

PARECER Nº 2 /2014 - CCJ

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA sobre o Projeto de Lei nº 1.189/2012, que "*disciplina regras para a individualização da infração, quando da execução das medidas socioeducativas no âmbito do Distrito Federal e dá outras providências.*"

AUTORA: Deputada **Celina Leão**

RELATOR: Deputado **Aylton Gomes**

I - RELATÓRIO

Encontra-se sob análise desta CCJ, a proposição sob apreciação, de autoria da nobre Deputada Celina Leão, que tem por escopo obrigar as entidades de Atendimento Socioeducativas do Distrito Federal a aplicarem o princípio da individualização da infração (sic), com o fim de atender ao disposto no art. 2º da Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990 e ao inciso VI do art. 35 da Lei Federal nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012 (sic) (art. 1º).

Não existe o art. 2º.

O art. 3º define critérios para separação dos infratores em locais distintos, dentro das entidades de atendimento socioeducativas.

O art. 4º determina que o Distrito Federal, sempre que possível, e em substituição às unidades de Internação, "disponibilize" centros de convivência e lares-abrigos para atender os socioeducandos.

O art. 5º fixa prazo de noventa dias, contado da data de publicação, ao Poder Executivo, para regulamentação da Lei.

Segue cláusula usual de vigência.

A autora ampara sua pretensão no art. 24, XV, da Constituição e no art. 17, XV, da Lei Orgânica do Distrito Federal, para comprovar que compete à União legislar sobre normas gerais e ao Distrito Federal complementar as normas relativas à infância e juventude.



Comenta uma visita realizada pelos membros da Comissão de Defesa dos Direitos Humanos, Cidadania, Ética e Decoro Parlamentar desta Casa à Unidade de Internação da Asa Norte, onde se verificou não haver separação dos socioeducandos por idade, compleição física e tipificação do ato infracional, ou seja, que são mantidos no mesmo ambiente, o que pode influenciar negativamente sua reintegração e até ocasionar danos irreversíveis aos jovens, colocando em risco a dignidade humana.

Alega, ainda, que a proposição vem ao encontro do disposto nas Leis nº 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente) e nº 12.594/2012, as quais preveem a observância do princípio da aplicação das medidas socioeducativas de forma individualizada.

Clama pela aprovação do projeto.

Distribuído à CDDHCEDP, para exame de mérito, o PL nº 1.189/2012 foi aprovado, sem emendas.

No âmbito desta C.C.J. não foram apresentadas emendas durante o prazo regimental.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Incumbe, privativa e terminativamente, a esta C.C.J. exercer o juízo da proposição acima elencada quanto à admissibilidade, constitucionalidade, legalidade, regimentalidade, técnica legislativa e redação, conforme o determinado pelo artigo 63, inciso I e § 1º, do Regimento Doméstico desta Casa de Leis.

Trata-se de obrigar as "entidades de atendimento socioeducativas do Distrito Federal" a aplicarem o princípio da "individualização da infração", de acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (Lei nº 8.069/1990) e da norma que institui o SINASE – Sistema Nacional de atendimento Socioeducativo (Lei nº 12.594/2012).

Primeiramente, indispensável dizer que a propositura apresenta numerosas impropriedades terminológicas, ambiguidades e outros defeitos de redação e técnica legislativa, alguns dos quais sanáveis por meio de emenda. Iniciamos a análise pelo uso da expressão "entidades de atendimento socioeducativas do Distrito Federal", a qual se presume, referem às *unidades de internação* de menores para aplicação de medidas socioeducativas, mantidas pelo Poder Executivo do Distrito Federal e fiscalizadas pelo Ministério Público e pelo Poder Judiciário do Distrito Federal e Territórios, por intermédio da Vara Regional de Atos Infracionais da Infância e da Juventude.



Quanto ao chamado, na proposição, "princípio da individualização da *infração*", entendemos referir-se ao "princípio da individualização da *medida socioeducativa privativa da liberdade*" (e não da "infração"). Apesar de configurar resposta à prática de um delito, a medida socioeducativa tem sempre um caráter predominantemente educativo e não punitivo.

O Juiz da Infância e da Juventude é o competente para proferir sentenças socioeducativas, após análise da capacidade do adolescente de cumprir a medida, das circunstâncias do fato e da gravidade da infração.

Dentre as medidas socioeducativas, a mais gravosa é a *internação*, adotada pela autoridade judiciária (juízes da Vara da Infância e da Juventude e da Vara Regional de Atos Infracionais da Infância e da Juventude), quando o ato infracional praticado pelo adolescente se enquadrar nas situações previstas no art. 122, incisos I, II e III, do ECA.

A internação, tratamento tutelar realizado em privação de liberdade, está sujeita aos princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento e pode ocorrer em caráter provisório ou estrito, nos termos dos arts. 121 a 125 do ECA. Implica a realização de atividades educativas, como a frequência à escola e a cursos profissionalizantes e sua execução satisfatória pressupõe, também, o cumprimento de normas por parte dos adolescentes vinculados, não podendo ultrapassar três anos.

A execução das medidas socioeducativas de prestação de serviços à comunidade (PSC), liberdade assistida (LA), semiliberdade e internação é de responsabilidade da Secretaria de Estado da Criança do Distrito Federal, por meio da Subsecretaria do Sistema Socioeducativo.

Existem hoje no Distrito Federal quatro Unidades de Internação (Unidade de Internação do Recanto das Emas – UNIRE; Unidade de Internação de Planaltina – UIP; Unidade de Internação de São Sebastião – UISS; Unidade de Internação de Santa Maria – UISM e Unidade de Internação de Brazlândia – esta última ainda não concluída).

A Defensoria Pública do Distrito Federal, por intermédio do seu Núcleo de Assistência Jurídica Infracional e do Núcleo de Assistência Jurídica de Execução de Medidas Socioeducativas – NAJUMSE, atua na defesa dos menores infratores.

No âmbito da Justiça, compete à Vara de Execução de Medidas Socioeducativas acompanhar e avaliar, constantemente, o resultado da execução das medidas, bem como inspecionar os estabelecimentos e os órgãos encarregados do cumprimento das medidas socioeducativas, além de promover ações para o aprimoramento do sistema de execução dessas medidas.

Isto posto, verifiquemos a legislação vigente aplicável à espécie.



A Lei nº 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente) assim dispõe:

Art. 2º Considera-se **criança**, para os efeitos desta Lei, a pessoa até doze anos de idade incompletos, e **adolescente** aquela entre doze e dezoito anos de idade.

Parágrafo único. Nos casos expressos em lei, aplica-se excepcionalmente este Estatuto às pessoas entre dezoito e vinte e um anos de idade.

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 semi-liberdade;

VI - internação em estabelecimento educacional;

VII - qualquer uma das previstas no art. 101, I a VI.

§ 1º A medida aplicada ao adolescente levará em conta a sua capacidade de cumpri-la, as circunstâncias e a gravidade da infração.

§ 2º Em hipótese alguma e sob pretexto algum, será admitida a prestação de trabalho forçado.

§ 3º Os adolescentes portadores de doença ou deficiência mental receberão tratamento individual e especializado, em local adequado às suas condições.

Art. 113. Aplica-se a este Capítulo o disposto nos arts. 99 e 100. (medidas específicas de proteção). (grifamos)

No ano de 2006, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA – publicou a Resolução nº 119, que estabeleceu o “Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE”, nos seguintes termos:

Art. 2º O Sinase constitui-se de uma política pública destinada à inclusão do adolescente em conflito com a lei que se correlaciona e demanda iniciativas dos diferentes campos das políticas públicas e sociais.

Art. 3º O Sinase é um 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 socioeducativas.



Esta Resolução nº 119/2006 deu origem à Lei nº 12.594/2012, que "Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE –, regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional, (...)", a qual, em seu art. 35, determina, *verbis*:

Art. 35. *A execução das medidas socioeducativas rege-se-á pelos seguintes princípios:*

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

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

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

IV - proporcionalidade em relação à ofensa cometida;

V - brevidade da medida em resposta ao ato cometido, em especial o respeito ao que dispõe o art. 122 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente);

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

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

VIII - não discriminação do adolescente, notadamente em razão de etnia, gênero, nacionalidade, classe social, orientação religiosa, política ou sexual, ou associação ou pertencimento a qualquer minoria ou status; e

IX - fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários no processo socioeducativo. (grifamos)

Assim, verificamos que o SINASE se constitui num conjunto ordenado de princípios, regras, critérios e procedimentos (de caráter jurídico, político, pedagógico, financeiro e administrativo) que interliga ações no nível nacional, nos níveis estaduais e distrital e nos níveis municipais, além de planos e programas específicos de atenção ao adolescente infrator, compondo uma política pública.

As medidas de liberdade assistida, regime de semiliberdade (privação parcial de liberdade durante a qual o adolescente tem direito de se ausentar da unidade para estudar e trabalhar, devendo retornar no período noturno, além de passar os fins de semana com a família) e de internação em estabelecimento educacional (privação de liberdade durante a qual o adolescente se encontra segregado do convívio familiar e social por até três anos), aplicadas pelo juiz aos adolescentes infratores, são executadas seguinte forma no Distrito Federal: a liberdade assistida é executada pelos Núcleos de Liberdade Assistida; a semiliberdade é executada pelas Unidades de Semiliberdade – USLI e a internação são executadas nas Unidades de Internação do Recanto das Emas – UNIRE; Unidade de Internação de Planaltina – UIP; Unidade de Internação de São Sebastião – UISS; Unidade de Internação de Santa Maria – UISM e Unidade



de Internação de Brazlândia – esta última ainda não concluída.

A medida mais gravosa, a internação, está sujeita aos princípios de *brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar do adolescente como pessoa em desenvolvimento*, conforme dispõe o art. 121 do ECA. A medida não comporta prazo determinado, devendo sua manutenção ser reavaliada, mediante decisão fundamentada, no máximo a cada seis meses. É obrigatória a realização de atividades de escolarização e profissionalização. O período máximo de internação não pode ultrapassar três anos. Cada Unidade possui coordenação e equipe técnica próprias da Sejus - Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania do Distrito Federal. O jovem ingressa na Unidade e passa a ser acompanhado durante sua permanência por um grupo de profissionais de nível médio e superior, responsáveis por definir o Plano Individual de Atendimento (PIA) de cada adolescente, fiscalizar o cumprimento das metas estabelecidas no PIA e avaliar periodicamente o jovem, sugerindo ao juiz medidas e benefícios a serem adotados durante o processo socioeducativo.

O capítulo do Estatuto da Criança e do Adolescente relativo à internação determina o seguinte, *verbis*:

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 semi-liberdade 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.

§ 7º A determinação judicial mencionada no § 1º poderá ser revista a qualquer tempo pela autoridade judiciária. (Incluído pela Lei nº 12.594, de 2012) (Vide)

Art. 122. *A medida de internação só poderá ser aplicada quando:*

- I - tratar-se de ato infracional cometido mediante grave ameaça ou violência à pessoa;*
- II - por reiteração no cometimento de outras infrações graves;*
- III - por descumprimento reiterado e injustificável da medida anteriormente imposta.*



§ 1º O prazo de internação na hipótese do inciso III deste artigo não poderá ser superior a 3 (três) meses, devendo ser decretada judicialmente após o devido processo legal. (Redação dada pela Lei nº 12.594, de 2012) (Vide)

§ 2º. Em nenhuma hipótese será aplicada a internação, havendo outra medida adequada.

Art. 123. A internação deverá ser cumprida em **entidade exclusiva para adolescentes, em local distinto daquele destinado ao abrigo, obedecida rigorosa separação por critérios de idade, compleição física e gravidade da infração.** Parágrafo único. Durante o período de internação, inclusive provisória, serão obrigatórias atividades pedagógicas.

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

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

II - peticionar diretamente a qualquer autoridade;

III - avistar-se reservadamente com seu defensor;

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

V - ser tratado com respeito e dignidade;

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

VII - receber visitas, ao menos, semanalmente;

VIII - corresponder-se com seus familiares e amigos;

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

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

XI - receber escolarização e profissionalização;

XII - realizar atividades culturais, esportivas e de lazer;

XIII - ter acesso aos meios de comunicação social;

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

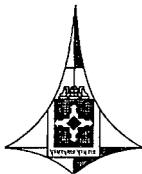
XV - manter a posse de seus objetos pessoais e dispor de local seguro para guardá-los, recebendo comprovante daqueles porventura depositados em poder da entidade;

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

§ 1º Em nenhum caso haverá incomunicabilidade.

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

Art. 125. É dever do Estado zelar pela integridade física e mental dos internos, cabendo-lhe adotar as medidas adequadas de contenção e segurança. (grifo nosso)



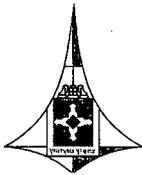
Durante todo o período de cumprimento, a instituição executora encaminha relatórios de evolução do adolescente em seu processo socioeducativo, podendo a evolução satisfatória resultar na obtenção de benefícios externos e/ou liberação ou substituição da medida socioeducativa, uma vez que o juiz reavalia a situação do adolescente periodicamente.

Desse modo, verificamos que a práxis política voltada ao adolescente que comete ato infracional e que precisa ser atendido em unidades socioeducativas tem por base, no Brasil, o Código da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990), a Resolução nº 119/2006 do CONANDA e a Lei nº 12.594/2012 (que instituem o SINASE) e segue orientações de normas internacionais, tais como a Convenção sobre os Direitos da Criança da Assembleia Geral das Nações Unidas (1989), as Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça Juvenil ("Regras de Beijing") e as Regras Mínimas das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade.

A exaustiva exposição acima tem por finalidade demonstrar que a matéria encontra-se suficientemente legislada, o que demonstra a desnecessidade de ampliar sua normatização, em que pese o reduzido alcance da propositura. Na hipótese de a execução das medidas socioeducativas não estar se efetivando conforme a prescrição legal deve-se de provocar os órgãos responsáveis pela fiscalização (executivos e judiciários) e pela própria execução dos programas (Secretarias de Estado do Distrito Federal, Varas da Infância e da Adolescência, Conselho Nacional de Justiça e outros) para que atentem ao cumprimento das normas vigentes, uma vez que se trata de uma política pública amparada em enorme arcabouço jurídico. Com efeito, recentemente, em 2012, a gravidade da situação constatada nas unidades de aplicação de medidas socioeducativas no Distrito Federal levou o CNJ servir de intermediário entre o Governo do Distrito Federal e os integrantes do sistema de Justiça, resultando num Termo de Compromisso de desativação da UIPP, bem como na separação de internos por sexo, faixa etária, compleição física e gravidade da infração cometida, compromisso a ser posto em prática até março de 2014.

Isto quer dizer que, compete aos órgãos responsáveis pela aplicação e pela execução das medidas definir *como* será implementado o programa, construir, equipar e manter as unidades de atendimento, distribuir os adolescentes e jovens adultos infratores nos locais destinados ao cumprimento das medidas de acordo com os *critérios já definidos em lei*, tais como a idade, a compleição física e o tipo de ato infracional cometido, descabendo a este Legislativo o detalhamento da forma para alcançar os objetivos regradados, uma vez que sua função se restringe à elaboração de normas gerais, impessoais e abstratas a reger condutas, visando à harmonia das relações sociais.

De fato, a proposição em exame não inova no plano legislativo, conforme os princípios que regem o processo legislativo e o ingresso de normas no nosso ordenamento jurídico, tal como prevê a Lei Complementar nº 13/1996



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA



que "Regulamenta o art. 69 da Lei Orgânica, dispondo sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis do Distrito Federal", *verbis*:

Art. 6º *A elaboração das leis obedecerá ao processo legislativo previsto na Lei Orgânica, nesta Lei Complementar e no Regimento Interno da Câmara Legislativa, levando-se em conta:*

I – a necessidade social e o ideário de justiça;

II – os princípios jurídicos consagrados pelos diversos ramos do Direito;

III – a legislação existente, obedecendo-se, conforme a espécie de lei:

(...) (grifamos)

Pretender legislar sobre a matéria em epígrafe vai além da desnecessidade da norma, ingressando nas atribuições do Poder Executivo e do Poder Judiciário no Distrito Federal, em virtual afronta à Constituição Federal e à Lei Orgânica do Distrito Federal, que repete o preceito constitucional, dispondo:

"Art. 53. *São Poderes do Distrito Federal, independentes e harmônicos entre si, o Executivo e o Legislativo.*

§ 1º É vedada a delegação de atribuições entre os Poderes."

Deixamos de corrigir as falhas relativas à redação e à técnica legislativa citadas no início, sanáveis por meio de emendas, em razão dos defeitos maiores que maculam a propositura de forma insanável, impossibilitando-a de prosseguir tramitando rumo à aprovação em Plenário.

Sem desmerecer a louvável intenção da autora, que deseja a efetiva aplicação das leis, de forma a resolver um problema social, entendemos que a espécie normativa em análise não se revela a melhor solução para a questão, dado que sobejam normas a regular a matéria, enquanto não cabe a este Legislativo imiscuir-se nas funções de outros Poderes constituídos, o que macula a propositura de ilegalidade, injuridicidade e inconstitucionalidade, incontornáveis por meio de emendas, devendo o **PL nº 1.189/12** ser **INADMITIDO** no âmbito desta **Comissão de Constituição e Justiça**.

É o voto.

Sala das Comissões, em

Deputado CHICO LEITE
Presidente

Deputado AYLTON GOMES
Relator