

Breve Análise do Sistema Macropolítico criado pela Lei Federal n. 12.594/12  
(Lei Federal que instituiu o SINASE – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo)

**Fernando Henrique de Moraes Araújo**

Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo e Coordenador da área da Infância e Juventude do Centro de Apoio Cível e de Tutela Coletiva do Ministério Público do Estado de São Paulo. Mestre em Direitos das Relações Sociais pela PUC-SP.

**Lélio Ferraz de Siqueira Neto**

Promotor de Justiça e Coordenador da área da Infância e Juventude do Centro de Apoio Cível e de Tutela Coletiva do Ministério Público do Estado de São Paulo. Especialista em Direito Penal pela Escola Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo.

**Priscilla Linhares Albino**

Promotora de Justiça e Coordenadora do Centro de Apoio Operacional da Infância e Juventude do Ministério Público do Estado de Santa Catarina. Mestre em Saúde e Meio Ambiente pela Univille

1. Introdução 2. Nível ou Plano Macropolítico 3. Conceito de Sinase 4. Objetivos das medidas socioeducativas 5. Das Competências 6. Da necessidade de revisão do Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo e demais Planos de Atendimento Estaduais, Municipais e Distrital já elaborados 7. Do controle do Sinase pelo Poder Legislativo (Sistema de *Checks and Balances*) 8. Do Sistema de Avaliação e Monitoramento da Gestão do Atendimento Socioeducativo 9. Da responsabilização dos gestores, operadores e entidades de atendimento 10. Do Financiamento do Sinase. 11. Conclusões 12. Referências Bibliográficas Apêndice - Enunciados do Centro de Apoio Cível e de Tutela Coletiva (área da infância e juventude) do Ministério Público do Estado de São Paulo

## 1. Introdução

A Lei Federal n. 12.594 que instituiu o Sinase – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – foi aprovada em 18 de janeiro de 2012, entrando em vigor 90 dias após sua publicação – em 18 de abril de 2012.

Fruto de ampla discussão no Congresso Nacional, a Lei Federal n. 12.594/12 veio regulamentar um dos pontos em relação aos quais o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal n. 8.069/90) não havia tratado.

Muito embora o Estatuto tivesse definido a apuração e o processo de conhecimento relativo a atos infracionais cometidos por adolescentes para a eventual aplicação de medidas protetivas e imposição de medidas socioeducativas, não previu, à época de sua aprovação – em 1990 – um capítulo referente à execução das medidas socioeducativas.

E com o tempo, desde a entrada em vigor do Estatuto, a praxe forense infantoadolescente veio construindo nas várias Comarcas do país, diversas formas de

cumprimento das medidas, ritos procedimentais diversos, com a sedimentação de alguns institutos pelos Tribunais Superiores.

Ocorre que a principal norma de aplicação analógica para preenchimento das lacunas decorrentes do Estatuto da Criança e do Adolescente era a Lei de Execuções Penais (Lei Federal n. 7.210/84), referente ao sistema de execução de *penas* de maiores imputáveis.

Essa consideração, por si, permite afirmar que a lei ordinária do Sinase chegou em boa hora.

E para sua construção e aprovação, relevante foi a atuação da Associação Brasileira de Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e Juventude - ABMP, pois foi responsável pela elaboração de um anteprojeto de lei que gerou a aprovação de uma Resolução no âmbito do Conanda (Resolução n. 119/06, primeiro ato normativo que dispôs sobre o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo) e também o Projeto de Lei (PL) n. 1627/07, aprovado e convertido na Lei Federal n. 12.594/2012.

Durante a etapa de discussão no Congresso Nacional, o PL teve, entre outros, a oitiva de autoridades como Munir Cury – Procurador de Justiça aposentado do Ministério Público do Estado de São Paulo, Antonio Fernando do Amaral e Silva – Desembargador da 1ª Câmara Criminal do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, Olympio de Sá Sotto Maior Neto – ex Procurador Geral de Justiça do Ministério Público do Estado do Paraná, além de movimentos da sociedade civil, a saber: CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, MNMMR – Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, Fundação ABRINQ pelos Direitos da Criança e do Adolescente, UNICEF Brasil – Fundo das Nações Unidas para a Infância, UNESCO Brasil - Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura, ILANUD Brasil – Instituto Latino Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente.

Feito esse breve histórico referente aos bastidores de elaboração e aprovação da lei, passar-se-á à análise de alguns de seus principais aspectos, não sem antes ressaltar que o que se pretende com o presente artigo é a apresentação de uma singela análise, distante de um trabalho de fôlego a respeito.

## **2. Nível ou Plano Macropolítico**

Do ponto de vista de *planejamento* é possível afirmar que a Lei Federal n. 12.594/12 foi muito bem *arquitetada*, conforme se explicará.

Pensou-se, em nível ou plano macropolítico, em todo o macrosistema estrutural público que deverá administrar e prover a *política pública*<sup>1</sup> referente ao sistema socioeducativo, integrada por *planos* nas esferas federal, estaduais, distrital e municipais.

O legislador teve o cuidado de, no plano macropolítico:

- a) definir *diretrizes gerais* da política socioeducativa;
- b) estabelecer a *estruturação administrativa* de um sistema próprio de gestão;
- c) definir esferas de *competência* para regulação da política;
- d) prever *instrumentos* de complementação da implementação do sistema socioeducativo: planos de atendimento socioeducativos;
- e) criar eixo referente à *avaliação* periódica do sistema concebido;
- f) estabelecer um sistema rígido de *responsabilização*;
- g) indicar a fonte de receita para *financiamento* da política socioeducativa<sup>2</sup>;

Vê-se que em termos de planejamento a lei que instituiu o Sinase é dotada de primor técnico raramente verificado em leis ordinárias, das quais poucas tiveram a capacidade de conceber um sistema de gestão propício a condicionar o administrador público a promover medidas para sua implementação, sendo possível citar, como exemplo, a Lei Federal n. 10.257/01 (Estatuto da Cidade).

Contudo, acredita-se que a sociedade está diante de uma lei que pioneiramente estabeleceu um sistema de avaliação de sua implementação integrado a um sistema de responsabilização nunca antes visto em outro microsistema normativo.

---

<sup>1</sup> Em relação à conceituação de política pública, em que pese a árdua tarefa da doutrina em estabelecê-la no campo jurídico, adota-se para orientação do presente artigo, a lúcida visão de Aith (2006) a respeito:

*Primeiramente, para o presente estudo, considera-se política pública a atividade estatal de elaboração, planejamento, execução e financiamento de ações voltadas à consolidação do Estado Democrático de Direito e à promoção e proteção dos direitos humanos.* (in BUCCI, Maria Paula Dallari (org). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 232.)

<sup>2</sup> Aqui vale a crítica relacionada à ausência de critérios referentes à definição das cotas de contribuição de cada ente federativo para implementação do Sinase e conhecida *timidez* do legislador na definição das fontes de receita, tornando-as *obrigatórias*, conforme o próprio comando normativo, prescindindo da adoção de medidas, por exemplo, por parte do Ministério Público, para sua fiel implementação.

É o que se depreende da leitura atenta dos Capítulos I a VII, assim definidos: I: Disposições Gerais, II: Das Competências, III: Dos Planos de Atendimento Socioeducativo, IV: Dos Programas de Atendimento, V: Da Avaliação e Acompanhamento da Gestão do Atendimento Socioeducativo, VI: Da Responsabilização dos Gestores, Operadores e Entidades de Atendimento, VII: Do Financiamento e das Prioridades.

Priorizar-se-á neste artigo a análise estritamente *coletiva* da legislação, relegando-se para oportuna análise, os avanços no plano individual, para o adolescente em cumprimento de medida socioeducativa.

### 3. Conceito de Sinase

Logo no **artigo 1º, § único**, define-se o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) como sendo:

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 atendimento a adolescente em conflito com a lei.

Importante observar que o legislador contemplou todo o sistema referente ao atendimento socioeducativo, mas *estritamente* no plano da *execução* e não na fase de *conhecimento*, ou seja, de apuração e imposição das medidas socioeducativas.

Tal consideração é importante, pois todos os princípios estabelecidos no artigo 35 da Lei Federal n. 12.594/12 valerão apenas para a fase de execução das medidas socioeducativas, mas não na fase de conhecimento, salvo em caso de oportuna alteração legislativa para aplicação dos mesmos princípios também nessa etapa e/ou em caso de futura *ampliação* de tal espectro de aplicação pela via jurisprudencial.

### 4. Objetivos das medidas socioeducativas

No **artigo 1º, § parágrafo 2º** são estabelecidos os objetivos das medidas socioeducativas:

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

- I - a responsabilização do adolescente quanto às consequências lesivas do ato infracional, sempre que possível incentivando a sua reparação;
- II - a integração social do adolescente e a garantia de seus direitos individuais e sociais, por meio do cumprimento de seu plano individual de atendimento; e
- III - a desaprovação da conduta infracional, efetivando as disposições da sentença como parâmetro máximo de privação de liberdade ou restrição de direitos, observados os limites previstos em lei.

O legislador aponta como principais objetivos, a responsabilização, mas sempre associada à integração social do adolescente, ressalvada a importância do plano individual de atendimento, instrumento de individualização de parte das ações a serem desenvolvidas pelo adolescente em cumprimento de medidas socioeducativas.

## 5. Das Competências

O **artigo 3º**, ao prever as responsabilidades da União<sup>3</sup>, destaca a necessidade de a) *formulação e coordenação* da execução da *política nacional* de atendimento socioeducativo; b) elaboração do Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo em parceria com os Estados, Distrito Federal e Municípios; c) instituição e manutenção do Sistema Nacional de Informações sobre o Atendimento Socioeducativo, incluindo dados relativos a *financiamento* e população atendida.

Como se vê, ainda que o legislador possa ser criticado pela timidez no aprofundamento da questão referente ao financiamento, diga-se, tema sempre enfrentado mediante intensas e complexas disputas regionalizadas e setoriais no âmbito das casas legislativas, máxime no plano político partidário e quase nunca no plano

---

<sup>3</sup> 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.

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

§ 2º Ao Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) competem as funções normativa, deliberativa, de avaliação e de fiscalização do Sinase, nos termos previstos na [Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991](#), que cria o referido Conselho.

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

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

tecnico para estruturação de políticas públicas, a previsão de instituição de um Sistema de Informações que contemple dados transparentes sobre o percentual de financiamento permitirá que o Poder Público seja mais cobrado em caso de negligência, o que atualmente não ocorre em razão da inexistência de informações públicas a respeito do Sistema Socioeducativo.

O **artigo 4º** prevê a competência dos Estados<sup>4</sup>, apontando-se como principais responsabilidades: a) a formulação, instituição e coordenação do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo, respeitadas as diretrizes fixadas pela União; b) a elaboração do Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo - conforme Plano Nacional; c) criar, desenvolver e manter programas para a execução das medidas socioeducativas de semiliberdade e internação; d) estabelecer com os Municípios formas de colaboração para o atendimento socioeducativo em meio aberto; e) prestar assessoria técnica e suplementação financeira aos Municípios para a oferta regular de programas de meio aberto; f) garantir o pleno funcionamento do plantão interinstitucional, nos termos previstos no (inc. V do art. 88 do ECA); e g) garantir defesa técnica do adolescente.

Sabido que as medidas socioeducativas de meio aberto devem ser a espinha dorsal do Sinase<sup>5</sup>, de modo que considera-se de fundamental importância a previsão de compartilhamento de responsabilidade dos Estados para com os Municípios, especialmente aqueles com menor orçamento, para a implementação de políticas e planos de meio aberto, garantindo também assessoria técnica.

---

<sup>4</sup> 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 - conforme Plano Nacional;

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

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

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

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

VII - garantir o pleno funcionamento do plantão interinstitucional, nos termos previstos no (inc. V do art. 88 do ECA);

VIII - garantir defesa técnica do adolescente ;

IX - cadastrar-se no Sistema Nacional de Informações sobre o Atendimento Socioeducativo e fornecer regularmente os dados necessários;

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>5</sup> O que se confirma pela leitura do artigo 49, § 2º:

A oferta irregular de programas de atendimento socioeducativo em meio aberto não poderá ser invocada como motivo para aplicação ou manutenção de medida de privação da liberdade.

De se ressaltar, ainda, a importância da previsão dos plantões interinstitucionais – que serão um grande desafio de implementação nos diversos Estados brasileiros.

A defesa técnica, por sua vez, é garantia que também deverá ser objeto de implementação em Estados nos quais ainda não foi instituída a Defensoria Pública, como é o caso, por exemplo, de Santa Catarina<sup>6</sup>.

Por fim, o **artigo 5º** estabelece a competência dos Municípios<sup>7</sup>, sendo importante frisar a previsão da elaboração dos Planos Municipais de Atendimento Socioeducativos, com a criação e manutenção de programas de atendimento para a execução das medidas socioeducativas de meio aberto.

Quanto ao Distrito Federal, dispõe o artigo 6º que a ele caberão, cumulativamente, as competências dos Estados e Municípios.

## **6. Da necessidade de revisão do Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo e demais Planos de Atendimento Estaduais, Municipais e Distrital já elaborados**

Todos os Planos de Atendimento Socioeducativo já elaborados, aprovados e vigentes deverão passar por integral revisão, segundo interpretação decorrente do contido no artigo 7º, caput e § 2º, da Lei do Sinase:

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

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

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

---

<sup>6</sup> Lembrando que o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou, em 14/03/2012, ADIN e declarou inconstitucional o artigo 104 da Constituição de Santa Catarina e a Lei 155/97, que determinam que a Defensoria Pública seja exercida por advogados dativos e determinou o prazo de 12 meses para que o Governo do Estado crie e instale a Defensoria Pública naquele Estado. Fonte: <http://www.jb.com.br/pais/noticias/2012/03/14/stf-da-prazo-de-um-ano-para-santa-catarina-criar-defensoria-publica>. Último acesso em 14/05/2012.

<sup>7</sup> I - formular, instituir, coordenar e manter o Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo

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;

V - cadastrar-se no Sistema Nacional de Informações sobre o Atendimento Socioeducativo e fornecer os dados necessários;

VI - cofinanciar, conjuntamente com os demais entes federados, a execução de programas e ações destinados ao atendimento inicial de adolescente apreendido e a quem foi aplicada medida socioeducativa em meio aberto.

Logo, se caberá à União a elaboração de seu Plano Nacional para o próximo decênio, prevendo-se diagnóstico específico a respeito da situação do Sinase, por óbvio que não se poderia admitir que Plano outrora aprovado, diga-se, anteriormente à lei, valesse para após sua entrada em vigor, o que resta confirmado pela redação do parágrafo 2º.

Tal entendimento não exclui a regra de interpretação da hermenêutica, no sentido de *recepção* ou *acolhimento* dos Planos anteriormente elaborados, naquilo que não contrariarem a Lei Federal n. 12.594/12, até a breve elaboração (o que se espera) e aprovação dos novos Planos, já conformes à nova legislação.

## **7. Do controle do Sinase pelo Poder Legislativo (Sistema de *Checks and Balances*)<sup>8</sup>**

Inovou, também, a Lei do Sinase ao prever, no **artigo 8º**, que os Planos de Atendimento Socioeducativo deverão “*prever ações articuladas das áreas de educação, saúde, assistência social, cultura, capacitação para o trabalho e esporte, para os adolescentes atendidos, em conformidade com os princípios elencados na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente).*”

Referido artigo, ainda que não se mostre tão cristalino ao mais desavisado, permitirá ao intérprete do Direito acostumado ao Sistema de Garantias de Direitos<sup>9</sup> que, cobre do Poder Público e dos Conselhos de Direitos das Crianças e Adolescentes – nos níveis federal, estaduais e municipais/distrital – que constituam Comissões Intersetoriais de Elaboração de tais Planos, o que tornará efetivo o comando contido no artigo 8º que prevê ações articuladas, *mas não apenas na fase de execução dos Planos e, sim desde a sua concepção.*

---

<sup>8</sup> “... o Direito Constitucional contemporâneo, apesar de permanecer na tradicional linha da idéia de Tripartição de Poderes, já entende que esta fórmula, se interpretada com rigidez, tornou-se inadaquada para um Estado que assumiu a missão de fornecer a todo o seu povo o bem-estar, devendo, pois, separar as funções estatais, dentro de um mecanismo de controles recíprocos, denominado “freios e contrapesos” (*checks and balances*).” MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1998. p. 313.

<sup>9</sup> O Sistema de Garantia de Direitos está definido na Resolução 113/06 do Conanda:

Art. 1º O Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente constitui-se na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal.

§ 1º Esse Sistema articular-se-á com todos os sistemas nacionais de operacionalização de políticas públicas, especialmente nas áreas da saúde, educação, assistência social, trabalho, segurança pública, planejamento, orçamentária, relações exteriores e promoção da igualdade e valorização da diversidade.

§ 2º Igualmente, articular-se-á, na forma das normas nacionais e internacionais, com os sistemas congêneres de promoção, defesa e controle da efetivação dos direitos humanos, de nível interamericano e internacional, buscando assistência técnico-financeira e respaldo político, junto às agências e organismos que desenvolvem seus programas no país.



Não foi a única inovação a prevista no artigo 8º, porquanto no parágrafo único previu-se que “*os Poderes Legislativos federal, estaduais, distrital e municipais, por meio de suas comissões temáticas pertinentes, acompanharão a execução dos Planos de Atendimento Socioeducativo dos respectivos entes federados.*”

Evidencia-se aqui a preocupação do legislador com o Sistema de “freios e contrapesos”, incumbindo ao Poder Legislativo a função de *também* fiscalizar a execução dos Planos de Atendimento Socioeducativos, permitindo, por exemplo, o reclamo ao Ministério Público, em caso da verificação de descumprimento do quanto contido nos Planos.

## **8. Do Sistema de Avaliação e Monitoramento da Gestão do Atendimento Socioeducativo**

Eis o eixo absolutamente inovador e pioneiro da Lei do Sinase.

Conforme previsto no Capítulo V, artigos 18 a 27, criou-se um verdadeiro Sistema de Gestão de Informações e Acompanhamento (monitoramento) que permitirá à sociedade civil organizada, ao Conselho Tutelar, ao Ministério Público, à Defensoria Pública, ao Poder Judiciário, a avaliação, em intervalos não superiores a 3 (três) anos, sobre a implementação dos Planos de Atendimento Socioeducativos.

Foi o que dispôs o **artigo 18:**

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

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

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

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

E os objetivos do Sistema Nacional de Avaliação foram estabelecidos pelo **artigo 19:**

- I - contribuir para a organização da rede de atendimento socioeducativo;
- II - assegurar conhecimento rigoroso sobre as ações do atendimento socioeducativo e seus resultados;
- III - promover a melhora da qualidade da gestão e do atendimento socioeducativo; e
- IV - disponibilizar informações sobre o atendimento socioeducativo.

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

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

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

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

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

O objetivo principal do Sistema de Avaliação está contido no § 5º, acima transcrito, qual seja, constatar se as metas estabelecidas nos Planos de Atendimento Socioeducativos serão ou não cumpridas, evitando-se que se tornem meros instrumentos retóricos.

A forma de garantir a fiscalização e o controle na implementação dos Planos está prevista no § 3º, haja vista que se definiu que o relatório de avaliação deverá ser encaminhado aos Conselhos de Direitos (para eventual revisão administrativa no tocante às metas porventura fixadas); aos Conselhos Tutelares (para fins de representação por infração administrativa, conforme previsto no artigo 194 do Estatuto da Criança e do Adolescente) e ao Ministério Público (essencialmente para fins dos artigos 194 e 201, VIII<sup>10</sup>, também do Estatuto da Criança e do Adolescente).

Registre-se que a avaliação será referente a todo o Sistema, o que contempla: a) gestão (artigo 22); b) entidades (artigo 23) e, c) programas (artigo 24);

Uma das previsões mais interessantes referentes ao Sistema de Avaliações diz respeito ao resultado das avaliações, conforme dispõe o **artigo 26**:

Os resultados da avaliação serão utilizados para:

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

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

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

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

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

---

<sup>10</sup> Art. 201. Compete ao Ministério Público:

[...]

V - promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção dos interesses individuais, difusos ou coletivos relativos à infância e à adolescência, inclusive os definidos no [art. 220, § 3º inciso II, da Constituição Federal](#);

[...]

VIII - zelar pelo efetivo respeito aos direitos e garantias legais assegurados às crianças e adolescentes, promovendo as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis;

VI - melhorar e ampliar a capacitação dos operadores do Sistema de Atendimento Socioeducativo; e  
VII - os efeitos do art. 95 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente).

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

E isso porque o parágrafo único contempla observação de que após vencidos os prazos propostos nas recomendações referentes ao não cumprimento das metas previstas nos Planos, as entidades de atendimento e os gestores avaliados e ainda omissos, serão responsabilizados conforme prevê o artigo 28 da mesma lei.

## **9. Da responsabilização dos gestores, operadores e entidades de atendimento**

Com o Capítulo VI a Lei Federal n. 12. 594/12 encerra com absoluta propriedade e técnica o Sistema Macropolítico de Atendimento Socioeducativo.

Conforme já se anotou no tópico 2, o legislador buscou oferecer à sociedade um Sistema extremamente avançado de política pública, com definição inovadora de instrumentos e metodologia própria de avaliação, mas, sobretudo, com um rígido eixo de responsabilização.

É o que se espera de qualquer subsistema normativo que venha a disciplinar determinada área – como é o caso das políticas públicas na modalidade de atendimento de medidas socioeducativas.

Nessa perspectiva, poder-se-ia afirmar que os ganhos foram que não mais apenas os gestores poderão ser responsabilizados civil e administrativamente, mas também os operadores e as entidades de atendimento – governamentais ou não governamentais, e também às sanções civis previstas na Lei Federal n. 8.429/92, conforme agora expressamente estabelecido no **artigo 29**:

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

Sabido que sendo o Ministério Público o principal legitimado a promover ações de responsabilidade civil por atos de improbidade administrativa o artigo não deve sugerir uma “caça às bruxas” e, sim, uma atuação sensível e cuidadosa

de responsabilização nos casos extremos que envolvam a omissão dolosa e a má-fé, consoante sedimentadas doutrina e jurisprudência a respeito.

## **10. Do Financiamento do Sinase**

Em relação ao financiamento, poder-se-á apresentar críticas mais contundentes, afinal o legislador realmente não enfrentou com profundidade e maior grau de tecnicismo o subsistema criado e, de forma ousada em diversos pontos, concebido, limitando-se a prever que os recursos destinados a promover a implementação decorrerão dos orçamentos das esferas governamentais, conforme aponta o **artigo 30**.

Se por um lado a lei previu no **artigo 32** que as entidades governamentais e não governamentais integrantes do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) possam receber recursos do Funad (Fundo Nacional Antidrogas), por outro sobrecarregou os Fundos da Infância e Adolescência ou Fundos dos Direitos das Crianças e Adolescentes com a regra do **artigo 31**, obrigando os Conselhos de Direitos a preverem, anualmente, percentual mínimo de recursos destes Fundos a serem aplicados no financiamento das ações previstas na Lei do Sinase, em especial para capacitação, sistemas de informação e de avaliação.

Conforme acima anotado, a lei permaneceu pouco inovadora no tocante à temática da captação e definição de financiamento, especialmente no que tange às cotas e parcelas de cada ente federativo na gestão do Sinase, o que tornará conhecidamente árdua a tarefa dos órgãos de fiscalização e controle para implementação da respectiva lei ordinária, notadamente o Ministério Público.

## **11. Conclusões**

Não havendo espaço para contemplar a análise dos avanços e críticas no tocante às previsões individuais do adolescente em cumprimento de medida socioeducativa, reitera-se a demasiada importância da Lei Federal n. 12.594/12, absolutamente inovadora no tocante à previsão de um sistema pioneiro de autoavaliação de sua implementação, com rígido sistema de controle e responsabilização para o caso de seu descumprimento.

Os espaços democráticos de construção foram observados, o que se verifica com a metodologia de implementação de uma política pública socioeducativa pautada em elaboração de Planos Nacional, Estaduais e Municipais por meio dos respectivos Conselhos de Direitos da Crianças e Adolescentes, que deverão concentrar foco em um Sistema de Atendimento Socioeducativo que privilegie uma política de medidas socioeducativas de meio aberto, contemplando o meio fechado como exceção.

Caberá agora a todos os agentes do Sistema de Garantias, o importante papel de fiscalizar a plena implementação da lei, ressaltando-se a existência, conforme visto, de farto arsenal instrumental previsto pelo legislador para tanto.

## **12. Referências Bibliográficas**

AITH, Fernando. In BUCCI, Maria Paula Dallari (org). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. São Paulo: Saraiva, 2006.

Lei Federal n. 12.594/12.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

## Apêndice

### **Enunciados do Centro de Apoio Cível e de Tutela Coletiva (área da infância e juventude) do Ministério Público do Estado de São Paulo**

Após a realização de reuniões de trabalho para análise jurídica da Lei n. 12.594/12 (que institui o SINASE), foram obtidos os seguintes entendimentos unânimes<sup>11</sup>.

#### **Enunciado 1 – Defesa técnica dos adolescentes nos processos**

Considerando o disposto no artigo 49, I da Lei Federal n. 12.594/12, compete também ao advogado nomeado para a defesa técnica do adolescente submetido a cumprimento de medida socioeducativa (processo de execução), a defesa técnica em processo administrativo disciplinar porventura instaurado em face do adolescente.

#### **Enunciado 2 – Descabimento de visita íntima a menores de 14 anos**

Considerando o disposto nos artigos 68 da Lei Federal n. 12.594/12 e 217-A do Código Penal (estupro de vulnerável), entende-se vedado à direção da Unidade autorizar a adolescentes menores de 14 internados o direito de visita íntima e também a pessoas menores de 14 anos que desejem visitar os internados.

#### **Enunciado 3 – Garantia de orientação em programa de DST/AIDS e prevenção de gravidez precoce aos adolescentes com direito a visita íntima**

Considerando o disposto nos artigos 227 da Constituição Federal e 4o da Lei Federal n. 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente) que dispõem sobre a necessidade de efetivar-se a proteção à saúde dos adolescentes internados e, considerando o disposto nos artigos 130 (perigo de contágio venéreo) e 131 (perigo de contágio de moléstia grave) do Código Penal, considera-se imperioso que constem dos Planos Nacional e Estaduais de Atendimento Socioeducativo, sem prejuízo da observância pelas respectivas Direções das Unidades de Cumprimento de Medidas de Internação, a necessidade de que todos os adolescentes internados sejam submetidos a prévia orientação em programa de Doenças Sexualmente Transmissíveis (DST/AIDS) e prevenção de gravidez precoce, além do oferecimento de preservativos, para ambos os sexos, àqueles que desejarem.

---

<sup>11</sup> Disponíveis em:

[http://www.mp.sp.gov.br/portal/page/portal/infanciahome\\_c/adolescente\\_em\\_conflito\\_com\\_a\\_Lei/Legislacao\\_adolescente/Federal\\_adolescente](http://www.mp.sp.gov.br/portal/page/portal/infanciahome_c/adolescente_em_conflito_com_a_Lei/Legislacao_adolescente/Federal_adolescente)