empreender a unificação apenas das medidas que forem supervenientes ao início da execução, pois os outros atos infracionais, objetos de sentenças anteriores à execução, merecem ser considerados, porque revelam muito da personalidade do adolescente. Caso sejam desprezadas tais sentenças, pode-se colocar em risco a individualização da medida e tornar insuficientes as providências constantes do PIA. Ademais, os processos nos quais foram elas aplicadas carecem de ter um término previsto juridicamente: o arquivamento.

Com a unificação, o título executivo inicial é substituído por uma nova guia retificadora. Após a substituição, todos os autos dos processos de conhecimento em que fora determinada medida serão arquivados (§ 3º do art. 11 da Resolução nº 165/12 do CNJ), pois já apreciados na unificação.

O termo inicial, seja para fins de PIA, seja para fins de reavaliação, passa a ser a data da decisão de unificação, uma vez que ela constitui um novo título executivo.

224. A unificação não é o mero exercício somatório das medidas socioeducativas anteriormente aplicadas, como na sistemática da LEP. O que conta, para o Sinase, não é o prazo, mas sim a obtenção do objetivo, que é o de responsabilizar³⁰ o autor, o que torna a execução muito elástica, podendo a qualquer hora, desde que haja parecer da equipe interdisciplinar, haver progressão, substituição, regressão ou dilação do prazo da medida, respeitados os prazos máximos previstos no ECA.

224. A unificação não é o mero exercício somatório das medidas socioeducativas anteriormente aplicadas, como na sistemática da LEP. O que conta, para o Sinase, não é o prazo, mas sim a obtenção do objetivo, que é o de responsabilizar³¹ o autor, o que torna a execução muito elástica, podendo a qualquer hora, desde que haja parecer da equipe interdisciplinar, haver progressão, substituição, regressão ou dilação do prazo da medida, respeitados os prazos máximos previstos no ECA.

Prestação de Serviços à Comunidade	6 meses	Art. 117
---------------------------------------	---------	----------

³⁰ Para as estudiosas Maria Cristina G. Vicentin, Ana Lucia Catão, Adriana Borghi e Miriam Debieux Rosa, no artigo *Adolescência e Sistema de Justiça: problematizações em torno da responsabilização em contextos de vulnerabilidade social*, responsabilizar é oferecer condições para que o adolescente autor de ato infracional assumo o papel de protagonista de seus próprios conflitos, interrompendo as cadeias de reverberação da violência. Nisto, o acompanhamento psicológico pode ter uma função complementar, que é o de auxiliar o autor na renúncia às gratificações puramente instintuais por outras em conformidade com valores racionais transcendentais.

³¹ Para as estudiosas Maria Cristina G. Vicentin, Ana Lucia Catão, Adriana Borghi e Miriam Debieux Rosa, no artigo *Adolescência e Sistema de Justiça: problematizações em torno da responsabilização em contextos de vulnerabilidade social*, responsabilizar é oferecer condições para que o adolescente autor de ato infracional assumo o papel de protagonista de seus próprios conflitos, interrompendo as cadeias de reverberação da violência. Nisto, o acompanhamento psicológico pode ter uma função complementar, que é o de auxiliar o autor na renúncia às gratificações puramente instintuais por outras em conformidade com valores racionais transcendentais.

Liberdade Assistida	3 anos	Não expresso ³¹
Semiliberdade	3 anos	Art. 120, § 2º
Internação	3 anos	Art. 121, § 3º

A previsão de progressão, substituição, regressão ou dilação do prazo da medida faz toda a diferença. E é natural que seja assim; afinal, o que baliza a execução é a reação do adolescente, o protagonista desta relação, às demandas impostas. Sendo assim, a unificação também não pode ser o mero enfileiramento das medidas aplicadas segundo sua gravidade, pelo prazo máximo. É preciso frisar que a modalidade da medida e seu prazo, que por ventura tenha sido fixado na sentença, não transitam em julgado materialmente. A cláusula *rebus sic stantibus*³² está implícita.

De início, procede-se à análise da natureza das medidas e localiza-se a mais grave. Diante da elasticidade na sua execução, é como se a mais grave absorvesse as demais. A partir daí, alteração, regressão, progressão e dilação serão possíveis segundo a resposta do autor à execução, de maneira que o objeto das demais deixa de existir. Quanto à simultaneidade da execução de duas medidas, o que é possível apenas com a liberdade assistida e a prestação de serviços à comunidade, embora em tese possam ser executadas simultaneamente, há uma tendência de as equipes técnicas recomendarem que não o sejam. Segundo os profissionais, a cumulação, em alguns casos, seria prejudicial, porque impõe ao autor excesso de informação, o que prejudicaria a assimilação.

225. Trata-se de uma nova decisão, que gerará uma nova guia. Uma vez descumprida a medida socioeducativa oriunda da unificação, o caminho é a reavaliação (seja pela regressão ou pela substituição, ou até mesmo a aplicação da internação-sanção) da nova medida, e não a retomada das medidas socioeducativas originais.

226. Também há que se respeitar, na decisão de unificação, o prazo de liberação compulsória, fixado aos 21 (vinte e um) anos de idade, conforme o disposto no § 5º do art. 121 do ECA.

227. A prática de ato infracional no decorrer da execução apresenta tratamento específico. Evidentemente que, no caso, o Juiz do processo de conhecimento não está limitado aos parâmetros anteriormente fixados no processo de execução, podendo aplicar a medida socioeducativa que seja a mais adequada, conforme o caso concreto. Sobrevindo a aplicação de nova medida socioeducativa, por ato infracional cometido no transcurso da execução, há de ocorrer nova unificação, observados os respectivos parâmetros legais.

228. Com o presente dispositivo, que traz certa polêmica no campo de sua aplicação prática, o legislador pretendeu explicitar o caráter pedagógico (e não meramente retributivo) das medidas socioeducativas. A nova sentença, por ato anterior ao início da execução, perderia seu objeto, caso o adolescente tenha já cumprido a medida de internação. Sendo a mais grave, abarcaria uma nova internação por ato anterior à execução e qualquer outra medida menos grave determinada na nova sentença.

Nesse molde, o legislador estabelece que os atos infracionais anteriores à execução sejam absorvidos por aqueles que deram causa ao cumprimento da medida socioeducativa de internação. Não obstante a clareza do texto, há divergência doutrinária sobre os efeitos da absorção:

- Há os que sustentam a inconstitucionalidade do dispositivo, por suposta violação ao princípio da inafastabilidade da jurisdição e do princípio da isonomia (art. 5º, caput e inciso XXXV, ambos da Constituição

³² *Rebus sic stantibus* pode ser traduzido como “estando as coisas assim” ou “enquanto as coisas estão assim”. Encampa a Teoria da Imprevisão, dispondo que um comando seja alterado sempre que as circunstâncias que envolveram a sua prolatação não forem as mesmas no momento da execução.

Federal).

- . A outra tese possível respaldar-se-ia na literalidade do texto legal, concluindo que a absorção é absoluta, ainda que a sentença tenha se verificado em razão de ato infracional mais grave do que aquele(s) alvo(s) da execução.
- . Começa a se esboçar uma terceira, tendente a se posicionar pela absorção relativa: no caso da nova decisão ter se referido a ato infracional mais grave³³ do que aqueles considerados na unificação, não haveria a absorção.

Temos que o presente dispositivo não pode ser reputado como inconstitucional. O acesso à jurisdição, que se instrumentaliza na ação, não é ilimitado ou absoluto. A lei pode condicioná-lo, como fazem abertamente os códigos de processo civil e penal, que fixam uma série de condições para que a ação seja admitida e, conseqüentemente, se obtenha o provimento jurisdicional. A aplicabilidade plena do dispositivo pode até ser descartada, não pela inconstitucionalidade, mas por ausência dos aspectos que embasam a absorção (consunção).

A terceira posição enceta certa razoabilidade porque é da natureza da absorção (consunção) que os efeitos do ato mais grave subtraíam os dos menos graves, e não o contrário: *lex consumens derogat consuptae*. No caso de ser mais grave o ato infracional da sentença prolatada após o início da execução, estaríamos diante de uma inversão do princípio³⁴. Assim sendo, por estar ausente condição essencial para a configuração da absorção, seria, então, o caso de se admitir a consunção apenas para os atos menos ou igualmente graves. O mais grave não seria abarcado, subsistindo-se, desse modo, seus efeitos jurídicos – o interesse de agir e a possibilidade jurídica do pedido, admitindo-se a ação, o processo e a sentença.

Seria oportuno indagar se, a despeito da impossibilidade de absorção, haveria, nesta hipótese, interesse de agir ante a vedação constante do presente dispositivo. Entendemos que sim. Poder-se-ia cogitar que o reconhecimento formal de um ato mais grave perpetrado pelo autor, embora inadmitido para a colação de nova medida, pudesse impactar o PIA, já que demonstraria traços da personalidade do autor até então desconhecidos. O reconhecimento da autoria de ato infracional só pode derivar de decisão judicial, exigência da qual derivaria o interesse de agir. Por fim, é importante destacar a necessidade de se trazer o ato mais grave aos autos da execução. Ainda que não possa ser causa de nova medida, deve ser objeto da subjetivação³⁵ – o processo de o adolescente se haver com o ato por ele desempenhado, o que independe da imposição de outra medida socioeducativa.

A última repousa na compreensão de que, uma vez que o adolescente (ou jovem) já cumpriu, de modo satisfatório, todos os requisitos da medida socioeducativa mais restritiva entre as previstas pela lei, tendo a medida sido extinta ou progredida para uma menos grave, não seria cabível reavivar atos infracionais antigos, precedentes à internação, apenas pela gravidade do fato.

Com vistas a evitar todos os mencionados percalços, o mais recomendável seria o apensamento dos diversos processos eventualmente existentes, a fim de possibilitar que em todos os feitos seja proferida sentença antes que a execução se inicie. Tal providência, embora pareça singela, encontra sérios entraves, em razão da possibilidade de que cada instrução esteja em patamar diferente.

Por fim, importante destacar que, se a instrução do(s) processo(s) relativo(s) ao adolescente findar ainda no transcurso da medida socioeducativa de internação, não mais subsiste a proibição de aplicar nova medida socioeducativa de internação, permanecendo o magistrado com amplo espectro de escolha da medida socioeducativa que for mais adequada (incluída, se for o caso, a de internação).

229. Outra interessante questão diz respeito à literalidade da proibição de ser aplicada nova medida socioeducativa de internação por atos infracionais praticados anteriormente ao início da execução (ter a quo). A interpretação literal da referida proibição poderia levar ao seguinte questionamento: se a aplicação de nova medida socioeducativa de internação está vedada expressamente, poderia haver a imposição de medida socioeducativa diversa da internação, por fatos

³³ Por mais grave entende-se o ato desempenhado com maior grau de violência, o que é bem medido pelo Direito.

³⁴ Nos dizeres de Fernando Capez, é o princípio segundo o qual um fato mais grave consome, ou seja, absorve outros fatos menos graves.

³⁵ A subjetivação é parte integrante da responsabilização, consubstanciando-se no reconhecimento do adolescente como sujeito – alguém que faz escolhas e arca com as consequências delas resultantes.

praticados anteriormente?

Há posicionamentos no sentido de que há de ser aplicada, para a resposta da questão, a regra hermenêutica que estabelece que restrições devam ser interpretadas de forma restritiva. Deste modo, não caberia a ampliação da proibição a outras medidas socioeducativas diversas da internação, uma vez que o legislador foi explícito em mencioná-la. Caso quisesse uma norma genérica, deveria ter estabelecido que “é vedado à autoridade judiciária aplicar nova medida socioeducativa...”.

Por outro lado, há aqueles que sustentam que a proibição deva ser interpretada de forma sistêmica e teleológica. Tendo o legislador proibido a aplicação da medida socioeducativa mais gravosa, não seria justificável e razoável a aplicação de nenhuma outra. Não bastasse isso, considerando-se o aspecto pedagógico da medida, poder-se-ia entender que a complexidade do conteúdo da internação abarcaria o conteúdo das menos graves, que se tornariam exauridas.

Novamente, a interpretação mais benéfica ao adolescente nos levaria a creditar a segunda posição como mais adequada.

Art. 46. A medida socioeducativa será declarada extinta [230]:

I - pela morte do adolescente [231];

II - pela realização de sua finalidade [232];

III - pela aplicação de pena privativa de liberdade, a ser cumprida em regime fechado ou semiaberto, em execução provisória ou definitiva [233];

IV - pela condição de doença grave, que torne o adolescente incapaz de submeter-se ao cumprimento da medida [234];

V - nas demais hipóteses previstas em lei [235].

§ 1º No caso de o maior de 18 (dezoito) anos, em cumprimento de medida socioeducativa, responder a processo-crime, caberá à autoridade judiciária decidir sobre eventual extinção da execução, cientificando da decisão o juízo criminal competente [236 a 238].

§ 2º Em qualquer caso, o tempo de prisão cautelar não convertida em pena privativa de liberdade deve ser descontado do prazo de cumprimento da medida socioeducativa [239].

230. Ao teor do que dispõe o Código Penal acerca da extinção da punibilidade (art. 107), o legislador, em decisão acertada, houve por bem elencar as hipóteses de extinção das medidas socioeducativas, em rol meramente exemplificativo.

231. Dispositivo paralelo ao do art. 107, inciso I, do Código Penal.

232. Devemos observar as finalidades das medidas socioeducativas, tais como previstas no § 2º do art. 1º da presente Lei, bem como o cumprimento satisfatório das propostas e atividades específicas previstas no plano individual de atendimento. Não nos esqueçamos, porém, da complexidade inerente à responsabilização, que se verifica quando o adolescente autor de ato infracional assume o papel de protagonista de seus próprios conflitos, interrompendo as cadeias de reverberação da violência.

233. Pode acontecer de a execução da medida socioeducativa extrapolar o limite de 18 (dezoito) anos, o que é admitido expressamente. E, neste período, o agora jovem pode vir a cometer crime – já que com a maioridade, torna-se imputável – e ser condenado. Na hipótese de condenação criminal à pena privativa de liberdade, a ser cumprida em regime fechado ou semiaberto, seja a sentença provisória ou definitiva, vedada está a cumulação, de maneira que a medida socioeducativa deverá ser extinta. Contudo, se a sanção penal for diversa (em meio aberto ou restritiva de direito), pelo presente dispositivo, a cumulação está autorizada. No entanto, a avaliação por parte da equipe técnica quanto à

oportunidade será decisiva. A cumulação não é automática.

Como o dispositivo em comento faz menção à condenação, nos casos de transação penal talvez não houvesse, juridicamente, óbice à cumulação, já que em casos tais não há sequer denúncia.

É de se atentar que, embora a transação e a condenação, a sanção de privação de liberdade em regime aberto ou a sanção restritiva de direito não sejam causas determinantes da não cumulação, serviriam de fundamento para reavaliação da medida em curso.

234. A presente hipótese de extinção de medida socioeducativa possui fundamentação dupla. A primeira, e mais relevante, diz respeito ao princípio da exequibilidade das medidas socioeducativas, disposto no art. 35, inciso VI, da presente Lei, e, especialmente, à capacidade do adolescente em cumprir a medida socioeducativa, nos termos do disposto no § 1º do art. 112 do ECA.

Trata-se de desdobramento de cunho humanitário, reconhecendo-se que a existência de uma doença grave pode comprometer a execução da medida socioeducativa a tal ponto que a torne inviável, acarretando a sua extinção.

A constatação da doença grave que incapacite o adolescente de submeter-se ao cumprimento da medida socioeducativa deve ser realizada com base em perícia, se se tratar de moléstia que redunde em alterações orgânicas. Se a moléstia for de natureza psíquica³⁶, a constatação deverá advir de parecer. Ademais, qualquer um dos documentos citados deve apontar especialmente a relação desta com a alegada incapacidade de continuidade do cumprimento da medida socioeducativa.

O fato de o adolescente estar acometido por uma doença grave não implica necessariamente a extinção da medida, uma vez que a existência da patologia não acarreta, por si só, a incapacidade do adolescente de cumprir a medida socioeducativa a que está adstrito. Todavia, a depender do tipo de tratamento escolhido, da necessidade de repouso, ou da modalidade da medida socioeducativa, poderá haver a circunstância incapacitante, a ser avaliada no caso concreto.

Da mesma forma, podem existir situações que exijam a suspensão das atividades da medida socioeducativa, mas que não incidem na hipótese acima, por não poderem ser consideradas doenças. Como exemplo, até recorrente na prática, temos a hipótese da gravidez. Gravidez não é doença. E, muito embora existam situações em que a gravidez exige da adolescente, durante o cumprimento da medida socioeducativa, um estado de repouso, não será o caso de extinção da medida socioeducativa com base no presente dispositivo, mas de suspensão.

Também nos parece razoável que o quadro da doença grave não possa ser anterior ao momento do cometimento do ato infracional que gerou a medida a ser cumprida. Ora, se a doença grave não o incapacitou para a prática do ato infracional, não pode ser utilizada para evitar o cumprimento da medida socioeducativa que lhe advém como consequência.

235. Existem outras hipóteses de extinção de medida socioeducativa que não estão previstas no presente artigo, por exemplo, a liberação compulsória aos 21 (vinte e um) anos de idade, conforme o § 5º do art. 121 do ECA. Outra hipótese que, apesar de não constar expressamente em lei como aplicável às medidas socioeducativas, encontra respaldo doutrinário e jurisprudencial, inclusive através de entendimento sumulado pelo Superior Tribunal de Justiça, é a ocorrência da prescrição, aplicável por analogia aos arts. 107, IV, e 109/118, todos do Código Penal.

Neste ponto, reputamos conveniente uma observação. Como já tivemos a oportunidade de comentar na nota de n.º 222, é de todo recomendável que não haja analogia entre o sistema penal e o sistema socioeducativo como primeira ferramenta para solucionar a aparente lacuna da Lei n.º 8.069/90, pois, se se pretendesse a prescrição das medidas socioeducativas,

³⁶ Alguns transtornos mentais podem eclodir apenas quando se chega à juventude, como as psicoses (por exemplo, a esquizofrenia) e as depressões. Embora grande parte dos autores ateste que não haja cura, há controle, podendo a pessoa viver uma vida normal com os cuidados necessários. Outros, por exemplo, são evidentes desde a mais tenra infância, como o autismo. Todavia, no caso das psicoses, que se caracterizam por haver uma dissociação da realidade, tratamentos mal conduzidos podem repercutir em um recrudescimento dos sintomas, produzindo no sujeito um “ensimesmamento” quase absoluto, o que pode acarretar grave dificuldade de comunicação. Em todo o caso, o transtorno, por si só, não deve nunca afastar a necessidade da emissão de parecer para dizer da capacidade de cumprimento da medida.

teria ela disposto expressamente. A medida socioeducativa, embora seja retributiva e afliitiva, já que obrigatória, apresenta um espectro muito mais amplo, não cabendo analogia em caso de matérias tão divergentes. Devemos nos lembrar de que a promulgação do ECA se originou de um movimento social de relevo, na esteira da democratização do país, que ambicionava a superação da situação irregular e o sepultamento do Código de Menores, que se escorava no paradigma de que pobreza e delinquência eram conceitos afins. O esforço do legislador foi tão grande para descolar o ECA do Código Penal, dada a tendência histórica de criminalização da pobreza, que seu sistema recursal é o do processo civil. Não podemos, a despeito de todos estes aspectos, nos valer da analogia com a sanção penal, ainda que para “proteger” o adolescente, pois o que acaba resultando das entrelinhas é que a medida socioeducativa é pena, e o sistema não precisa se preocupar com o caráter pedagógico que ele necessariamente deve ter. Na prática, infelizmente, é isto que estamos observando. Os centros de internação nada mais são do que estabelecimentos penais mirins.

A questão presente seria satisfatoriamente tratada, caso nos valêssemos do princípio da atualidade, informador da aplicação das medidas previstas no próprio ECA, tanto das de proteção quanto das socioeducativas, não havendo absolutamente necessidade da aplicação por analogia da legislação penal.

O referido princípio dispõe que a intervenção do Sistema de Garantia de Direitos (SGD) deve ser adequada à situação de perigo em que a criança ou o adolescente se encontram no momento em que a decisão é tomada (art. 100, parágrafo único, inciso VIII). No entanto, também deve-se levar em consideração o momento em que é executada. Assim, em razão do dinamismo que prepondera em relação às medidas protetivas e medidas socioeducativas, se a medida for executada contemporaneamente à sua aplicação, o magistrado levará em consideração o contexto neste momento. Porém, levando-se em consideração a essência da atualidade, tem-se também que, se a medida for executada em intervalo de tempo muito posterior, logo devem ser levadas em consideração todas as variantes e o novo quadro existente. O que importa, na verdade, é que a medida seja adequada e proporcional àquele em que será cumprida.

Por fim, com relação ao artigo em comento, cabe-nos ainda considerar que a legislação pode vir a elaborar outras causas de extinção das medidas socioeducativas, por exemplo, ampliar o espectro de abrangência dos indultos natalinos, ou eventuais anistias, entre outros. Por isto, é de bom alvitre o legislador ter previsto a presente cláusula de fechamento do sistema.

236. Apesar da relação próxima com o inciso III do presente artigo, a hipótese em comento diz com a existência de mero processo-crime em desfavor de jovem imputável que já possua contra si uma medida socioeducativa pendente de cumprimento.

O inciso III estabelece que, caso haja condenação (com ou sem trânsito em julgado) do jovem à pena privativa de liberdade, em regime fechado ou semiaberto, a medida socioeducativa deverá ser extinta. Trata-se de disposição cogente. Porém o que se vislumbra no presente dispositivo é uma faculdade judicial, motivada pela mera existência de processo-crime em desfavor do jovem imputável que possua medida socioeducativa pendente de cumprimento. Nesta hipótese, ainda não há comprovação da autoria.

Assim, o magistrado deverá realizar ciosa ponderação entre os valores colocados em confronto. Primeiramente, aponta-se para a preservação do princípio da presunção de inocência (art. 5º, inciso LVII, da Constituição Federal). Em segundo plano, o julgador deve atentar para a situação concreta do jovem imputável ante a medida socioeducativa a ser cumprida, sua natureza e o ato infracional que lhe deu origem. É de se notar que o dispositivo faz menção a processo-crime, não englobando as hipóteses de transação penal previstas nas Leis nº 9.99/95 e nº 10.259/2001.

Com relação à imputação de crime grave, executado com violência ou grave ameaça, deve se cogitar da possibilidade das prisões cautelares. Haverá situações em que, durante o cumprimento de uma medida socioeducativa privativa de liberdade – pela prática, portanto, de ato infracional grave – o jovem imputável praticará um crime grave que leve à sua prisão, ainda que flagrancial ou provisória. Neste caso, parece-nos evidente que a prisão se sobrepõe à execução da medida socioeducativa. Mas, se essa prisão for eventualmente revogada, seria cabível o retorno do jovem para o programa de atendimento socioeducativo?

Ainda que a resposta possa ser positiva em tese, uma vez que não há obrigatoriedade da extinção da medida socioeducativa, e não haja nenhuma decisão no sentido de sua suspensão, a prática demonstra que a (re)inserção de jovens nas unidades de internação e semiliberdade, após terem passado pela experiência do cárcere, é extremamente

danosa para o ambiente da instituição socioeducativa.

Por outro lado, no caso da prática de crimes menos graves, sem prisão em flagrante ou provisória, em havendo medidas socioeducativas em meio aberto pendentes de cumprimento, pode não ser extinta a medida socioeducativa, pela possibilidade (e conveniência) de sua manutenção.

237. Há ainda a hipótese de o autor, antes que se inicie a execução da medida, completar 18 anos. A questão, deveras polêmica, em razão até da ausência de regramento legal, desperta diversos questionamentos sobre a real finalidade das medidas socioeducativas, a pertinência de sua continuidade após a maioridade imaculada de antecedentes criminais, e a própria nova sistemática implantada pelo presente diploma legal.

Do mesmo modo, entendemos que as ponderações devem ser feitas no caso concreto, à luz dos princípios atinentes à execução das medidas socioeducativas (inclusive da intervenção mínima – art. 35, VII, da presente Lei), confrontando-se a necessidade do seu prosseguimento e os objetivos buscados com a execução da medida socioeducativa em destaque.

238. De toda forma, a decisão da extinção ou da manutenção da medida socioeducativa em caso de existência de processo-crime contra jovem imputável, a ser tomada pelo Juiz da execução socioeducativa, deverá ser comunicada ao juízo criminal competente.

239. O legislador, um pouco abruptamente, a nosso entender, estabeleceu uma modalidade de detração entre a medida socioeducativa e o prazo de prisão cautelar não convertido em pena privativa de liberdade.

Entendemos que o dispositivo merece críticas, pois, ainda que bem intencionado, mescla condições e propostas absolutamente distintas. Quem cumpre prisão cautelar (em cadeia pública ou estabelecimento prisional) não está adstrito a nenhum tipo de plano individual de atendimento, não possui a vertente pedagógica que tanto diferencia a sanção penal da medida socioeducativa. Não nos parece adequado defender que um mês de prisão provisória possa equivaler, em qualquer sentido, mas fundamentalmente no pedagógico, a um mês de prestação de serviços à comunidade, ou mesmo de internação. Muito ao contrário. Isso pode ensejar perda dos eventuais ganhos obtidos com a medida socioeducativa. E há as experiências e referências de que jovens que já vivenciaram a prisão, ainda que por breve espaço de tempo, contaminam o ambiente do programa de atendimento socioeducativo.

Art. 47. O mandado de busca e apreensão do adolescente terá vigência máxima de 06 (seis) meses, a contar da data da expedição, podendo, se necessário, ser renovado, fundamentadamente [240].

240. Com fundamento no regramento do mandado de prisão do processo penal (art. 285 e seguintes, especialmente os modificados pela Lei nº 12.403/11 e respaldo na Resolução nº 137 do Conselho Nacional de Justiça), e regulamentando o disposto no art. 182, § 3º, do ECA, o legislador estabeleceu que os mandados de busca e apreensão de adolescentes terão vigência máxima semestral, com possibilidade de renovação, a ser decidida em decisão judicial fundamentada. Também nos parece que o presente dispositivo deriva do princípio da atualidade, tratado na nota 235.

A providência impede a perpetuação dos mandados de busca e apreensão, sem qualquer reanálise de sua pertinência diante do quadro concreto, bem como tenta evitar que os mesmos mandados sejam cumpridos em oportunidades distintas, gerando constrangimento ilegal.

Art. 48. O defensor, o Ministério Público, o adolescente e seus pais ou responsável poderão postular revisão judicial de qualquer sanção disciplinar aplicada, podendo a autoridade judiciária suspender a execução da sanção até decisão final do incidente [241 a 243].

§ 1º Postulada a revisão após ouvida a autoridade colegiada que aplicou a sanção e havendo provas a produzir em audiência, procederá o magistrado na forma do § 1º do art. 42 desta Lei [245].

§ 2º É vedada a aplicação de sanção disciplinar de isolamento a adolescente interno, exceto seja essa imprescindível para garantia da segurança de outros internos ou do próprio adolescente a quem seja imposta a sanção, sendo necessária

ainda comunicação ao defensor, ao Ministério Público e à autoridade judiciária em até 24 (vinte e quatro) horas [246].

241. O legislador, com o presente artigo, disciplina a possibilidade da revisão judicial de sanção disciplinar eventualmente aplicada pelo programa de atendimento socioeducativo. Para que haja a aplicação de sanção administrativa, deve ela estar prevista em ato normativo do qual o autor esteja ciente. O mesmo documento deve ainda cuidar das normas de conduta, dos direitos e deveres do reeducando, da descrição dos comportamentos vedados, das sanções passíveis de aplicação, sua forma de aplicação e qual o órgão responsável por sua apuração.

242. Não houve o estabelecimento do prazo no qual o requerimento é cabível. Ante a sistemática recursal do ECA, por tudo aplicável ao sistema socioeducativo, entendemos, por analogia, que o prazo seria de 10 (dez) dias, a contar da ciência da decisão de aplicação da sanção disciplinar.

243. A autoridade judiciária, entendendo presentes a verossimilhança e o perigo na demora da decisão, oriundo de seu poder geral de cautela, pode suspender os efeitos da decisão de aplicação da sanção disciplinar até a decisão do respectivo incidente. Confere-se efeito suspensivo contra a decisão administrativa.

244. Apresentado e admitido o requerimento, a próxima etapa é colher o relatório da autoridade que impôs a sanção administrativa, oportunidade em que se espera que forneça a fundamentação da decisão e os procedimentos que foram adotados para a sua aplicação.

245. Caso haja a necessidade de produção de provas em audiência, o Juiz a designará, no prazo máximo de 10 (dez) dias, na forma do § 1º do art. 42 da presente Lei, ou seja, dela deverão ser intimados a participar o defensor, o Ministério Público, a direção do programa de atendimento, o adolescente e seus pais ou responsável. Também resta esclarecido que a audiência deverá ser instruída com o relatório da autoridade e com qualquer outro parecer técnico (ou documento) requerido pelas partes e deferido pela autoridade judiciária.

246. É de se notar que a sanção de isolamento possui previsão apenas na Lei de Execução Penal (LEP), em seu art. 53, inciso IV. Ela implica a permanência do preso sozinho, em sua própria cela. O isolamento, na LEP, não poderá ultrapassar o prazo de 30 dias, devendo, ainda, ser sempre comunicado ao Juízo da Execução. Todavia, as hipóteses de aplicação desse tipo de sanção e mesmo a sua existência, no bojo do sistema socioeducativo, dependerão, por evidente, do regramento disciplinar estabelecido pelo programa de atendimento em ato normativo de conhecimento público. Não se pode aplicar sanção disciplinar que não esteja prevista, tampouco fora das hipóteses de sua previsão. A aplicação da extremada sanção por parte da autoridade administrativa deverá ser comunicada, no prazo máximo de 24 (vinte e quatro) horas ao defensor, ao Ministério Público e à autoridade judiciária.

CAPÍTULO III

DOS DIREITOS INDIVIDUAIS

Art. 49. São direitos do adolescente submetido ao cumprimento de medida socioeducativa, sem prejuízo de outros previstos em lei [247]:

I - ser acompanhado por seus pais ou responsável e por seu defensor, em qualquer fase do procedimento administrativo ou judicial [248];

II - ser incluído em programa de meio aberto quando inexistir vaga para o cumprimento de medida de privação da liberdade, exceto nos casos de ato infracional cometido mediante grave ameaça ou violência à pessoa, quando o adolescente deverá ser internado em Unidade mais próxima de seu local de residência [249];

III - ser respeitado em sua personalidade, intimidade, liberdade de pensamento e religião e em todos os direitos não expressamente limitados na sentença [250];

IV - peticionar, por escrito ou verbalmente, diretamente a qualquer autoridade ou órgão público, devendo, obrigatoriamente, ser respondido em até 15 (quinze) dias [251];

V - ser informado, inclusive por escrito, das normas de organização e funcionamento do programa de atendimento e também das previsões de natureza disciplinar [252];

VI - receber, sempre que solicitar, informações sobre a evolução de seu plano individual, participando, obrigatoriamente, de sua elaboração e, se for o caso, reavaliação [253];

VII - receber assistência integral à sua saúde, conforme o disposto no art. 60 desta Lei [254]; e

VIII - ter atendimento garantido em creche e pré-escola aos filhos de 0 (zero) a 5 (cinco) anos [255].

§ 1º As garantias processuais destinadas a adolescente autor de ato infracional previstas na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), aplicam-se integralmente na execução das medidas socioeducativas, inclusive no âmbito administrativo [256].

§ 2º A oferta irregular de programas de atendimento socioeducativo em meio aberto não poderá ser invocada como motivo para aplicação ou manutenção de medida de privação da liberdade [257].

247. Os direitos arrolados neste artigo decorrem do princípio do devido processo legal (art. 5º, LIV, da Constituição Federal) e seguem a mesma linha dos arts. 111 e 124, ambos do ECA.

Em que pese a literalidade restrita do § 1º do art. 49, que faz referência expressa apenas às garantias processuais destinadas a adolescente autor de ato infracional, previstas como tais nos arts. 110 e 111 do ECA, os direitos individuais previstos nos arts. 106 a 109 também são perfeitamente aplicáveis ao procedimento de execução socioeducativa, considerando-se o art. 49, caput, in fine, da lei em comento.

De fato, os referidos direitos são assegurados constitucionalmente (art. 5º, incisos LIV, LVIII, LXI, LXII, LXIII, LXIV e LXV).

Além disso, em se tratando de cumprimento de medida socioeducativa de internação ou semiliberdade, o procedimento de execução deverá respeitar, necessariamente, os específicos direitos previstos no art. 124 do ECA (art. 120, § 2º, segunda parte, do ECA).

248. Durante o procedimento de apuração de ato infracional (previsto nos arts. 171 a 190 do ECA), já lhe era assegurado o direito a defesa técnica por advogado e o direito de solicitar a presença de seus pais ou responsável em qualquer fase do procedimento (art. 111, incisos III e VI, do ECA). Agora, o Sinase (art. 49, inciso I e § 1º) dispõe, expressamente, que o adolescente submetido ao cumprimento de medida socioeducativa tem o direito de ser acompanhado por seus pais ou responsável e por seu defensor, em qualquer fase do procedimento administrativo ou judicial.

249. A Lei do Sinase (Lei nº 12.594/2012) busca privilegiar ainda o local de residência do socioeducando, como forma de incentivar o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários (art. 35, inciso IX).

Havendo vaga para o cumprimento de medida de privação da liberdade no local de sua residência, o adolescente será incluído na unidade respectiva, independentemente de o ato infracional ter sido cometido ou não mediante grave ameaça ou violência à pessoa.

Diferentemente, se a vaga para o cumprimento de medida de privação de liberdade aplicada ao adolescente for em local diverso de sua residência, ele somente será inserido no programa respectivo caso o ato infracional tenha sido cometido mediante grave ameaça ou violência à pessoa. Nessa hipótese, a inserção do adolescente deverá ser feita na unidade mais próxima possível do local onde ele reside. A análise da proximidade não deverá se restringir à distância física, mas

também a fatores outros, como as condições geográficas, regionais e os serviços de transporte disponibilizados, já que a participação da família na execução da medida socioeducativa é crucial.

Por outro lado, caso o ato infracional tenha sido cometido sem o emprego de grave ameaça e de violência à pessoa, e somente exista vaga disponível em local diverso do da residência do adolescente, ele deverá ser inserido em programa de meio aberto.

A interpretação da expressão “local de residência” deve levar em conta os fins sociais a que o sistema se dirige e as exigências do bem comum (art. 5º do DL 4657/1942; art. 6º do ECA). Por isso, ela não pode se restringir aos limites geográficos do Município onde o adolescente reside. De fato, seria impossível que os Estados Federados, responsáveis pela implantação e manutenção dos programas de privação de liberdade (art. 4º, inciso III), mantivessem, em cada um de seus Municípios, uma unidade para execução de medida socioeducativa de privação de liberdade. Exigir isso dos Estados significaria priorizar a política pública de implantação de medidas socioeducativas privativas de liberdade em detrimento das medidas em meio aberto, o que contrariaria a regra do art. 49, § 2º. Aliás, a Resolução CONANDA nº 46, de 29 de outubro de 1996, em seu art. 2º, estabelece que, “em cada Estado da Federação, haverá uma distribuição regionalizada das unidades de internação.” Assim, sob a ótica jurídica, considera-se que a unidade de privação de liberdade está inserida no local de residência do adolescente quando sediada na região administrativa estadual que engloba o Município onde o socioeducando reside.

Caso não haja, em absoluto, vaga para o cumprimento de medida de privação da liberdade, nem no local de residência, nem em local próximo o bastante para permitir o trabalho de inserção familiar, o adolescente submetido ao cumprimento de medida socioeducativa tem o direito de ser incluído em programa de meio aberto. Trata-se de um corolário da doutrina da proteção integral, por força da qual o adolescente não perderá o seu direito à convivência familiar, a ser tutelado pelo Estado, em virtude de o Poder Público ter descumprido o seu dever legal de implementar programas de atendimento de privação de liberdade em locais adequados.

A disponibilidade de vaga em programa de atendimento socioeducativo de privação de liberdade que não atenda minimamente aos parâmetros legais gera a mesma consequência jurídica da inexistência absoluta de vaga: o adolescente também deverá ser inserido em programa de meio aberto.

250. O adolescente em cumprimento de medida socioeducativa deverá ser respeitado em todos os seus direitos que não tenham sido expressamente limitados na sentença. Os arts. 94, II, e 124, ambos do ECA, aplicáveis especificamente às medidas socioeducativas de internação e semiliberdade (art. 120, § 2º, do ECA), estão em consonância com a previsão genérica do art. 49, III, da presente Lei, que incide sobre toda e qualquer espécie de medida socioeducativa. Todos esses dispositivos legais buscam efetivar o princípio da dignidade humana.

A sentença judicial proferida na fase de conhecimento não tem, por óbvio, liberdade total para limitar direitos do adolescente. O referido ato decisório somente poderá restringir direitos do adolescente, de forma devidamente fundamentada, quando essa restrição for autorizada por lei.

251. O direito de petição tem origem constitucional (art. 5º, inc. XXXIV, alínea “a”, da Constituição da República). Além disso, o direito de peticionar diretamente a qualquer autoridade já estava previsto expressamente no art. 124, inciso II, do ECA, relativamente ao adolescente privado de liberdade.

Agora, o art. 49, inciso IV, da presente Lei passa a prever expressamente, em favor do adolescente submetido ao cumprimento de qualquer espécie de medida socioeducativa, o direito de peticionar, por escrito ou verbalmente, diretamente a qualquer autoridade ou órgão público. E deverá ser respondido em até 15 (quinze) dias, obrigatoriamente. Caso haja omissão injustificada quanto ao dever de apresentar resposta tempestiva à petição, o omissor poderá ser responsabilizado nas searas administrativa, cível e criminal (nos termos dos arts. 28 e 29 da Lei em comento e dos arts. 235 e 246 do ECA).

Para os fins do inciso IV do art. 49, órgão público e autoridade, destinatários da petição, estendem-se também às pessoas jurídicas de direito privado, que instalam e mantêm a unidade (art. 1º, § 5º), e aos seus dirigentes, pois exercem parcela do poder estatal, estando os seus atos sujeitos, em tese, conforme seja o caso, à impetração de mandado de segurança

(art. 5º, LXIX, da Carta de 1988) e de habeas corpus (art. 5º, LXVIII, idem), sem prejuízo de eventual responsabilização civil, criminal e administrativa (consoante os arts. 28 e 29 da presente Lei e os arts. 235 e 246 do ECA).

252. As informações a respeito das normas de organização e funcionamento do programa de atendimento, e também das previsões de natureza disciplinar, devem ser dadas por escrito e verbalmente, de forma clara e suficiente para que o adolescente as compreenda na íntegra.

A obrigatoriedade da informação é princípio que já estava previsto no art. 100, parágrafo único, inc. XI, c/c o art. 113, ambos do ECA.

253. O direito de receber informações de seu interesse particular, prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, também tem sede no art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal. Além disso, a obrigatoriedade da informação era princípio que já estava previsto no art. 100, parágrafo único, inciso XI, c/c o art. 113 do ECA. Agora, o art. 49, inciso VI, da presente Lei prevê expressamente, em favor do adolescente submetido ao cumprimento de medida socioeducativa, o direito de receber, sempre que solicitar, informações a respeito da evolução de seu plano individual.

254. A saúde é um direito social assegurado a todos (art. 6º da CRF/88). Especificamente no que tange à criança, ao adolescente e ao jovem, é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar-lhes, com absoluta prioridade, o direito à saúde (art. 227, caput, da Carta de 1988; art. 4º do ECA). Agora, sem prejuízo da incidência irrestrita dos referidos dispositivos constitucionais e legal, a Lei em comento traça expressamente algumas diretrizes que deverão ser seguidas na atenção integral à saúde do adolescente em cumprimento de medida socioeducativa.

255. A educação é direito de todos, que deve ser efetivado pelo Estado independentemente da idade do titular e do fato de seus pais serem, ou não, pessoas submetidas ao cumprimento de medida socioeducativa (arts. 205 e 208, ambos da Constituição da República).

Portanto, percebe-se que, antes mesmo da vigência da presente Lei, todas as crianças de 0 (zero) a 5 (cinco) anos de idade já tinham o direito de ser atendidas em creches e pré-escolas, independentemente de serem ou não filhas de pessoas em cumprimento de medida socioeducativa (arts. 205 e 208, incisos I e IV, ambos da Carta Magna; art. 4º, inc. II, da Lei nº 9.394/96).

Não será comum, mas pode ocorrer, que o socioeducando, notadamente aquele com idade entre 18 e 21 anos (art. 121, § 5º, do ECA), tenha filhos com idade igual ou superior a 6 (seis) anos, compatível com o ensino fundamental, nos termos do art. 32 da Lei nº 9.394/96. Nesse caso, em que pese a omissão da presente Lei, é evidente que o socioeducando também terá direito de ter atendimento educacional garantido aos seus filhos (arts. 205 e 208, inciso I, ambos da Constituição de 1988; art. 4º, inciso I, alínea “b”, da Lei nº 9.394/96).

256. Direitos são os bens jurídicos em si mesmos considerados, declarados como tais e atribuídos às pessoas nos textos legais. Garantias são instrumentos previstos nos textos legais para assegurar o exercício dos direitos e garantir sua reparação em caso de violação.

Sob o título “Das Garantias Processuais”, o capítulo III do título III do livro II do ECA arrola algumas garantias em favor do adolescente, aplicáveis também agora ao procedimento de execução socioeducativa, por força do art. 49, § 1º, da Lei sob análise. Entretanto, toda e qualquer garantia prevista nas leis de regência, notadamente na Constituição da República e na Lei nº 8.069/90, ainda que inserida em local distinto do mencionado capítulo do ECA, desde que compatível com as especificidades normativas do procedimento de execução socioeducativa, deverá incidir, em princípio, sobre os adolescentes submetidos ao cumprimento de medida socioeducativa.

As “garantias processuais” arroladas nos arts. 110 a 111 do ECA decorrem do princípio do devido processo legal. O referido princípio, bem como todos os seus consectários, devem ser respeitados no procedimento de execução socioeducativa.

257. O adolescente submetido ao cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto não poderá ser prejudicado pela omissão do Município em ofertar regularmente o respectivo programa. É vedada, pois, nessa hipótese, a submissão

do socioeducando a medida de internação ou semiliberdade. A irregularidade na oferta pode dizer respeito aos aspectos materiais e aos recursos humanos. O dispositivo em comento revela que o legislador priorizou as medidas socioeducativas em meio aberto, em detrimento das privativas de liberdade.

Art. 50. Sem prejuízo do disposto no § 1º do art. 121 da Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990, a direção do programa de execução de medida de privação da liberdade poderá autorizar a saída, monitorada, do adolescente nos casos de tratamento médico, doença grave ou falecimento, devidamente comprovados, de pai, mãe, filho, cônjuge, companheiro ou irmão, com imediata comunicação ao juízo competente [258].

258. A saída monitorada prevista neste artigo não se confunde com as atividades externas que devem ser aplicadas e incentivadas no cumprimento das medidas socioeducativas de semiliberdade (art. 120, caput e § 1º, do ECA) e de internação (art. 121, § 1º, do ECA).

Considerando a doutrina da proteção integral, bem como os princípios que se perfilham a ela, é vedada a utilização de tornozeleira eletrônica pelo adolescente durante a saída monitorada. Tal medida se revela vexatória, constrangedora e geradora de discriminação durante a participação da vida familiar e comunitária (art. 16, inciso V, do ECA). Diferentemente do adulto, a utilização de tornozeleira eletrônica é incompatível com a condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, podendo gerar violação psíquica e moral ao adolescente, o que contrasta com a finalidade sociopedagógica da medida aplicada. A matéria, entretanto, não é pacífica. Divergindo de nosso posicionamento, Ishida (2013, p. 472) entende que, “[...] falando em saída monitorada, permite-se o monitoramento eletrônico. [...]”

Art. 51. A decisão judicial relativa à execução de medida socioeducativa será proferida após manifestação do defensor e do Ministério Público [259].

259. A presente regra nada mais é do que desdobramento do princípio constitucional do contraditório (art. 5º, inciso LV, da Carta de 1988).

CAPÍTULO IV

DO PLANO INDIVIDUAL DE ATENDIMENTO (PIA) [260]

Art. 52. O cumprimento das medidas socioeducativas [261], em regime de prestação de serviços à comunidade, liberdade assistida, semiliberdade ou internação, dependerá de Plano Individual de Atendimento (PIA), instrumento de previsão, registro e gestão das atividades a serem desenvolvidas com o adolescente.

Parágrafo único. O PIA deverá contemplar a participação dos pais ou responsáveis [262], os quais têm o dever de contribuir com o processo ressocializador do adolescente, sendo esses passíveis de responsabilização administrativa [263], nos termos do art. 249 da Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), civil e criminal [264].

260. A obrigatoriedade da formulação de um Plano Individual de Atendimento (PIA) deriva diretamente de dois princípios insculpidos no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA): o da proteção integral e o da peculiar condição de pessoa em desenvolvimento. Sendo assim, a medida socioeducativa deverá também se ocupar do desenvolvimento das habilidades do adolescente. Mesmo que apresente um caráter afliitivo, visto que obrigatória, seu maior atributo deve ser o pedagógico, subsumindo-se em uma possibilidade de oferecer ao autor do ato infracional uma oportunidade de reflexão sobre sua conduta e de forjar uma nova perspectiva de vida. Sendo assim, a medida socioeducativa deve se amoldar às necessidades e às características do sujeito, clamando, portanto, por uma absoluta individualização que atente para a constante transformação dos atributos físico, mental, espiritual e social que ocorre durante a adolescência. O PIA, portanto, é o instrumento pelo qual essa individualização deve se operar, estabelecendo as regras definidoras da socioeducação (atividades que facilitem seu desenvolvimento como pessoa e cidadão).

A Subsecretaria de Atendimento às Medidas Socioeducativas (SEDS) desenvolveu um modelo de PIA para as medidas em meio aberto, que pode ser consultado na página do CAO-IJ

(<https://intranet.mpmg.mp.br/intranetmpmg/atividade-fim/defesa-do-cidadao/infancia-e-juventude/informes/modelo-de-pia-medidas-socioeducativas.htm>).

Os elementos do PIA são:

1 - IDENTIFICAÇÃO

1.1 - INFORMAÇÕES PESSOAIS

1.2 - INFORMAÇÕES JUDICIAIS

2 - LEVANTAMENTO DE DADOS INICIAIS

2.1 - ABORDAGEM FAMILIAR

2.2 - ABORDAGEM SOCIAL E COMUNITÁRIA

2.3 ESCOLARIZAÇÃO

2.4. FORMAÇÃO BÁSICA/PROFISSIONALIZAÇÃO/TRABALHO

2.5. CULTURA, ESPORTE E LAZER

2.6 SAÚDE

3 - CONSIDERAÇÕES TÉCNICAS A PARTIR DO ESTUDO DE CASO

4 - PLANO DE INTERVENÇÃO E PACTUAÇÃO DAS METAS

5 - COMUNICADOS E RELATÓRIOS JUDICIAIS

6 - ACOMPANHAMENTO: ALCANCES E IMPASSES

261. As medidas socioeducativas estão arroladas no art.112 do ECA.

262. Na quase totalidade das vezes, o adolescente que comete ato infracional está inserido em um contexto comunitário e familiar que acaba por colocá-lo em risco, e, quem sabe, facilitar-lhe a escolha por uma vida alheia às normas de convivência. Não basta, portanto, que lhe sejam oferecidas alternativas, se a família não fizer parte desse projeto. A família, além de assumir o compromisso de auxiliá-lo nesse novo caminho, deve efetivamente cumprir tal encargo.

263. A sanção civil se consubstancia na possibilidade da suspensão ou da perda do poder familiar, nos termos do disposto nos artigos 22 e 247 do ECA. Em termos penais, pode-se cogitar do crime de desobediência, se houver ordem inequívoca da autoridade judiciária.

264. A presente Lei, que institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), de nº 12.594/12, estabelece, em seu art.10, que o Município deverá inscrever seus programas de execução das medidas socioeducativas em meio aberto, e eventuais alterações, no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA). É preciso, contudo, ressaltar que tanto entidades governamentais quanto as não governamentais podem executar as medidas de meio aberto, possibilidade que consta expressamente do ECA, alterado pela presente Lei. As duas espécies de entidades deverão inscrever seus programas no Conselho Municipal, que, para deferir a inscrição, deverá examinar se estão em consonância com o ECA e com a lei em comento.

Neste ponto, nos cabe diferenciar inscrição de programa de registro de entidade. Em um primeiro momento, a entidade, se for não governamental, deverá proceder à inscrição no Conselho de Direitos. Se sua atuação for local (em apenas um Município), sua inscrição deverá ser feita no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Se a atuação for regional (em mais de um Município), poderá se registrar no Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente. Com relação aos programas que executam, deverão ser eles inscritos também no Conselho, segundo a lógica mencionada, por escrito. Para tanto, o Conselho de Direito deverá avaliar se o

programa está em consonância com a legislação.

Art. 53. O PIA será elaborado sob a responsabilidade da equipe técnica [265] do respectivo programa de atendimento, com a participação efetiva do adolescente e de sua família, representada por seus pais ou responsável.

265. A composição da equipe de referência, que deve ser interdisciplinar, constará do programa a ser inscrito no CMDCA ou CEDCA, conforme seja para as de meio aberto e para as privativas de liberdade, respectivamente. Nos termos do art.12 da Lei em análise, a equipe tão citada no texto será integrada por profissionais das áreas de saúde, assistência social e educação.

Deve se atentar para o fato de que o Município tem autonomia para alocar programa de medidas de meio aberto segundo os critérios de conveniência e oportunidade. De igual modo ocorre com o Estado, no que diz respeito às medidas de semiliberdade e internação. Uma nova estrutura pode ser criada, mas também secretarias afins, que tenham ligação com a matéria, podem dar guarida ao programa. Não se trata de escolha fácil, já que tal requisito pode ter enorme impacto no funcionamento dos programas. A internação executada pela Secretaria de Defesa Social provavelmente terá um enfoque diverso, caso a medida seja executada pela Secretaria de Educação. Com as de meio aberto, pode suceder o mesmo. Portanto, o mais recomendável é que tal escolha política se faça a partir de ampla discussão encampada pelo Conselho de Direitos e se solidifique no Plano Municipal, nos termos do disposto no inciso II do art. 5º da Lei em apreço.

Na Tipificação dos Serviços Socioassistenciais (Resolução CNAS nº 109/2009), ao arrolar os Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade, elencou-se a execução das medidas em meio aberto como sendo de sua atribuição.

A Lei nº 12.594/2012, que institui o Sinase, utilizando como matriz a Resolução do CONANDA nº 119/2006, além de não confirmar as designações de Recursos Humanos da Tipificação, prevê outra, conforme o explicitado nas tabelas que se seguem.

Um último comentário é cabível: embora seja na Tipificação dos Serviços Socioassistenciais (Resolução CNAS nº 109/2009) que a medida socioeducativa é arrolada como tal, a constituição da equipe de referência está prevista na NOB-RH/SUAS.

PORTE	SUAS	
	Equipe	Capacidade
I, II e Médio	1 Coordenador 1 Assistente Social 1 Psicólogo 1 Advogado 2 Profissionais	50 casos

	de nível superior ou médio (abordagem de usuários) 1 Auxiliar Administrativo	
Porte Grande	1 Coordenador 2 Assistentes Sociais 2 Psicólogos 2 Advogados 4 Profissionais de nível superior ou médio (abordagem de usuários) 2 Auxiliares Administrativos	80 casos

Comparando-se a composição das equipes dos sistemas SUAS e Sinase, constata-se, de pronto, que a última é mais benéfica ao adolescente porque permite um menor número de atendidos por profissional, o que possibilita um atendimento de melhor qualidade. Como se não bastasse, o princípio da especialidade também recomenda a aplicação do previsto no Sinase.

Deste modo, podemos concluir que o Município pode até optar pela execução das medidas socioeducativas em meio aberto na assistência social, mesmo no CREAS, mas a equipe deverá ser exclusiva para esta espécie de atendimento e ainda constituída nos moldes do quadro seguinte.

	1 Técnico para cada vinte adolescentes. 5 Referências socioeducativas ³⁷
--	---

³⁷ No caso desta medida, a referência socioeducativa é o profissional de nível superior ou com função de gerência ou coordenação nos locais de prestação de serviço comunitário, que será responsável geral tanto pelos adolescentes prestadores de serviço comunitário, quanto pelo funcionário guia.

PSC (para cada 20 adolescentes)	<p>para cada grupo de até dez adolescentes.</p> <p>10 Orientadores socioeducativos³⁸ para até dois adolescentes simultaneamente, a fim de garantir a individualização do atendimento que a medida pressupõe.</p>
LA (para cada 40 adolescentes)	<p>Liberdade Assistida Comunitária (LAC):</p> <p>1 Técnico terá sob seu acompanhamento e monitoramento no máximo vinte orientadores comunitários.</p> <p>20 Orientadores comunitários acompanharão até dois adolescentes simultaneamente.</p>
	<p>Liberdade Assistida Institucional (LAI)³⁹:</p> <p>2 Técnicos acompanharão simultaneamente no máximo vinte adolescentes.</p>
	<p>1 Coordenador técnico</p> <p>1 Assistente social</p> <p>1 Psicólogo</p>

³⁸ No caso desta medida, é importante ter, também, o guia socioeducativo, que é o profissional do local de prestação de serviço diretamente ligado ao exercício da atividade realizada pelos adolescentes.

³⁹ Na Liberdade Assistida Institucional, entende-se que os técnicos, contratados pela instituição executora, é que fazem diretamente acompanhamento com os adolescentes, não existindo a figura do orientador comunitário, que é um voluntário do programa. O município pode optar em ter uma ou as duas espécies de LA.

Semiliberdade (para cada 20 adolescentes)	1 Pedagogo 1 Advogado (defesa técnica) 2 Socioeducadores em cada jornada 1 Coordenador administrativo e demais cargos nesta área, conforme a demanda do atendimento
Internação (para cada 40 adolescentes)	1 Diretor 1 Coordenador técnico 2 Assistentes sociais 2 Psicólogos 1 Pedagogo 1 Advogado (defesa técnica) Demais profissionais necessários para o desenvolvimento de saúde, escolarização, esporte, cultura, lazer, profissionalização e administração Socioeducadores

Art. 54. Constarão do plano individual, no mínimo:

I - os resultados da avaliação interdisciplinar [266];

II - os objetivos declarados pelo adolescente [267];

III - a previsão de suas atividades de integração social [268] e/ou capacitação profissional;

IV - atividades de integração e apoio à família [269];

V - formas de participação da família para efetivo cumprimento do plano individual; e

VI - as medidas específicas de atenção à sua saúde.

266. A avaliação deverá se ocupar da capacidade de entendimento, autodeterminação e capacidade para o cumprimento das atividades por parte do adolescente. Deverá também perscrutar a presença de algum tipo de transtorno mental ou uso de substância psicoativa para o pertinente encaminhamento aos serviços de saúde.

267. O desejo do adolescente deve ser valorizado: o que ele quer para si, quais atividades gosta de desempenhar, sobretudo no que diz respeito à profissionalização. Assim, será mais difícil abandonar a atividade.

268. O adolescente poderá ser encaminhado para programas de lazer e esportivos.

269. Programas de geração de renda, por exemplo, ou ainda PAEF (CRAS) ou PAIF (CREAS).

Art. 55. Para o cumprimento das medidas de semiliberdade ou de internação, o plano individual conterá, ainda:

I - a designação do programa de atendimento mais adequado para o cumprimento da medida;

II - a definição das atividades internas e externas [270] , individuais ou coletivas, das quais o adolescente poderá participar; e

III - a fixação das metas para o alcance de desenvolvimento de atividades externas.

Parágrafo único. O PIA será elaborado no prazo de até 45 (quarenta e cinco) dias da data do ingresso do adolescente no programa de atendimento.

270. Na medida de internação, o PIA poderá concluir pela capacidade do adolescente de participar de atividades externas, e assim poderá lhe ser deferida a saída para tal finalidade, com escolta ou não, a ser decretada pelo Juiz da execução, que, para tanto, poderá ouvir sua própria equipe ou a do programa.

Art. 56. Para o cumprimento das medidas de prestação de serviços à comunidade e de liberdade assistida, o PIA será elaborado no prazo de até 15 (quinze) [271] dias do ingresso do adolescente no programa de atendimento.

271. Trata-se de prazo diminuto, que poderá ser prorrogado, a critério do Juiz da execução, ouvido o Ministério Público, se a equipe justificar sua insuficiência.

Art. 57. Para a elaboração do PIA, a direção do respectivo programa de atendimento, pessoalmente ou por meio de membro da equipe técnica, terá acesso aos autos do procedimento de apuração do ato infracional e aos dos procedimentos de apuração de outros atos infracionais atribuídos ao mesmo adolescente [272].

§ 1º O acesso aos documentos de que trata o caput deverá ser realizado por funcionário da entidade de atendimento, devidamente credenciado para tal atividade, ou por membro da direção, em conformidade com as normas a serem definidas pelo Poder Judiciário, de forma a preservar o que determinam os arts. 143 e 144 da Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente).

§ 2º A direção poderá requisitar, ainda:

I - ao estabelecimento de ensino, o histórico escolar do adolescente e as anotações sobre o seu aproveitamento;

II - os dados sobre o resultado de medida anteriormente aplicada e cumprida em outro programa de atendimento; e

III - os resultados de acompanhamento especializado anterior.

272. Embora os processos que tramitam perante o Juizado da Infância e Juventude sejam sigilosos, tal restrição não se aplica aos componentes da equipe do programa, que poderão consultar outros autos que não os da execução, com o fito de coletar toda a informação que se mostrar importante para a elaboração do PIA.

Art. 58. Por ocasião da reavaliação da medida, é obrigatória a apresentação pela direção do programa de atendimento de relatório da equipe técnica [273] sobre a evolução do adolescente no cumprimento do plano individual.

273. A equipe deverá relatar ao Juiz como o adolescente responde às atividades constantes do PIA, e também a sua

família, além das dificuldades e potencialidades do núcleo familiar e do impacto no comportamento do autor. Outra observação pertinente é se as atividades estão sendo suficientes ou não, para a conscientização da inadequação do ato infracional praticado, até porque a medida poderá ter seu prazo prorrogado ou diminuído, ou, ainda, sofrer regressão, substituição ou progressão.

Art. 59. O acesso ao plano individual será restrito aos servidores do respectivo programa de atendimento, ao adolescente e a seus pais ou responsável, ao Ministério Público e ao defensor, exceto expressa autorização judicial.

CAPÍTULO V

DA ATENÇÃO INTEGRAL À SAÚDE DE ADOLESCENTE EM CUMPRIMENTO DE MEDIDA SOCIOEDUCATIVA

Seção I

Disposições Gerais

Art. 60. A atenção integral [\[274\]](#) à saúde do adolescente no Sistema de Atendimento Socioeducativo seguirá as seguintes diretrizes:

I - previsão, nos planos de atendimento socioeducativo, em todas as esferas, da implantação de ações de promoção da saúde, com o objetivo de integrar [\[275\]](#) as ações socioeducativas, estimulando a autonomia, a melhoria das relações interpessoais e o fortalecimento de redes de apoio aos adolescentes e suas famílias;

II - inclusão de ações e serviços para a promoção, proteção, prevenção de agravos e doenças e recuperação da saúde;

III - cuidados especiais em saúde mental [\[276\]](#), incluindo os relacionados ao uso de álcool e outras substâncias psicoativas [\[277\]](#), e atenção aos adolescentes com deficiências;

IV - disponibilização de ações de atenção à saúde sexual e reprodutiva e à prevenção de doenças sexualmente transmissíveis;

V - garantia de acesso a todos os níveis de atenção à saúde, por meio de referência e contrarreferência, de acordo com as normas do Sistema Único de Saúde (SUS);

VI - capacitação das equipes de saúde e dos profissionais das entidades de atendimento, bem como daqueles que atuam nas unidades de saúde de referência voltadas às especificidades de saúde dessa população e de suas famílias;

VII - inclusão, nos Sistemas de Informação de Saúde do SUS, bem como no Sistema de Informações sobre Atendimento Socioeducativo [\[278\]](#), de dados e indicadores de saúde da população de adolescentes em atendimento socioeducativo; e

VIII - estruturação das unidades de internação conforme as normas de referência do SUS e do Sinase, visando ao atendimento das necessidades de Atenção Básica [\[279\]](#).

274. A "integralidade", prevista no inc. II do parágrafo único do art. 194 e no inciso II do art.196, ambos da Constituição da República, é um dos princípios doutrinários da política do Estado brasileiro para a saúde – o Sistema Único de Saúde (SUS) –, que se destina a conjugar as ações direcionadas à materialização da saúde como direito e como serviço. A integralidade pode ser desdobrada em três planos: a integralidade como traço da boa medicina, a integralidade como modo de organizar as práticas e a integralidade como resposta governamental a problemas específicos de saúde.

275. Nas medidas socioeducativas, o PIA deverá detectar a existência de eventual transtorno mental, com o encaminhamento ao equipamento de saúde pertinente. É de se notar que não basta o encaminhamento. A equipe de

referência deverá dialogar com o aludido serviço, de modo que também a resposta da saúde seja consentânea às necessidades do adolescente, com troca de informações entre ambos os serviços.

É possível que o serviço de saúde indicado ao adolescente não exista no Município de origem (tratamento ambulatorial no CAPS I), de modo que a saúde local deverá empreender as diligências necessárias para que o socioeducando goze do serviço pertinente ainda que em outro local, por meio do tratamento fora do domicílio (TFD), nos termos do inc.V do presente artigo. Nesse caso, o plano terapêutico idealizado pela equipe de saúde deverá ser incluído no PIA.

276. O relatório apresentado pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), publicado em agosto de 2013, como resultado das inspeções realizadas nos programas de internação e de semiliberdade por Promotores de Justiça de todo o país, consoante o disposto na Resolução nº 67/2011, evidenciou a presença expressiva, nas unidades de internação, de adolescentes com “transtornos psiquiátricos”, beirando a margem de 15% do total. Segundo o mencionado relatório, há adolescentes com enfermidades graves, que deveriam estar sob tratamento em equipamentos de saúde, não no centro de internação. É de se cogitar que estejam nos centros de internação em razão da ausência do serviço de saúde pertinente.

277. Embora a sistematização de tais dados ainda seja escassa no Brasil, o uso de drogas tem sido relacionado com o aumento da criminalidade e da violência em regiões urbanas, principalmente para adolescentes do sexo masculino, entre 14 e 18 anos. O uso de drogas, lícitas e ilícitas, pode ser interpretado como um rito de passagem para a juventude pertencente às camadas média e alta; já na cultura da pobreza, como paliativo para privações materiais e psicológicas. Pode funcionar como elemento facilitador de ações comportamentais delitivas, estando intimamente relacionada com a conduta infracional do adolescente. Em capitais como Belo Horizonte e Porto Alegre, o Juizado da Infância e Juventude aponta que o índice de internações relacionadas de algum modo com o uso de tais substâncias está entre as margens de 70% e 80%. Assim sendo, o uso/dependência deverá necessariamente ser checado quando da elaboração do PIA, para que os encaminhamentos para a saúde sejam feitos.

278. O aludido sistema ainda não foi criado. Espera-se que, com a aprovação do Plano Nacional de Medidas Socioeducativas, o sistema passe a funcionar. A finalidade é que se consubstancie em ferramenta idônea para medir a reiteração de atos infracionais depois de o adolescente se submeter a alguma das medidas, com vistas a aprimorar a execução.

279. A atenção básica é constituída pelos serviços iniciais, dentro do sistema, que se divide em categorias segundo a complexidade. É o primeiro atendimento, constituído por atividades como: educação em saúde voltada para prevenção e proteção; distribuição de alimentos e nutrição apropriada; tratamento da água e saneamento; imunização; prevenção e controle de doenças endêmicas; tratamento de doenças e lesões comuns; fornecimento de medicamentos essenciais.

Os centros de internação deverão contar com equipes interdisciplinares para que tais cuidados sejam empreendidos dentro do próprio estabelecimento. Segundo a disciplina do SUS, a equipe é composta por, no mínimo, um médico, um enfermeiro, um auxiliar ou técnico de enfermagem e até doze agentes comunitários de saúde (ACS) e, preferencialmente, um cirurgião-dentista e um auxiliar e/ou técnico em saúde bucal. Nas outras medidas, esse serviço deverá ser prestado por meio das unidades básicas de saúde. A equipe de referência do programa carece de encaminhar responsavelmente o adolescente e sua família, mantendo diálogo próximo com o equipamento.

Art. 61. As entidades que ofereçam programas de atendimento socioeducativo em meio aberto e de semiliberdade deverão prestar orientações aos socioeducandos sobre o acesso aos serviços e às unidades do SUS.

Art. 62. As entidades que ofereçam programas de privação de liberdade deverão contar com uma equipe mínima de profissionais de saúde cuja composição esteja em conformidade com as normas de referência do SUS.

Art. 63. (VETADO).

§ 1º O filho de adolescente nascido nos estabelecimentos referidos no caput deste artigo não terá tal informação lançada em seu registro de nascimento.

§ 2º Serão asseguradas as condições necessárias para que a adolescente submetida à execução de medida socioeducativa

de privação de liberdade permaneça com o seu filho durante o período de amamentação [280].

280. O Ministério da Saúde recomenda que, nos primeiros seis meses de vida da criança, seja ela alimentada exclusivamente com leite materno. Considerando que a sucção levada a efeito pelo bebê nos primeiros contatos é que estimula a produção de leite, e que ela deve ser alimentada segundo a demanda apresentada, é de se concluir que, durante tal prazo, tem a socioeducanda o direito de permanecer com seu filho. Por outro lado, a interpretação de que tal contato também se consubstancia em um direito do próprio bebê procede. Assim sendo, a equipe responsável pela execução das medidas deverá considerar essa diretriz. É sabido que nos centros de internação femininos, a agressividade e a necessidade de contenção são muito menores do que nos masculinos. Mas, ainda assim, é prudente que previamente ao retorno da adolescente com seu filho, seja o programa provocado, nas medidas de privação de liberdade, para que se manifeste a respeito da segurança dos dois, procedendo-se aos devidos arranjos, caso necessário.

Seção II

Do Atendimento a Adolescente com Transtorno Mental e com Dependência de Álcool e de Substância Psicoativa

Art. 64. O adolescente em cumprimento de medida socioeducativa que apresente indícios de transtorno mental, de deficiência mental [281], ou associadas [282], deverá ser avaliado por equipe técnica multidisciplinar e multissetorial.

§ 1º As competências, a composição e a atuação da equipe técnica de que trata o caput deverão seguir, conjuntamente, as normas de referência do SUS e do Sinase, na forma do regulamento.

§ 2º A avaliação de que trata o caput subsidiará a elaboração e execução da terapêutica a ser adotada, a qual será incluída no PIA do adolescente, prevendo, se necessário, ações voltadas para a família.

§ 3º As informações produzidas na avaliação de que trata o caput são consideradas sigilosas.

§ 4º Excepcionalmente, o juiz poderá suspender a execução da medida socioeducativa [283], ouvidos o defensor e o Ministério Público, com vistas a incluir o adolescente em programa de atenção integral à saúde mental que melhor atenda aos objetivos terapêuticos estabelecidos para o seu caso específico.

§ 5º Suspensa a execução da medida socioeducativa, o juiz designará o responsável por acompanhar e informar sobre a evolução do atendimento ao adolescente [284].

§ 6º A suspensão da execução da medida socioeducativa será avaliada, no mínimo, a cada 6 (seis) meses.

§ 7º O tratamento a que se submeterá o adolescente deverá observar o previsto na Lei n.º 10.216, de 6 de abril de 2001 [285], que dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental.

§ 8º (VETADO).

281. É preciso destacar que transtorno mental não se confunde, absolutamente, com deficiência mental. O Decreto nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999, conceitua em que consistem as várias espécies de deficiência, inclusive a mental:

Art.4º. É considerada pessoa portadora de deficiência a que se enquadra nas seguintes categorias:

IV - deficiência mental – funcionamento intelectual significativamente inferior à média, com manifestação antes dos dezoito anos e limitações associadas a duas ou mais áreas de habilidades adaptativas, tais como:

a) comunicação;

b) cuidado pessoal;

c) habilidades sociais;

- d) utilização da comunidade;
- d) utilização dos recursos da comunidade; (Redação dada pelo Decreto nº 5.296, de 2004)
- e) saúde e segurança;
- f) habilidades acadêmicas;
- g) lazer; e
- h) trabalho;

V - deficiência múltipla – associação de duas ou mais deficiências.

A deficiência mental se caracteriza pelo deficit cognitivo e envolve principalmente funções mentais como a memória, a linguagem, o raciocínio lógico e abstrato, a atenção, a percepção e as capacidades executivas. O indivíduo apresenta alterações na maneira como processa uma informação. Há uma limitação na forma como o cérebro percebe, aprende, recorda e pensa sobre toda informação captada através dos sentidos. Para que a deficiência mental seja comprovada, é necessária uma avaliação que consiste basicamente em bateria de testes a fim de aferir um conjunto de habilidades e competências cognitivas.

Comumente, na deficiência mental, o quadro mostra-se irreversível e exige terapias mais específicas para preservação e desenvolvimento das potencialidades existentes.

O transtorno mental não apresenta deficit cognitivo, pelo menos não como característica inicial, e é tratável.

A Lei nº 10.216/2001, que dispõe sobre a proteção e os direitos de pessoas com transtorno mental, não traz um conceito sobre o que vem a ser um transtorno dessa natureza.

282. A prática clínica cotidiana com pacientes revela que os casos de comorbidade (doenças associadas, que decorrem do transtorno ou da deficiência) são bastante frequentes (transtornos de ansiedade, transtornos alimentares, transtornos de personalidade, obesidade, etc.), o que pode dificultar o diagnóstico.

283. O § 4º cria uma causa de suspensão da execução da medida. Como o próprio texto determina, trata-se de hipótese excepcional, específica para o adolescente com deficiência ou transtorno mental. Caso o adolescente, durante a execução da medida, seja assim diagnosticado, até em razão da avaliação da equipe, feita para nortear o PIA, abre-se a oportunidade para a suspensão da execução. Contudo, como a suspensão é excepcional, só será efetivada caso o adolescente não reúna condições de cumprir a medida em razão da deficiência ou do transtorno. Lembremo-nos de que, como a medida tem um forte caráter pedagógico, é necessário que o adolescente tenha a capacidade, ainda que parcial, de aprender (adquirir conhecimento, desenvolver habilidades), ou de, ao menos, de apreender (captar, assimilar, perceber). Se, em razão da deficiência ou do transtorno, não houver essa capacidade, a execução deve ser suspensa. Convém destacar que, considerando que tal aferição carece de uma avaliação médica/psicológica, é importante que, se a incapacidade não estiver absolutamente explicitada no texto concernente à avaliação, seja quesitada, podendo Ministério Público e defesa propor quesitos. É de se destacar que, se a capacidade for relativa, o adolescente cumprirá a medida, mas será submetido ao tratamento médico pertinente.

Embora não tenha sido mencionado pela lei, sugere-se aos Promotores de Justiça que, ao aferir o transtorno, seja requisitado ao médico que descreva a sintomatologia (conjunto de sintomas) que o socioeducando apresenta, para que futuramente, depois da supressão deles, seja possível avaliar o retorno à medida. Esta providência é ainda mais relevante nos casos de crises em razão de dependência de substâncias psicoativas.

284. O responsável será algum dos profissionais da equipe de referência, que deverá, no máximo a cada seis meses, relatar por escrito as condições do adolescente.

285. A Lei nº 10.216/2001, também conhecida como “lei antimanicomial”, dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas com transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental.

A referida lei resultou do Movimento Antimanicomial, que insuflou a Reforma Sanitária Brasileira, culminando tal

processo na criação do Sistema Único de Saúde (SUS). A lei transfere o foco do tratamento, que se concentrava na instituição hospitalar, para uma Rede de Atenção Psicossocial (RAPS), estruturada em unidades especializadas em cada fase do tratamento. Privilegia-se o tratamento ambulatorial, fora de instituições, para que a pessoa permaneça conectada à sua realidade, mantendo seus vínculos de convivência e afetivos, que são cruciais para o bom desenvolvimento do tratamento. A internação é medida excepcional, por critério absolutamente médico. Tal ilação pode ser óbvia, mas até bem pouco tempo atrás, internações efetuavam-se pelos mais variados motivos, nenhum de natureza médica.

Para a internação de pacientes com transtorno mental ser considerada legal, é imprescindível que se caracterize a insuficiência dos recursos extra-hospitalares para aquele caso, o que deve constar do laudo circunstanciado, a ser firmado por um médico (pelo texto da lei, não é necessário que seja psiquiatra), no qual ele também deve fazer constar os motivos pelos quais a internação foi determinada. Além disso, a internação não poderá ser feita em entidade asilar, ou seja, em aparelho que não pertença à Rede de Atenção Psicossocial (RAPS), descrita na Portaria do Ministério da Saúde de nº 3.088/2011.

Para a aferição da alta e o retorno à execução da medida, é preciso que as razões que levaram à internação tenham cessado. Assim, sugere-se aos Promotores de Justiça que, quando não mencionado no laudo médico, seja requerido judicialmente que o profissional descreva a sintomatologia (conjunto de sintomas) do paciente. Esse laudo deverá ser juntado aos autos de execução.

Art. 65. Enquanto não cessada a jurisdição da Infância e Juventude, a autoridade judiciária, nas hipóteses tratadas no art. 64, poderá remeter cópia dos autos ao Ministério Público para eventual propositura de interdição [286] e outras providências pertinentes.

286. Nos termos do art. 1.768 do Código Civil, a interdição deve ser promovida:

I - pelos pais ou tutores;

II - pelo cônjuge, ou por qualquer parente;

III - pelo Ministério Público.

O art. 1.769 dispõe que o Ministério Público só promoverá a interdição nas seguintes hipóteses:

I - em caso de doença mental grave;

II - se não existir ou não promover a interdição alguma das pessoas designadas nos incisos I e II do artigo antecedente;

III - se, existindo, forem incapazes as pessoas mencionadas no inciso antecedente

A ação de interdição não consta do art. 148 do ECA como uma das ações de atribuição do Promotor de Justiça da Infância e Juventude. Trata-se de ação de estado, para a qual não importa a configuração ou não da situação de risco (hipótese que firma a competência da Vara da Infância e Juventude). Ademais, é fundamental registrar que a Lei de Organização Judiciária do Estado de Minas Gerais estabelece que as ações de estado devam ser ajuizadas nas Varas de Família.

Art. 66. (VETADO).

CAPÍTULO VI

DAS VISITAS A ADOLESCENTE EM CUMPRIMENTO DE MEDIDA DE INTERNAÇÃO

Art. 67. A visita do cônjuge [289], companheiro, pais ou responsáveis, parentes e amigos a adolescente a quem foi aplicada medida socioeducativa de internação observará dias e horários próprios definidos pela direção do programa de atendimento [290].

289. Podem se casar apenas os maiores de 16 anos, devidamente autorizados pelos pais, conforme o disposto no art.1.517 do Código Civil. O referido diploma legal, contudo, no art. 1.520, admite duas exceções, autorizando o casamento no caso de gravidez e para evitar condenação criminal. É preciso destacar que a prática de qualquer ato libidinoso com menor de 14 (catorze) anos é tipificado como crime. Tal corte etário deverá ser observado. Ademais, vale destacar que, com a alteração do Código Penal pela Lei nº 11.106/2005, o casamento não mais elide a aplicação da pena. A idade núbil de 16 anos também valerá para o reconhecimento da união estável, aplicando-se o art.1.517 por analogia.

290. Dias e horários de visita deverão estar previstos em ato normativo fixado pela direção do programa.

Art. 68. É assegurado ao adolescente casado ou que viva, comprovadamente [291], em união estável o direito à visita íntima [292].

Parágrafo único. O visitante será identificado e registrado pela direção do programa de atendimento, que emitirá documento de identificação, pessoal e intransferível, específico para a realização da visita íntima.

291. Enquanto a prova do casamento se faz por meio de certidão expedida por Cartório, entendemos que, no caso da união estável, a prova deva ser feita judicialmente, por meio do procedimento cautelar da justificação, nos termos do disposto no art. 861 do Código de Processo Civil.

292. A Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/84) prevê aos presos o direito de receber visitas, consoante o inciso X do art. 41. Todavia, não menciona a visita íntima, que passou a ser uma diretriz adotada pelo sistema carcerário com a Resolução nº 1 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP), publicada em 30 de março de 1999. A visita íntima tem por finalidade fortalecer as relações familiares e deve ocorrer nos casos de relação amorosa estável e continuada. Devem ser observadas as seguintes condições:

- apresentação de atestado de aptidão, do ponto de vista de saúde, por meio de exames laboratoriais;
- submissão de exames periódicos, a critério das respectivas unidades prisionais.

Art. 69. É garantido aos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de internação o direito de receber visita dos filhos [293], independentemente da idade desses.

293. O instituto visa a dar efeito ao direito à convivência familiar, do qual tanto o adolescente autor de ato infracional, quanto a criança são titulares.

Art. 70. O regulamento interno estabelecerá as hipóteses de proibição da entrada de objetos na unidade de internação, vedando o acesso aos seus portadores.

CAPÍTULO VII

DOS REGIMES DISCIPLINARES

Art. 71. Todas as entidades de atendimento socioeducativo deverão, em seus respectivos regimentos, realizar a previsão de regime disciplinar que obedeça aos seguintes princípios [294]:

I - tipificação explícita das infrações [295] como leves, médias e graves e determinação das correspondentes sanções [296];

II - exigência da instauração formal de processo disciplinar [297] para a aplicação de qualquer sanção, garantidos a ampla defesa e o contraditório [298].

III - obrigatoriedade de audiência do socioeducando nos casos em que seja necessária a instauração de processo disciplinar [299];

IV - sanção de duração determinada [300];

V - enumeração das causas ou circunstâncias que eximam, atenuem ou agravem a sanção a ser imposta ao socioeducando, bem como os requisitos para a extinção dessa [301].

VI - enumeração explícita das garantias de defesa [302];

VII - garantia de solicitação e rito de apreciação dos recursos cabíveis [303]; e

VIII - apuração da falta disciplinar por comissão composta por, no mínimo, 3 (três) integrantes, sendo 1 (um), obrigatoriamente, oriundo da equipe técnica [304].

294. Ao suprir a ausência de regramento para a execução das medidas socioeducativas, tratou-se também de outro aspecto de grande relevância para a organização das entidades de atendimento a crianças e adolescentes. Foi dada autonomia a essas entidades para a elaboração dos seus regimentos, tornando-se obrigatória a instituição de capítulo sobre o regime disciplinar, que, a par de estabelecer as normas gerais de convivência, deverão adotar os princípios elencados na lei.

Em boa medida, o que fez o legislador foi introduzir na legislação infraconstitucional regras visando à garantia do devido processo legal, que se consubstancia em princípio constitucional.

Parece clara a intenção de definir um regramento mínimo para esse procedimento de responsabilização administrativa no âmbito disciplinar.

Por fim, não é demais lembrar que o dispositivo não traz relação exaustiva do rol de garantias que devem ser estendidas aos adolescentes em cumprimento de medida, pois todas as demais previstas na Carta de 1988 e no Estatuto da Criança e do Adolescente, inclusive aquelas decorrentes dos princípios por ele adotados, incidem nos procedimentos de natureza disciplinar.

295. A tipificação das infrações é corolário lógico do princípio da reserva legal, pedra angular de qualquer iniciativa de responsabilização. O princípio da legalidade ou da anterioridade da lei penal tem sede constitucional (art. 5º, inc. XXXIX) e irradia seus efeitos para além da instância penal. No caso específico de eventuais processos administrativos de natureza disciplinar, por fatos atribuídos a adolescente durante o cumprimento de medida socioeducativa, há vinculação expressa desses princípios não em decorrência da aplicação subsidiária do Código de Processo Penal, mas agora também em função da norma específica do art. 74 desta Lei.

296. A opção legislativa foi impor a gradação das infrações disciplinares, a partir da sua prévia classificação como leves, médias e graves, atribuindo a cada uma delas a sanção correspondente. Esse critério traz claros benefícios, pois facilita o exercício da ampla defesa e permite a melhor compreensão, por parte do adolescente, das consequências da sua conduta.

Não é demais lembrar que não são permitidas medidas disciplinares degradantes, incluídos os castigos corporais, o recolhimento em cela solitária³⁷ ou qualquer outra medida que possa expor a saúde física ou mental do adolescente.

São inadmissíveis e estão proibidos, a exemplo de outros que poderiam ser listados, a redução ou a suspensão do

³⁷ Cella solitária difere de isolamento. Na primeira modalidade, qualquer tipo de comunicação é vedada, muitas vezes em razão da característica arquitetônica do espaço. No isolamento, o adolescente permanece sozinho em dependência, mas a comunicação é possível.

fornecimento de alimentos, o impedimento ou a restrição do contato com familiares, etc. Também não poderão constar dos regimentos os chamados “castigos coletivos”, ou seja, medidas adotadas em caráter geral, impondo sanções indistintamente a todos os socioeducandos. Naturalmente, uma medida dessa natureza viola as garantias asseguradas, impedindo a própria individualização da sanção.

297. Reafirmando a condição de sujeito de direito do adolescente, a formalização do procedimento passou a ser condição indispensável para a imposição de sanções disciplinares, desdobramento originado do devido processo legal, garantia constitucionalmente assegurada (art. 5º, LIV, da CF) e fundamento de qualquer estado democrático e de direito. Cuidase de garantia que já constava do rol daquelas conferidas aos adolescentes pelo Estatuto (art. 110) e que agora teve a sua aplicação expressamente estendida ao procedimento administrativo por força do art. 49, § 1º, da presente Lei. Sem embargo da natural inafastabilidade dessa garantia, essa formalização tem ainda o condão de impedir, na prática, o cometimento de arbitrariedades na imposição de sanções, antes protegidas sob o manto da informalidade. Também facilita o controle por parte dos órgãos externos, inclusive a eventual revisão por parte do Judiciário, nos termos da garantia contida no art. 48 da lei em comento. É de notar-se que a exigência alcança qualquer sanção, porquanto fica banida e constitui claro abuso a imposição de qualquer medida dessa natureza sem a existência de procedimento.

298. O princípio da ampla defesa e do contraditório (art. 5º, inc. LV, da Constituição de 1988) está também consignado, em relação ao adolescente, no art. 227, § 3º, inc. IV, da Carta referida, constituindo expressa garantia constitucional, portanto. Além disso, figura entre as garantias processuais previstas no art. 111 do ECA, cujo respeito é agora obrigatório também no âmbito da responsabilização disciplinar (vide art. 49, I).

299. De conteúdo autoexplicativo, o direito de ser ouvido pessoalmente pela autoridade competente é desdobramento do próprio princípio da ampla defesa e do contraditório. É prerrogativa que assegura ao adolescente, como ato de vontade, a possibilidade de relatar diretamente à autoridade a sua versão sobre os fatos (vide art. 111, inc. V, ECA e art. 49, inc. I, da lei em comento).

300. Depois de determinar, no inciso I, que dos regimentos constassem a tipificação das infrações e a determinação das correspondentes sanções, o legislador reforça a necessidade de aplicação do princípio da reserva legal, proibindo terminantemente qualquer tipo de sanção que não esteja tipificada no regimento com prazo certo de duração.

301. Ao dispor sobre os atos de indisciplina e as respectivas sanções, essa regulação deve abranger, naturalmente, as causas ou circunstâncias que eximam, atenuem ou agravem a pena. A exemplo do que ocorre na legislação sancionatória em geral, também os regimentos internos das entidades de atendimento socioeducativo devem ser construídos com o propósito de contemplar regras que garantam soluções justas, assim consideradas aquelas que, dentre outros fatores, alcancem o quanto possível as circunstâncias que envolvem o fato, tanto as de natureza objetiva quanto as de natureza subjetiva, possibilitando, além do correto enquadramento, a salutar individualização da sanção.

302. Também deve constar dos regimentos, na parte que regulamenta o regime disciplinar, um detalhamento sobre as garantias de defesa. Ou seja, mais do que assegurar, de forma genérica, o direito à ampla defesa e ao contraditório, o regulamento interno deve prever os mecanismos pelos quais essa garantia se concretizará, a exemplo dos prazos procedimentais à disposição do autor, os meios a serem adotados para o pleno e formal conhecimento da imputação que lhe é feita, etc.

303. A garantia do duplo grau de jurisdição traduz importante instrumento de garantia da plena defesa, daí a obrigação de que nos regimentos conste a previsão sobre os recursos cabíveis em relação às decisões proferidas na instância disciplinar, com os respectivos ritos procedimentais.

304. O legislador limitou a liberdade na formulação dos regimentos no que respeita à composição das denominadas comissões de disciplina, ao dispor sobre o número mínimo de integrantes e a reserva de uma das vagas, obrigatoriamente, para servidor oriundo da equipe técnica. Como consequência prática, vale a advertência de que serão nulos os atos praticados por comissão de disciplina composta de forma diversa. A redação do dispositivo legal deverá gerar dúvidas quando da elaboração dos regimentos, sobretudo para as hipóteses em que se optar por número de integrantes superior ao mínimo determinado na lei. Não há clareza a respeito de se garantir proporcionalidade de membros originários da equipe técnica em relação aos integrantes que excederem o número mínimo previsto na norma.

É salutar, porém, a manutenção dessa proporcionalidade, dado que a visão do técnico, por ser em regra bastante qualificada, traduz um diferencial na apreciação dos fatos levados à comissão. A elevação do número de integrantes da comissão, sem a observância dessa regra, levará a uma diminuição da representatividade da área técnica na comissão e, por consequência, da influência qualificada que poderia exercer nas decisões proferidas.

O presente inciso, ainda, deve ser analisado segundo o disposto nos artigos 11, inciso III, alínea “b”, e 15, inciso V, da lei sob comento. É apenas aparente o conflito existente entre os dispositivos referenciados, já que o primeiro exige como condição para a inscrição dos programas de atendimento socioeducativo que os regimentos prevejam as condições do exercício da disciplina e a concessão de benefícios, além do respectivo procedimento de aplicação, enquanto o segundo, ao tratar dos programas de privação de liberdade, elencou como requisito específico para a sua inscrição a previsão de regime disciplinar nos termos do art. 72 desta Lei, o que poderia sugerir que apenas dos programas atinentes às medidas restritivas e privativas de liberdade é que seria exigida a regulamentação do regime disciplinar. Ocorre que o caput do art. 71 é explícito ao se referir a “todas as entidades de atendimento socioeducativo”. Este dispositivo afasta qualquer dúvida quanto à necessidade de que os programas em meio aberto também devam elaborar seus regimentos, em estrita obediência aos comandos normativos citados.

Questão interessante é a relativa aos atos praticados fora da sede física dos programas, já que os adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas, notadamente as de meio aberto, exercem, se não todas, muitas atividades em outros locais e/ou instituições. Em tais hipóteses, se um ato de indisciplina é praticado, por exemplo, durante a permanência do adolescente numa instituição onde cumpre medida de prestação de serviços à comunidade, não se deve isentar a conduta indisciplinada em questão, porque absolutamente no contexto da medida. Daí a importância de que os regimentos contenham previsões claras a respeito.

Art. 72. O regime disciplinar é independente da responsabilidade civil ou penal que advenha do ato cometido [305].

305. Estamos diante do conhecidíssimo princípio da autonomia das instâncias. Se o ato praticado possibilita a sujeição do autor à sanção disciplinar e, ao mesmo tempo, guarda tipicidade com alguma conduta descrita como crime ou contravenção, não há restrição para a responsabilização em cada uma dessas esferas, o mesmo ocorrendo em relação a eventual desdobramento no âmbito da responsabilidade civil.

Embora o adolescente não esteja sujeito à jurisdição penal e sejam restritas as hipóteses de sua responsabilização direta no âmbito civil, a referência feita pelo texto legal deve ser interpretada com a moderação necessária. É possível aplicá-la na sua literalidade, tal como nos casos em que o cumprimento da medida socioeducativa se estende para além dos 18 anos.

Art. 73. Nenhum socioeducando poderá desempenhar função ou tarefa de apuração disciplinar ou aplicação de sanção nas entidades de atendimento socioeducativo [306].

306. É vedada ao socioeducando a participação como membro de comissão de disciplina, bem como o desempenho de qualquer tarefa para a apuração ou aplicação de sanção por cometimento de ato de indisciplina nas entidades de atendimento socioeducativo.

Entre os objetivos do poder disciplinador, figura a manutenção da ordem, que é de fundamental importância para concretizar as finalidades das medidas e indispensável para a preservação da convivência pacífica entre os indivíduos e a própria política socioeducativa. Sem embargo das inconveniências naturais que surgiriam dessa possibilidade e dos entraves jurídicos que a permeiam, é de lógica inferência que deveria ser realmente vedado o envolvimento, a qualquer título, de adolescente integrado ao sistema nos processos de apuração de atos de indisciplina atribuídos a outros internos.

Não fossem suficientes tais razões, trata-se de princípio consignado no documento “Regras mínimas das Nações Unidas para a administração da justiça da infância e da juventude – Regras de Beijing”, que dispõe que “nenhum jovem deverá ter, a seu encargo, funções disciplinares, salvo no que se refere à supervisão de certas atividades sociais, educativas ou esportivas de autogestão.”

Art. 74. Não será aplicada sanção disciplinar sem expressa e anterior previsão legal ou regulamentar e o devido processo administrativo [307].

307. O dispositivo reafirma o respeito obrigatório ao princípio da reserva legal ou da legalidade, decorrência do postulado constitucional do art. 5º, XXXIX, da Carta de 1988. Agora integrado definitivamente na realidade do procedimento administrativo de responsabilização disciplinar, terá o efeito de vedar a aplicação de sanções administrativas a socioeducandos sem que haja norma prévia.

Tal como ocorre nos demais campos de responsabilização, inclusive penal, as condutas devem ser abstratamente definidas no regimento, não se admitindo descrições vagas e imprecisas que dificultem o entendimento do adolescente quanto aos limites que devem ser observados na sua relação com a entidade de atendimento. A ausência de clareza na descrição das condutas constitui desrespeito ao mandamento constitucional e impede a responsabilização, notadamente porque gera instabilidade jurídica.

Art. 75. Não será aplicada sanção disciplinar ao socioeducando que tenha praticado a falta [308]:

I - por coação irresistível ou por motivo de força maior [309];

II - em legítima defesa, própria ou de outrem [310].

308. A norma, talvez de forma intencional, não trata das causas da “exclusão de ilicitude ou de culpabilidade”, nem se ocupou de criar expressões equivalentes a estas, que são próprias do Direito Penal. É evidente que se trata de rol meramente exemplificativo, já que outras causas previstas especialmente na legislação penal são de aplicação obrigatória aos procedimentos disciplinares. Não há nenhuma razão para se excluir, por exemplo, o estado de necessidade e o exercício regular de direito. Concluímos, pois, que o dispositivo disse menos do que pretendia. Na verdade, a lei sob análise trouxe uma estrutura de amarração vinculada a alguns princípios que alcançam não apenas os processos de responsabilização por atos infracionais, mas também os procedimentos disciplinares. Se há expressa proibição de que o adolescente receba tratamento mais gravoso do que o dado ao adulto (art. 35, I), conclui-se que todos os institutos previstos no Código Penal, de Processo e na legislação extravagante que caracterizem causas de exclusão de ilicitude, isenção ou redução de pena, etc., se aplicam na hipótese presente.

309. Optando por alternativa um tanto confusa e com reduzida técnica legislativa, a lei afastou a aplicação de sanção disciplinar nas hipóteses em que o socioeducando pratique a conduta sob coação irresistível ou por motivo de força maior, ou ainda naquelas situações em que atua em legítima defesa, própria ou de outrem. Os conceitos são aqueles já bastante difundidos no direito pátrio: coação, segundo definição de Antonio Houaiss³⁸, é o “constrangimento, violência física ou moral imposta a alguém para que faça, deixe de fazer ou permita que se faça alguma coisa”, valendo observar que a coação, para produzir os efeitos previstos na norma, deve conter uma característica especial, ou seja, deve ser irresistível, que não pode ser dominada; motivo de força maior são acontecimentos imprevisíveis e inevitáveis, que fogem do domínio da vontade do ser humano.

310. Segundo o art. 25 do Código Penal, “entende-se em legítima defesa quem, usando moderadamente os meios necessários, repele injusta agressão, atual ou iminente, a direito seu ou de outrem”. É direito primário do cidadão reagir a uma atividade ilícita, defendendo a si e a terceiros dentro dos limites juridicamente admitidos, que são aqueles estabelecidos no conceito legal acima. Se a legítima defesa é causa de exclusão de antijuridicidade, aquele que defende o bem próprio ou alheio injustamente atacado, embora usando de violência, não só atua dentro da ordem jurídica, mas em defesa da mesma ordem.

CAPÍTULO VIII

DA CAPACITAÇÃO PARA O TRABALHO [311]

311. O capítulo VIII da Lei Instituidora do Sistema Nacional Socioeducativo é dedicado à capacitação para o trabalho.

³⁸ Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001, p. 744

Com efeito, o capítulo encontra-se perfeitamente arrimado no art. 227 da Constituição Federal, que, ao preencher o conteúdo normativo do princípio constitucional da proteção integral e da prioridade absoluta, elenca, como direito fundamental do adolescente, a profissionalização.

Reforçando, em sede constitucional, tal direito, o art. 205 da Carta de 1988, ao prever o direito à educação, reza, como conteúdo deste, a qualificação para o trabalho.

Aliás, não é por outro motivo que o Estatuto da Criança e do Adolescente, ao compor o conteúdo normativo constitucional, estatui, em seu art. 69, que o adolescente tem direito à profissionalização e à proteção ao trabalho, observados os seguintes aspectos, entre outros: a) respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento; b) capacitação profissional adequada ao mercado de trabalho.

Muito sabiamente, assim, a Constituição Federal e o ECA impuseram padrões normativos que pretendem, no plano da realidade, quebrar um poderoso e perverso círculo de miséria, que tem como ponto de partida e de chegada a sequência: trabalho precoce – evasão escolar – falta de acesso à educação básica – falta de profissionalização – subemprego ou desemprego.

Destarte, para se romper tal paradigma, exsurtem obrigações comissivas, imputáveis, em um esquema de tríple responsabilidade, ao Estado, à família e à sociedade, na forma dos artigos acima citados, que arrimam, na vertente do trabalho decente, o princípio da proteção integral. Fala-se, então, em preenchimento material do direito fundamental à profissionalização, por meio de ações que lhe venham a dar concretude prática, as quais, por sua vez, correspondem a deveres jurídicos imputáveis a estruturas e instituições diversas.

Ora, por serem obrigações jurídicas, sobre elas incide a nota da coerção e da vinculação, anulando-se, pois, o elemento volitivo da não realização da ação embutida na obrigação. Cabe, pois, ao agente estatal obrigado a realização da conduta requerida pela norma, de modo vinculado, deixando-se a discricionariedade no campo operacional da conduta – e não no campo do agir, isto é, no campo do como fazer – e não no campo da existência desse próprio fazer.

É, pois, sob este esquema de positivação constitucional do direito à profissionalização, tríple responsabilidade e preenchimento material do direito, que a lei em comento estende a fruição desse padrão jurídico aos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas, gerando direitos e deveres, correlatos, exigíveis, coercitivos e vinculativos.

Com efeito, as cinco disposições normativas do presente Capítulo, ao se valerem de técnicas legislativas de introdução de normas em outras leis já editadas, criam obrigações positivas a instituições já existentes, as quais contêm ações que vêm a preencher o conteúdo normativo do direito fundamental à profissionalização, concebido, pela Lei do Sinase, aos adolescentes inseridos no sistema socioeducativo.

Nesse sentido, entidades integrantes do Sistema S, vale dizer, o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural e o Serviço Nacional de Aprendizagem em Transporte (SENAT), tiveram inseridos, em suas respectivas leis criadoras, padrões de conduta direcionados à oferta de profissionalização aos adolescentes autores de ato infracional.

Tais padrões de conduta, muito embora lhes tenham sido estabelecidos pela Lei do Sinase com traço de facultatividade e escolha, em virtude do uso do verbo PODER, precisam ser compreendidos no esquema obrigacional acima destacado, vale dizer, correspondem a ações que compõem obrigações imprescindíveis para o preenchimento material do direito fundamental à profissionalização.

Com efeito, sendo a profissionalização um direito qualificado e fundamental, a Lei do Sinase disciplina ações profissionalizantes, incumbidas a estruturas do poder público e ínsitas ao gozo daquele direito, pelo que se tornam vinculantes e obrigatórias, muito embora o verbo utilizado possa vir a conduzir, em um sistema hermenêutico puramente gramatical, à ideia de opção no realizar da conduta estampada na norma.

Trata-se de típico caso em que o legislador disse menos do que deveria dizer, de modo que o sistema normativo vem ao socorro do deslize de técnica legislativa, para suprir essa falha e, dando harmonia ao ordenamento jurídico, completar a mens legis, num autêntico método de interpretação sistemática.

De fato, não seria solução albergada no sistema jurídico de proteção e efetivação de direitos fundamentais admitir-se, diante de uma norma constitucional que prevê o direito à profissionalização de adolescentes, que houvesse opção de

escolha e facultatividade quanto a uma ação – vagas em sistema de educação profissional – cominada por lei a uma estrutura – Sistema S –, para preencher o conteúdo material daquele direito, visto que outra natureza não lhe poderia incidir, senão a de jaez obrigacional e mesmo mandamental.

Com efeito, sendo a existência de tais instituições do Sistema S uma técnica administrativa de descentralização do Estado, recebendo até mesmo receitas tributárias para fiel cumprimento de seus misteres, é possível dizer que integram a estrutura estatal, em sentido amplo, e, portanto, inserem-se na tríplice responsabilidade de adimplemento de obrigações, traduzidas em ações cominadas por lei, para preencher – e assim cumprir – direito fundamental à profissionalização que tem assento constitucional (art. 227 da Carta de 1988) e conformação legal (art. 69 do ECA e art. 76 e ss. da lei em comento), em se tratando de adolescentes cumpridores de medidas socioeducativas.

Portanto, é sob este viés obrigacional que serão analisados, mais detidamente, os artigos abaixo, destacando-se, em cada um deles, a atuação finalística do Serviço de Aprendizagem e modalidades de atuação.

Art. 76. O art. 2º do Decreto-Lei n.º 4.048, de 22 de janeiro de 1942 [312], passa a vigorar acrescido do seguinte § 1º, renumerando-se o atual parágrafo único para § 2º:

“Art. 2º

§ 1º As escolas do Senai poderão ofertar vagas aos usuários do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) nas condições a serem dispostas em instrumentos de cooperação celebrados entre os operadores do Senai e os gestores dos Sistemas de Atendimento Socioeducativo locais.

§ 2º ” (NR)

312. O Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) foi constituído pelo Decreto-Lei nº 4048/1942 e tem como finalidade precípua organizar e administrar, em todo o país, escolas de aprendizagem para industriários.

Art. 77. O art. 3º do Decreto-Lei nº 8.621, de 10 de janeiro de 1946, passa a vigorar acrescido do seguinte § 1º, renumerando-se o atual parágrafo único para § 2º:

“Art. 3º

§ 1º As escolas do Senac poderão ofertar vagas aos usuários do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) nas condições a serem dispostas em instrumentos de cooperação celebrados entre os operadores do Senac e os gestores dos Sistemas de Atendimento Socioeducativo locais.

§ 2º ” (NR)

Art. 78. O art. 1º da Lei nº 8.315, de 23 de dezembro de 1991, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo único:

“Art. 1º

Parágrafo único. Os programas de formação profissional rural do Senar poderão ofertar vagas aos usuários do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) nas condições a serem dispostas em instrumentos de cooperação celebrados entre os operadores do Senar e os gestores dos Sistemas de Atendimento Socioeducativo locais.” (NR)

Art. 79. O art. 3º da Lei nº 8.706, de 14 de setembro de 1993, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo único:

“Art. 3º

Parágrafo único. Os programas de formação profissional do Senat poderão ofertar vagas aos usuários do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) nas condições a serem dispostas em instrumentos de cooperação celebrados entre os operadores do Senat e os gestores dos Sistemas de Atendimento Socioeducativo locais [313].” (NR)

313. Como é cediço, a formação básica da Administração Pública é aquela que a subdivide em administração direta e indireta. Não obstante, existem algumas outras pessoas jurídicas – denominadas por José dos Santos Carvalho Filho de “pessoas de cooperação governamental” – que prestam algum tipo de colaboração ao Poder Público, o que se dá por meio da execução de alguma atividade caracterizada como “serviço de utilidade pública”.

A maior parte dos administrativistas chamam tais entidades de serviços sociais autônomos, que são prestados por pessoas jurídicas de direito privado, embora exerçam atividades que produzem algum benefício para grupos sociais ou categorias profissionais.

Consoante entendimento de Hely Lopes Meirelles, são os serviços sociais autônomos “todos aqueles instituídos por lei, com personalidade de Direito Privado, para ministrar assistência ou ensino a certas categorias sociais ou grupos profissionais, sem fins lucrativos, sendo mantidos por dotações orçamentárias ou contribuições para fiscais. São entes paraestatais, de cooperação com o Poder Público, com administração e patrimônio próprios, revestindo a forma de instituições particulares convencionais (fundações, sociedades civis ou associações) ou peculiares ao desempenho de suas incumbências estatutárias”.

O SENAI, o SENAC, o SENAR e o SENAT são serviços sociais autônomos. Não se discute, porém, que as entidades que compõem o “Sistema S” – ou seja, os serviços sociais autônomos – têm personalidade jurídica de direito privado, não integrando a administração direta nem indireta.

Como ressalta Maria Sylvia Zanella di Pietro, “essas entidades não prestam serviço público delegado pelo Estado, mas atividade privada de interesse público (serviços não exclusivos do Estado); exatamente por isso, são incentivadas pelo Poder Público. A atuação estatal, no caso, é de fomento e não de prestação de serviço público.”

Por outro lado, apresenta-se também indiscutível o fato de que os recursos por aquelas utilizados são provenientes de contribuições para fiscais, recolhidas compulsoriamente pelos contribuintes, sendo vinculadas aos objetivos da entidade. Convém lembrar, por oportuno, que a para fiscalidade consiste em uma delegação da capacidade tributária ativa de um tributo a um ente com gestão própria, de modo que se atribui a titularidade de certos tributos a certas pessoas, que não são o próprio Estado, em benefício das próprias finalidades daquelas.

Observe-se, nesse sentido, que a Constituição Federal se refere expressamente às contribuições para fiscais no seu art. 240, nesse caso pagas por empregadores sobre a folha de salários, “destinadas às entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical”.

Indubitável, portanto, que tais recursos podem ser caracterizados como “dinheiro público”, mesmo porque não se está tratando de contribuições facultativas, mas sim compulsórias, sendo necessário ainda frisar que tais recursos estão vinculados aos objetivos institucionais definidos na lei, constituindo desvio de finalidade quaisquer dispêndios voltados para fins outros que não aqueles.

Em resumo, está-se a tratar de uma entidade de direito privado, que não integra a Administração Pública nem direta nem indiretamente, mas que gere recursos públicos.

Assim, todo aquele que gere recursos públicos submete-se, por dever constitucional, à obrigação de demonstrar o seu correto emprego, inclusive quanto à observância dos princípios que regem a Administração Pública, definidos no art. 37 da Constituição Federal. Este é o entendimento já pacificado no âmbito da jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU):

Tomada de Contas Especial. Contratação de empresas de propriedade do presidente da associação conveniente. Considerações sobre a obrigatoriedade de as empresas privadas, ao gerirem recursos públicos, realizarem licitação segundo as disposições da Lei n.º 8.666/93. Entendimento já firmado mediante o Acórdão 353/2005, do Plenário, segundo o qual ‘a aplicação de recursos públicos geridos por particular em decorrência de convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, deve atender, no que couber, às disposições da Lei de Licitações, ex vi do art. 116 da Lei 8.666/93’. A participação, na licitação, de dirigente da entidade contratante constitui ofensa basilar aos princípios licitatórios, em especial os da impessoalidade e da igualdade. Rejeição das alegações de defesa. Multa. Autorização para cobrança judicial da dívida. (TCU, Acórdão 82/2006 – Primeira Câmara, Processo n.º 010.661/2003-7, Rel. Augusto Nardes).

Mutatis mutandis, o mesmo raciocínio pode ser empregado no que tange à realização de cursos de aprendizagem, para cujo custeio recebem verbas públicas.

Visando a demonstrar a consonância do entendimento ora esposado com o que já vem sendo afirmado pelos administrativistas pátrios há bastante tempo, reputa-se pertinente transcrever os seguintes ensinamentos de Maria Sylvia Zanella di Pietro, ao se referir aos serviços sociais autônomos:

(...) pelo fato de administrarem verbas decorrentes de contribuições parafiscais e gozarem de uma série de privilégios próprios dos entes públicos, estão sujeitas a normas semelhantes às da Administração Pública, sob vários aspectos, em especial no que diz respeito à observância dos princípios da licitação, à exigência de processo seletivo para seleção de pessoal, à prestação de contas, à equiparação dos seus empregados aos servidores públicos para fins criminais (art. 327 do Código Penal) e para fins de improbidade administrativa (Lei nº 8.429, de 2-6-92).

Para desincumbir-se de suas finalidades, o SENAI pode realizar inúmeras ações profissionalizantes, ofertando ensino de continuação e de aperfeiçoamento e especialização para trabalhadores industriários não sujeitos à aprendizagem, bem como aprendizagem para adolescentes e jovens, na forma da Consolidação das Leis do Trabalho. Assim, tal liberdade de escolha acerca do tipo de ação profissionalizante que será ofertada não significa possibilidade de não prestar a própria ação profissionalizante, isto é, a discricionariedade está apenas no *modus operandi* (o tipo de ação profissionalizante) e não na própria existência da ação.

A dicção legal utiliza o verbo “pode”, o que, numa interpretação puramente literal, poderá levar ao entendimento de que tal ação profissionalizante constitui uma faculdade do SENAI. Todavia, conforme se discorreu acima, e com base num método de exegese sistemática, de proteção e realização de direitos fundamentais, esta ação integra o núcleo obrigacional de preenchimento material do direito fundamental à profissionalização, cominada aos adolescentes em sistema socioeducativo, mesmo porque a entidade recebe recursos públicos para tal.

Assim, o termo de cooperação referido não se põe nesse contexto como instrumento jurídico incidente sobre a existência ou não da ação, mas sim como instrumento de acerto do modo como se dará a ação profissionalizante já assegurada, isto é, que tipo de curso será oferecido, oferta ou não de aprendizagem na forma da CLT, a quantidade de vagas a serem ofertadas, repartição de custos, o local das atividades, o deslocamento dos adolescentes, a carga horária, dentre outros aspectos operacionais.

Art. 80. O art. 429 do Decreto-Lei n.º 5.452 [314], de 1º de maio de 1943, passa a vigorar acrescido do seguinte § 2º:

“Art. 429.
.....

§ 2º Os estabelecimentos de que trata o caput ofertarão vagas de aprendizes a adolescentes usuários do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) nas condições a serem dispostas em instrumentos de cooperação celebrados entre os estabelecimentos e os gestores dos Sistemas de Atendimento Socioeducativo locais.” (NR)

314. O presente artigo se põe no contexto da aprendizagem profissional prevista no art. 428 e ss. da Consolidação das Leis do Trabalho. Assim, de início, cumpre destacar algumas linhas mestras que caracterizam tal instituto, de modo que se afaste o lugar-comum de que, para ser aprendiz, basta que o adolescente esteja aprendendo uma função em determinada empresa. Em seguida, discorrer-se-á sobre uma nova obrigação imposta aos empregadores pela Lei do Sinase, no âmbito desta mesma aprendizagem.

A aprendizagem profissional, que caracteriza o adolescente como aprendiz, corresponde à formação técnico-profissional aplicada ao adolescente ou jovem segundo as diretrizes e bases da legislação de educação em vigor, implementada por meio de um contrato de trabalho especial, porque contém cláusulas específicas obrigatórias. Os requisitos se dividem em:

1. Intrínsecos:

- a) necessariamente por escrito;
- b) prazo determinado de no máximo dois anos, ou enquanto durar o curso;
- c) conter, expressamente, o curso, a jornada diária e semanal;
- d) a definição da quantidade de horas teóricas e práticas;
- e) a remuneração mensal e o termo inicial e final do contrato, que devem coincidir com o início e término do curso de aprendizagem, previsto no respectivo programa.

2. Extrínsecos:

- a) registro e anotação na CTPS;
- b) matrícula e frequência do aprendiz à escola, caso não tenha concluído o ensino médio;
- c) inscrição do aprendiz em programa de aprendizagem, desenvolvido sob a orientação de entidade qualificada em formação técnico-profissional metódica, e conforme as diretrizes da Portaria MTE 723/2012.

Faltando um desses requisitos, estará descaracterizado o contrato de aprendizagem, sujeitando-se o empregador à autuação pelos órgãos de fiscalização do trabalho (MTE-auditor do trabalho). Ademais, o contrato passará a ser considerado por prazo indeterminado, com as consequências jurídicas e financeiras dele decorrentes, a incidirem sobre todo o período contratual.

Hipóteses de nulidade do contrato de aprendizagem:

- a) quando houver descumprimento das disposições legais e regulamentares relativas à aprendizagem;
- b) se faltar correlação entre as atividades práticas executadas pelo aprendiz e as previstas no programa de aprendizagem;
- c) quando for contratada entidade sem fins lucrativos não inscrita no Cadastro Nacional da Aprendizagem Profissional (CNAF) ou com parâmetro em programa de aprendizagem não constante do Cadastro;
- d) quando houver descumprimento da legislação trabalhista na execução do contrato de aprendizagem.

O programa de aprendizagem se caracteriza por:

- a) tratar-se de programa técnico-profissional que prevê a execução de atividades teóricas e práticas, sob a orientação de entidade qualificada em formação técnico-profissional metódica, cadastrada no site do TEM;
- b) especificar o público-alvo;
- c) anunciar os conteúdos programáticos a serem ensinados;
- d) dispor sobre período de duração;
- e) elencar a carga horária teórica e prática;
- f) fixar formas de acompanhamento, avaliação e certificação do aprendiz, observados os parâmetros estabelecidos na Portaria MTE n. 723/2012.

As atividades teóricas são desenvolvidas na entidade formadora, sob a orientação desta. As atividades práticas são desenvolvidas na empresa.

O adolescente/jovem admitido é o aprendiz, que deverá apresentar as seguintes características:

- a) estar na faixa etária compreendida entre 14 e 24 anos;

- b) estar matriculado e frequentando a escola, caso não tenha terminado o ensino médio;
- c) estar inscrito em programa de aprendizagem.

Direitos do aprendiz:

- a) salário mínimo-hora, observando-se, caso exista, o piso estadual;
- b) as aulas teóricas são consideradas como horas de trabalho;
- c) descanso semanal remunerado e feriados;
- d) jornada de trabalho legalmente permitida, que pode ser de:
 - . 6 horas diárias, no máximo, para os que ainda não concluíram o ensino fundamental, computadas as horas destinadas às atividades teóricas e práticas, cuja proporção deverá estar prevista no contrato (art. 432, caput, da CLT);
 - . 8 horas diárias, no máximo, para os que concluíram o ensino fundamental, computadas as horas destinadas às atividades teóricas e práticas (art. 432, § 1º, da CLT), cuja proporção deverá estar prevista no contrato. Não é possível, portanto, uma jornada diária de 8 horas somente com atividades práticas.

Os estabelecimentos de qualquer natureza que tenham pelo menos 7 (sete) empregados são obrigados a contratar aprendizes, de acordo com o percentual exigido por lei (art. 429 da CLT).

É facultativa a contratação de aprendizes pelas microempresas (ME), empresas de pequeno porte (EPP), incluídas as que fazem parte do Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições, denominado “SIMPLES” (art. 11 da Lei nº 9.841/97), bem como pelas Entidades sem Fins Lucrativos (ESFL) que tenham por objetivo a educação profissional (art. 14, I e II, do Decreto nº 5.598/05). Nesses casos, o percentual máximo estabelecido no art. 429 da CLT deverá ser observado.

Ao lado do aprendiz e de seu empregador, aparecem como elementos imprescindíveis para a regularidade da aprendizagem as instituições aptas a ministrar a parte teórica do curso de aprendizagem. Essas instituições deverão contar com estrutura adequada ao desenvolvimento dos programas de aprendizagem, a fim de manter a qualidade do processo de ensino, acompanhar os resultados e avaliá-los os resultados (arts. 429 e 430 da CLT). Estão qualificadas para ministrar cursos de aprendizagem as seguintes instituições:

a) Os Serviços Nacionais de Aprendizagem: 1. Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI); 2. Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC); 3. Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR); 4. Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SENAT); 5. Serviço Nacional de Cooperativismo (SESCOOP). b) Caso os Serviços Nacionais de Aprendizagem não ofereçam cursos ou vagas suficientes para atender à demanda dos estabelecimentos, poderão supri-la as seguintes entidades qualificadas em formação técnico-profissional metódica, cabendo à inspeção do trabalho verificar a insuficiência de cursos ou vagas (art. 13, parágrafo único, do Decreto nº 5.598/05): 1. As Escolas Técnicas de Educação, incluídas as agrotécnicas; 2. As Entidades sem Fins Lucrativos que tenham por objetivo a assistência ao adolescente e a educação profissional, com registro no CMDCA (Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente).

A cota de aprendizes está fixada entre 5% e 15% por estabelecimento, calculada sobre o total de empregados cujas funções demandem formação profissional. As frações de unidade darão lugar à admissão de um aprendiz (art. 429, caput e § 1º, da CLT).

Assim, para que haja aprendizagem, é necessário que se estabeleça uma relação de trabalho especial entre a empresa, o

aprendiz e a entidade formadora, por meio do qual o aprendiz, empregado, presta serviço para determinado empreendimento, ao passo que este, seu empregador, se obriga a matriculá-lo num curso de aprendizagem, perante a entidade formadora.

Conforme dito antes, todos os estabelecimentos, salvo algumas exceções legais, são obrigados a cumprir uma cota entre 5% e 15% de aprendizes, calculadas sobre as funções que demandam formação profissional.

É justo que aqui incida, pois, o comando normativo do artigo em comentário da presente Lei. Com efeito, cria-se mais uma obrigação para o empregador – portanto, mais uma possibilidade de exigência de cumprimento a cargo do Ministério Público como fiscal da lei e defensor dos interesses indisponíveis de crianças e adolescentes – na medida em que eles se tornam obrigados a preencher a cota legal com adolescentes do sistema socioeducativo.

Aqui o legislador foi feliz ao utilizar uma forma verbal peremptória, de modo que os estabelecimentos obrigados a cumprir a cota de aprendizagem deverão ofertar vagas para aquele público específico.

Donde, por via de corolário, caso se furtem a cumprir esta dupla obrigação – contratar aprendizes e abrir vagas de aprendizagem para os adolescentes cumpridores de medidas socioeducativas – abre-se caminho para a atuação do Ministério Público, mediante termo de compromisso de conduta ou ação civil pública.

DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 81. As entidades que mantenham programas de atendimento têm o prazo de até 6 (seis) meses após a publicação desta Lei [315] para encaminhar ao respectivo Conselho Estadual ou Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente proposta de adequação da sua inscrição, sob pena de interdição.

315. O prazo venceu na data de 19 de julho de 2012, uma vez que a publicação da presente Lei ocorreu em 19 de janeiro de 2012. Este dispositivo deve ser interpretado em conjunto com o art. 90 do ECA³⁹, com a redação dada pela Lei nº

³⁹ Art. 90. As entidades de atendimento são responsáveis pela manutenção das próprias unidades, assim como pelo planejamento e execução de programas de proteção e sócio-educativos destinados a crianças e adolescentes, em regime de:

- I – orientação e apoio sócio-familiar;
- II – apoio sócio-educativo em meio aberto;
- III- colocação familiar;
- V – prestação de serviço a comunidade;
- VI – liberdade assistida;
- VII – semiliberdade; e
- VIII – internação.

Parágrafo único. As entidades governamentais e não-governamentais deverão proceder à inscrição de seus programas, especificando os regimes de atendimento, na forma definida neste artigo, junto ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, o qual manterá registro das inscrições e de suas alterações, do que fará comunicação ao Conselho Tutelar e à autoridade judiciária.

§ 1º As entidades governamentais e não governamentais deverão proceder à inscrição de seus programas, especificando os regimes de atendimento, na forma definida neste artigo, no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, o qual manterá registro das inscrições e de suas alterações, do que fará comunicação ao Conselho Tutelar e à autoridade judiciária.

§ 2º Os recursos destinados à implementação e manutenção dos programas relacionados neste artigo serão previstos nas dotações orçamentárias dos órgãos públicos encarregados das áreas de Educação, Saúde e Assistência Social, dentre outros, observando-se o princípio da prioridade absoluta à criança e ao adolescente preconizado pelo caput do art. 227 da Constituição Federal e pelo *caput* e parágrafo único do art. 4º desta Lei.

§ 3º Os programas em execução serão reavaliados pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, no máximo, a cada 2 (dois) anos, constituindo-se critérios para renovação da autorização de funcionamento:

I – o efetivo respeito às regras e princípios desta Lei, bem como às resoluções relativas à modalidade de atendimento prestado expedidas pelos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, em todos os níveis;

II – a qualidade e eficiência do trabalho desenvolvido, atestadas pelo Conselho Tutelar, pelo Ministério Público e pela Justiça da Infância e da Juventude; III – em se tratando de programas de acolhimento institucional ou familiar, serão considerados os índices de sucesso na reintegração familiar ou de adaptação à família substituta, conforme o caso.

12.090/2009, conhecida como a nova lei da adoção. Seria recomendável que o Promotor de Justiça requisitasse dos Conselhos Municipais componentes de sua Comarca informação quanto à pertinente adequação.

Art. 82. Os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, em todos os níveis federados, com os órgãos responsáveis pelo sistema de educação pública e as entidades de atendimento, deverão, no prazo de 1 (um) ano a partir da publicação desta Lei [316], garantir a inserção de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa na rede pública de educação [317], em qualquer fase do período letivo, contemplando as diversas faixas etárias e níveis de instrução.

316. O prazo para cumprir a determinação legal venceu em 19 de janeiro de 2013.

317. No cumprimento de uma medida socioeducativa, o adolescente não perde seu direito à proteção integral, cabendo à instituição executora da medida “não restringir nenhum direito que não tenha sido objeto de restrição na decisão de internação” (ECA, artigo 94, inciso II). As instituições, em suas unidades, têm por obrigação oferecer aos seus adolescentes escolarização e educação profissional, bem como atividades culturais, esportivas e de lazer, cumprindo as determinações contidas nos incisos X e XI do artigo 94 do ECA. A responsabilização pela omissão estatal está prevista no art. 208 do ECA, que dispõe:

Regem-se pelas disposições desta lei as ações de responsabilidade por ofensa aos direitos assegurados à criança e ao adolescente, referentes ao não oferecimento ou oferta irregular:

[...]

VIII - de escolarização e profissionalização dos adolescentes privados de liberdade.

Em Minas Gerais, durante a 1ª Plenária da Gestão do Sistema Socioeducativo (GEDUC), realizada pela Subsecretaria de Atendimento às Medidas Socioeducativas (Suase), da Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS), foram divulgados números a respeito: em 2012, o percentual de jovens estudando foi de 98,5%. Já entre os jovens participantes de oficinas de formação básica para o mercado de trabalho, o índice chegou a 54,2%.

Além disso, 90,7% dos adolescentes em internação provisória tiveram acompanhamento pedagógico, com aulas de reforço para evitar a defasagem escolar no período do cumprimento da medida. Os índices de acompanhamento das unidades de semiliberdade também tiveram resultados expressivos: 91,7% dos jovens estudando e 43,2% em atividades de formação profissional (<http://www.clicfolha.com.br/noticia/19934/socioeducativa-quase-100-dos-jovens-estao-estudando>).

Art. 83. Os programas de atendimento socioeducativo sob a responsabilidade do Poder Judiciário [318] serão, obrigatoriamente, transferidos ao Poder Executivo no prazo máximo de 1 (um) ano a partir da publicação desta Lei [319] e de acordo com a política de oferta dos programas aqui definidos.

318. Não é raro encontrarmos Comarcas em que o próprio Poder Judiciário, após aplicar as medidas socioeducativas em meio aberto (liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade), também promove por si próprio, muitas vezes com o apoio de sua equipe interprofissional, a execução delas.

Tal prática talvez tenha se originado da completa omissão dos Municípios em desenvolverem seus programas respectivos. Esta prática, embora tolerada por muitos anos, já não condiz com a política de atendimento socioeducativo preconizada pelo Sinase. Com a vigência da Lei nº 12.594/2012, foi suprimida a omissão acerca de qual ente federativo era o responsável pela implantação das medidas em meio aberto. Compete ao Município organizar-se para assumir esta responsabilidade, conforme disposto no art. 5º, inciso III, da lei mencionada. Em caso de omissão, esgotadas as providências administrativas (recomendação, TAC, provocação do CEAS e da SEDESE), caberá ação de obrigação de fazer por parte do Ministério Público.

319. O prazo de um ano, a contar da publicação da Lei, venceu em 19 de janeiro de 2013.

Art. 84. Os programas de internação e semiliberdade sob a responsabilidade dos Municípios [320] serão, obrigatoriamente, transferidos para o Poder Executivo do respectivo Estado no prazo máximo de 1 (um) ano a partir da publicação desta Lei e de acordo com a política de oferta dos programas aqui definidos.

320. As medidas de internação e semiliberdade são de responsabilidade dos Estados, nos termos do art. 4º, inciso III, da Lei do Sinase. Na região do Alto Paranaíba mineiro, por exemplo, ainda temos dois Municípios que mantêm, às suas expensas e sob sua coordenação, centros de internação socioeducativos. Além da ofensa ao dispositivo legal, tal desvirtuamento gera danos ao sistema. Primeiro porque, por maior e mais rico que seja um Município, é difícil pensar que possa lidar com segurança em ambientes de privação de liberdade. Ademais, uma considerável soma de dinheiro, que poderia ser empregada na boa execução das medidas de proteção e nas medidas socioeducativas em meio aberto, está sendo desviada para uma obrigação que é do Estado.

Art. 85. A não transferência de programas de atendimento para os devidos entes responsáveis [321], no prazo determinado nesta Lei, importará na interdição do programa [322] e caracterizará ato de improbidade administrativa do agente responsável [323], vedada, ademais, ao Poder Judiciário e ao Poder Executivo municipal, ao final do referido prazo, a realização de despesas para a sua manutenção.

321. Na maioria dos casos, evidentemente, os Municípios desejam transferir os programas de internação e de semiliberdade para o Estado, não só pelo aspecto financeiro, mas também porque geralmente as condições de execução são sofríveis. Contudo, alegando falta de condições materiais, o Estado tem obstinadamente negado a assumir os programas, de tal maneira que, depois de mais de dois anos da entrada em vigor da Lei, o presente mandamento ainda não se tornou realidade. Mais uma vez, esgotadas as providências administrativas, cabível é a ação cominatória, cujo pedido deve consistir em que os adolescentes pertencentes ao programa municipal sejam transferidos para um programa de gestão estadual. O Estado costuma alegar que o programa levado a efeito pelo Município é tão irregular, e executado em local tão inapropriado, que não teria condições de cumprir as obrigações impostas pela Lei do Sinase em condições tão precárias. Considerando tal argumento, é mais razoável pleitear o ingresso dos adolescentes privados de liberdade em programa estadual.

322. A interdição está prevista na alínea “d”, inciso I, do art. 97 do Estatuto da Criança e do Adolescente. O procedimento, nos arts. 191-193 do mesmo diploma.

323. A improbidade é do gestor que se negar a transferir e/ou a começar a executar o programa.

Art. 86. Os arts. 90, 97, 121, 122, 198 e 208 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), passam a vigorar com a seguinte redação [324]:

“Art. 90

.....

V - prestação de serviços à comunidade [325];

VI - liberdade assistida;

VII - semiliberdade; e

VIII - internação.

.....” (NR)

“Art. 97. (VETADO)”

“Art. 121.

.....

§ 7º A determinação judicial mencionada no § 1º poderá ser revista a qualquer tempo pela autoridade judiciária [326].” (NR)

“Art. 122.

.....

§ 1º O prazo de internação na hipótese do inciso III deste artigo não poderá ser superior a 3 (três) meses, devendo ser

decretada judicialmente após o devido processo legal [327].

.....” (NR)

“Art. 198. Nos procedimentos afetos à Justiça da Infância e da Juventude, inclusive os relativos à execução das medidas socioeducativas, adotar-se-á o sistema recursal da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 (Código de Processo Civil), com as seguintes adaptações:

.....

II -em todos os recursos, salvo nos embargos de declaração, o prazo para o Ministério Público e para a defesa será sempre de 10 (dez) dias [328];

..... ” (NR)

“Art. 208.

.....

X - de programas de atendimento para a execução das medidas socioeducativas e aplicação de medidas de proteção [329].

..... ” (NR)

324. O art. 86 da presente Lei nº 12.594/2012 acrescentou diversas alterações legislativas em dispositivos do Estatuto da Criança e do Adolescente que se relacionam ao atendimento socioeducativo.

325. O art. 90 da Lei nº 8.069/90 passa a consignar expressamente, no seu inciso V, que a prestação de serviços à comunidade é programa socioeducativo e a responsabilidade pelo seu planejamento e execução compete à entidade de atendimento.

326. O artigo 121, parágrafo 1º, informa ser decisão de natureza administrativa, a cargo da equipe técnica do programa de atendimento, a realização de atividades externas por adolescentes em cumprimento de internação. O aludido parágrafo fora agora acrescido do parágrafo 7º, segundo o qual a determinação judicial que impedir ou mesmo sobrestar estas atividades pode ser revista a qualquer tempo pelo juiz da execução.

327. O parágrafo 1º do art. 122 da Lei nº 8.069/90 passa a vigorar com nova redação, que assegure a observância do devido processo legal para que se possa determinar judicialmente a internação de adolescente que, de forma reiterada e injustificada, descumpra medida anteriormente imposta, conhecida como internação-sanção. O prazo de internação, entretanto, permaneceu inalterado (3 meses). O devido processo legal, com seus consectários legais da ampla defesa e contraditório, é obrigatório em todas as fases, seja para aplicação das medidas socioeducativas, seja no momento de sua execução. Estão vedadas, portanto, as famigeradas “internações sanções”, que automaticamente eram aplicadas ao adolescente, em razão de simples comunicado de não cumprimento, por ele, de outras medidas impostas.

328. O sistema recursal do Código de Processo Civil já era adotado nos procedimentos afetos à Vara da Infância e Juventude. Na alteração da redação do art. 198, II, do ECA, observa-se que foi suprimida a ressalva referente ao “agravo de instrumento”. Assim, entende-se que apenas em relação aos “embargos de declaração” deverão ser adotadas as regras do Código de Processo Civil, sem as mudanças estatutariamente previstas.

329. O não oferecimento ou a oferta irregular de programas de atendimento para a execução das medidas socioeducativas e medidas de proteção passa também a ensinar a propositura de ações de responsabilidade por ofensas a direitos individuais, difusos e/ou coletivos do adolescente em conflito com a lei.

Art. 87. A Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), passa a vigorar com as seguintes alterações [330]:

“Art. 260. Os contribuintes [331] poderão efetuar doações [332] aos Fundos [333] dos Direitos da Criança e do Adolescente nacional, distrital [334], estaduais ou municipais, devidamente comprovadas [335], sendo essas

integralmente deduzidas do imposto de renda, obedecidos os seguintes limites [336]:

I - 1% (um por cento) do imposto sobre a renda devido apurado pelas pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real [337]; e

II - 6% (seis por cento) do imposto sobre a renda apurado pelas pessoas físicas na Declaração de Ajuste Anual, observado o disposto no art. 22 da Lei n.º 9.532, de 10 de dezembro de 1997 [338].

.....

§ 5º Observado o disposto no § 4º do art. 3º da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995 [339], a dedução de que trata o inciso I do caput:

I - será considerada isoladamente, não se submetendo a limite em conjunto com outras deduções do imposto [340]; e

II - não poderá ser computada como despesa operacional na apuração do lucro real [341].”(NR)

“Art. 260-A. A partir do exercício de 2010, ano-calendário de 2009, a pessoa física poderá optar pela doação de que trata o inciso II do caput do art. 260 [342] diretamente em sua Declaração de Ajuste Anual. [343].

§ 1º A doação de que trata o caput [344] poderá ser deduzida até os seguintes percentuais aplicados sobre o imposto apurado na declaração:

I - (VETADO);

II - (VETADO);

III - 3% (três por cento) a partir do exercício de 2012 [345].

§ 2º A dedução de que trata o caput [346]:

I - está sujeita ao limite de 6% (seis por cento) do imposto sobre a renda apurado na declaração de que trata o inciso II do caput do art. 260 [347];

II - não se aplica à pessoa física que:

a) utilizar o desconto simplificado [348];

b) apresentar declaração em formulário [349]; ou

c) entregar a declaração fora do prazo;

III - só se aplica às doações em espécie; e

IV - não exclui ou reduz outros benefícios ou deduções em vigor [350].

§ 3º O pagamento da doação deve ser efetuado até a data de vencimento da primeira quota ou quota única do imposto, observadas instruções específicas da Secretaria da Receita Federal do Brasil [351].

§ 4º O não pagamento da doação no prazo estabelecido no § 3º implica a glosa definitiva desta parcela de dedução, ficando a pessoa física obrigada ao recolhimento da diferença de imposto devido apurado na Declaração de Ajuste Anual com os acréscimos legais previstos na legislação.

§ 5º A pessoa física poderá deduzir do imposto apurado na Declaração de Ajuste Anual as doações feitas, no respectivo ano-calendário, aos fundos controlados pelos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente municipais, distrital, estaduais e nacional concomitantemente com a opção de que trata o caput, respeitado o limite previsto no inciso II do art. 260.” [351]

“Art. 260-B. A doação de que trata o inciso I do art. 260 [352] poderá ser deduzida:

I - do imposto devido no trimestre, para as pessoas jurídicas que apuram o imposto trimestralmente; e

II - do imposto devido mensalmente e no ajuste anual, para as pessoas jurídicas que apuram o imposto anualmente.

Parágrafo único. A doação deverá ser efetuada dentro do período a que se refere a apuração do imposto.”

“Art. 260-C. As doações de que trata o art. 260 [353] desta Lei podem ser efetuadas em espécie ou em bens.

Parágrafo único. As doações efetuadas em espécie devem ser depositadas em conta específica, em instituição financeira pública, vinculadas aos respectivos fundos de que trata o art. 260 [354].”

“Art. 260-D. Os órgãos responsáveis pela administração [355] das contas dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente nacional, estaduais, distrital e municipais devem emitir recibo em favor do doador, assinado por pessoa competente e pelo presidente do Conselho correspondente, especificando:

I - número de ordem;

II - nome, Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) e endereço do emitente;

III - nome, CNPJ ou Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) do doador;

IV - data da doação e valor efetivamente recebido; e

V - ano-calendário a que se refere a doação.

§ 1º O comprovante de que trata o caput deste artigo pode ser emitido anualmente, desde que discrimine os valores doados mês a mês.

§ 2º No caso de doação em bens, o comprovante deve conter a identificação dos bens, mediante descrição em campo próprio ou em relação anexa ao comprovante, informando também se houve avaliação, o nome, CPF ou CNPJ e endereço dos avaliadores.”

“Art. 260-E. Na hipótese da doação em bens, o doador deverá:

I - comprovar a propriedade dos bens, mediante documentação hábil;

II - baixar os bens doados na declaração de bens e direitos, quando se tratar de pessoa física, e na escrituração, no caso de pessoa jurídica; e

III - considerar como valor dos bens doados:

a) para as pessoas físicas, o valor constante da última declaração do imposto de renda, desde que não exceda o valor de mercado;

b) para as pessoas jurídicas, o valor contábil dos bens.

Parágrafo único. O preço obtido em caso de leilão não será considerado na determinação do valor dos bens doados, exceto se o leilão for determinado por autoridade judiciária.”

“Art. 260-F. Os documentos a que se referem os arts. 260-D [356] e 260-E [357] devem ser mantidos pelo contribuinte por um prazo de 5 (cinco) anos para fins de comprovação da dedução perante a Receita Federal do Brasil” [358];

“Art. 260-G. Os órgãos responsáveis pela administração das contas dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente nacional, estaduais, distrital e municipais devem:

I - manter conta bancária específica destinada exclusivamente a gerir os recursos do Fundo

II - manter controle das doações recebidas; e

III - informar anualmente à Secretaria da Receita Federal do Brasil as doações recebidas mês a mês, identificando os seguintes dados por doador [359]:

a) nome, CNPJ ou CPF;

b) valor doado, especificando se a doação foi em espécie ou em bens.”

“Art. 260-H. Em caso de descumprimento das obrigações previstas no art. 260-G, a Secretaria da Receita Federal do Brasil dará conhecimento do fato ao Ministério Público [360].”

“Art. 260-I. Os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente nacional, estaduais, distrital e municipais divulgarão amplamente à comunidade [361]:

I - o calendário de suas reuniões;

II - as ações prioritárias para aplicação das políticas de atendimento à criança e ao adolescente;

III - os requisitos para a apresentação de projetos a serem beneficiados com recursos dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente nacional, estaduais, distrital ou municipais;

IV - a relação dos projetos aprovados em cada ano-calendário e o valor dos recursos previstos para implementação das ações, por projeto;

V - o total dos recursos recebidos e a respectiva destinação, por projeto atendido, inclusive com cadastramento na base de dados do Sistema de Informações sobre a Infância e a Adolescência; e

VI - a avaliação dos resultados dos projetos beneficiados com recursos dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente nacional, estaduais, distrital e municipais.”

“Art. 260-J. O Ministério Público determinará, em cada Comarca, a forma de fiscalização da aplicação dos incentivos fiscais referidos no art. 260 desta Lei [\[362\]](#).”

Parágrafo único. O descumprimento do disposto nos arts. 260-G e 260-I sujeitará os infratores a responder por ação judicial proposta pelo Ministério Público, que poderá atuar de ofício, a requerimento ou representação de qualquer cidadão.”

“Art. 260-K. A Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR) encaminhará à Secretaria da Receita Federal do Brasil, até 31 de outubro de cada ano, arquivo eletrônico contendo a relação atualizada dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente nacional, distrital, estaduais e municipais, com a indicação dos respectivos números de inscrição no CNPJ e das contas bancárias específicas mantidas em instituições financeiras públicas, destinadas exclusivamente a gerir os recursos dos Fundos.”

“Art. 260-L. A Secretaria da Receita Federal do Brasil expedirá as instruções necessárias à aplicação do disposto nos arts. 260 a 260-K [\[363\]](#).”

330. O art. 87 da presente Lei introduz outras modificações no Estatuto da Criança e do Adolescente, prevendo novas regras acerca dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente, comumente conhecidos por FIA.

331. Conforme se verifica no artigo 538 do Código Civil, a doação é um contrato em que uma pessoa, por liberalidade, transfere do seu patrimônio bens ou vantagens para o de outra. O direcionamento de valores ao Fundo da Infância e Adolescência (FIA) não caracteriza doação. Em verdade, existe para o contribuinte a obrigação de pagar o que deve a título de imposto de renda ao fisco federal. Este crédito é titularizado pela Fazenda Nacional, e não pelo contribuinte. Contudo, em razão de previsão no ECA, existe a possibilidade de o devedor (pessoa física ou jurídica) optar por destinar a soma ao fisco ou por destiná-la ao Fundo. Portanto, o contribuinte não repassa para o FIA algo que é seu. Tal destinação de recursos configura a chamada renúncia fiscal, uma vez que a Fazenda Nacional, credora do valor devido, renuncia ao crédito, para que ele seja dirigido ao FIA. A vantagem de tal destinação reside no fato de que a sociedade (representada no CMDCA/CEDCA) acaba decidindo que parte dos recursos arrecadados pelo Imposto de Renda será aplicada na política de atendimento aos direitos das crianças e dos adolescentes do Município/Estado em que o contribuinte reside ou em que a empresa (pessoa jurídica) está instalada.

332/333. De modo geral, o Fundo da Infância e Adolescência constitui a reunião de recursos (numa conta bancária) provenientes de várias fontes, com destinação específica para atendimento de programas, projetos e ações – de natureza temporária e complementar – que garantam os direitos da criança e do adolescente. É considerado fundo especial porque, de acordo com o artigo 71 da Lei nº 4.320/64, reúne verbas (as chamadas receitas específicas, definidas, marcadas, “carimbadas”) destinadas a objetivos determinados, segundo princípios e regras próprios (normas especialmente destinadas à matéria). No Município, normalmente é vinculado à Secretaria de Assistência Social e, em alguns casos, são também envolvidas as Secretarias de Finanças ou de Planejamento.

Seus recursos são sempre distribuídos conforme deliberação do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente – seja municipal, estadual ou federal. Isso significa que somente podem ser adquiridos bens e executados serviços diretamente

voltados ao público infantojuvenil e previamente definidos no plano de aplicação elaborado pelo Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente. O FIA está subordinado ao controle interno do Poder Executivo e do referido Conselho, bem como ao controle externo do Poder Legislativo, do Tribunal de Contas e do Ministério Público.

334. A reforma incluiu a possibilidade de destinação de recursos ao Fundo Distrital.

335. Nos termos do art. 2º, parágrafo único, da Instrução Normativa nº 1.311/12, da Receita Federal, as importâncias deduzidas a título de “doações” sujeitam-se à comprovação, por meio de documentos emitidos pelos conselhos gestores dos respectivos fundos. Convém salientar que a pessoa jurídica deverá fazer o registro contábil dos valores doados, mantendo à disposição do Fisco a documentação correspondente.

336. A redação anterior do caput do art. 260 previa que os limites para deduções no imposto de renda (das destinações ao FIA) deveriam ser estabelecidos em decreto do Presidente da República.

337. A pessoa jurídica pode contribuir com o Fundo até o limite de 1% do imposto devido, apurado com base no lucro real (apurado mediante adições e exclusões ao lucro líquido do período de apuração do imposto de renda e compensações de prejuízos fiscais; simplificando, é a diferença positiva obtida pela empresa, tomando-se as suas receitas e subtraindo-se custos e despesas). As microempresas e empresas de pequeno porte optantes pela declaração simples não poderão se utilizar de tal operação.

338. O art. 22 da Lei nº 9.532/97 – que alterou a legislação tributária federal – limitou em 6% do imposto sobre a renda devida (pela pessoa física) o total da soma das contribuições para: os fundos da criança e do adolescente; do idoso; projetos culturais aprovados na forma do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), e investimentos para incentivo às atividades audiovisuais (previstas nos incisos I a III do art. 12 da Lei nº 9.250, conhecida como Lei Rouanet). Observa-se que não são aplicáveis limites específicos a quaisquer dessas deduções. Assim, de acordo com a lei, o contribuinte pode escolher para qual dos fundos vai contribuir, até o limite de 6%.

339. O art. 3º, §1º, da Lei nº 9.249/95 prevê que a parcela do lucro real, presumido ou arbitrado, que exceder o valor resultante da multiplicação de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) pelo número de meses do respectivo período de apuração sujeita-se à incidência de adicional de imposto de renda à alíquota de 10%. Já o parágrafo 4º do mesmo dispositivo disciplina que o valor do adicional será recolhido integralmente, não sendo permitidas quaisquer deduções. Assim, mesmo que haja algum tipo de previsão legal de dedução do imposto sobre a renda devido pela pessoa jurídica beneficiária tributada com base no lucro real, não são permitidas deduções sobre o valor do imposto de renda adicional. Para exemplificar, cita-se o vale-cultura, para acesso e fruição de produtos e serviços culturais, no âmbito do Programa de Cultura do Trabalhador, criado pela Lei nº 12.761/12. O art. 10 desse diploma legal dispõe que, até o exercício de 2017, ano-calendário de 2016, o valor despendido a título de aquisição do vale-cultura poderá ser deduzido do imposto sobre a renda devida pela pessoa jurídica beneficiária tributada com base no lucro real. Entretanto, o parágrafo 1º do mesmo artigo limita a dedução de que trata o caput a 1% do imposto sobre a renda devida, observado o disposto no § 4º do art. 3º da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995.

340. Este inciso alterou também o parágrafo único do artigo 3º da Lei nº 12.213/10, que institui o Fundo Nacional do Idoso. Pela redação anterior desse dispositivo, as deduções feitas pela pessoa jurídica ao fundo do Idoso, somadas às feitas ao FIA, não poderiam ultrapassar 1%.

341. Conforme conceito extraído do sítio da Receita Federal do Brasil, “são operacionais as despesas não computadas nos cursos, necessárias à atividade da empresa e à manutenção da respectiva fonte produtora”.

342. Trata-se do limite de até 6% do imposto sobre a renda apurado pelas pessoas físicas, que poderá ser destinado ao Fundo da Infância e Adolescência.

343. Nos termos do art. 8º-A da Instrução Normativa nº 1.311/12, da Receita Federal do Brasil, a pessoa física pode deduzir do imposto apurado na Declaração de Ajuste Anual as doações efetuadas no próprio exercício até a data de vencimento da primeira quota ou da quota única do imposto aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente – nacional, estaduais, distrital ou municipais. Antes da edição do artigo 260-A, o prazo limite para efetuar destinações de

recursos ao FIA era 31 de dezembro do ano anterior.

344. O parágrafo se refere à destinação de recursos ao FIA por parte de pessoa física, feita diretamente na sua Declaração de Ajuste Anual.

345. Desde o exercício de 2012 (ano-calendário de 2011), caso o contribuinte (pessoa física) opte por destinar recursos ao FIA no momento da Declaração de Ajuste Anual, só poderá contribuir até 3% do imposto devido.

346. Este parágrafo também se reporta à destinação de recursos ao FIA por parte de pessoa física, feita diretamente na sua Declaração de Ajuste Anual.

347. O limite global para contribuição das pessoas físicas ao FIA continua sendo 6%.

348. Nos termos do art. 3º, § 1º, da Instrução Normativa nº 1.333/13, da Receita Federal do Brasil, a opção pelo desconto simplificado implica a substituição de todas as deduções admitidas na legislação tributária pelo desconto de 20% do valor dos rendimentos tributáveis na Declaração de Ajuste Anual, limitado a R\$ 14.542,60 (quatorze mil, quinhentos e quarenta e dois reais e sessenta centavos), para o ano-calendário de 2012 – o que, na prática, é a substituição de todas as deduções legais da declaração no formulário completo, sem necessidade de comprovação. Dessa forma, o contribuinte que se servir dessa possibilidade não poderá utilizar o incentivo fiscal que possibilita a destinação de recursos ao FIA, porque configuraria nova dedução.

349. Conforme art. 5º da Instrução Normativa nº 1.333/13, da Receita Federal do Brasil, a Declaração de Ajuste Anual deve ser apresentada pela internet, mediante utilização do programa de transmissão Receitanet, ou em disquete, nas agências do Banco do Brasil S.A. ou da Caixa Econômica Federal localizadas no país. Assim, não existe mais a possibilidade de apresentação da declaração em formulário impresso.

350. Não deve ultrapassar 6% a soma das deduções relativas à destinação de recursos: aos fundos da criança e do adolescente; do idoso; a projetos culturais aprovados na forma do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac); a investimentos para incentivo às atividades audiovisuais e os valores despendidos a título de patrocínio ou doação, no apoio direto a projetos desportivos e paradesportivos previamente aprovados pelo Ministério do Esporte. Já nos casos de doações e patrocínios diretamente efetuados ao Programa Nacional de Apoio à Atenção Oncológica (Pronon) e ao Programa Nacional de Apoio à Atenção da Saúde da Pessoa com Deficiência (Pronas/PCD), as deduções sobre o imposto de renda devido não se submetem ao limite global de 6%.

351. O artigo 260-A do Estatuto permite à pessoa física duas opções para destinação de recursos: a primeira, realizada no momento da declaração do imposto, é a dedução de até 3% do imposto devido ao FIA; a segunda consiste na forma tradicional, quando se fazem doações ao longo do ano. Para melhor compreensão, caso uma pessoa física tenha de pagar R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) de imposto de renda, só poderá destinar ao FIA a importância de R\$ 300,00 (trezentos reais), que corresponde ao limite global de dedução, que é 6%. Assim, poderá doar, por exemplo, R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais) no decorrer do ano e R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais) no momento da declaração do imposto.

352. Trata-se da destinação de recursos ao FIA que a pessoa jurídica tributada com base no lucro real pode realizar, respeitado o limite de 1% do imposto sobre a renda devido.

353. O artigo 260 cuida da possibilidade de destinação de recursos ao FIA – tanto pela pessoa física quanto pela pessoa jurídica – com dedução do imposto de renda devido, respeitados os limites que o próprio dispositivo impõe.

354. Tais fundos são todos aqueles dos direitos da criança e do adolescente: o nacional, o distrital, os estaduais e os municipais.

355. Administrar o Fundo significa viabilizar a execução do Plano de Aplicação de recursos, tomar as providências operacionais (ordenar despesas); diferentemente da gestão, que é função deliberativa e de controle, exclusiva do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente. Nada impede que a administração contábil fique a cargo de algum órgão da Administração Pública, de uma Secretaria ou de um funcionário designado pelo Prefeito, conforme disposto no

artigo 8º da Resolução nº 137/CONANDA, segundo o qual o Poder Executivo deve designar os servidores públicos que atuarão como gestores e/ou ordenadores de despesas do FIA, autoridades de cujos atos resultará emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos do Fundo.

356. O dispositivo versa sobre o recibo que deverão emitir, em favor do doador/contribuinte, os órgãos responsáveis pela administração das contas dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente beneficiados pelas doações/destinações de recursos.

357. Nos casos de doações em bens, a documentação hábil que comprove a propriedade deles.

358. O FIA pode ter tantas contas bancárias quantas forem necessárias à sua melhor organização: por exemplo, uma exclusiva para depósitos de pessoas físicas ou jurídicas e outra para convênios.

359. Nos termos do artigo 57 da Instrução Normativa nº 1.131/11, RFB, as informações serão prestadas mediante a Declaração de Benefícios Fiscais (DBF), por meio digital, segundo forma, prazo e condições a serem definidos em instrução normativa específica do Secretário da Receita Federal do Brasil.

360. Além da possibilidade de o representante do Ministério Público tomar as providências civis, criminais e administrativas previstas no dispositivo em comento, o artigo 8º da Instrução Normativa nº 1.131/11, RFB, prevê que o descumprimento das determinações de emissão de recibo em favor do doador e de prestação de informações anualmente à Receita Federal (dos dados relativos ao valor das doações recebidas) sujeita o infrator a uma multa de R\$ 80,79 (oitenta reais e setenta e nove centavos) a R\$ 242,51 (duzentos e quarenta e dois reais e cinquenta e um centavos), por comprovante ou relação não entregue.

361. O Estatuto da Criança e do Adolescente, em seu artigo 88, II, reflete o comando constitucional da descentralização político-administrativa e da participação da população, por meio de organizações representativas – conselhos de direitos da criança e do adolescente – na formulação das políticas e no controle das ações, que devem ser norteadas pelo princípio da publicidade dos atos da Administração Pública, tratado no artigo 260-I.

362. Cabe ao Promotor de Justiça acompanhar a utilização dos valores do FIA, pois são recursos públicos, por causa de sua natureza especial de atendimento aos direitos das crianças e dos adolescentes. Assim, tais verbas devem ser geridas e aplicadas de acordo com os princípios constitucionais e legais que regem os orçamentos públicos (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), estando sujeitos aos comandos da Lei nº 8.429/92 (sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de improbidade administrativa), da Lei nº 8.666/93 (normas para licitações e contratos da Administração Pública) e da Lei Complementar nº 101/2000 (responsabilidade na gestão fiscal).

363. Além do Decreto nº 3.000/99 (Regulamento do Imposto de Renda), as seguintes Instruções Normativas da Receita Federal do Brasil também tratam da matéria:

* IN nº 1333, de 18 de fevereiro de 2013, que dispõe sobre a apresentação da Declaração de Ajuste Anual do Imposto sobre a Renda referente ao exercício de 2013, ano-calendário de 2012, pela pessoa física residente no Brasil;

* IN nº 1311, de 31 de dezembro de 2012, que altera a Instrução Normativa RFB nº 1.131, de 21 de fevereiro de 2011;

* IN nº 1.143, de 1º de abril de 2011, que dispõe sobre os fundos públicos inscritos no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) como órgãos públicos;

* IN nº 1.131, de 21 de fevereiro de 2011, que dispõe sobre os procedimentos a serem adotados para fruição dos benefícios fiscais relativos ao Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas nas doações aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente, nas doações aos Fundos do Idoso, nos investimentos e patrocínios em obras audiovisuais, nas doações e patrocínios de projetos culturais, nas doações e patrocínios em projetos desportivos e paradesportivos, nas doações e patrocínios diretamente efetuados ao Programa Nacional de Apoio à Atenção Oncológica (Pronon) e ao Programa

Nacional de Apoio à Atenção da Saúde da Pessoa com Deficiência (Pronas/PCD) e na contribuição patronal paga à Previdência Social incidente sobre a remuneração do empregado doméstico.

Art. 88. O parágrafo único do art. 3º da Lei nº 12.213, de 20 de janeiro de 2010, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 3º

Parágrafo único. A dedução a que se refere o caput deste artigo não poderá ultrapassar 1% (um por cento) do imposto devido [364].”(NR)

[364] O artigo 3º da Lei nº 12.213/10 trata da destinação de recursos ao Fundo do Idoso pela pessoa jurídica, que poderá deduzir do imposto de renda devido, em cada período de apuração, o total de tais contribuições. Observa-se que a interpretação conjunta de tal dispositivo e do artigo 260, § 5º, I, do Estatuto da Criança e do Adolescente mostra que os limites de destinações ao FIA e ao Fundo do Idoso não serão compartilhados. Assim, a pessoa jurídica pode destinar 1% de seu imposto de renda ao FIA e também 1% ao Fundo do Idoso.

Art. 89. (VETADO).

Art. 90. Esta Lei entra em vigor após decorridos 90 (noventa) dias de sua publicação oficial.

Brasília, 18 de janeiro de 2012; 191º da Independência e 124º da República.

Dilma Rousseff
José Eduardo Cardozo
Guido Mantega
Alexandre Rocha Santos Padilha
Míriam Belchior
Maria do Rosário Nunes