

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE-UFCG  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS-CCJS  
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO**

**ROBERVÂNIA VASCONCELOS DE ARAÚJO**

**UM ESTUDO SOBRE A LEGISLAÇÃO DO SINASE**

**SOUSA-PB**

**2014**

ROBERVÂNIA VASCONCELOS ARAÚJO

UM ESTUDO SOBRE A LEGISLAÇÃO DO SINASE

Trabalho monográfico apresentado ao Curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande, como exigência parcial da obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

**SOUSA-PB**

**2014**

ROBERVÂNIA VASCONCELOS ARAÚJO

UM ESTUDO SOBRE A LEGISLAÇÃO DO SINASE

Trabalho monográfico apresentado ao Curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande, como exigência parcial da obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

**Data da aprovação:**

\_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

BANCA EXAMINADORA

---

\_Prof. Ms. Iarley Pereira de Sousa  
Orientador

---

\_Prof. Petrucia Marques Sarmiento Morei  
Examinador

---

\_Prof. Maria dos Remédios L. Barbosa  
Examinador

A minha família, pelo apoio e companheirismo, dedico

## **AGRADECIMENTOS**

A DEUS, primeiramente, por me conceder a oportunidade de aprimora meus conhecimentos.

Aos meus pais Adalberto Rodrigues de Araujo e Verônica de Brito Vasconcelos de Araújo que ensinaram-me os primeiros passos.

A minha filha Isadora Vasconcelos de Araujo, por em vários momentos, ter compreendido as minhas ausências, incentivando-me para alcançar essa vitória.

Em especial, ao professor MS. Jarley- meu orientador - a quem expresso os mais sinceros agradecimentos.

Aos meus irmãos e a todos aqueles que, direta ou indiretamente, contribuíram para o sucesso deste trabalho.

Somos culpados de muitos erros e muitas falhas, mas nosso pior crime é abandonar as crianças, desprezando a fonte da vida. Muitas das coisas que precisamos podem esperar, mas a criança não pode, pois é exatamente agora que seus ossos estão se formando, seu sangue é produzido e seus sentidos estão se desenvolvendo. Para ela não podemos responder Amanhã, seu nome é HOJE.

Gabriela Mistral

## RESUMO

A presente monografia tem como tema um estudo sobre a legislação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo. O problema que a pesquisa busca é saber se é possível observar inovações significativas na operacionalização das novas regras referentes ao Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo? A hipótese apresentada é que o referido Sistema poderá contribuir para a redução do crescente número de internação de adolescentes, que se tem registrado no Brasil nos últimos anos. Tem-se como objetivo geral deste trabalho, analisar detalhadamente a legislação, que impõe novas regras para o atendimento do adolescente em cumprimento de medida socioeducativa. São objetivos específicos, ainda: mostrar como ocorreu o processo de transição do direito do menor, fundado na doutrina da situação irregular, para o direito da criança e do adolescente, que expressa a doutrina da proteção integral; avaliar as mudanças institucionais como propostas de aperfeiçoamento à política de proteção à criança e ao adolescente no Brasil; e analisar de que maneira está sendo implementada a segurança socioeducativa no Brasil após a instituição do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo. Para tanto o método de abordagem da pesquisa será dedutivo-dialético, isto é, um método que estabelece conexões entre os fenômenos sempre entendidos como partes de uma totalidade qual seja, a vida social. Também adotar-se-á o método qualitativo. Quanto à natureza, a pesquisa é aplicada e quanto ao objeto geral, a pesquisa é descritiva. Adota-se a pesquisa bibliográfica como procedimento metodológico. Estruturalmente, a dissertação está dividida em três capítulos. No primeiro, abordou-se o surgimento da preocupação em relação à proteção de crianças e adolescentes, no Brasil, focalizando, inicialmente, o tratamento dispensado a estes, pelo Código Mello Matos, de 1927. No segundo, promoveu-se uma abordagem sobre as medidas socioeducativas, estabelecendo, a princípio, sua distinção das medidas protetivas, embora alguns princípios constitucionais possam ser aplicados a ambas. Por fim, no último Capítulo, abordou-se a estrutura e o funcionamento do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, bem como as competências atribuídas às diferentes esferas do poder público, em relação ao atendimento socioeducativo, na forma estabelecida pela Lei nº 12.594/2012.

**Palavras-chave:** Adolescente Infrator. Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo. Análise Jurídica.

## ABSTRACT

This monograph has as its theme a study of the legislation of the National System of Socio-Educational Services. The problem is that the research seeks to know whether it is possible to observe significant innovation in the operation of the new rules regarding the National System of Socio-Educational Services. The hypothesis presented is that that system could help to reduce the growing number of inpatient adolescents who have registered in Brazil in recent years. The general objective of this work was to analyze in detail the legislation that imposes new rules for the care of adolescents under social measures. The specific objectives, yet: to show how the process of transition from the lower right, founded upon the doctrine of their irregular situation, to the right of the child and adolescent, which expresses the doctrine of integral protection occurred; assess the institutional changes as proposals to improve the protection policy for children and adolescents in Brazil; and analyze how being implemented social safety in Brazil after the establishment of the National System of Socio-Educational Services. For both the method of deductive research approach is dialectical, that is, a method that establishes connections between phenomena always understood as parts of a whole that is, the social life. Also the qualitative methods will take up. The nature, research is applied and about the overall object, the research is descriptive. It adopts the literature as a methodological procedure. Structurally, the dissertation is divided into three chapters. In the first, addressed the emergence of concern about the protection of children and adolescents in Brazil, focusing initially the treatment of these, the Code Mello Matos, 1927. In the second, promoted an approach educational measures, establishing the principle, its distinction from the protective measures, although some constitutional principles can be applied to both. Finally, the last Chapter, addressed the structure and functioning of the National System of Socio-Educational Services, as well as the powers granted to the different spheres of government in relation to social and educational care, as established by Law No. 12,594/2012.

**Keywords:** Adolescent Offender. National System of Socio-Educational Services. Legal Analysis.



## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CDC	Convenção sobre os Direitos da Criança
CEAG	Centro de Estudos Avançados de Governo e Administração Pública
CF	Constituição Federal
CIDC	Convenção Internacional dos Direitos Humanos da Criança
CIDH	Corte Internacional dos Direitos Humanos
CM	Código de Menores
CNDCA	Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CNME	Campanha Nacional de Merenda Escolar
COIT	Conferência de Organização Internacional do Trabalho
COMDCAC	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CP	Código Penal
CPJ	Casa do Pequeno Jornaleiro
CPL	Casa do Pequeno Lavrador
CPT	Casa do Pequeno Trabalhador
CT	Conselho Tutelar
DF	Distrito Federal
DPI	Doutrina da Proteção Integral
DSI	Doutrina da Situação Irregular
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
ECA	Estatuto de Criança do Adolescente
FDV	Fundação Darcy Vargas
FEBEM	Fundação Estadual do Bem Estar do Menor
FUNABEM	Fundação Nacional de Bem Estar do Menor
JIJ	Justiça da Infância e da Juventude
LA	Liberdade Assistida
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LNC	Liga das Nações Sobre a Criança
MP	Ministério Público
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
MP-MG	Ministério Público do Estado de Minas Gerais

MS	Medida de Semiliberdade
MSE	Medidas Socioeducativas
ONU	Organização das Nações Unidas
ORD	Obrigação de Reparar o Dano
PAAME	Projeto Alternativas de Atendimento a Meninos de Rua
PDDCA	Plano Decenal dos Direitos da Criança e do Adolescente
PEAS	Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo
PIA	Plano Individual de Atendimento
PMAS	Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo
PNAS	Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo
PNBEM	Política Nacional de Bem Estar do Menor
PNDH	Plano Nacional de Direitos Humanos
PSC	Prestação de Serviços à Comunidade
SAM	Serviço de Assistência ao Menor
SAMDU	Serviço de Assistência Médica Domiciliar de Urgência
SAS	Sistema de Atendimento Socioeducativo
SEDH	Secretaria de Direitos Humanos
SGD	Sistema de Garantia de Direitos
SINASE	Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
SJS	Sistema de Justiça e Segurança
SNIAS	Sistema Nacional de Informações sobre o Atendimento Socioeducativo
SUS	Sistema Único de Saúde
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>2 HISTÓRICO DA PROTEÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL</b> .....	13
2.1 PROTEÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL.....	13
2.2 DOCTRINA DA SITUAÇÃO IRREGULAR.....	17
2.3 DOCTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL.....	19
2.3.1 Princípio do Melhor Interesse do Menor.....	24
<b>3 MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS</b> .....	27
3.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DAS MEDIDAS PROTETIVAS.....	27
3.2 MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS EM ESPÉCIE.....	31
3.2.1 Advertência.....	34
3.2.2 Obrigação de Reparar o Dano.....	35
3.2.3 Prestação de Serviços à Comunidade.....	36
3.2.4 Liberdade Assistida.....	36
3.2.5 Medida de Semiliberdade.....	37
3.2.6 Internação.....	38
<b>4 SISTEMA NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO (SINASE)</b> ...	40
4.1 SISTEMA NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO: Disposições Gerais.....	40
4.2 COMPETÊNCIAS DO SINASE.....	43
4.3 PLANO NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO.....	46
4.4 PLANO INDIVIDUAL DE ATENDIMENTO (PIA).....	48
<b>5 CONCLUSÃO</b> .....	52
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	54

## 1 INTRODUÇÃO

No Brasil, a Política de Atendimento Socioeducativo ora vigente foi instituída em 2012, sob a denominação de Sistema de Atendimento Socioeducativo (SINASE), prevendo profundas mudanças na ótica do tratamento direcionado àquele adolescente que cometeu um ato infracional.

O referido sistema vem tornando possível uma maior efetivação das disposições contidas no Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (Lei nº 8.069/90), que por sua vez, foi elaborado observando o contido no art. 227, da Constituição Federal, configurando-se no diploma legal, que reconhece a criança e o adolescente como sujeitos titulares de direito.

No que diz respeito às medidas socioeducativas instituídas pelo ECA, existem seis modalidades, que são aplicadas levando em consideração as circunstâncias, a gravidade da infração e a capacidade de cumprimento.

O Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo foi instituído com objetivo de oferecer um melhor enfrentamento às situações de violência envolvendo adolescentes, tanto no que diz respeito à autoria do ato infracional, quanto ao fato de serem vítimas de violação de direitos, durante o período em que estão cumprindo medidas socioeducativas.

Em seu contexto, o SINASE reafirma a diretriz do ECA, que prioriza a natureza pedagógica das medidas socioeducativas. O referido sistema visa dar uma maior prioridade às medidas em meio aberto, deixando num segundo plano as restritivas de liberdade, que somente devem ser aplicadas em caráter de excepcionalidade e brevidade.

Assim, as considerações até então feitas sobre o SINASE e a importância que o mesmo possui no processo de uma maior efetivação dos direitos dos adolescentes, são motivos por demais significativos para justificarem a escolha do tema do presente trabalho, no qual adotou-se como procedimento metodológico a pesquisa bibliográfica, produzida a partir livros doutrinários e artigos científicos.

Partindo do que até agora foi exposto, através desta pesquisa procurou-se responder ao seguinte problema: É possível observar inovações significativas na operacionalização das novas regras referentes ao SINASE?

Deve-se resaltar que o presente trabalho tem por objetivo geral analisar detalhadamente a legislação, que impõe novas regras para o atendimento do adolescente em cumprimento de medida socioeducativa.

E, como específicos, estabeleceu-se os seguintes: mostrar como ocorreu o processo de transição do direito do menor, fundado na doutrina da situação irregular, para o direito da criança e do adolescente, que expressa a doutrina da proteção integral; avaliar as mudanças institucionais como propostas de aperfeiçoamento à política de proteção à criança e ao adolescente no Brasil; e analisar de que maneira está sendo implementada a segurança socioeducativa no Brasil após a instituição do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo.

Assim sendo, para atingir tais objetivos, o presente trabalho foi estruturado em três Capítulos distintos. No primeiro, abordar-se-á o surgimento da preocupação em relação à proteção de crianças e adolescentes, no Brasil, focalizando, inicialmente, o tratamento dispensado a estes, pelo Código Mello Matos, de 1927. Num segundo momento, se discute a adoção da doutrina da situação irregular e o processo de transição desta para a doutrina da proteção integral, com o advento da Constituição Federal de 1988, quando crianças e adolescentes foram elevados à condição de sujeitos titulares de direitos e o melhor interesse destes foi elevado à condição de princípio constitucional.

No segundo Capítulo, promover-se-á uma abordagem sobre as medidas socioeducativas, estabelecendo, a princípio, sua distinção das medidas protetivas, embora alguns princípios constitucionais possam ser aplicados a ambas. E, posteriormente, enumerou-se e descreveu-se as diferentes modalidades de medidas socioeducativas, focalizando com ênfase a natureza pedagógicas que estas possuem.

No último Capítulo abordar-se-á a estrutura e o funcionamento do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, bem como as competências atribuídas às diferentes esferas do poder público, em relação ao atendimento socioeducativo, na forma estabelecida pela Lei nº 12.594/2012. De forma sucinta, teceu-se alguns comentários sobre o Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo, objetivando mostrar a sua importância no que diz respeito ao processo de humanização do cumprimento das medidas socioeducativas. Para tanto, focalizou-se seus objetivos, bem com suas principais diretrizes. E, em seguida abordou-se o Plano Individual de Atendimento (PIA), enumerando-se os requisitos para a sua elaboração.

## 2 HISTÓRICO DA PROTEÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL

### 2.1 PROTEÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL: PRIMEIROS MARCOS

Durante muito tempo, praticamente não existiu nenhum tipo de assistência voltada para os jovens pobres no Brasil. As preocupações nesse sentido somente surgiram a partir da década de 1920, quando impulsionada pelas discussões que se promoviam no âmbito internacional, a sociedade brasileira passou a despertar nesse sentido.

Dissertando sobre o tratamento dado à criança pelo ordenamento jurídico brasileiro, no início do século XX, Irene Rizzini afirma que:

As leis de proteção à infância, desenvolvidas nas primeiras décadas do século XX no Brasil, também fazia parte de estratégias de educar o povo e sanear a sociedade. As leis visavam prevenir a desordem, à medida que ofereciam suporte às famílias nos casos em que não conseguissem conter os filhos insubordinados os quais poderiam ser entregues à tutela do Estado<sup>1</sup>.

Nota-se, portanto, que o objetivo da legislação existente no início do século XX não era o de proteger a criança, mas 'sanear a sociedade', livrando-a daqueles indivíduos que no futuro poderiam vir a lhe produzir algum mal ou prejuízo.

Informa ainda Irene Rizzini<sup>2</sup>, que em 1927 entrou em vigor o novo Código de Menores, que ficou conhecido como 'Código Mello Matos'. E, que tal diploma além de ser fundamentado na ordem social vigente naquela época, foi fortemente influenciado pelos documentos internacionais, a exemplo da Conferência de Organização Internacional do Trabalho (COIT), realizada em 1919 [que abordou a idade mínima para trabalho na indústria] e pela Carta da Liga das Nações Sobre a Criança, aprovada em Genebra, no ano de 1924.

Em resumo, o Código de Mello Matos inovou o ordenamento jurídico nacional, visto que absorveu as concepções voltadas para proteção à criança, fruto dos dois importantes eventos internacionais acima citados, assinalando o início de uma era no Brasil.

---

<sup>1</sup>RIZZINI, Irene. **O século perdido**: raízes históricas das políticas públicas para infância no Brasil. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2008, p. 68.

<sup>2</sup>Idem, idem.

Destacam Cristiane Corsini Medeiros Otenio; Marcelo Henrique Otenio e Érika Roberta Mariano que o Código de Menores de 1927, preocupou-se em consolidar a:

[...] organização da assistência social fragmentada entre o atendimento aos menores e outras iniciativas de proteção social para o atendimento da criança, na área do trabalho, na normatização de ações preventivas de saúde e assistência social e na obrigatoriedade do ensino fundamental<sup>3</sup>.

De forma significativa, o Código de Menores de 1927, alterou o tratamento direcionado ao menor no Brasil, criando as bases de um sistema de proteção. Por isso que é visto como sendo um marco no processo de construção do sistema de proteção à criança, visto que rompeu com a forma de tratamento até então dispensado à criança.

Entretanto, somente com a Constituição Federal de 1937 foi que a proteção à infância no Brasil adquiriu um real formato. Aquela Carta Constitucional ao ampliar o âmbito da *“proteção à infância, teve a preocupação de colocar assistência nos casos de carência do menor a encargo do Estado”*<sup>4</sup>.

Em tese, com a Constituição de 1937, passou-se a dispensar uma maior atenção à criança no Brasil e a dá-lhe um tratamento diferenciado. Ainda durante o governo Vargas, em 1942, foi instituído o Serviço de Assistência ao Menor (SAM), que, segundo Cristiane Corsini Medeiros Otenio; Marcelo Henrique Otenio e Érika Roberta Mariano, na verdade era:

[...] equiparado a um sistema penitenciário voltado ao menor de idade, que se destinava aos infratores penais na forma de reformatórios e casas de correção e aos menores carentes e abandonados como patronatos agrícolas e escolas de aprendizagem de ofícios urbanos<sup>5</sup>.

Levando em consideração a realidade brasileira daquela época, o Serviço de Assistência ao Menor atendia às necessidades do país, funcionando perfeitamente e cumprindo a finalidade para a qual foi implantado.

Abordando o processo de mudança social registrado no Brasil ainda na década de 1940, Munir Cury; Antônio Fernando Amaral Silva e Emílio García

---

<sup>3</sup>OTENIO, Cristiane Corsini Medeiros; OTENIO, Marcelo Henrique; MARIANO, Érika Roberta. Políticas públicas para criança no Brasil: O contexto histórico-social e da saúde. **Estação Científica Online**. Juiz de Fora, n. 06, Ago./Set. 2008, p. 5.

<sup>4</sup>Idem, idem.

<sup>5</sup>Idem, idem.

Mendez<sup>i</sup> afirmam que o governo federal teve a preocupação de criar algumas entidades, que passaram a oferecer assistência e educação básica às crianças e aos jovens do país. Foram elas:

- a) a Casa das Meninas;
- b) a Casa do Pequeno Jornaleiro;
- c) a Casa do Pequeno Lavrador;
- d) a Casa do Pequeno Trabalhador;
- e) a Fundação Darcy Vargas;
- f) a Legião Brasileira de Assistência (LBA).

Percebe-se, que embora vivendo-se um período ditatorial, registrou um grande avanço no que diz respeito à assistência social. Todas as instituições acima citadas tinham o objetivo de desenvolver um trabalho social. As denominadas 'casas das meninas e dos pequenos trabalhadores, jornaleiros e lavradores, além de proporcionarem o acolhimento também se preocupavam em desenvolver um processo educativo, voltado para a formação profissional.

Com a volta à constitucionalidade, o Brasil ganhou uma nova Constituição em 1946, que, de acordo com Cristiane Corsini Medeiros Otenio; Marcelo Henrique Otenio e Érika Roberta Mariano:

[...] manteve o cuidado com o menor que a Constituição de 1934 apresentava. O que realmente sofre alteração neste período é o pensamento da sociedade, que busca a implantação de uma política social, mas acaba tendo seus ideais destruídos pelo regime militar de 1964. Com a movimentação social e política deste período, a assistência da criança e do adolescente foi agraciada com a criação da Campanha Nacional de Merenda Escolar e do Serviço de Assistência Médica Domiciliar de Urgência (SAMDU)<sup>6</sup>.

O fim do Estado Novo trouxe uma mudança muito significativa para a sociedade brasileira, que despertou para as chamadas políticas sociais, objetivando assegurar mais direitos sociais. Entretanto, menos de vinte anos após Vargas deixar o poder, os militares implantaram uma outra ditadura, alterando o rumo do processo de evolução social. E novamente o Estado brasileiro desviou-se das políticas sociais e passou a promover o assistencialismo, instituindo o Serviço de Assistência Médica Domiciliar de Urgência (SAMDU) e a Campanha Nacional de Merenda Escolar.

---

<sup>6</sup>OTENIO; OTENIO; MARIANO. *Op. Cit.*, p. 5.



No que diz respeito à criança, o antigo SAM [criado na década de 1940] encontrava-se em decadência, sendo chamado pela sociedade de ‘sucursal do inferno’ e de ‘universidade do crime’<sup>7</sup>.

É importante assinalar que pouco tempo depois de implantar o regime ditatorial, o governo militar sancionou a Lei nº 4.513/64, que institui a Política Nacional de Bem Estar do Menor (PNBEM). Entretanto, sua preocupação não era o atendimento das reivindicações da sociedade, no que diz respeito à instituição de uma política social voltada para a promoção da criança.

Na concepção de Cristiane Corsini Medeiros Otenio; Marcelo Henrique Otenio e Érika Roberta Mariano, a PNBEM era:

Uma política assistencialista que visava à padronização das ações sobre o menor através de órgãos executores uniformes em conteúdo, método e gestão. O órgão nacional responsável pela aplicação da PNBEM era a Fundação Nacional de Bem Estar do Menor (FUNABEM), que se subdividia estadualmente nas Fundações Estaduais do Bem Estar do Menor (FEBEM)<sup>8</sup>.

Com a FEBEM, os militares objetivavam colocar um fim no trabalho desenvolvido pelo antigo SAM, que possuía um caráter correcional repressivo. Entretanto, essa ideia sucumbiu em pouco tempo. Toda a estrutura física do antigo SAM foi transferida para a FEBEM, incluindo equipamentos e pessoal. Noutras palavras, levou-se para o recém-criado órgão grande parte dos males do Serviço de Assistência ao Menor.

Avaliando esse quadro, Kátia Machado<sup>9</sup> afirma que na prática o que modificou-se foi apenas o nome do projeto, tendo em vista que o modelo de atendimento direcionado ao menor continuou o mesmo, utilizando-se da mesma repressão. E, em pouco a nova instituição passou a também ser denominada como ‘sucursal do inferno’.

Apesar das críticas formuladas contra a instituição da Política Nacional de Bem-Estar do Menor, esta é considerada como sendo “*um dos grandes marcos da história da institucionalização de crianças e adolescentes*”<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup>CURY; SILVA; MENDEZ. *Op. cit.*

<sup>8</sup>OTENIO; OTENIO; MARIANO. *Op. Cit.*, p. 5.

<sup>9</sup>MACHADO, Kátia. Conselhos tutelares e de direitos: em defesa da criança e do adolescente. **Radis Comunicação em Saúde**, Rio de Janeiro, n. 44, abr. 2006.

<sup>10</sup>DIAS, Maria Sara de Lima; SILVA, Rosana Soldi Briskida. O histórico de institucionalização de crianças e adolescentes. **Tuiuti: Ciência e Cultura**, n. 45, Curitiba, 2012, p. 182.

## 2.2 DOCTRINA DA SITUAÇÃO IRREGULAR

Três anos após instituir o regime ditatorial, os militares que governam o país através de Atos Institucionais, resolveram promulgarem uma Constituição em 1967, que passou a ser a quinta Carta republicana. Dentre as várias críticas que são feitas à Constituição Federal de 1967, destaca-se a redução da idade mínima para o trabalho, que passou de 14 para 12 anos, iniciativa esta que se configurou num verdadeiro retrocesso tanto em relação às constituições anteriores, quanto relação ao que era difundido no mundo interior, o que suscitou um acalorado debate<sup>11</sup>.

No entanto, a Constituição Federal de 1967 trouxe uma segunda modificação em relação à infância e à juventude: ela instituiu o ensino obrigatório e gratuito nos estabelecimentos oficiais de ensino, para as crianças na faixa etária dos 7 a 14 anos de idade<sup>12</sup>.

Assim, se por um lado, a redução da idade mínima para o trabalho contida na Constituição é vista com um retrocesso, a obrigatoriedade da promoção do ensino gratuito para a criança pode ser entendida como um avanço, visto que tal particularidade não foi contemplada pelas constituições anteriores.

Na década de 1970, os problemas relacionados à infância e adolescência, cresceram de forma assustadora, mostrando a necessidade de um novo Código de Menores, em substituição àquele de Mello Matos, datado de 1927, que ainda encontrava-se em vigor, com algumas alterações.

Assim, com o Código de Menores de 1979 (Lei Federal de nº 6.697/79), instituiu-se a doutrina do ‘menor em situação irregular’, dando:

[...] legalidade à intervenção do estatal sobre menores que fossem considerados como em situação irregular. Nesta época, o Código de Menores de 1979, não distinguia o menor infrator da criança negligenciada pela família, mas passavam da tutela da família para o juiz de menores que decidia seu destino de forma arbitrária. Este tinha o poder de retirar a criança dos pais, devolvê-la, ou determinar guarda para outra família, considerando a família biológica como incapaz de cuidar de suas crianças<sup>13</sup>.

Nota-se, que apesar da existência de várias medidas de assistência e proteção, objetivando a regularização da situação dos menores, havia um

---

<sup>11</sup>SANTOS JÚNIOR, José Pacheco dos. Trabalho rural infante-juvenil, lei e justiça no sudoeste da Bahia. **O Social em Questão**, v. 14, n. 25/26, p. 271-282, 2011.

<sup>12</sup>OTENIO; OTENIO; MARIANO. *Op. Cit.*, p. 8.

<sup>13</sup>DIAS, Maria Sara de Lima; SILVA, Rosana Soldi Briskida. *Op. cit.*, p.183.

verdadeiro processo de segregação. Enquanto que os menores abandonados eram encaminhados para os internatos, aqueles considerados infratores eram recolhidos aos institutos de detenção, instituídos pela FEBEM. Entretanto, em nenhum dos casos havia uma preocupação por parte do Estado em manter vínculos familiares. A razão para essa não preocupação era por demais simples: entendia-se que a situação irregular era causada pela família ou pela falta dela.

Complementando esse pensamento, José Ricardo Cunha destaca que após a publicação do Código de Menores de 1979, *“os menores considerados em situação irregular passam a ser identificados por um rosto muito concreto: são os filhos das famílias empobrecidas, geralmente negros ou pardos, vindos do interior e das periferias”*<sup>14</sup>.

É importante destacar que a chamada doutrina da situação irregular cedo começou a ser questionada. Ainda o início dos anos 80, o Brasil começou a passar por profundas transformações sociais, desencadeados após a publicação da Lei de Anistia, fato ocorrido em 1978. O país entra num chamado período de transição em busca da democracia e o regime militar chega ao seu final em 1985, quando um presidente civil é empossado<sup>15</sup>.

Ainda no início da década de 1980, ocorreu a implantação do ‘Projeto Alternativas de Atendimento a Meninos de Rua’, fruto de iniciativa do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), juntamente com a FUNABEM e o próprio Ministério da Previdência e Assistência Social, através da Secretaria de Ação Social. Iniciativa esta que viabilizou a realização em Brasília, no de 1984, do ‘I Seminário Latino-Americano de Alternativas Comunitárias de Atendimento a Meninas e Meninos de Rua’, oportunidade em que ficou patente que as políticas assistencialistas instituídas pelo Estado e voltadas para as crianças e os adolescentes eram ineficientes, correccionais e repressivas<sup>16</sup>.

De certo modo, após a realização do referido Seminário, ocorreu um fortalecimento do movimento em prol do amparo/proteção da criança e do adolescente. Nos estados e municípios foram criadas comissões de trabalhos

---

<sup>14</sup>CUNHA, José Ricardo. O estatuto da criança e do adolescente no marco da doutrina jurídica da proteção integral. **Revista da Faculdade de Direito Cândido Mendes**, Rio de Janeiro, v. 1, n.1, 1996, p. 98.

<sup>15</sup>SANTOS, Andréa Cristiana. A transição do regime militar para a democracia: o Partido Comunista do Brasil (PC do B) entre enlases e jogos da política. XXVI Simpósio Nacional de História - ANPUH, São Paulo, julho 2011. **Anais**.

<sup>16</sup>CURY; SILVA; MENDEZ. *Op. cit.*

voltadas para a discussão dos problemas enfrentados pelas crianças de rua, o que culminou com a criação da Coordenação Nacional do Movimento Meninas e Meninos de Rua, em 1985, que tornou-se responsável pela organização do 'I Encontro Nacional de Meninos e Meninas de Rua', em maio do ano seguinte, oportunidade em que segundo Cristiane Corsini Medeiros Otenio; Marcelo Henrique Otenio e Érika Roberta Mariano:

[...] foram debatidos assuntos como saúde, família, trabalho, escola, sexualidade e, principalmente e de maior relevância, foram às denúncias de violência realizadas pelos jovens. A violência não somente na sua expressão física, mas também a violência social contra seus pais, contra sua família, contra a sua moral e dignidade. Tal foi o grau de maturidade que estes jovens expressaram que a parcela ouvinte do Encontro despertou a consciência de que chegara a hora de lutar pelos direitos dessa infância e juventude que por si só era capaz de analisar e discutir a sua própria e dura realidade<sup>17</sup>.

Assim sendo, percebe-se o quanto significativo foi aquele Encontro, servindo para mudar completamente o pensamento da sociedade brasileira, que passou a compreender que a criança por sua fragilidade e necessidade de proteção, para que tivesse garantida de forma plena o seu desenvolvimento.

Avaliando os reflexos produzidos na sociedade e no ordenamento jurídico brasileiro, após a realização do 'I Encontro Nacional de Meninos e Meninas de Rua', Maria Sara de Lima Dias e Rosana Soldi Briski da Silva destacam que ao longo desse processo histórico ocorreu *“a elaboração de normas referente aos direitos à vida, saúde, cultura, esporte, lazer, dignidade, profissionalização, liberdade, ganhou expressão legal com a Constituição da República de 1988”*<sup>18</sup>.

Deve-se frisar que foi com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que ocorreu a consolidação da democracia no país. Com ela, inúmeros direitos sociais passaram a serem garantidos. No entanto, em relação às crianças e aos adolescentes, a maior contribuição proporcionada pela Carta Magna em vigor foi o acolhimento da Doutrina da Proteção Integral, transformando essa clientela em sujeitos titulares de direito, bem como de prioridade absoluta.

## 2.3 DOUTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL

<sup>17</sup>OTENIO; OTENIO; MARIANO. *Op. Cit.*, p. 8.

<sup>18</sup>DIAS, Maria Sara de Lima; SILVA, Rosana Soldi Briskida. *Op. cit.*, p.183.

As bases da doutrina da proteção integral começaram a ser estruturadas ainda na década de 1970. Várias organizações internacionais preocupadas com o tratamento dispensado às crianças e aos adolescentes, começaram a organizar movimentos e mesas de debates sobre o assunto, despertando a atenção da Organização das Nações Unidas, que em 1979, instituiu o 'Ano Internacional da Criança' e posteriormente, seis anos mais tarde, o 'Ano Internacional da Juventude'<sup>19</sup>.

Quando se celebrava o 'Ano Internacional da Juventude', ocorreu a aprovação por parte da ONU das 'Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude', através da Resolução 40/33, de 29 de novembro de 1985. E, quatro anos mais tarde aquela organização internacional aprovou a 'Convenção sobre os Direitos da Criança', reconhecendo uma série de direitos à criança e ao adolescente, priorizando a proteção integral da criança<sup>20</sup>.

Um ano antes da citada Convenção, o Brasil teve promulgada a sua nova Constituição Federal, concretizando o retorno ao regime democrático, trazendo em seu teor uma grande mudança, alterando de forma significativa a forma de como as crianças e adolescentes deveriam ser percebidos, assinalando em seu art. 227, que:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e a convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão<sup>21</sup>.

Assim, ao reconhecer a criança e o adolescente como sujeitos titulares de direitos, a Constituição Federal instituiu no ordenamento jurídico brasileiro a Doutrina da Proteção Integral, que também se faz visível em outros trechos

---

<sup>19</sup>NERI, Cristiano; OLIVEIRA, Luiz Carlos de. A doutrina da situação irregular e a doutrina da proteção integral: infância e adolescência sob controle e proteção do estado. II Simpósio Nacional de Educação. XXI Semana de Pedagogia, Infância, Sociedade e Educação. 13 a 15 de outubro 2010. **Anais**. Cascavel-PR: UNIOESTE, 2010.

<sup>20</sup>VERONESE, Josiane Rose Petry, RODRIGUES, Walkíria Machado. A figura da criança e do adolescente no contexto social: de vítimas a autores de ato infracional. In: VERONESE, Josiane Rose Petry, SOUZA, Marli Palma, MIOTO, Regina Célia Tamasso (Orgs.). **Infância e adolescência, o conflito comalei:algumasdiscussões**. Florianópolis: FUNJAB, 2001.

<sup>21</sup>BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. 12. ed. Belo Horizonte : Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2011, p. 150.

daquela Carta Magna, prescrevendo uma série de direitos que devem ser efetivados pelo Estado, pela sociedade e pela própria família. Ademais, levando em consideração que a Constituição brasileira em vigência foi aprovada em 1988, pode-se afirmar que o ordenamento jurídico pátrio adotou a Doutrina da Proteção Integral, antes mesmo da realização da Convenção Internacional dos Direitos da Criança.

Dissertando sobre esse avanço no ordenamento jurídico brasileiro, Mário Luiz Ramidoff faz o seguinte comentário:

Em que pese o fato de se ter politicamente adotado na Constituição da República de 1988 a doutrina da proteção integral antes mesmo da oficialização do conjunto de instrumentos legislativos internacionais - e dentre eles, em particular, a Convenção Internacional dos Direitos Humanos da Criança que é do ano de 1989 - percebe-se que intenso movimento popular brasileiro já havia ensejado (re) alinhamento democrático interno com as diversas dimensões humanitárias dos direitos mais mezinhos àquelas pessoas que se encontrassem na condição peculiar de desenvolvimento da personalidade<sup>22</sup>.

Ante ao exposto, percebe-se que a introdução da Doutrina da Proteção Integral no ordenamento jurídico brasileiro representa uma opção de natureza política e jurídica, resultante da nova concepção de democracia, instalada no país, concretizando, assim, um novo direito.

Nesse sentido, André Custódio afirma que:

A Constituição da República Federativa do Brasil e suas respectivas garantias democráticas constituíram a base fundamental do Direito da Criança e do Adolescente inter-relacionado os princípios e diretrizes da teoria da proteção integral, que por consequência provocou um reordenamento jurídico, político e institucional sobre todos planos, programas, projetos ações e atitudes por parte do Estado, em estreita colaboração com a sociedade civil, nos quais os reflexos se (re)produzem sobre o contexto sócio-histórico brasileiro<sup>23</sup>.

Com a introdução da Doutrina da Proteção Integral no ordenamento jurídico brasileiro, o Estado passou a ser obrigado a desenvolver ações e políticas públicas focalizadas, objetivando construir as condições para que os direitos estabelecidos na Constituição Federal passassem a ser efetivados. Desta forma,

---

<sup>22</sup>RAMIDOFF, Mário Luiz. **Direito da criança e do adolescente**: por uma abordagem jurídica-protetiva transdisciplinar. Tese (Doutorado em Direito) Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2007, p. 21.

<sup>23</sup>CUSTÓDIO, André. Teoria da proteção integral: pressuposto para compreensão do direito da criança e do adolescente. **Revista do Direito**, v. 29, p. 22-43, 2008. Disponível in: <http://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/viewFile/657>. Acesso: 10 jul 2014, p. 27.

as consequências produzidas por tal introdução não tiveram reflexos apenas no âmbito jurídico, elas também exigiram um reestruturamento do aparelho do Estado voltado para o acolhimento e promoção da criança e do adolescente, que a partir da vigência da atual Carta Magna passaram a ser reconhecidos como sujeitos titulares de direitos.

A introdução da Doutrina de Proteção Integral no ordenamento jurídico brasileiro proporcionou uma transição do Direito do Menor, fundado na Doutrina da Situação Irregular, para o Direito da Criança e do Adolescente, embasado na nova doutrina.

Comentando a importância desse processo de transição, Miguel M.Alves Lima afirma que:

Podemos então falar do Direito da Criança e do Adolescente como um novo modelo jurídico, isto é, um novo ordenamento de direito positivo, uma nova teoria jurídica, uma nova prática social (da sociedade civil) e institucional (do poder público) do Direito. O que importa, neste caso, é perceber que desde a criação legislativa, passando pela produção do saber jurídico, até a interpretação e aplicação a situações concretas, este Direito impõe-nos o inarredável compromisso ético, jurídico e político com a concretização da cidadania infanto-juvenil<sup>24</sup>.

O Direito da Criança e do Adolescente desencadeado a partir das disposições contidas no art. 227, da Constituição Federal possui uma abordagem principiológica, estabelecendo um caráter de natureza sistemática dupla, pois, ao mesmo tempo em que se apresenta como um sistema de princípios e regras, garante uma série de direitos fundamentais.

Ainda na concepção de André Custódio :

A ideia central da proteção integral à criança e ao adolescente foi capaz de articular uma teoria própria em determinado momento histórico, porque conseguiu ao mesmo tempo conjugar necessidades sociais prementes aos elementos complexos que envolveram mudança de valores, princípios, regras e neste contexto conviver com a perspectiva emancipadora do reconhecimento dos direitos fundamentais à criança e ao adolescente<sup>25</sup>.

Em decorrência da introdução do princípio da prioridade absoluta, a criança e o adolescente passaram a ter um tratamento jurídico especial, de forma que

---

<sup>24</sup>LIMA, Miguel M.Alves. **O direito da criança e do adolescente** :fundamentos para uma abordagem principiológica. Tese (Doutorado em Direito). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001, p. 29.

<sup>25</sup>CUSTÓDIO, André. *Op. cit.*, p. 29.

todos os mecanismos usados e respaldados anteriormente passaram a ser considerados irregulares. Diante dessa realidade, foi aprovado o Estatuto da Criança e do Adolescente, que entrou em vigor no início do segundo semestre de 1990.

Transcorridos vinte meses após a promulgação da Constituição de 1988, ainda se encontrava em vigor o Código Menorista, aprovado em 1979 e considerado como sendo o principal instrumento norteador da doutrina da situação irregular.

Assim, para corrigir essas distorções veio o Estatuto da Criança e do Adolescente, aprovado pela Lei nº 8.069 de 13 de julho de 1990, observando as disposições contidas no art. 227 da Constituição Federal, promulgada em 1988. A importância deste estatuto reside no fato de que ele reforçando o papel da família na vida da criança e do adolescente, determinando que a atenção desta é um elemento imprescindível dentro do processo de proteção integral<sup>26</sup>.

Definido com sendo um instrumento legal fundamentado na Declaração Universal dos Direitos Humanos, na Convenção Internacional dos Direitos da Criança, o Estatuto da Criança e do Adolescente visa o atendimento das necessidades básicas das crianças e dos adolescentes.

Ele é fruto de amplas discussões nacionais, realizadas em diversos setores da sociedade organizada, configurando-se num *“instrumento de luta pelos direitos das crianças e adolescentes, seres humanos em desenvolvimento e dependentes das ações dos adultos”*<sup>27</sup>.

É importante frisar que com o ECA, tanto as crianças quanto os adolescentes passaram a gozar de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, estabelecidos pela Constituição Federal de 1988. Com a vigência do ECA, face à sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, crianças e adolescentes passaram a ter prioridade absoluta no atendimento de suas necessidades biopsicossociais.

Assim, em relação aos direitos da criança e do adolescente, que passaram a ter um novo tratamento no ordenamento jurídico brasileiro, tornando-se sujeitos

---

<sup>26</sup> DIMENSTEIN, Gilberto. **O cidadão de papel: a infância e adolescência e os direitos humanos no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Ática, 2002.

<sup>27</sup> RIGGIO, Elizabeth Wanderley; CASTRO, Humberto de. O estatuto da criança e do adolescente e a comunicação: o direito ao respeito. **Metrocamp Pesquisa**, v. 1, n. 2, jul./dez. 2007, p. 119.



de direitos, pode-se dizer que o ECA inovou, visto que também passou a exigir da sociedade que se respeitasse os direitos por ele reconhecido.

### 2.3.1 Princípio do Melhor Interesse do Menor

O princípio do menor interesse possui suas origens do direito inglês, mais precisamente no instituto do *'parens patriae'*, entendido como sendo uma prerrogativa que o rei utilizava quando queria *"proteger aqueles que não poderiam fazê-lo em causa própria"*<sup>28</sup>.

Dissertando sobre as origens do mencionado princípio, o jurista Paulo Lôbo afirma que o mesmo:

Foi recepcionado pela jurisprudência norte-americana em 1813, no caso *Common wealth v. Addicks*, no qual a Corte da Pensilvânia afirmou a prioridade do interesse de uma criança em detrimento dos interesses dos pais. No caso, a guarda da criança foi atribuída à mãe, acusada de adultério, já que este era o resultado que contemplava o melhor interesse daquela criança, dadas as circunstâncias<sup>29</sup>.

Desta forma, constata-se que trata-se de um princípio que vem sendo aplicado há mais de dois séculos no continente americano, demonstrando que o bem estar da criança deve sempre prevalecer sobre os demais interesses, independentemente das partes envolvidas direta ou indiretamente no conflito.

Mariana Sant'Ana Miceli destaca que:

Na qualidade de princípio, o melhor interesse da criança foi expresso na Convenção Internacional dos Direitos da Criança de 1989, ainda que outros documentos internacionais anteriores já assinalassem a necessidade de uma especial proteção à infância<sup>30</sup>.

Fruto de uma iniciativa da ONU, a Convenção Internacional dos Direitos da Criança (CIDC) realizou-se em 1989, transformando-se num grande marco dos direitos humanos da criança, partindo do princípio que passou a reconhecer criança como sendo um sujeito titular de direitos, a quem também deve ser sempre garantido uma proteção integral.

---

<sup>28</sup> PEREIRA, Tânia da Silva. Da adoção. In: DIAS, Maria Berenice; PEREIRA, Rodrigo da Cunha (coords.). **Direito de família e o novo código civil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 42.

<sup>29</sup> LÔBO, Paulo. **Direito civil: famílias**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 75.

<sup>30</sup> MICELI, Mariana Sant'Ana. Por uma visão crítica do direito da criança e do adolescente. **Revista Estudos Jurídicos UNESP**, Franca, v. 14, n. 20, 2010, p. 286.

Assim, ao tratar dos interesses desses novos titulares de direitos, a mencionada Convenção, em seu art. 3º, ressalta que *“todas as ações relativas às crianças, levadas a efeito por autoridades administrativas ou órgãos legislativos, devem considerar, primordialmente, o interesse maior da criança”*<sup>31</sup>.

Direta ou indiretamente, em todo o seu texto, a CIDC faz referência ao princípio do melhor interesse da criança, estabelecendo várias obrigações para os Estados signatários desta Convenção. Estes, assumiram o compromisso de introduzirem o ‘princípio do melhor interesse do menor, em seus ordenamentos jurídicos. No caso do Brasil, que ratificou este diploma internacional em 1990, é oportuno lembrar que princípio já se encontrava garantido pela Constituição Federal de 1988, em seu art. 227.

Percebe-se, portanto, que o mencionado princípio nada mais é do que um reflexo da doutrina da proteção integral, que contida no texto constitucional deu uma grande valorização legislativa à família, reconhecendo a necessidade da existência dos laços afetivos para que esta se consolide, deixando num segundo plano os fatores biológicos, privilegiando sua preservação enquanto instituição, para a qual, a paz domiciliar deve ser assegurada.

Na concepção do professor Guilherme Calmon Nogueira da Gama:

O princípio do melhor interesse da criança e do adolescente representa importante mudança de eixo nas relações paterno-materno-filiais, em que o filho deixa de ser considerado objeto para ser alçado a sujeito de direito, ou seja, a pessoa humana merecedora de tutela do ordenamento jurídico, mas com absoluta prioridade comparativamente aos demais integrantes da família de que ele participa. Cuida-se, assim, de reparar um grave equívoco na história da civilização humana em que o menor era relegado a plano inferior, ao não titularizar ou exercer qualquer função na família e na sociedade, ao menos para o direito<sup>32</sup>.

Quando analisa a citação em epígrafe, verifica-se que o princípio do melhor interesse da criança possui uma natureza reparatória. Antes, ignorados pelo próprio ordenamento jurídico, crianças e adolescentes eram considerados objetos. A definição da dignidade da pessoa humana como epicentro de todo o ordenamento jurídico brasileiro alterou de forma significativa essa concepção,

---

<sup>31</sup> DOLINGER, Jacob. **Direito internacional privado**: a criança no direito internacional. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 83.

<sup>32</sup> GAMA, Guilherme Calmon Nogueira da. **Princípios constitucionais de direito de família**: guarda compartilhada à luz da Lei 11.698/08, família, criança, adolescente e idoso. São Paulo: Atlas, 2008, p. 80.

transformando crianças e adolescentes em sujeitos titulares de direitos, quando elevou o melhor interesse da criança à condição de princípio constitucional.

Abordando a utilização desse princípio no ordenamento jurídico brasileiro, Paulo Lôbo (2011, p. 75-76) faz o seguinte comentário:

[...] A criança é o protagonista principal, na atualidade. No passado recente, em havendo conflito, a aplicação do direito era mobilizada para os interesses dos pais, sendo a criança mero objeto da decisão. O juiz deve sempre, na colisão da verdade biológica com a verdade socioafetiva, apurar qual delas contempla o melhor interesse dos filhos, em cada caso, tendo em conta a pessoa em formação<sup>33</sup>.

Antes da vigência da Constituição Federal de 1988, prevalecia os interesses dos pais, simplesmente porque a criança não era reconhecida como um sujeito possuidor de direitos. Atualmente, levando em consideração o princípio do melhor interesse do menor, o magistrado tem a obrigação de decidir sempre observando este princípio, garantindo à criança as condições ideais para o seu desenvolvimento.

Ainda segundo Paulo Lôbo:

O princípio parte da concepção de ser a criança e o adolescente como sujeitos de direitos, como pessoas em condição peculiar de desenvolvimento, e não como mero objeto de intervenção jurídica e social quando em situação irregular, como ocorria com a legislação anterior sobre os 'menores'. Nele se reconhece o valor intrínseco e prospectivo das futuras gerações, como exigência ética de realização de vida digna para todos<sup>34</sup>.

Nota-se, portanto, que com a aplicação do princípio ora em comento, a condição de que a criança e o adolescente são seres de desenvolvimento não pode ser ignorada. Com isso, se busca garantir a existência das gerações futuras, partindo do princípio que 'a criança de hoje é o cidadão de amanhã'. Titulares de direitos, às crianças e aos adolescentes é assegurado um tratamento prioritário, em cumprimento ao disposto no art. 227 da Carta Política brasileira.

---

<sup>33</sup> LÔBO, Paulo. *Op. cit.*, p. 75.

<sup>34</sup> *Idem*, *idem*.

### 3 MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS

#### 3.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DAS MEDIDAS PROTETIVAS

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) teve a preocupação de apresentar uma distinção entre as medidas socioeducativas e as medidas protetivas, levando em consideração as situações em que cada uma pode ser aplicada.

De acordo com Ministério Público do Estado de Minas Gerais:

Em tese, as medidas protetivas são para a situação de risco social e pessoal, e as medidas socioeducativas são para as situações de prática de ato infracional. O tipo de ato infracional praticado, consideradas as circunstâncias em que ocorreu somada à personalidade do agente, indica qual deve ser a melhor medida socioeducativa, sem prejuízo da aplicação ao caso concreto das medidas protetivas<sup>35</sup>.

Com base no exposto e como o próprio nome expressa, as medidas protetivas visam proteger a criança de todo e qualquer risco, enquanto que as socioeducativas possuem um caráter de intervenção, objetivando 'reeducar' o adolescente, garantindo-lhe condições para uma vida em sociedade. No entanto, ambas possuem como fundamento a doutrina da proteção, apresentada no art. 227, da Carta Magna em vigor e apresentada em todo o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Quando trata da aplicabilidade das medidas de proteção, o ECA assim se expressa:

Art. 98. As medidas de proteção à criança e ao adolescente são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos nesta lei forem ameaçados ou violados:  
I - por ação ou omissão da sociedade ou do Estado;  
II - por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável;  
III - em razão de sua conduta<sup>36</sup>.

Na forma demonstrada, as medidas de proteção somente são aplicadas mediante os registros das situações descritas no art. 98, do Eca. Sempre que se registrar a omissão por parte do Estado, da sociedade ou da família, o magistrado

---

<sup>35</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS (MP-MG). **Medidas socioeducativas**. Belo Horizonte: MP-MG, 2012, p. 15.

<sup>36</sup> BRASIL. **Estatuto da criança e do adolescente**. 7. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2010, p. 61.

levando em consideração a necessidade de se promover a proteção da criança, aplicará as medidas de proteção. Até mesmo o comportamento apresentado pela criança, desde que coloque em risco à sua vida ou a de terceiros, bem como venha a comprometer o seu desenvolvimento, ensejará a aplicação desse tipo de medida.

Ainda no que diz respeito às medidas de proteção, necessário também se observar as disposições contidas nos arts. 99 e 100, do ECA quando determinam:

Art. 99. As medidas previstas neste capítulo poderão ser aplicadas isolada ou cumulativamente, bem como substituídas a qualquer tempo.

Art. 100. Na aplicação das medidas levar-se-ão em conta as necessidades pedagógicas, preferindo-se aquelas que visem ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários<sup>37</sup>.

Assim sendo, é a necessidade apresentada pela criança que determinará a forma com as medidas de proteção serão aplicadas, se isoladas ou cumulativamente. À medida que a necessidade que enseja a aplicação de determinada medida foi atendida, o magistrado poderá estabelecer a aplicação de uma outra medida, sempre com vista à promoção do desenvolvimento integral da criança, em respeito à sua condição como sujeito titular de direitos.

Destaca-se que com base no ECA, as medidas de proteção foram elaboradas com base numa série de princípios, que contemplam desde a proteção integral e prioritária ao interesse superior da criança e do adolescente.

É importante ressaltar que tais princípios norteadores encontram-se apresentados no parágrafo único do art. 100, do ECA. Para um melhor entendimento, o Quadro 1, apresenta tais princípios bem como a descrição de cada um de forma sintetizada.

**Quadro 1 - Princípios norteadores das medidas de proteção**

<b>PRINCÍPIOS</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>
Condição da criança e do adolescente como sujeitos de direitos	Crianças e adolescentes são os titulares dos direitos, tanto na Constituição Federal como ECA e outras leis.
Proteção integral e prioritária	A interpretação e aplicação de toda e qualquer norma deve ser voltada à proteção integral e prioritária dos direitos de que crianças e adolescentes.
Responsabilidade primária e solidária do	A plena efetivação dos direitos assegurados a crianças e a adolescentes, salvo nos casos expressamente

<sup>37</sup> BRASIL. **Estatuto da criança e do adolescente** (Lei nº 8.069/90), p. 62.

poder público	ressalvados, é de responsabilidade primária e solidária das três esferas de governo.
Interesse superior da criança e do adolescente	A intervenção deve atender prioritariamente aos interesses e direitos da criança e do adolescente.
Privacidade	A promoção dos direitos e proteção da criança e do adolescente deve ser efetuada no respeito pela intimidade, direito à imagem e reserva da sua vida privada.
Intervenção precoce	A intervenção das autoridades competentes deve ser efetuada logo que a situação de perigo seja conhecida.
Intervenção mínima	Deve ser exercida exclusivamente pelas autoridades e instituições cuja ação seja indispensável à efetiva promoção dos direitos e à proteção da criança e do adolescente.
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.
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	Deve ser dada prevalência às medidas que mantenham a criança e o adolescente ou reintegrem na sua família natural ou extensa ou a integração numa 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	A criança e o adolescente, em separado ou na companhia dos pais, de responsável ou de pessoa por si indicada, têm direito a ser ouvidos e a participar nos atos e na definição da medida de promoção dos direitos e de proteção.

Fonte: Brasil (2010, p. 62-64), adaptado.

Com base no Quadro 1, verifica-se que vários são os princípios que norteiam a aplicabilidade das medidas de proteção, previstas no ECA. Parte destes princípios encontra-se esboçadas nos arts. 15, 16, inciso II e 17, do próprio diploma em comento, bem como em outros dispositivos. É importante destacar que alguns dos princípios elencados no parágrafo único do art. 100 acima transcritos também norteiam a aplicação das medidas socioeducativas. Convém também ressaltar que parte destes princípios possui como fundamento a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, aprovada em 1989.

As medidas de proteção encontram-se relacionadas no art. 101, do ECA, que assim expressa:

Art. 101. Verificada qualquer das hipóteses previstas no art. 98, a autoridade competente poderá determinar, dentre outras, as seguintes medidas:

- I - encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade;
- II - orientação, apoio e acompanhamento temporários;
- III - matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental;
- IV - inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente;
- V - requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial;
- VI - inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos;
- VII - acolhimento institucional;
- VIII - inclusão em programa de acolhimento familiar;
- IX - colocação em família substituta<sup>38</sup>.

Quando se analisar o artigo acima transcrito, verifica-se que são várias as medidas de proteção que podem ser aplicadas pelo magistrado, em respeito à condição das crianças como ser humano em desenvolvimento. No entanto, é importante deixar claro, que em momento algum a aplicação de uma medida de proteção pode absolver um caráter burocrático. Não se pode encaminhar uma criança para um programa de atendimento qualquer, sem, contudo, identificar qual o seu problema.

É importante ressaltar que algumas crianças exigem um atendimento individualizado, podendo, inclusive, demandar intervenções múltiplas, fato que demonstra a necessidade de uma intervenção promovida por equipe interprofissional.

Assim sendo, para o melhor cumprimento das disposições contidas no ECA em relação às medidas de proteção, o magistrado antes de anunciar a sua decisão poderá ouvir a opinião de uma equipe multiprofissional. E, em face do juízo apresentado, buscar a melhor forma de intervir no problema apresentado ou vivenciado pela criança.

Já em relação às medidas socioeducativas estas podem ser aplicadas, inclusive, retirando do adolescente a sua liberdade, internando-o num estabelecimento educacional, conforme será demonstrado no item a seguir.

---

<sup>38</sup> BRASIL. **Estatuto da criança e do adolescente** (Lei nº 8.069/90), p. 64.

### 3.2 MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS EM ESPÉCIE

As disposições contidas no ECA deixam claro que as medidas socioeducativas são destinadas exclusivamente aos adolescentes, quando acusados da prática de algum ato infracional. E, que para a aplicação de uma medida desse porte, deve-se levar em consideração à idade do agente, quando da configuração do ato infracional, em extinto cumprimento ao que determina o art. 104, do ECA.

Desta forma, para se compreender melhor o que venha a ser uma medida socioeducativa, é importante conceituar ato infracional, na forma apresentada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. Este, pode ser entendido como sendo *“toda conduta que a Lei (Penal) tipifica como crime ou contravenção, se praticada por criança ou adolescente”*<sup>39</sup>.

Assim sendo, com base no ECA, o ato infracional absolve um caráter extrapenal, dizendo respeito unicamente a conduta praticada pelo adolescente, quando em conflito com a lei.

Na concepção de Olimpio Souto Maior:

[...] para o adolescente autor de ato infracional a proposta é de que, no contexto da proteção integral, receba ele medidas socioeducativas (portanto, não punitivas) tendentes a interferir no seu processo de desenvolvimento, objetivando melhor compreensão da realidade e efetiva integração social<sup>40</sup>.

Verifica-se, assim, que as medidas socioeducativas foram estruturadas observando os princípios que fundamentam a doutrina da proteção integral, absolvida pela Constituição Federal e expressa em vários dispositivos contidos no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Dissertando sobre a aplicabilidade das medidas socioeducativas, Murillo José Digiácomo e Ildeara Amorim Digiácomo ressaltam que:

[...] embora pertençam ao gênero ‘sanção estatal’ (decorrentes da não conformidade da conduta do adolescente a uma norma penal proibitiva ou

<sup>39</sup> DIGIÁCOMO, Murillo José; DIGIÁCOMO, Ildeara Amorim. **Estatuto da criança e do adolescente anotado e interpretado**. seis ed. Curitiba: Ministério Público do Estado do Paraná/Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Criança e do Adolescente, 2013, p. 155.

<sup>40</sup> SOUTO MAIOR, Olimpio. Medidas socioeducativas. In: CURY, Munir (Coord.). **Estatuto da criança e do adolescente comentado**: comentários jurídicos e sociais. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 378.



impositiva), não podem ser confundidas ou encaradas como penas, pois têm natureza jurídica e finalidade diversas. Enquanto as penas possuem um caráter eminentemente retributivo/punitivo, as medidas socioeducativas têm um caráter preponderantemente pedagógico, com preocupação única de educar o adolescente acusado da prática de ato infracional, evitando sua reincidência<sup>41</sup>.

Pelo demonstrado, uma medida socioeducativa não pode se configurar como uma pena. Como seu próprio nome expressa, trata-se de uma intervenção estatal que possui uma natureza e uma finalidade educativa. Seu caráter pedagogia denuncia que através de sua aplicação, o Estado espera que o adolescente infrator seja reeducado para o convívio em social. Logo, os termos reclusão ou detenção não podem ser associados ao adolescente infrator, simplesmente porque a este não se aplica as disposições contidas no Código Penal.

As medidas socioeducativas são elencadas no art. 112, do ECA que assim expressa:

Art. 112. Verificada a prática de ato infracional, a autoridade competente poderá aplicar ao adolescente as seguintes medidas:

- I - advertência;
- II - obrigação de reparar o dano;
- III - prestação de serviços à comunidade;
- IV - liberdade assistida;
- V - inserção em regime de semiliberdade;
- VI - internação em estabelecimento educacional;
- VII - qualquer uma das previstas no art. 101, I a VI<sup>42</sup>.

É importante destacar que o ECA, em seu art. 112, § 1, quando trata da medida socioeducativa afirma que esta será aplicada ao adolescente, levando “*em conta a sua capacidade de cumpri-la, as circunstâncias e a gravidade da infração*”<sup>43</sup>.

Noutras palavras, não é somente a natureza do ato infracional que determinará o tipo de medida socioeducativa há ser aplicada ao adolescente. As circunstâncias em que esse ato foi praticado, bem com a capacidade do adolescente são também observadas, num estrito respeito ao princípio da proteção integral.

---

<sup>41</sup> DIGIÁCOMO; DIGIÁCOMO. Op. cit., p. 163.

<sup>42</sup> BRASIL. **Estatuto da criança e do adolescente** (Lei nº 8.069/90), p. 71-72.

<sup>43</sup> Idem, p. 72.

Promovendo uma leitura dogmática, crítica e constitucional sobre as medidas sócioeducativas, Marcos Antonio Santos Bandeira deixa bem claro que:

As medidas socioeducativas [...] devem pautar-se fundamentalmente, na adoção pedagógica de mecanismos de inclusão social, que seja capaz de introjetar, no jovem ainda em formação, valores que penetrem na sua centelha divina, aumentando a sua autoestima, ampliando os seus horizontes e a sua condição de sonhar com a grande possibilidade que é a vida<sup>44</sup>.

É importante destacar que na execução das medidas socioeducativas deve-se priorizar a adoção de mecanismos que promovam a inclusão social e que sejam capazes de contribuir para a formação do adolescente, considerando que este ainda se encontra em processo de formação. Assim sendo, tais medidas deve também contempla uma dimensão pedagógica.

Por outro lado, de acordo com Ministério Público do Estado de Minas Gerais:

A aplicação das medidas socioeducativas, portanto, representa a intervenção estatal, focada na problemática da conduta desviante e antissocial, sem, contudo, deixar-se de observar os direitos que são garantidos aos adolescentes, face à condição de pessoas em desenvolvimento que dependem, material e emocionalmente, do mundo adulto<sup>45</sup>.

Assim sendo, embora se configure como uma intervenção do Estado na vida do adolescente, a medida socioeducativa não deixa de considerar a natureza antissocial do ato promovido por este e leva e consideração os direitos como pessoa humana, que são mantidos apesar da gravidade do ato cometido.

Objetivando um melhor entendimento, o Quadro 2 apresenta as condições de aplicabilidade das medidas socieducativas.

**Quadro 2 - Condições de Aplicabilidade das Medidas socioeducativas**

<b>MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS</b>	<b>CONDIÇÃO DE APLICABILIDADE</b>
Advertência	- Índícios suficientes da autoria - Prova da materialidade
Obrigação de reparar o dano	- Provas suficientes da autoria - Provas suficientes da materialidade

<sup>44</sup> BANDEIRA, Marcos Antônio Santos. **Atos infracionais e medidas socioeducativas**: uma leitura dogmática, crítica e constitucional. Ilhéus: Editus, 2006, p. 137-138.

<sup>45</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Op. cit., p. 15.

Prestação de serviço à comunidade	- Provas suficientes da autoria - Provas suficientes da materialidade
Liberdade assistida	- Provas suficientes da autoria - Provas suficientes da materialidade
Inserção em regime de semiliberdade	- Provas suficientes da autoria - Provas suficientes da materialidade
Internação em estabelecimento educacional	- Provas suficientes da autoria - Provas suficientes da materialidade
Qualquer das medidas protetivas elencadas no art. 101 de I a IV.	- Identificada situação de ameaça ou violação dos direitos consagrados no ECA

Fonte: (MP-MG, 2012, p. 16).

Quando se analisa o Quadro 2, verifica-se que as medidas socioeducativas elencadas pelo ECA, exigem determinadas condições para a sua aplicação. No que diz respeito às medidas de inserção em regime de semiliberdade; internação em estabelecimento educacional, liberdade assistida, obrigação de reparar o dano e prestação de serviço à comunidade, estas exigem como condições de aplicabilidade a existência de provas suficientes da autoria, bem como da materialidade. Já a advertência basta os indícios suficientes da autoria e a prova da materialidade.

Por outro lado, a aplicabilidade das medidas protetivas está condicionada aos registros de situações de ameaça ou violação dos direitos, na forma demonstrada no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Entretanto, deve-se ressaltar, que independentemente da medida socioeducativa aplicada ao adolescente, esta *“levará em conta a sua capacidade de cumpri-la, as circunstâncias e a gravidade da infração”*, conforme estabelece o próprio ECA, em seu art. 112, § 1<sup>o</sup><sup>46</sup>.

### 3.2.1 Advertência

A advertência se apresenta como sendo a primeira das medidas socioeducativas elencadas no ECA, através de seu art. 112. Sua descrição é apresentada no art. 15, do mencionado diploma.

De acordo com o jurista Marcos Antônio Santos Bandeira:

A medida socioeducativa da advertência é destinada ao adolescente que praticou um ato infracional de menor potencial ofensivo, ou seja, praticou

<sup>46</sup> BRASIL. **Estatuto da criança e do adolescente** (Lei nº 8.069/90), p. 72.

um ato de pouca lesividade ou de natureza leve, que merece uma reprovação mais branda. Entende-se que o ato de 'advertir', 'admo-estar' está inserido numa relação de poder, objetivando, em última análise, orientar ou conduzir o adolescente em conflito com a lei a redirecionar o seu comportamento para o modelo exigido pelo sistema social dominante. Constitui uma das medidas socioeducativas mais tradicionais da história de nosso país, pois já era prevista no Código Mello Mattos<sup>47</sup>.

Quando se analisa a citação acima, verifica-se que a advertência, enquanto instituto penal não é algo novo no ordenamento jurídico brasileiro. Trata-se que algo que remota ao Código Mello Mattos, aprovado em 1927 e que até o presente esteve vinculado ao tratamento jurídico dispensado ao adolescente que comete uma infração do tipo leve.

Acrescentam Murillo José Digiácomo e Ildeara Amorim Digiácomo que:

A advertência é a única das medidas socioeducativas que pode ser executada diretamente pela autoridade judiciária. O Juiz deve estar presente à audiência admonitória, assim como o representante do Ministério Público e os pais ou responsável pelo adolescente, devendo ser este ser alertado das consequências da eventual reiteração na prática de atos infracionais e/ou do descumprimento de medidas que tenham sido eventualmente aplicadas cumulativamente. Os pais ou responsável deverão ser também orientados e, se necessário, encaminhados ao Conselho Tutelar para receber as medidas previstas no art. 129, do ECA, que se mostrarem pertinentes<sup>48</sup>.

É importante ressaltar que a presença do adolescente, bem como de seus pais ou responsáveis, se faz necessário em cumprimento ao princípio da obrigatoriedade da informação, que é consignado no ECA, através de seu art. 100, parágrafo único. Por outro lado, se o magistrado achar necessário, poderá encaminhar os pais ou responsáveis pelo adolescente ao Conselho Tutelar, para posterior acompanhamento e orientações que o caso requeira.

### 3.2.2 Obrigação de Reparar o Dano- ORD

A obrigação de reparar o dano constitui-se na segunda medida socioeducativa relacionada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. Sua descrição encontra-se no art. 114, do mencionado diploma:

---

<sup>47</sup> BANDEIRA, Marcos Antônio Santos. *Op. cit.*, p. 141.

<sup>48</sup> DIGIÁCOMO; DIGIÁCOMO. *Op. cit.*, p. 171.

Art. 114 - Em se tratando de ato infracional com reflexos patrimoniais, a autoridade poderá determinar, se for o caso, que o adolescente restitua a coisa, promova o ressarcimento do dano, ou, por outra forma, compense o prejuízo.

Parágrafo único - Havendo manifesta impossibilidade, a medida poderá ser substituída por outra adequada<sup>49</sup>.

É importante ressaltar que essa medida não pode ser comparada à indenização civil. Tal medida deve ser cumprida pelo adolescente, restituindo o objeto de forma direta ou indireta, através de sua entrega ou de algo equivalente, tanto em forma de bem material ou em dinheiro. A necessidade da reparação do dano ser cumprida pelo adolescente configura-se numa forma da medida socioeducativa cumprir sua função pedagógica.

### 3.2.3 Prestação de Serviços à Comunidade - PSC

Quando comparada às duas medidas anteriormente abordadas, a prestação de serviços à comunidade absorver um caráter de maior severidade. Sua descrição encontra-se no art. 117 do ECA, que assim expressa:

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 assistências, 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 dias úteis, de modo a não prejudicar a frequência à escola ou à jornada normal de trabalho<sup>50</sup>.

Quando ao adolescente foi estabelecido o cumprimento da prestação de serviços à comunidade, deve-se levar em consideração suas aptidões. Entretanto, em momento algum este deve ser submetido a atividades proibidas por lei ao adolescente trabalhador, como também a atividades degradantes ou humilhantes. Sua condição como pessoa humana deve ser sempre respeitada. Por outro lado, mesmo cumprindo a prestação de serviços à comunidade o adolescente infrator não pode ter a sua mão de obra explorada. Ademais, o cumprimento dessa deve ter um cunho pedagógico de forma eminentemente.

---

<sup>49</sup> BRASIL. **Estatutodacriançaedoadolescente** (Lei nº 8.069/90), p. 73.

<sup>50</sup> Idem, idem.

### 3.2.4 Liberdade Assistida - LA

Por sua vez, a medida de liberdade assistida é abordada inicialmente no art. 118, do Estatuto da Criança e do Adolescente, dispositivo este, onde *in verbis*, lê-se:

Art. 118. A liberdade assistida será adotada sempre que se afigurar a medida mais adequada para o fim de acompanhar, auxiliar e orientar o adolescente.

§ 1º A autoridade designará pessoa capacitada para acompanhar o caso, a qual poderá ser recomendada por entidade ou programa de atendimento.

§ 2º 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<sup>51</sup>.

Percebe-se que a liberdade assistida possui um cunho eminentemente pedagógico. Ela não retira do adolescente em conflito a sua liberdade. No entanto, coloca-o sob supervisão de uma pessoa capacitada. Seu prazo mínimo é de seis meses, podendo ser revogada ou prorrogada. E, quando necessário, substituída por medida socioeducativa.

Na concepção do jurista Marcos Antônio Santos Bandeira, a liberdade assistida submete o adolescente em conflito com a lei “à *construção de um verdadeiro projeto de vida permeado pela liberdade, voluntariedade, senso de responsabilidade e controle do poder público*”<sup>52</sup>.

Deve-se também destacar que tal medida possui um caráter compulsório. Ao aplicar tal medida, o magistrado leva em consideração as provas, depoimentos, documentos e demais dados constantes dos autos, a exemplo de relatório apresentado por equipe interdisciplinar.

### 3.2.5 Medida de Semiliberdade - MSL

A medida de semiliberdade somente será aplicada quando as obrigações contidas no art. 94 do ECA encontram-se garantidas, devendo se dar em completa observância aos serviços existentes na localidade onde o adolescente em conflito

---

<sup>51</sup> BRASIL. **Estatuto da criança e do adolescente** (Lei nº 8.069/90), p. 74.

<sup>52</sup> BANDEIRA, Marcos Antônio Santos. *Op. cit.*, p. 152.

com a lei possua residência. A aplicabilidade dessa medida encontra-se regulamentada pelo art. 120, do diploma em comento, que expressa:

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<sup>53</sup>.

A semiliberdade pode ser equiparada à medida de internação, uma vez que se concretiza com o internamento do adolescente. Entretanto, este não tem a sua liberdade completamente limitada. Para o cumprimento desta medida, que não exige prazo determinado, exige-se o processo de escolarização, bem como o desenvolvimento de ações que levem à profissionalização de seu cumpridor.

Dito com outras palavras, a medida de semiliberdade pode ser definida como sendo uma proposta *“centrada na realização de atividades externas, em sua maioria, no âmbito da comunidade, portanto, em meio aberto: atividades educacionais, laborais, culturais, recreativas, etc.”*<sup>54</sup>

É importante registrar que esse tipo de medida socioeducativa atende as disposições contidas nas Regras Mínimas para Administração da Justiça de Menores de Beijing, constituindo-se, assim, numa *“alternativa ao regime de internamento que priva, parcialmente, a liberdade do adolescente, colocando-o em contato com a comunidade”*<sup>55</sup>.

Desta forma, a medida em comento não retira o adolescente do convívio. Apenas limita a sua liberdade. O que se espera com essa medida é que o adolescente tenha a oportunidade de refletir sobre seu comportamento, bem como sobre seus atos, sentido o que poderá perder, caso volte a praticar algum outro ato infracional.

### 3.2.6 Internação

Em relação à medida de internação, esta encontra-se disciplinada através de cinco artigos do Estatuto da Criança e do Adolescente, mais precisamente do

<sup>53</sup> BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente** (Lei nº 8.069/90), p. 75.

<sup>54</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. *Op. cit.*, p. 20.

<sup>55</sup> BANDEIRA, Marcos Antônio Santos. *Op. cit.*, p. 164.

art. 121 ao 125. Tal medida deve ter natureza breve e ser aplicada em caráter de excepcionalidade. É, portanto, o que determina o art. 121, do ECA, que tem o seguinte teor:

Art. 121. A internação constitui medida privativa da liberdade, sujeita aos princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.

§ 1º Será permitida a realização de atividades externas, a critério da equipe técnica da entidade, salvo expressa determinação judicial em contrário.

§ 2º A medida não comporta prazo determinado, devendo sua manutenção ser reavaliada, mediante decisão fundamentada, no máximo a cada seis meses.

§ 3º Em nenhuma hipótese o período máximo de internação excederá a três anos.

§ 4º Atingido o limite estabelecido no parágrafo anterior, o adolescente deverá ser liberado, colocado em regime de semiliberdade ou de liberdade assistida.

§ 5º A liberação será compulsória aos vinte e um anos de idade.

§ 6º Em qualquer hipótese a desinternação será precedida de autorização judicial, ouvido o Ministério Público<sup>56</sup>.

Quando se analisa o artigo acima transcrito, verifica-se que a medida de internação não possui prazo determinado, necessita de avaliação a cada seis meses, deve respeitar a condição do adolescente enquanto ser humano em desenvolvimento. E, seu prazo máximo será de três, quando o adolescente em conflito com a lei, passará para a semiliberdade.

Explicam Murillo JoséDigiácomo e Ildeara AmorimDigiácomo que:

Medida privativa de liberdade por excelência, a internação somente deverá ser aplicada em casos extremos, quando, comprovadamente, não houver possibilidade da aplicação de outra medida menos gravosa, devendo sua execução se estender pelo menor de tempo possível. Mesmo tendo decretada sua internação, o adolescente pode, a princípio, realizar atividades fora da unidade socioeducativa, de acordo com a proposta pedagógica do programa em execução e a critério da equipe técnica respectiva, independentemente de autorização judicial<sup>57</sup>.

Assim sendo, a excepcionalidade é a regra para a aplicação da medida de internação. Esta será aplicada em último caso. Quando a possibilidade da realização de atividades fora da unidade onde o adolescente foi internado, somente será proibida mediante decisão judicial devidamente fundamentada.

<sup>56</sup> BRASIL. **Estatuto da criança e do adolescente** (Lei nº 8.069/90), p. 75-76.

<sup>57</sup> DIGIÁCOMO; DIGIÁCOMO. *Op. cit.*, p. 169.



## 4 SISTEMA NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO (SINASE)

### 4.1 SISTEMA NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO: DISPOSIÇÕES GERAIS

O Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo é a instância que promove o acompanhamento/monitoramento da aplicação das medidas socioeducativas aos adolescentes, em todo o país.

De acordo com o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA):

É o conjunto ordenado de princípios, regras e critérios, de caráter jurídico, político, pedagógico, financeiro e administrativo, que envolve desde o processo de apuração de ato infracional até a execução de medidas socioeducativa. Este sistema nacional inclui os sistemas estaduais, distrital e municipais, bem como, todas as políticas públicas, planos e programas específicos de atenção a esse público<sup>58</sup>.

Na forma demonstrada, o SINASE é a instância que acompanha toda a ação de infração, relacionada ao adolescente e trata-se de um sistema compostos de subsistemas (estaduais, distritais e municipais), operando sempre em conjunto, visando à promoção e a efetivação dos direitos da criança do adolescente.

Afirmam Franciela Félix de Carvalho Monte e outros autores que:

O SINASE foi elaborado por órgãos integrantes do Sistema de Garantia de direitos, em comemoração aos 16 anos da publicação do Estatuto da Criança e do adolescente e busca responder à questão central de como devem ser enfrentadas as situações de violência que envolvem adolescentes autores de atos infracionais ou vítimas de violação de direitos, no cumprimento de medidas socioeducativas<sup>59</sup>.

É importante destacar que da elaboração do SINASE, além do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), participaram a Secretaria de Direitos Humanos e o Fundo das Nações Unidas (UNICEF). Por outro lado, verifica-se que o SINASE já nasceu com uma grande missão, que é a de oferecer respostas a questões relacionadas à violência desencadeada por

---

<sup>58</sup> CONANDA/SEDH, 2006, p. 23.

<sup>59</sup> MONTE, Franciela Félix de Carvalho; SAMPAIO, Leonardo Rodrigues; ROSA FILHO, Josemar Soares; BARBOSA, Laila Santana. Adolescentes autores de atos infracionais: psicologia moral e legislação. **Psicologia & Sociedade**, v. 23, n. 1, 2011, p. 128.

adolescente em conflito com a Lei, que se encontrem cumprindo alguma medidas socioeducativa.

Acrescenta o Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MP-MG, 2012, p. 28), que o SINASE *“foi desenvolvido em franco processo democrático, envolvendo diversas personalidades que atuam no Sistema de Garantias de Direito”*.

Partindo do exposto, o SINASE pode ser entendido como um conjunto de mecanismos voltados para garantir a proteção da criança. Ele reafirma as diretrizes do ECA, levando em consideração a pedagógica das medidas socioeducativas. Trata-se de um sistema inspirado nos acordos internacionais sobre direitos humanos, objetivando promover a valorização da criança e do adolescente, que o Brasil na condição de país membro da ONU, tornou-se signatário, em especial na área dos direitos da criança e do adolescente.

Na concepção de Ricardo Oliveira Rotondano:

O SINASE vem a normatizar o que já está disposto no ECA, que é um atendimento baseado nos direitos humanos para os adolescentes autores de ato infracional. Ele preconiza a necessidade de se priorizar as medidas em meio aberto (prestação de serviços à comunidade e liberdade assistida), obviamente, respeitando a gravidade do ato cometido pelo adolescente. Com o SINASE, foram lançadas as diretrizes para o reordenamento arquitetônico e pedagógico, necessários para a adequada ressocialização dos adolescentes em cumprimento de medida<sup>60</sup>.

Nesse sentido, a finalidade básica do SINASE é estabelecer parâmetros para que o atendimento ao adolescente em conflito com a lei seja feito de forma humanizada, contribuindo, assim, para a ressocialização desse adolescente, e, ao mesmo tempo, para seu pleno desenvolvimento, levando em consideração os aspectos físicos, morais e psicológicos.

Em sua política de atendimento, o SINASE, de acordo com Marcos Antônio Santos Bandeira:

[...] demonstra prioridade às medidas em meio aberto (PSC e LA), em detrimento das restritivas de liberdade (Semiliberdade e Internação), haja vista que estas últimas somente devem ser aplicadas em caráter de excepcionalidade e brevidade. Trata-se de estratégia que busca reverter a tendência crescente de internação dos adolescentes, bem como

---

<sup>60</sup> ROTONDANO, Ricardo Oliveira. **Breves considerações sobre o SINASE**: sistema nacional de atendimento socioeducativo, 2011. Disponível em: <http://www.reid.org.br/arquivos/00000235-13-09-rotondano.pdf>. Acesso: 20 jul 2014, p. 163.

confrontar a sua eficácia invertida, uma vez que se tem constatado que a elevação do rigor das medidas não tem melhorado substancialmente a inclusão social dos egressos do sistema socioeducativo<sup>61</sup>.

Desta forma, a estratégia do SINASE é desenvolver ações que reduzam o número de internações de adolescente, que tem se mostrado bastante crescente nos últimos anos. Nessas ações é priorizado o processo educativo uma assistência médica-social. Com a SINASE vem se priorizando a municipalização dos programas de meio aberto.

Para tanto, vêm sendo constituídas redes de apoio nas comunidades, objetivando fortalecer as instituições que promovem o acolhimento ou a internação, respectivamente, de crianças e adolescentes. Outra medida do SINASE é a regionalização dos programas de privação de liberdade, visando garantir aos adolescentes que cumprem tais medidas, o direito à convivência familiar e comunitária.

É importante destacar que por força de Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012, o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo passou a ter melhor definidas as suas finalidades e competências. De forma efetiva, com a mencionada lei, o SINASE passou por uma completa reestruturação. E, ela apresentou o seguinte conceito para o mencionado Sistema, em seu art. 1º, § 1º, nos seguintes termos:

Entende-se por SINASE o conjunto ordenado de princípios, regras e critérios 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 atendimentos a adolescentes em conflito com a lei<sup>62</sup>.

Pelo demonstrado, com a Lei nº 12.594/2012, o SINASE passou a ser constituído pelos sistemas estaduais e municipais, distribuindo assim competências, numa forma de assegurar e garantir direitos.

Na concepção de Jimenez et al. (2012), dois aspectos fortemente contribuíram para essa nova definição do SINASE. Foram eles:

a) o cenário quase que anárquico das unidades da federação em relação ao sistema socioeducativo previsto no ECA;

---

<sup>61</sup> BANDEIRA, Marcos Antônio Santos. *Op. cit.*, p. 79.

<sup>62</sup> BRASIL. **Estatuto da criança e do adolescente**: Lei nº 8.069/90 atualizado com a Lei nº 12.010 de 2009, inclusa Lei nº 12.594 de 2012 (SINASE). 3. ed. Florianópolis: TJSC/ CEIJ, 2013a, p. 118.

b) o descompasso entre o plano legal e o plano das práticas voltadas para o atendimento do adolescente em conflito com a lei.

Fruto de uma ampla mobilização, o SINASE pode ser visto como um recurso legal, através do qual são assegurados direitos consolidados no ordenamento jurídico pátrio aos adolescentes em conflito com a lei<sup>63</sup>.

Deve-se também frisar que a história do SINASE pode ser dividida em duas etapas distintas: antes e depois da Lei nº 12.594/2012. Inicialmente, em 2006, o Conselho Nacional dos Direitos da criança e do Adolescente (CONANDA), mediante a aprovação da Resolução nº 119, estabeleceu o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, definindo uma estrutura e um conjunto de atribuições, que prevaleceram em vigor até a edição da mencionada lei.

Para que o SINASE pudesse cumprir melhor seus objetivos, a Lei nº 12.594/2012 alterou a forma de execução das medidas socioeducativas, apresentando novos conceitos, enumerando fontes para o financiamento desse processo executivo, reconhecendo que o público alvo dessas medidas é complexo e ao mesmo tempo importante.

## 4.2 COMPETÊNCIAS DO SINASE

Além de fiscalizar os atos infracionais até a aplicação das medidas socioeducativas, o SINASE tem também a missão de promover uma articulação entre os órgãos integrantes do Sistema de Garantias de Direito, objetivando garantir aos adolescentes em conflito com a lei uma assistência nas áreas de educação e de saúde, sendo esta última promovida através do Sistema Único de Saúde (SUS).

Informa o jurista Marcos Antônio Santos Bandeira que o SINASE “*define os princípios e parâmetros da ação e gestão pedagógicas das medidas socioeducativas*”<sup>64</sup>.

Deve-se também ressaltar que a Lei nº 12.594/2012, em relação ao SINASE, estabeleceu competência para as três esferas do poder público, ou seja, federal, estadual e municipal.

---

<sup>63</sup> JIMENEZ, Luciene; JESUS, Neusa Francisca de; MALVASI, Paulo Artur; SALLA, Fernando. Significados da nova lei do SINASE no sistema socioeducativo. **Revista Brasileira Adolescência e Conflitualidade**, v. 6, p.1-18,2012.

<sup>64</sup> BANDEIRA, Marcos Antônio Santos. *Op. cit.*, p. 164.

No que diz respeito às competências da União, a mencionada Lei estabelece que:

Art. 3º Compete à União:

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

II - elaborar o Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo, 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;

IV - instituir e manter o Sistema Nacional de Informações sobre o Atendimento Socioeducativo, 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;

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;

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

VIII - financiar, com os demais entes federados, a execução de programas e serviços do SINASE; e

IX - garantir a publicidade de informações sobre repasses de recursos aos gestores estaduais, distrital e municipais, para financiamento de programas de atendimento socioeducativo<sup>65</sup>.

Com base no exposto, a Política Nacional de Atendimento Socioeducativo é formulada, coordenada e executada pela União, a quem também compete a missão de Elaborar o Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo. Cabe também à União a tarefa de estabelecer diretrizes voltadas para a organização das unidades e programas de atendimento socioeducativo, existentes no país.

Quando se analisa o artigo acima transcrito, verifica-se que à União também cabe a missão de financiar a execução dos programas e serviços que integram o SINASE, em parceria com o demais entes da Federação. Ela também deve promover um completo acompanhamento dos Sistemas de Atendimento Socioeducativo, divulgando informações que contribuam para o melhor funcionamento possível desses sistemas.

Por sua vez, as competências dos Estados em relação ao Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, foram definidas através do art. 4º, da Lei nº 12.594/2012, cujo teor é o seguinte:

---

<sup>65</sup> BRASIL. **Estatuto da criança e do adolescente**: Lei nº 8.069/90 atualizado com a Lei nº 12.010 de 2009, inclusa Lei nº 12.594 de 2012 (SINASE). 3. ed. Florianópolis: TJSC/ CEIJ, 2013a, p. 119-120.

Art. 4º Compete aos Estados:

- I - formular, instituir, coordenar e manter Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo, respeitadas as diretrizes fixadas pela União;
- II - elaborar o Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo em conformidade com o Plano Nacional;
- III - criar, desenvolver e manter programas para a execução das medidas socioeducativas de semiliberdade e internação;
- .....
- ..
- V - estabelecer com os Municípios formas de colaboração para o atendimento socioeducativo em meio aberto;
- .....
- ..
- VIII - garantir defesa técnica do adolescente a quem se atribua prática de ato infracional;
- .....
- .
- 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<sup>66</sup>.

Assim sendo, além de cofinanciar os programas e ações do SINASE, em parceria com a União e os Municípios, aos Estados cabe à missão de manter Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo, elaborar seus Planos de Atendimento Socioeducativo, com também suplementar financeiramente os municípios, para que estes tenham condições de ofertar de programas que privilegiem as medidas de semiliberdade.

Em seu art. 5º, a Lei nº 12.594/2012 apresenta as competências dos municípios em relação aos SINASE, afirmando que:

Art. 5º Compete aos Municípios:

- I - formular, instituir, coordenar e manter o Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo, respeitadas as diretrizes fixadas pela União e pelo respectivo Estado;
- II - elaborar o Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo, em conformidade com o Plano Nacional e o respectivo Plano Estadual;
- III - criar e manter programas de atendimento para a execução das medidas socioeducativas em meio aberto;
- IV - editar normas complementares para a organização e funcionamento dos programas do seu Sistema de Atendimento Socioeducativo;
- 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; 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

<sup>66</sup> BRASIL. **Estatuto da criança e do adolescente**: Lei nº 8.069/90 atualizado com a Lei nº 12.010 de 2009, inclusa Lei nº 12.594 de 2012 (SINASE). 3. ed. Florianópolis: TJSC/ CEIJ, 2013a, p. 121-122.

aqueles destinados a adolescente a quem foi aplicada medida socioeducativa em meio aberto (BRASIL, 2013a, p. 123)<sup>67</sup>.

Pelo exposto, aos municípios cabe a missão de trabalharem de forma articulada com os Estados, observando as diretrizes fixadas pela União e pelo Estado do qual faz parte. Assim sendo, estes também devem criar seus sistemas de atendimento socioeducativo, bem como seus planos municipais de atendimento socioeducativo, editando normas complementares e aderindo aos Sistemas Nacional e Estadual de Atendimento Socioeducativo.

Quando se analisa as competências da União, dos Estados e dos Município, de forma conjunta, verifica-se que a Lei nº 12.594/2012 preocupou-se não somente em dá uma nova estrutura ao SINASE. Ela também contemplou a forma de financiamento do mencionado sistema, os critérios para a transferência derecursos, destinados à manutenção dos serviços de atendimento socioeducativos, primando pela intersetorialidade.

#### 4.3 PLANO NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO

No que diz respeito ao Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo, deve-se ressaltar que este teve sua elaboração coordenada pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Em sua primeira versão, o PNAS apresenta um conjunto de ações que deverão ser realizadas no decênio de 2013 a 2022.

Destaca a própria Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República que:

O Plano 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<sup>68</sup>.

---

<sup>67</sup> Idem, p. 123.

<sup>68</sup> BRASIL. *Op. cit.*, 2013b, p. 7.

Logo, percebe-se que o PNAS incorpora um conjunto de determinações e princípios, que foram contemplados pela Constituição Federal e pelo ECA, bem como através da IX Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, do Plano Decenal dos Direitos da Criança e do Adolescente e Plano Nacional de Direitos Humanos III (PNDH-III).

Acrescenta Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, que o PNAS encontra-se estruturado a partir dos seguintes princípios:

1. Os adolescentes são sujeitos de direitos, entre os quais a presunção da inocência.
2. Ao adolescente que cumpre medida socioeducativa deve ser dada proteção integral de seus direitos.
3. Em consonância com os marcos legais para o setor, o atendimento socioeducativo deve ser territorializado, regionalizado, com participação social e gestão democrática, intersetorialidade e responsabilização, por meio da integração operacional dos órgãos que compõem esse sistema<sup>69</sup>.

Desta forma, constata-se que o primeiro princípio que norteia o PNAS vai de encontro às disposições contidas na Constituição Federal, quando, ao instituir a dignidade da pessoa humana como epicentro de todo o ordenamento jurídico brasileiro, reconheceu o adolescente como sujeitos titulares de direitos. O segundo por sua vez, contempla o contido no art. 227 da mesma Carta Magna, que diz respeito à doutrina da proteção integral. E, o terceiro, contempla a intersetorialidade, valorizando a gestão compartilhada dos Sistemas de Atendimento Socioeducativo.

Deve-se frisar que o Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo possui dezenove diretrizes, dentre as quais pode-se destacar as seguintes:

- Garantia da qualidade do atendimento socioeducativo de acordo com os parâmetros do SINASE.  
.....  
..
- 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.
- Criar mecanismos que previnam e mediem situações de conflitos e estabelecer práticas restaurativas.  
.....  
.
- 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.

<sup>69</sup> BRASIL. *Op. cit.*, 2013b, p. 9.



- .....
- ..
- Garantir o acesso a programas de saúde integral .
  - Garantir ao adolescente o direito de reavaliação e progressão da medida socioeducativa.
- .....
- ..
- Garantir ao adolescente de reavaliação e progressão da medida socioeducativa<sup>70</sup>.

Assim sendo, constata-se que o Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo contempla o adolescente em todos os seus aspectos. Suas diretrizes garantem ao adolescente em conflito com a lei uma série de direitos, que dizem respeito à saúde, à educação, à sexualidade e à profissionalização, dentre outros direitos.

Por outro lado, deve-se assinalar que o mencionado Plano encontra-se estruturado a partir de quatro eixos operativos, que contemplam a gestão, a qualificação do atendimento, a participação e autonomia das/dos adolescentes, bem como os Sistemas de Justiça e Segurança<sup>71</sup>.

#### 4.4 PLANO INDIVIDUAL DE ATENDIMENTO (PIA)

A Lei nº 12.594/2004 contempla, em seu art. 52, o Plano Individual de Atendimento (PIA), que diz respeito ao cumprimento das medidas socioeducativas relacionadas à prestação de serviços à comunidade e, à liberdade assistida, como também à semiliberdade e a internação. O mencionado dispositivo ressalta que:

Art.52- .....

Parágrafo único. O PIA deverá contemplar a participação dos pais ou responsáveis, os quais têm o dever de contribuir com o processo ressocializador do adolescente, sendo esses passíveis de responsabilização administrativa, nos termos do art. 249 da Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), civil e criminal<sup>72</sup>.

Quando se analisa as disposições acima transcritas, verifica-se que o Plano Individual de Atendimento privilegia a manutenção dos laços familiares, com o objetivo de facilitar o processo de ressocialização do adolescente, de forma que a

<sup>70</sup> BRASIL. *Op. cit.*, 2013b, p. 9-10.

<sup>71</sup> *Idem*, p. 10.

<sup>72</sup> BRASIL. *Op. cit.*, 2013a, p. 143.

ausências dos pais ou responsáveis, pode ensejar em responsabilização, tanto penal quanto civil.

Ainda de acordo com o texto da Lei nº 12.594/2012:

Art. 54. Constarão do plano individual, no mínimo:

I - os resultados da avaliação interdisciplinar;

II - os objetivos declarados pelo adolescente;

III - a previsão de suas atividades de integração social e/ou capacitação profissional;

IV - atividades de integração e apoio à família;

V - formas de participação da família para efetivo cumprimento do plano individual; e

VI - as medidas específicas de atenção à sua saúde<sup>73</sup>.

No processo de elaboração desse instrumento, a participação dos pais nesse processo é importante porque o PIA é elaborado por uma equipe técnica, na presença destes e do próprio adolescente, oportunidade em que serão acordadas as metas que deverão ser cumpridas pelo adolescente, evitando assim, que este reincida na prática de ato infracional.

Com base no exposto, constata-se que o PIA pode ser apresentado com sendo um instrumento que estabelece para o adolescente um novo plano de vida, garantindo seus direitos individuais e sociais.

Corroborando com esse pensamento, Flávio Américo Frasseto e outros autores afirmam que como instrumento de instrumento de trabalho, o PIA de ser dinâmico e flexível<sup>74</sup>.

Essa flexibilidade destina-se a facilitar os replanejados necessários ao longo do cumprimento das medidas socioeducativas, garantindo não só o cumprimento desta, mas acima de tudo condições para que o adolescente passe a viver em sociedade de forma digna.

Complementando esse pensamento, acrescenta o Centro de Estudos Avançados de Governo e Administração Pública da Universidade de Brasília (CEAG,2012) que o objetivo maior do PIA é garantir uma abordagem individual, levando em consideração as singularidades de cada adolescente, sendo deixado de lado suas histórias de vida.

---

<sup>73</sup> BRASIL. *Op. cit.*, 2013a, p. 143.

<sup>74</sup> FRASSETO, Flávio Américo; GUARA, Isa Maria Rosa; BOTARELLI, Adalberto; BARONE, Rosa Elisa Mirra. Gênese e desdobramentos da LEI12594/2012: reflexos na ação socioeducativa. **Revista Brasileira Adolescência e Conflitualidade**,v. 1, p.19-72,2012.

Por outro lado, Flávio Américo Frasseto e outros autores (2012, p. 39), ressalta que o PIA:

[...] serve para definir as condições de escolha e de orientação que se apresentam nas etapas-chave da existência. Em relação à adolescência, tal projeto se objetiva como projeto de orientação e inserção profissional, sobre o projeto de vida, refere-se a um projeto de maior prazo, de natureza mais familiar, que diz respeito à adoção de um modelo de vida<sup>75</sup>.

O PIA é um projeto orientador, que serve de norte aquele adolescente que por ventura tenha praticado um ato infracional. Ele retrata a vida do adolescente, enfocando sua individualidade, fazendo-o refletir e a reconstruir sua própria história. Ademais, tal documento pode ser considerado como o instrumento que determina não somente o lugar do adolescente que cumpre uma medida socioeducativa, como também o lugar que seus pais devem ocupar nesse processo.

A Lei nº 12.594/2012 que aborda o processo de elaboração do PIA, também acrescenta que:

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, individuais ou coletivas, das quais o adolescente poderá participar; e  
III-a fixação das metas para o alcance de desenvolvimento de atividades externas<sup>76</sup>.

Após o ingresso do adolescente no PA, a instituição acolhedora, através de sua equipe técnica tem até 45(quarenta e cinco) para elaborar o PIA. Quando se tratar da prestação de serviços à comunidade, esse prazo é reduzido para até 15 dias.

A mencionada lei ainda preceitua que:

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<sup>77</sup>.

---

<sup>75</sup>Idem, p. 39.

<sup>76</sup>BRASIL. *Op. cit.*, 2013a, p. 143.

<sup>77</sup>Idem, 2013a, p. 144.

Desta forma, quando da elaboração do PIA, acesso aos autos relativos à apuração do Ato Infracional, poderá ser facultado ao dirigente da unidade que está promovendo o atendimento socioeducativo ou aos membros da equipe técnica, envolvida no mencionado processo de elaboração. Esse acesso objetivo proporcionar um maior conhecimento sobre a pessoa do adolescente e a partir desse conhecimento, traçar as formas necessárias ao seu acompanhamento.

Em síntese, o PIA destina-se a contribuir com o processo de ressocialização, com o fortalecimento dos laços familiares, fazendo com que o adolescente se desvincule dos atos infracionais.

Entretanto, questionando a maneira com a maioria dos PIA são elaborados, o professor Paulo Artur Malvasi ressalta que:

Numa proposição ideal, os adolescentes e suas famílias pactuariam os passos, os possíveis obstáculos e as estratégias de ação. Até hoje, entretanto, a experiência concreta tem mostrado que instrumentos de gestão, como o PIA, ficam sob o poder exclusivo dos técnicos, psicólogos e assistentes sociais. Os adolescentes têm permanecido, em muitos casos, apenas como objeto de intervenção<sup>78</sup>.

Assim sendo, embora a lei expresse que na elaboração do PIA, significativa deva ser a participação dos adolescentes e sua família, nem sempre isto acontece. Talvez, a falta de preparo por parte dos profissionais envolvidos nesse processo seja a principal razão para isto. Quanto qualificados, tais profissionais antes esclarecem aos adolescentes, bem como aos seus pais ou responsáveis, os motivos da elaboração do PIA, suas implicações, etc. E, que tais sujeitos possuem direito de voz.

A prática de um ato infracional gera a imposição de deveres, nascendo, assim, obrigações para seu autor. No entanto, como ao adolescente infrator somente podem ser aplicadas medidas socioeducativas, a perspectiva educativa deve ser contemplada na elaboração do PIA, lembrando que essa perspectiva exige *“diretrizes, metodologias, conhecimentos técnicos pedagógico, da realidade social, dos conteúdos, a contextualização do universo cultural dos adolescentes”*<sup>79</sup>

---

<sup>78</sup>MALVASI, P.A. A gestão de programas socioeducativos e a voz do sujeito de direitos: um olhar antropológico. In: LIBERATI, Wilson Donizeti. (org.). **A gestão da política de direitos ao adolescente em conflito com a lei**. São Paulo: Letras jurídicas, 2012, p. 87.

<sup>79</sup>JIMENEZ et al. *Op. cit.*, p. 6.

## CONCLUSÃO

Na atualidade, o maior desafio focado pelo Direito da Criança e do Adolescente no Brasil, diz respeito ao ato infracional. Trata-se de assunto bastante complexo, de natureza multifatorial que ainda carrega consigo velhas concepções trazidas que são ainda reflexos da doutrina jurídica da situação irregular consubstanciada, que norteou antigo Código de Menores de 1979, já revogado.

Fazendo uma retrospectiva histórica, verifica-se que com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a doutrina da proteção integral foi incorporada ao ordenamento jurídico pátrio, elevando crianças e adolescentes à condição de sujeitos titulares de direitos, merecedores da tutela do ordenamento jurídico, reconhecendo-os como pessoas que por se encontrarem num estado peculiar de desenvolvimento, precisam de uma inteira proteção.

Posteriormente, através da Lei 8.069, de 13 de julho de 1990, foi aprovado o Estatuto da Criança e do Adolescente, que, por sua vez foi inspirado na Convenção Internacional dos Direitos da Criança, promovida pela Organização das Nações Unidas, que trouxe uma série de princípios norteadores dos direitos deste público como o princípio do melhor interesse do menor e que também contempla a doutrina jurídica da proteção integral.

Em 2004, a Secretaria Especial de Direitos Humanos apoiada pela UNICEF, num trabalho conjunto com o Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente, sistematizou e apresentou a proposta do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, que foi instituído com o objetivo de promover uma ação educativa voltada para o adolescente que estivesse cumprindo medida socioeducativa, independentemente de sua natureza por serem vítimas de violação de direito.

Lamentavelmente, tem se percebido que os rigores das medidas de internação têm contribuído para aumentar a inclusão social e agravar os problemas relacionados aos adolescentes no país, contrariando tudo que foi pensado quando da criação do SINASE que visa diminuir o tão crescente números de internações que vemos hoje.

Através da presente pesquisa pode-se perceber que o SINASE também foi inspirado nos acordos internacionais sobre direitos humanos, principalmente,

utilizando aquelas os suportes normativos que contemplam os direitos da criança e do adolescente.

Pode-se perceber que o sistema nacional de atendimento socioeducativo possui as competências atribuídas as diferentes esferas do poder público e que seu funcionamento e estrutura estão regulamentados pela Lei 12.594\2012, destaca-se também o Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo que objetiva o processo de humanização do cumprimento das medidas socioeducativas, também o PIA, plano individual de atendimento como instrumento de gestão de suma importância no processo de ressocialização e inclusão social e familiar do adolescente que está em cumprimento de medidas.

Para a implantação do PIA é necessário a superação de desafios. No entanto, em momento pode-se ignorar que os adolescentes que cumprem MSE, necessitam da atenção do Estado. Por outro lado, a fragilidade e a fragmentação das políticas públicas, reduzem as chances desse problema ser incluída na agenda de urgências dessas políticas públicas e sociais, deixando, assim, de serem contemplado um número considerável de adolescentes em conflito com a lei.

Pode-se, portanto constatar que o SINASE, com o cumprimento completo das disposições contidas no ECA e como apoio institucional dos organismos do Estado, o SINASE poderá contribuir para a redução do crescente número de internação de adolescentes, que se tem registrado no Brasil nos últimos anos.

## REFERÊNCIAS

BANDEIRA, Marcos Antonio Santos. **Atos infracionais e medidas socioeducativas**: uma leitura dogmática, crítica e constitucional. Ilhéus: Editus, 2006.

BRASIL. **Estatuto da criança e do adolescente**. 7. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2010.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. 12. ed. Belo Horizonte : Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2011

BRASIL. **Estatuto da criança e do adolescente**: Lei nº 8.069/90 atualizado com a Lei nº 12.010 de 2009, inclusa Lei nº 12.594 de 2012 (SINASE). três ed. Florianópolis: TJSC/ CEIJ, 2013a.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Secretaria de Direitos Humanos (SDH). **Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo: Diretrizes e eixos operativos para o SINASE**. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2013b.

CUNHA, José Ricardo. O estatuto da criança e do adolescente no marco da doutrina jurídica da proteção integral. **Revista da Faculdade de Direito Cândido Mendes**, Rio de Janeiro, v. 1, n.1, p. 92-99, 1996.

CURY, Munir; SILVA, Antônio Fernando Amaral; MENDEZ, Emílio García (coords.) **Estatuto da criança e do adolescente comentado**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

CUSTÓDIO, André Teoria da proteção integral: pressuposto para compreensão do direito da criança e do adolescente. **Revista do Direito**, v. 29, p. 22-43, 2008. Disponível in: <http://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/viewFile/657>. Acesso: 10 jul 2014.

DIAS, Maria Sara de Lima; SILVA, Rosana Soldi Briski da. O histórico de institucionalização de crianças e adolescentes. **Tuiuti: Ciência e Cultura**, n. 45, p. 177-188, Curitiba, 2012.

DIGIÁCOMO, Murillo José; DIGIÁCOMO, Ildeara Amorim. **Estatuto da criança e do adolescente anotado e interpretado**. seis ed. Curitiba: Ministério Público do

Estado do Paraná/Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Criança e do Adolescente, 2013

DIMENSTEIN, Gilberto. **O cidadão de papel: a infância e adolescência e os direitos humanos no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Ática, 2002.

DOLINGER, Jacob. **Direito internacional privado: a criança no direito internacional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

FRASSETO, Flávio Américo; GUARA, Isa Maria Rosa; BOTARELLI, Adalberto; BARONE, Rosa Elisa Mirra. Gênese e desdobramentos da LEI12594/2012: reflexos na ação socioeducativa. **Revista Brasileira Adolescência e Conflitualidade**,v. 1, p.19-72,2012.

GAMA, Guilherme Calmon Nogueira da. **Princípios constitucionais de direito de família: guarda compartilhada à luz da Lei 11.698/08, família, criança, adolescente e idoso**. São Paulo: Atlas, 2008.

JIMENEZ, Luciene; JESUS, Neusa Francisca de; MALVASI, Paulo Artur; SALLA, Fernando. Significados socioeducativo. **Revista Brasileira Adolescência e Conflitualidade**,v. 6, p.1-18,2012.

LIMA, Miguel M.Alves. **O direito da criança e do adolescente: fundamentos para uma abordagem principiológica**. Tese (Doutorado em Direito).Universidade Federal de Santa Catarina,Florianópolis,2001.

LÔBO, Paulo. **Direito civil: famílias**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MACHADO, Kátia. Conselhos tutelares e de direitos: em defesa da criança e do adolescente. **Radis Comunicação em Saúde**, Rio de Janeiro, n. 44, abr. 2006.

MALVASI, Paulo Artur. A gestão de programas socioeducativos e a voz do sujeito de direitos: um olhar antropológico. In: LIBERATI, Wilson Donizeti. (org.). **A gestão da política de direitos ao adolescente em conflito com a lei**. São Paulo: Letras Jurídicas,2012,v. 1,p. 81-114.

MICELI, Mariana Sant'Ana. Por uma visão crítica do direito da criança e do adolescente. **Revista Estudos Jurídicos UNESP**, Franca, v. 14, n. 20, p. 275-288, 2010.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS (MP-MG). **Medidas socioeducativas**. Belo Horizonte: MP-MG, 2012.

MONTE, Franciela Félix de Carvalho; SAMPAIO, Leonardo Rodrigues; ROSA FILHO, Josemar Soares; BARBOSA, Laila Santana. Adolescentes autores de atos infracionais: psicologia moral e legislação. **Psicologia & Sociedade**, v. 23, n. 1, p. 125-134, 2011.

NERI, Cristiano; OLIVEIRA, Luiz Carlos de. A doutrina da situação irregular e a doutrina da proteção integral: infância e adolescência sob controle e proteção do estado. II Simpósio Nacional de Educação. XXI Semana de Pedagogia, Infância, Sociedade e Educação. 13 a 15 de outubro 2010. **Anais**. Cascavel-PR: UNIOESTE, 2010.

OTENIO, Cristiane Corsini Medeiros; OTENIO, Marcelo Henrique; MARIANO, Érika Roberta. Políticas públicas para criança no Brasil: O contexto histórico-social e da saúde. **Estação Científica Online**. Juiz de Fora, n. 06, Ago./Set. 2008.

PEREIRA, Tânia da Silva. Da adoção. In: DIAS, Maria Berenice; PEREIRA, Rodrigo da Cunha (coords.). **Direito de família e o novo código civil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

RAMIDOFF, MárioLuiz. **Direito da criança e do adolescente**: por uma propedêutica jurídico-protetiva transdisciplinar. Tese (Doutorado em Direito) Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2007.

RIGGIO, Elizabeth Wanderley; CASTRO, Humberto de. O estatuto da criança e do adolescente e a comunicação: o direito ao respeito. **Metrocamp Pesquisa**, v. 1, n. 2, p. 115-131, jul./dez. 2007.

RIZZINI, Irene. **O século perdido**: raízes históricas das políticas públicas para infância no Brasil. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

ROTONDANO, Ricardo Oliveira. **Breves considerações sobre o SINASE**: sistema nacional de atendimento socioeducativo, 2011. Disponível em: <http://www.reid.org.br/arquivos/00000235-13-09-rotondano.pdf>. Acesso: 20 jul 2014.

SANTOS JÚNIOR, José Pacheco dos. Trabalho rural infanto-juvenil, lei e justiça no sudoeste da Bahia. **O Social em Questão**, v. 14, n. 25/26, p. 271-282, 2011.

SANTOS, Andréa Cristiana. A transição do regime militar para a democracia: o Partido Comunista do Brasil (PC do B) entre enlases e jogos da política. XXVI Simpósio Nacional de História - ANPUH, São Paulo, julho 2011. **Anais**.

SOUTO MAIOR, Olímpio. Medidas socioeducativas. In: CURY, Munir (Coord.). **Estatuto da criança e do adolescente comentado**: comentários jurídicos e sociais. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

VERONESE, Josiane Rose Petry, RODRIGUES, Walkíria Machado. A figura da criança e do adolescente no contexto social: de vítimas a autores de ato infracional. In: VERONESE, Josiane Rose Petry, SOUZA, Marli Palma, MIOTO, Regina Célia Tamasso (Orgs.). **Infância e adolescência, o conflito com a lei: algumas discussões**. Florianópolis: FUNJAB, 2001.

---

<sup>i</sup>CURY, Munir; SILVA, Antônio Fernando Amaral; MENDEZ, Emílio García (coords.) **Estatuto da criança e do adolescente comentado**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.