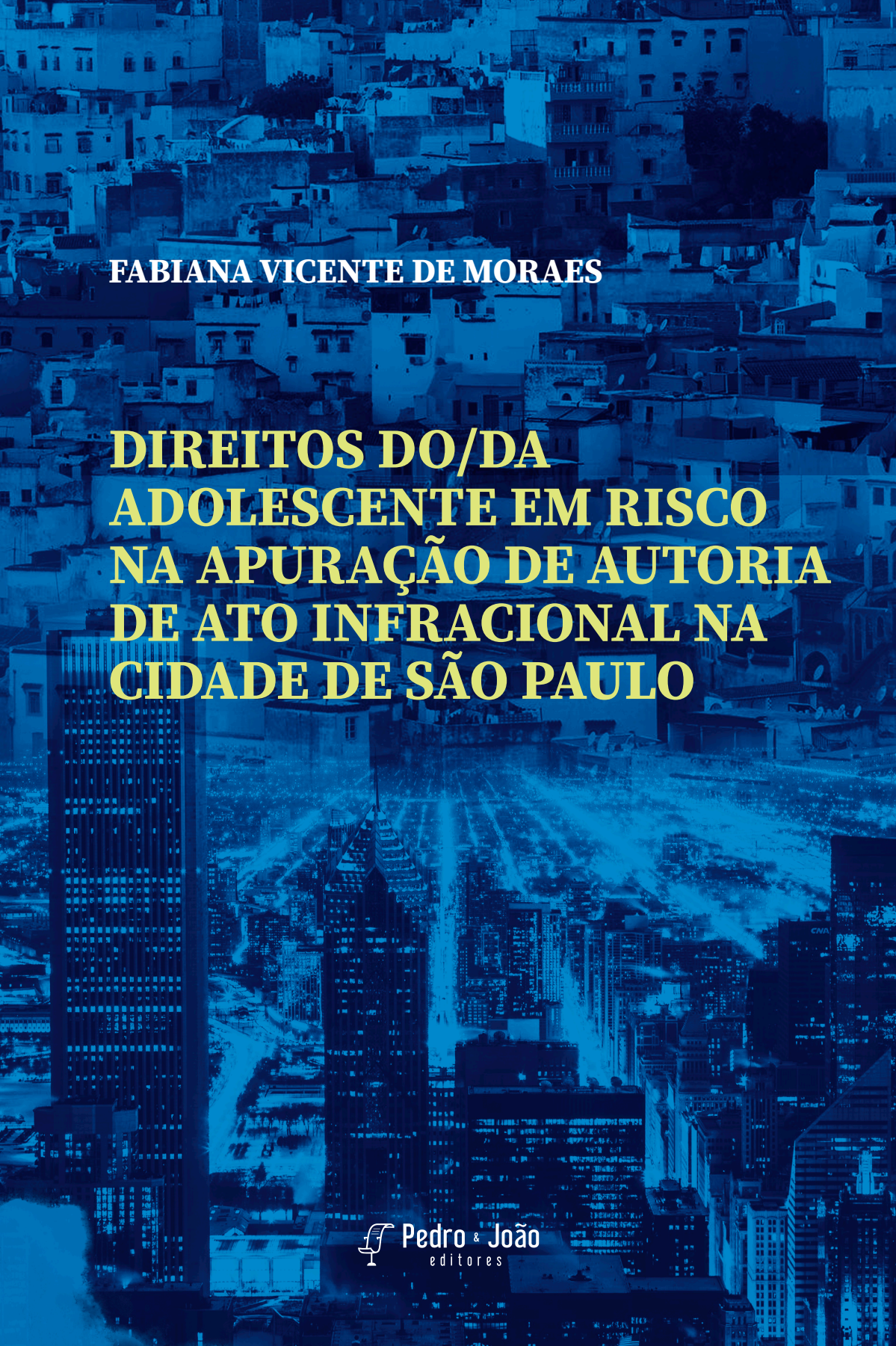




FABIANA VICENTE DE MORAES

**DIREITOS DO/DA
ADOLESCENTE EM RISCO
NA APURAÇÃO DE AUTORIA
DE ATO INFRACIONAL NA
CIDADE DE SÃO PAULO**



Pedro & João
editores

**Direitos do/da adolescente em risco
na apuração de autoria de ato infracional
na cidade de São Paulo**

FABIANA VICENTE DE MORAES

**Direitos do/da adolescente em risco
na apuração de autoria de ato infracional
na cidade de São Paulo**

Copyright © FABIANA VICENTE DE MORAES

Todos os direitos garantidos. Qualquer parte desta obra pode ser reproduzida, transmitida ou arquivada desde que levados em conta os direitos da autora.

Fabiana Vicente de Moraes

Direitos do/da adolescente em risco na apuração da autoria de ato infracional na cidade de São Paulo. São Carlos: Pedro & João Editores, 2021. 209p.

ISBN 978-65-87645-55-1 [Impresso/2020]
978-65-5869-144-0 [Digital/2021]

1. Direitos do adolescente. 2. Adolescente. 3. Processo de apuração de ato infracional. 4. Proteção integral. I. Título.

CDD – 340-02

Capa: Argila Design Editorial

Diagramação: Diany Akiko Lee

Editores: Pedro Amaro de Moura Brito & João Rodrigo de Moura Brito

Conselho Científico da Pedro & João Editores:

Augusto Ponzio (Bari/Itália); João Wanderley Geraldi (Unicamp/ Brasil); Hélio Márcio Pajeú (UFPE/Brasil); Maria Isabel de Moura (UFSCar/Brasil); Maria da Piedade Resende da Costa (UFSCar/Brasil); Valdemir Miotello (UFSCar/Brasil); Ana Cláudia Bortolozzi Maia (UNESP/Bauru/Brasil); Mariangela Lima de Almeida (UFES/Brasil); José Kuiava (UNIOESTE/Brasil); Marisol Barenco de Melo (UFF/Brasil); Camila Caracelli Scherma (UFFS/Brasil); Luis Fernando Soares Zuin (USP/Brasil).



Pedro & João Editores

www.pedroejoaoeditores.com.br

13568-878 - São Carlos – SP

2021

Dedico aos meus pais Julia Vicente e
Delmiro Carlos de Moraes e ao meu filho
Estevam Moraes.

AGRADECIMENTOS

O desenvolvimento de um trabalho acadêmico envolve várias etapas e esta é, sem dúvida, a melhor parte. Poder agradecer o apoio de tantas pessoas que direta ou indiretamente contribuíram com esse trabalho, que corresponde, com algumas modificações, à tese de doutorado defendida, em meio a pandemia, excepcionalmente, por meio de videoconferência, no Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da PUC-SP.

A Profa. Dra. Aldaíza Sposati, agradeço pelas valiosas orientações e, mais do que isso, agradeço pelas lições sobre o direito a proteção social, sem essas lições, jamais esse trabalho alcançaria as conclusões aqui apresentadas.

Aos colegas de pesquisa do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Seguridade e Assistência Social- NEPSAS pelas trocas e apoio em todas as etapas da pesquisa.

Agradeço a Promotoria da Infância e Juventude - Área de Adolescentes Infratores - Setor de Conhecimento do Ministério Público do Estado de São Paulo.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior- CAPES pelo apoio financeiro, através de bolsa de estudos.

À José Vilmar da Silva, companheiro de todas as horas.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	11
<i>Aldaiza Sposati</i>	
INTRODUÇÃO	15
 Capítulo 1	 27
DA PROTEÇÃO AO/À ADOLESCENTE NO BRASIL	
1.1 Marcas do Ideário dos Direitos da Criança e do/da Adolescente na Constituição Federal de 1988.	33
1.2 A Proteção Integral Contida no ECA	38
1.3 Rebaixamento da Proteção Integral para o/a Adolescente a quem se Atribui a Autoria do Ato Infracional: A Disciplina do Trabalho e a Exigência da Frequência Escolar	42
1.4 Proteção como Enfrentamento à Situação de Risco	55
1.5 Medida de Proteção ao/à Adolescente a quem se atribui o Ato Infracional e a presença da Proteção	60
 Capítulo 2	 71
A PROTEÇÃO AO/À ADOLESCENTE NO PROCESSO DE APURAÇÃO DO ATO INFRACIONAL	
2.1 Previsão e Modelos de Atenção Integrada	79
2.2 Garantias Processuais do/a Adolescente na Apuração do Ato Infracional	104
2.3 Sujeitos Processuais na Apuração de Ato Infracional	112
 Capítulo 3	 119
EXTENSÃO DE DIREITOS AO/À ADOLESCENTE EM RISCO NA APURAÇÃO DA AUTORIA DE ATO INFRACIONAL NA CIDADE DE SÃO PAULO	
3.1 Adolescentes sob Processo de Apuração do Ato Infracional	126

3.2 Processo de Apuração do Ato Infracional: Fase Policial (Arts. 171 e 172 DO ECA)	135
3.3 Processo de Apuração do Ato Infracional: Fase Policial (Arts. 173 A 178 do ECA)	143
3.4 Processo de Apuração do Ato Infracional: Fase Ministerial (Arts. 179 a 182 do ECA)	160
3.5 Processo de Apuração do Ato Infracional: Fase Ministerial/Oitiva Informal (Arts. 179 a 180 do ECA)	164
3.6 Processo de Apuração do Ato Infracional na Fase Judicial (Arts. 183 a 190 do ECA)	174
3.7 Processo de Apuração do Ato Infracional na Fase Judicial: Audiência de Apresentação e Audiência em Continuação (Arts. 186 a 190 do ECA)	179
 CONSIDERAÇÕES FINAIS	 183
 REFERÊNCIAS	 197
 ANEXOS	 209

APRESENTAÇÃO

Após 30 anos!

Três décadas já se passaram da data de aprovação pela sociedade brasileira de um novo marco civilizatório o: **Estatuto da Criança e do Adolescente-ECA**. Um marco libertador e protetivo no sentido de que a criança e o adolescentes não seriam mais considerados perante a Justiça e a sociedade em geral como posses de adultos e sim, seres em desenvolvimento que demandam proteção social e garantias de possibilidades para suas potencialidades.

Fabiana Vicente de Moraes, a autora deste livro era, naquele momento, uma menininha que entrava na adolescência vivendo em uma das periferias da época, mais violentas da cidade de São Paulo: o Jardim Ângela.

A antecipação do estatuto de adulto, para crianças pertencentes às famílias que vivem do trabalho e que lutam em várias formas de ganho, para que suas vidas consigam sair da sobrevivência do hoje, para ter alguma garantia de amanhã, é uma constante. Cuidar dos irmãos mais novos, queimar a barriga ou os braços no fogão, para esquentar a comida– situação hoje superada quando ocorre o acesso ao micro ondas-, entre outras varrições e catação de lixo da morada, estão presentes nesse ser que já recebe encargos como se adulto fosse. Já me indagaram se o fato de um programa de transferência de renda ao ter como pré-condicionalidade para acesso ao benefício monetário mensal, a exigência de que a criança não falte a aula, não estaria incorrendo em uma prática de trabalho infantil. No caso a criança já estaria sendo cobrada quanto a sua responsabilidade pela proteção social da família. Faltando a aula sua família seria punida.

Concretizar no cotidiano a condição de proteção social integral para criança e adolescentes em uma sociedade de desigualdades sociais, econômicas, políticas é quase impossível às famílias que

vivem do trabalho e que são consideradas invisíveis, perante as responsabilidades do Estado e daqueles que concentram riquezas econômicas e de oportunidades.

Fabiana Moraes inicia sua adolescência defrontando-se com a realidade da periferia da maior metrópole da América Latina, destacada durante a Pandemia da COVID19 como epicentro de contaminação em morte.

Anos mais tarde ao conseguir graduar-se em Direito, foi conhecer o ECA e saber que a partir dele, em suas palavras, o *“adolescente é ‘ser’ em desenvolvimento e titular do direito-garantia à proteção ‘integral/social’, como indissociável atributo da sua personalidade e, bem por isso, se constitui como direito incindível, intransferível e indisponível, que deve ser assegurado, com absoluta prioridade”*.

Aqui estava expressa uma condição de respeito que a realidade concreta parecia desconhecer.

Ser adolescente com direitos tornou-se uma perspectiva da jovem advogada que foi realizar seu mestrado sobre o tema, enquanto atuava em serviço de execução de medidas socioeducativas em meio aberto (SME-MA) dirigidas para adolescentes a quem é atribuído um ato infracional. Um serviço gerido pela Sociedade Santos Mártires do mesmo Jardim Ângela onde cresceu.

Agora seu objeto de preocupação eram os adolescentes que se encontravam sob uma medida socioeducativa apresentou-se nova questão. Contariam de fato tais adolescentes com a proteção integral e os apoios implicados na concepção de um ser em desenvolvimento que o ECA estabelecia em equidade a todos da mesma idade?

Este foi seu recorte de estudo. Sua experiência concreta no Jardim Ângela, não comprovava que a orientação da proteção integral se estendia a dinâmica de ação dos múltiplos agentes institucionais que se relacionavam com o adolescente.

Novo recorte de análise foi adotado. O que ocorria com o adolescente desde o momento em que ocorria sua apreensão pelos

agentes policiais, até a presença dos agentes judiciais, dinâmica o processo instaurado, até a ocorrência da manifestação do Juiz da Vara da Infância e Juventude sobre a medida socioeducativa a ser aplicada.

Estabeleceu seu complexo objeto em: *“conhecer a presença do direito à proteção social no trajeto percorrido pelo/a adolescente no persecutório em que é apurado o ato infracional, a ele/a atribuído, a partir do momento em que o/a adolescente é apreendido/capturado em flagrante e colocado sob a custódia dos agentes do Estado, respondendo em liberdade ao processo de apuração”*.

Uma investigação documental teve início após aprovação pela Corregedoria Geral do Ministério Público do Estado de São Paulo do acesso aos atos processuais. O principal fator sobre o exame foi o tempo em que todo esse processo dispendida face a curta fase biológica da vida de um adolescente, de 6 anos -dos 12 aos 18 anos. Com rigorosa observância ao sigilo e à preservação da identidade dos/as adolescentes, selecionou 40 processos para exame. Detalhada investigação passa a ocorrer e a cada passo, como se poderá ler, ao longo do texto, nos ensina algo sobre a relação que ocorre entre proteção e desproteção social na apuração do ato infracional atribuído ao adolescente.

Um trabalho de folego que foi apoiado sensivelmente pelo procurador do Ministério Público do Estado de São Paulo, Prof. Dr. Eduardo Dias Ferreira, professor do curso de Pós Graduação m Direito na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, que acompanhou o processo desde o exame de qualificação do projeto até sua aprovação final com nota máxima, na banca final. O apoio da Promotoria da Justiça da infância e Juventude da Capital foi fundamental, especialmente na pessoa do 6º Promotor de Justiça Marcos Matos.

Suas conclusões nos abrem caminho para muito o que pensar e concretizar pois, nos mostra que “o trajeto de apuração do ato infracional supõe um sequência formada por um conjunto de lugares, de baixa ou inexistente adequação à condição de um/a adolescente.”

A apresentação desta seria e profunda investigação disseminada agora na forma de livro se configura como um tributo a efetivação dos direitos a proteção integral dos adolescentes brasileiros.

Embora já passados 30 anos da promulgação do ECA, ainda há muito por se fazer e alterar, para que a cultura institucional e seus operadores incorporem a efetivação da proteção integral de um ser em desenvolvimento.

Aldaiza Sposati
Setembro de 2020

INTRODUÇÃO

No ano de 2020, estima-se que 25 milhões de pessoas no Brasil sejam adolescentes¹; desses, 1,2 milhões vivem na cidade de São Paulo. O sistema socioeducativo em meio aberto, na cidade de São Paulo, registrou, no ano de 2019, que 20.869 adolescentes, ou 1,7% desse total, estariam em cumprimento de Medida Socioeducativa em Meio Aberto (MSE-MA), em Liberdade Assistida (LA) e/ou Prestação de Serviços à Comunidade (PSC). Outros 6.931, ou 0,6% da população de adolescentes da cidade, estaria cumprindo a medida em meio fechado². Portanto, do total que vive na cidade de São Paulo, estaria sendo atribuída autoria de ato infracional, no ano de 2019, a 27.800 deles (2,31%).

Trata-se de incidência plenamente compatível com a capacidade de provisão de atenções da metrópole de 12 milhões de habitantes; sobretudo pelo fato de que, para 75% dos/das adolescentes a quem se atribui ato infracional, é aplicada a MSE-MA. Isso significa que é possível trabalhar diretamente com o/a adolescente e sua família, a partir do seu cotidiano e seu bairro, o que amplia significativamente a possibilidade de potencializar sua proteção e convivências familiar e social para que possa superar a situação de risco vivenciada.

Em 2020, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) - Lei 8.906/1990 - completa 30 anos de aplicação em todo o território nacional; mas essa maturidade legal não significa que tenha atingido a maturidade de gestão realizada por órgãos estatais e

¹ Fonte: Projeto IBGE/Fundo de População das Nações Unidas - UNFPA/BRASIL (BRA/98/P08), Sistema Integrado de Projeções e Estimativas Populacionais e Indicadores Sociodemográficos.

² Boletim Estatístico Semanal - Posição 03.01.2020. Assessoria de Inteligência Organizacional. Fundação Casa. (Disponível em: <http://www.fundacaocasa.sp.gov.br/View.aspx?title=boletim-estat%C3%ADstico&d=79>. Acesso em: 4 jan. 2020.)

privados e por seus agentes institucionais, na atenção aos/às adolescentes, sujeitos de direitos, aos quais é atribuída autoria do ato infracional. Sabe-se que em tal situação reside uma das contraposições do ECA às legislações, que o antecederam, de “situação irregular do menor”.

O axioma da proteção integral, devido a crianças e adolescentes, no Brasil, foi positivado na Constituição Federal de 1988 (CF/1988), no artigo 227, e no ECA, artigo 4º. Para muito além de ser um dos princípios fundamentais sobre os quais se edifica o Estado brasileiro, constitui-se em regra cogente a impor um “dever ser” à família, sociedade e ao Estado, nas suas mais variadas relações com a criança e o/a adolescente, a quem devem assegurar,

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 à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Sem qualquer distinção de origem, sexo, gênero, raça, cor, classe social, ocupação, etc., toda criança, todo/toda adolescente, e cada um deles, é titular do direito/garantia à proteção integral, como preconizada na CF/1988 e no ECA e que, tanto no plano coletivo quanto sob o aspecto individual, inclui o direito à proteção social.

De modo geral, a concretização do direito à proteção, “integral/social”, com menor ou maior grau de eficiência, se dá por meio da implementação e execução de políticas públicas voltadas àquelas finalidades e pela atuação específica de órgãos, instituições, agentes de direito público ou privado.

O direito à proteção “integral/social” é inerente à peculiar condição de pessoa em desenvolvimento vivenciada na infância e adolescência e, nesse período de tempo, a observância àqueles direitos deve ser permanente, ou seja, sem qualquer solução de continuidade, de sorte que, até que atinja os 18 anos de idade, toda

pessoa é titular do direito-garantia à proteção “integral/social”, como indissociável atributo da sua personalidade e, bem por isso, se trata de direito oponível *erga omnes* e também incindível, intransferível e indisponível.

Todavia, embora deva ser direcionado, indistintamente, a cada criança e a cada adolescente, o fundamental direito à proteção “integral/social” relativizados e, de certo modo, até mesmo desprezado quando a situação demanda o/a adolescente a quem se atribui a autoria de ato infracional, notadamente, nas situações em que há a apreensão em flagrante.

Ao tratar de um/uma adolescente a quem se atribui autoria de um ato infracional, no caso em situação de risco, não se pode afirmar que, de fato e de direito, lhe estejam sendo asseguradas as proteções social e integral que sua situação demanda. A preocupação com a aplicação e execução de medidas socioeducativas ao/à adolescente, a quem é atribuída autoria do ato infracional, ocupa a maior parte das análises e debates, dispensando de maior conhecimento e análise o processo de apuração do ato infracional.

A experiência de trabalho com tais adolescentes tem mostrado a incidência de longos períodos de vivência no trajeto de apuração judicial, sem contar com uma retaguarda protetiva e de apoio à família em que convive.

Conhecer e analisar o trajeto percorrido pelo/pela adolescente no persecutório em que é apurado o ato infracional a ele atribuído, apresentaram-se como objeto primordial de reflexão, não só pela inexistência de estudos similares, mas, sobretudo, pela necessidade de afirmar o impacto para o/a adolescente e sua família do percurso de apuração do ato infracional, quer em sua fase policial quer na ministerial, ou judicial. Capturar os elementos que ocorrem nessa fase de sua trajetória, permite identificar expressões de presença/ausência da proteção social ao/à adolescente, conforme atribuído pelo ECA em outros termos, os momentos nesse percurso de relativização, ou mesmo, de inobservância do direito à proteção integral, na perspectiva do direito à proteção social.

A partir do momento em que é capturado e colocado sob a custódia dos agentes do Estado, o/a adolescente segue uma série de procedimentos - apresentação à autoridade policial; lavratura do auto de apreensão; oitiva informal pelo órgão do Ministério Público (MP); processo judicial de apuração do ato infracional - até que receba a sentença do Juiz da Vara da Infância e Juventude.

A apuração do ato infracional é constituída por um complexo de atos procedimentais praticados por agentes do Estado, muitos deles em concurso com os sujeitos envolvidos no ato infracional em apuração (a vítima, o adolescente, seus pais ou o responsável, e seu defensor) e deve se desenvolver sob a marca do sigilo processual, a bem da proteção da dignidade dos envolvidos, sobretudo, a do adolescente, e de colocá-los a salvo de qualquer forma de exploração ou de exposição à curiosidade pública.

De ordinário, o/a adolescente apreendido/a em flagrante de ato infracional deve ser conduzido imediatamente à Delegacia de Polícia e apresentado à autoridade policial que, tomando conhecimento sumário dos fatos, ratificará ou não a apreensão. Na primeira hipótese, deve lavrar o respectivo auto de apreensão em flagrante de ato infracional. Se for o caso, liberar o/a adolescente e entregá-lo a seus pais ou o responsável. Todavia, se não for esse o entendimento, a autoridade policial, lavrado o auto de apreensão, deve conduzir o/a adolescente ao MP, para a oitiva informal, quer tenha sido liberado, ou mantida a sua apreensão. Por ocasião da oitiva informal do/a adolescente, o representante do MP que conduz o ato pode, de acordo com o seu entendimento sobre a situação, aplicar a remissão, requerer o arquivamento, ou oferecer representação, hipótese em que tem início o processo judicial de apuração de ato infracional perante a Vara Especial da Infância e Juventude (Veij) e do qual pode resultar na imposição de MSE.

Essa condução procedimental, estabelecida como rotina institucional, pode ser abreviada ou estendida; realizada na direção socioeducativa, ou punitivista; pode ser uma soma de atos isolados, ou realizada de forma intersetorial. Infelizmente, não há uma condução aplicada de modo homogêneo, até por que a diversidade

das cidades brasileiras em sua constituição histórico-geográfica, populacional, sociopolítica e econômica, e cultura de direitos, se mostra diferenciada.

A partir dessa perspectiva, entendeu-se por realizar um estudo empírico do período de apuração do ato infracional de adolescentes na cidade de São Paulo, mas com um olhar alargado para outros modos sequenciais de procedimentos adotados em determinadas cidades brasileiras. Isso significa que é sempre possível existirem espaços dentre os procedimentos para torná-los mais adequados aos fins a que se destinam.

Parte-se, portanto, da convicção de que há formas mais amigáveis ao/à adolescente, *ser* em desenvolvimento, e outras mais punitivas, no trajeto de apuração do ato infracional, a começar o tempo que ele utiliza, o modo como se concretizam as formas de proteção – desde agasalho, alimentação, informação.

Interessante registrar a diferença de tratamento que é atribuída, em São Paulo, ao/à adolescente, ao iniciar o percurso para a apuração de ato infracional, caso ele/a seja conduzido/a para internação provisória ou, de outra forma, retorne de imediato à família. Ao/À adolescente que é submetido/a à internação provisória, por ocasião da sua apreensão em flagrante de ato infracional, é proporcionada, ainda que em caráter provisório, atenção socioeducativa multidisciplinar pertinente aos direitos fundamentais inerentes à garantia da proteção integral, como acesso à saúde, alimentação, educação, dignidade, ao respeito, etc. Nesse sentido, esse/a adolescente, pelo menos em tese, estaria a salvo de vivenciar negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Essa atenção não é, porém, proporcionada ao/à adolescente que, por ocasião da sua apreensão em flagrante de ato infracional, é liberado/a e entregue aos seus pais ou ao responsável. Nesse caso, o/a adolescente retoma, à mercê da sua própria sorte, às mesmas e adversas condições que o/a levaram a ser apreendido/a, ainda que agravada pela apreensão e pelos subsequentes atos da apuração do ato infracional a que se deve submeter perante os agentes e órgãos

estatais da justiça da infância e juventude. Esse/Essa adolescente só poderá contar com atenção socioeducativa multidisciplinar se, ao final do seu processo, houver a aplicação de MSE.

Entre o momento da apreensão do/da adolescente que a seguir retorna à sua família, o aguardo da tramitação de seu processo e o momento da sentença do juiz, há uma sucessão de atos e um hiato de tempo em que o/a adolescente em situação de risco permanece na cidade de São Paulo, ao mesmo tempo, sob proteção/desproteção social, embora esteja respondendo em liberdade ao processo de apuração do ato infracional a ele/a atribuído.

Como já assinalado, a condução procedimental antes descrita não é, porém, universal. Cidades brasileiras, como poderá ser constatado neste estudo, já superaram essa manifestação de falta de proteção “integral/social” ao/à adolescente, logo no princípio do processo de apuração.

O objetivo que orienta esta análise considera: **Os atos processuais que permeiam o hiato de tempo em que ocorre a apuração do/da adolescente a quem se atribui a autoria de ato infracional devem ser operados sob o princípio do direito de proteção devido ao/à adolescente, sobretudo pela situação de risco por ele/ela vivenciada. A apuração do ato infracional deve pautar-se pelo princípio socioeducativo, superando iniciativas que antecipam ao/à adolescente a responsabilização de um adulto.**

Há uma pergunta de fundo direcionada aos órgãos, às instituições e aos agentes estatais do sistema de justiça da infância e juventude, durante o processo de apuração do ato infracional: O que direciona suas ações seria o processo em si e o seu desfecho? Qual tipo de relação existiria com o/a adolescente sujeito desse processo?

A pesquisa empírica central ocorre sobre o exame de processos de adolescentes a quem é atribuída a autoria de ato infracional na cidade de São Paulo, em 2017 e 2018. O estudo desenvolvido tem por base empírica a consulta feita pela pesquisadora, em 2019, de

autos de processo de apuração de ato infracional de adolescentes, por meio eletrônico, na Veij da comarca da capital, no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJ/SP), com referência às seis Varas existentes e nos anos de 2017 e 2018.

O acesso autorizado para pesquisa dos autos desses processos seguiu várias formalidades do Ministério Público do Estado de São Paulo (MP/SP), por intermédio do promotor de Justiça da Infância e Juventude, o Prof. Dr. Eduardo Dias de Souza Ferreira, que, ao participar da banca de qualificação, orientou a pesquisadora sobre os procedimentos e a colocou em contato com o Promotor de Justiça, Dr. Fernando Henrique de Freitas Simões, que a recebeu na Promotoria de Justiça da Infância e Juventude da Capital, Área de Adolescentes Infratores, Setor de Conhecimento, em 9 de agosto de 2019, para a apresentação dos objetivos da pesquisa e da estratégia de coleta de dados ao promotor e secretário-executivo da Promotoria, Dr. Marcos de Matos, que, por sua vez, endossou o pedido e encaminhou o requerimento de acesso ao sistema e-SAJ formulado pela pesquisadora para a Corregedoria-Geral do MP/SP, em 22 de agosto de 2019.³

É importante assinalar que esses processos judiciais tramitam sob sigilo de justiça, razão pela qual o artigo 143 do ECA veda a divulgação de atos judiciais, para além das partes cadastradas e habilitadas nos autos (MP/Defesa Técnica/Adolescente e seu responsável legal) e, em relação aos autos de processos que tramitam no formato digital/eletrônico, a Resolução CNJ 121/2010 impõe as mesmas vedações. O sigilo processual não é absoluto, ocorrendo, na espécie, aquilo que, em doutrina, é denominado como princípio da publicidade restrita, pelo qual se restringe o

³ O sistema permite a consulta nos autos de processo de apuração de ato infracional que aguarda a realização ou a ciência de ato processual³, pelas partes (Ministério Público e Defesa Técnica) no acervo do registro nominado Consulta de Publicação e Cumprimento de Atos, que requer a identificação do Foro e da Vara. O sistema gera uma listagem de autos de processos de apuração de ato infracional organizados cronologicamente, a partir da data da decisão que determinou a realização ou a ciência de ato processual.

acesso ao processo e ao seu conteúdo aos agentes do Estado que atuam na apuração do ato infracional e aos sujeitos nele envolvidos.

Em 9 de setembro de 2019, a pesquisadora compareceu à Promotoria de Justiça da Infância e Juventude da capital para assinatura dos termos do Compromisso de Confidencialidade, Compartilhamento de Resultados e Atribuições de Créditos, bem como receber informações sobre os procedimentos de cadastramento de perfil e senha de acesso ao ambiente virtual do TJ/SP, denominado Portal de Serviços e-SAJ⁴. Após uma semana, *e-mail* do setor Divisão de Apoio da 1ª Instância do MP/SP informou sobre a vinculação no e-SAJ com o perfil “distribuidor MPSP”. A partir desse momento, foi permitido o acesso pessoal⁵ da pesquisadora aos autos de processos de apuração de ato infracional, vinculados aos Promotores de Justiça do Setor de Conhecimento. Esse acesso permaneceu ativo entre 16 de setembro e 11 de outubro de 2019.

Como esse sistema é de provisão ininterrupta, foi fixado, pela pesquisadora, determinado horário para a retirada dos informes das seis Veijs; o que ocorreu no dia 23 de setembro de 2019, das 15h às 15h30. A listagem alcançou 686 processos disponíveis para consulta, naquele horário. Essa listagem base consolidou as informações para o estudo, e compôs a base empírica da abordagem.

Registra-se, portanto, que o conhecimento e a análise realizada neste estudo empírico demandaram especial autorização para o acesso ao conteúdo dos registros oficiais dos processos examinados, pelo que se faz o devido agradecimento à Promotoria da Infância e Juventude do MP/SP, que viabilizou o estudo, cujas aproximações nele reveladas são mediadas pelo modo como os registros oficiais são elaborados.

⁴ O acesso ao e-SAJ se dá por meio do endereço digital: <https://esaj.tjsp.jus.br/esaj>.

⁵ O acesso ao e-SAJ foi realizado por meio do *login* de identificação (CPF e senha da pesquisadora).

Os processos de ato infracional são distribuídos entre as seis Veijs, de forma eletrônica; todavia, não ocorreu volume semelhante de processos entre as 5ª e 6ª Veijs. Dos 686 processos, 53% estavam concentrados na 1ª e 4ª Veijs. Lembra-se que as 5ª e 6ª Veijs têm sua recém-instalação no ano de 2017⁶. Essa discrepância de quantidades de processos entre as Veijs pode deixar a tramitação mais lenta ou truncada, e levar ao prolongamento do tempo para exame.

Por amostragem, 40 processos judiciais das Veijs da comarca e cidade de São Paulo foram examinados, conformando 3.488 páginas sob análise. Esses processos permitiram que a pesquisadora se acesse da trajetória de 40 adolescentes procedentes das cinco grandes regiões da cidade, de idades diversas e ambos os sexos, com o ponto em comum de que todos/as se encontravam em “liberdade”, e não em medida de internação provisória.

Com rigorosa observância do sigilo e da preservação da identidade dos/as envolvidos/as, foram examinados 34 processos de adolescentes do sexo masculino e seis de adolescentes do sexo feminino. Constatou-se que cinco adolescentes estavam na faixa etária entre 12 e 14 anos; e 35 entre 14 e 18 anos. Todos os/as 40 adolescentes eram procedentes da cidade de São Paulo, sendo 16 meninos da zona leste – a maior concentração –; sete meninos e duas meninas da zona sul; seis meninos e uma menina da zona norte; três meninos e duas meninas da região central; e dois meninos e uma menina da zona oeste.

⁶ Segundo o Provimento 82/2011, expedido pela Presidência do TJ/SP, com a criação de novas varas, preferencialmente, não haverá redistribuição dos processos. Em 2017, foi implantado, no âmbito das seis Veijs, a Unidade de Processamento Judicial (UPJ), cujo objetivo é realizar todas as atividades cartorárias, e dar celeridade nos trabalhos administrativos/cartoriais das Veijs - Provimento Conjunto 35/2017. Presidência do Tribunal de Justiça e Corregedoria Geral da Justiça. (Fonte: DJE de 5 dez. 2017, p. 2. Republicação: DJE, de 6 dez. 2017, p. 4; 7 dez. 2017, p. 5.

Os processos consultados sobre adolescentes, que aguardam ou respondem em liberdade - circunstância, esta, fulcral no desenvolvimento deste estudo -, embora estivessem disponíveis no sistema de informes em tramitação das Veijs, em setembro de 2019, foram iniciados em anos anteriores, ou desde 2015. Essa constatação permitiu antever o tempo que o processo relativo a um/uma adolescente a quem se atribui o ato infracional, pode vir a acumular em sua tramitação, tendo sempre presente que a adolescência se refere a seis anos do ciclo de vida humano, ou dos 12 aos 18 anos.

O conteúdo deste livro é estruturado em três capítulos. No primeiro deles, sob o título DA PROTEÇÃO AO/À ADOLESCENTE NO BRASIL, são trazidos elementos da proteção integral e sua construção na história política dos direitos da criança e do/da adolescente no Brasil. Desenvolve-se estudo das Atas do Processo Constituinte de 1987, para resgatar os elementos que marcam a inserção na CF/1988 dos direitos da criança e do/a adolescente. Trata ainda das atenções devidas ao/à adolescente a quem é atribuída a autoria de ato infracional e do conteúdo de medidas socioeducativas que lhes serão impostas.

No segundo capítulo, aborda-se A PROTEÇÃO AO/À ADOLESCENTE NO PROCESSO DE APURAÇÃO DO ATO INFRACIONAL, além de colocar em debate a concepção de proteção social para além da ação socioeducativa; são trazidos dados e elementos sobre modos diferenciados de gestão do processo de apuração do ato infracional praticado em cidades e Estados do país, que se diferenciam, sobretudo, daqueles praticados na cidade de São Paulo, uma vez que possibilitam assegurar os direitos aos/às adolescentes durante a tramitação de seus processos e sobre os procedimentos adotados.

Por fim, no terceiro capítulo, sob o título EXTENSÃO DE DIREITOS AO/À ADOLESCENTE EM RISCO NA APURAÇÃO DA AUTORIA DE ATO INFRACIONAL, NA CIDADE DE SÃO PAULO, ocupa-se do estudo empírico sobre processos que tramitam nas Veijs da cidade de São Paulo, e indica-se a

necessidade de os agentes públicos do sistema de justiça valorarem juridicamente os riscos sociais aos quais o/a adolescente e sua família são expostos, na trajetória de apuração de ato infracional.

Nas Considerações Finais, as reflexões tratam dos ELEMENTOS CONCLUSIVOS SOBRE A TRAJETÓRIA DO PROCESSO INSTITUCIONAL DE APURAÇÃO DO ATO INFRACIONAL E O SUJEITO DE DIREITOS ADOLESCENTE EM SÃO PAULO, que o estudo possibilitou sobre o objetivo o orientou.

Capítulo 1

DA PROTEÇÃO AO/À ADOLESCENTE NO BRASIL

A proteção social dos/das adolescentes, com particularização daqueles a quem é atribuída a autoria de ato infracional, é o principal tema de que este estudo se ocupa. Entende-se que, sob a ótica da proteção social, essa é uma situação de risco vivida pelo/pela adolescente e que se complexifica pelo fato de dizer respeito a um ser em desenvolvimento.

Entender essa particularidade, exige, por anterioridade, o resgate do entendimento republicano sobre a atenção aos seus direitos, com a perspectiva de proteção, a fim de permitir relacionar a singularidade e identidade dos direitos do/da adolescente. Nesse sentido, o conceito “atenção aos direitos”⁷ será o fio condutor no desenvolvimento desta análise sobre as concepções contemporâneas referentes a proteção do/da adolescente no Brasil.

Parte-se das legislações especiais de 1927 e 1979, que, embora revogadas, possuem valores histórico e documental e, em sua comparação com a legislação de nossos dias, notadamente nos artigos que fazem referência à atenção aos direitos de proteção. É certo e sabido que tais legislações se ocuparam muito mais da situação irregular do/da adolescente e não de seus direitos. Expressam um dado modo de entendimento da adolescência e de seu trato pela sociedade brasileira, até quase o final do século XX, quando ocorre a promulgação da CF/1988. Essas longevas legislações atravessaram períodos ditatoriais no país e seus traços

⁷ A expressão “atenção aos direitos” é utilizada em substituição ao termo “atendimento”. A noção de atenção encontra-se em Descartes, que a entende como o ato pelo qual o espírito toma em consideração um único objeto durante algum tempo (ABBAGNANO, 1901, p. 88), enquanto que a expressão “*atendimento*”, pode ser compreendido, segundo Houaiss (2015, p. 98), como “prestar socorro, acudir”, a noção de transitoriedade.

punitivos deixaram marcas, até os dias atuais, que se manifestam em procedimentos, culturas institucionais e de seus agentes.

As normativas internacionais⁸ – Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC) (1989); Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude – Regras de Beijing (1985); Regras Mínimas das Nações Unidas para a Prevenção da Delinquência Juvenil – Diretrizes de Riad (1990); e Regras Mínimas das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade (1990), em muito contribuíram para que o Brasil chegasse à compreensão e aplicação legal dos direitos de crianças e adolescentes.

A lei constrói patamares etários, em sua aplicação, e um deles refere-se à adolescência. Méndez (1998, p. 197-198) denomina de “consideração jurídica” o surgimento das legislações especiais da infância na América Latina e explica:

Historicamente, a preocupação com a infância pertence à cultura da discricionariade, seja ela “boa” ou compassiva, “ruim” ou repressiva ou, o que talvez seja mais frequente, uma mistura das duas formas. Não por acaso, há consenso de que o percurso da história da

⁸ Os modelos de documentos da ONU são elaborados e aprovados, no geral, com o formato de declarações, resoluções e convenções, que devem ser observadas pelos Estados Membros da Organização. Cada um tem significado diferenciado, como, por exemplo: “As declarações e convenções da ONU são dois modelos para se firmar decisões de consenso entre os Estados signatários das Nações Unidas em favor dos direitos humanos e sociais. Elas tiveram maior alcance, sobretudo, a partir das primeiras décadas do século XX considerado no caso da criança e do adolescente como o ‘século dos direitos’”; “entendemos por declaração (*soft law*) um enunciado de princípios, cuja adoção pelos Estados signatários baseia-se no cumprimento moral e político, não tendo força de lei e, por convenção (*hard law*) entende-se um tratado efetuado entre nações e, por isso mesmo, sua adesão ao documento implica primeiro na necessidade de ser endossada pelos países, para depois ser ratificada pelos signatários. O país que ratificar uma convenção se obriga individualmente a cumprir o preceito constante da mesma. A partir desses instrumentos legais, foi sendo construído o princípio da doutrina da proteção integral na atenção de crianças e adolescentes que, no Brasil, foi adotado plenamente em 1988, pela Constituição da República (Art. 227)” (PEREIRA, 2006, p. 96).

infância pode resumir-se na evolução da consideração do menor como objeto esquizofrênico da compaixão-repressão à criança/adolescente como sujeito de direito (grifos do autor).

No Brasil, no âmbito civil, aos 18 anos de idade, a pessoa é considerada habilitada à prática de todos os atos da vida civil⁹ (essa idade já foi de 21 anos na vigência, anterior a CF/88 do Código Civil de 1916). No âmbito da legislação penal, a responsabilidade inicia-se aos 18 anos de idade¹⁰. O patamar etário constrói, de certa forma, hierarquização e, conseqüentemente, demanda responsabilidade, como, por exemplo, o exercício do poder familiar; contudo, pode, também, resultar em dominação, exploração¹¹, a exemplo do que pode ocorrer em relação ao gênero, à etnia, aos desenvolvimentos social, intelectual, classe, etc. No âmbito internacional, a CDC

⁹ A Lei Civil determina que, até os 16 anos de idade incompletos, a pessoa é absolutamente incapaz de exercer pessoalmente os atos da vida civil, razão pela qual surge a necessidade de representação, pelos pais ou pelo responsável. Dos 16 anos completos a 18 anos incompletos, a pessoa é relativamente incapaz para certos atos, ou a maneira de os exercer, daí surge a necessidade de assistência dos pais ou responsável (Lei 10.460/2002, arts. 3º e 4º).

¹⁰ Cf. art. 228 da CF/1988; art. 27 do Código Penal; art. 104 do ECA.

¹¹ Quando criança, ouvia minha avó materna Sabina (*in memoriam*) dizer: “trabalho de criança é pouco, mas quem perde é louco”, ainda que ela não quisesse dizer, literalmente, que criança é útil para trabalho, era o que significava. O trabalho precoce era encarado, não só por minha avó, mas por sem número de pessoas, como algo positivo. Aliás, utilidade da criança também está relacionada ao consumo e, ambas, ao poder econômico. Sobre consumo, vide Resolução 163/2014 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), que dispõe sobre a abusividade do direcionamento de publicidade e comunicação mercadológica à criança e ao adolescente, assim considerada aquela cuja intenção é persuadir o público infanto-juvenil ao consumo de qualquer produto ou serviço, usando, para tanto, de expedientes que explorem sua vulnerabilidade, imaturidade, ingenuidade e/ou susceptibilidade à sugestão, decorrentes de sua condição de pessoas em desenvolvimento. É considerada abusiva, dentre outras, a publicidade e/ou a comunicação mercadológica no interior das instituições escolares de educação infantil.

considera como criança todo ser humano com menos de 18 anos de idade¹².

Essa consideração do “menor”, como objeto esquizofrênico, está contido nos Códigos de Menores brasileiros, e ambos consideram a situação irregular, pautados em situações subjetivas como condição de visibilidade para o direito. É exemplar o Art. 2º do Código de Menores, sobre as definições da situação irregular

I - privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente, em razão de: a) falta, ação ou omissão dos pais ou responsável; b) manifesta impossibilidade dos pais ou responsável para provê-las; II - vítima de maus-tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsável; III - em perigo moral, devido a: a) encontrar-se, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes; b) exploração em atividade contrária aos bons costumes; IV - privado de representação ou assistência legal, pela falta eventual dos pais ou responsável; V - Com desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária; VI - autor de infração penal.

Cavallieri (1978, p. 27), ao conceituar o “direito do menor”, vai consignar que esse direito se refere a um “conjunto de normas jurídicas relativas à definição da situação irregular do menor, seu tratamento e prevenção”. A **situação irregular é vazia de materialidade**; seus pressupostos são baseados, fundamentalmente, no subjetivismo e na discricionariedade, portanto, pode-se compreender que os pressupostos da situação irregular estão ancorados na análise de aspectos da moral, do psíquico, e no disciplinar.

Daí o surgimento e a intensificação das atribuições dos Tribunais de Menores, que julgavam, indiscriminadamente, o menor, por sua situação irregular e não pelo ato cometido. A profusão de procedimentos administrativos (Fundação Nacional

¹² Adotada pela Assembleia das Nações Unidas de 20 de novembro de 1989 e em vigor no Brasil a partir de 02/09/1990, através do Decreto nº 99.710/1990.

do Bem Estar do Menor - Funabem), cada vez mais, deu legitimidade para as ações, seletivas e de controle social. Decisões judiciais que se perpetuaram no lapso da menoridade.

A proteção à criança e ao adolescente, desde a Primeira República, foi tratada em separado, tendo como referência a assistência e proteção a menores abandonados e delinquentes. No caso, a modalidade de proteção foi circunstanciada à faixa etária e à situação irregular relacionada à atenção assistencial, que, pelo sentido, seria de âmbito individual e não social.

O Código Mello Mattos, promulgado no final da Primeira República (1927), atravessou os períodos de ditaduras - a getulista do Estado Novo e a ditadura militar de 1964 até a Nova República - e com o Código de Menores (1979), estabeleciam o âmbito de aplicação, conforme a irregularidade da situação. Aliás, é importante ressaltar que a concepção de situação irregular não foi exclusiva ao Brasil. Como já assinalado, Méndez (1998, p. 26), ao analisar as legislações infanto-juvenis na América Latina, identificou que as legislações, sem exceção, promulgadas antes da vigência da CDC, se fundavam na situação irregular. Dessa análise, o autor identificou como traços centrais:

- a) Leis que pressupõem a existência de profunda divisão no interior da categoria infância: crianças- adolescentes e menores (entendendo-se pelos últimos o universo dos excluídos da escola, da família, da saúde etc.) [...];
- b) Centralização do poder de decisão na figura do juiz de menores com competência onímoda e discricional;
- c) Judicialização dos problemas vinculados à infância em situação de risco, com clara tendência de patologizar situações de origem estrutural;
- d) Impunidade (com base na arbitrariedade normativamente reconhecida) para tratamento dos conflitos de natureza penal. Essa impunidade se traduz na possibilidade de se declarar juridicamente irrelevante os delitos graves cometidos por adolescentes pertencentes às classes sociais média e alta;

- e) Criminalização da pobreza, dispondo de internações que constituem verdadeiras privações de liberdade, por motivos vinculados à mera falta ou carência de recursos materiais;
- f) Consideração da infância, na melhor das hipóteses, como objeto de proteção;
- g) Negação explícita e sistemática dos princípios básicos e elementares do direito até mesmo dos contemplados na própria Constituição Nacional como direito de todos os habitantes; e
- h) Construção sistemática da semântica eufemística que condiciona o funcionamento do sistema à não verificação empírica de suas consequências reais.

A história legislativa do Brasil permite identificar os modelos e as estruturas de **atenção** aos direitos da criança e do adolescente, dos três grandes marcos legislativos. O primeiro modelo codificado no país¹³, de legislação especial sobre criança e adolescente, permaneceu em vigor por 52 anos. Trata-se do Código de Menores, disciplinado pelo Decreto 17.943A, de 12 de outubro de 1927, conhecido como Código de Mello Mattos¹⁴, que foi revogado pela Lei 6.697, de 10 de outubro de 1979, o qual permaneceu em vigor por 11 anos, e foi substituída pela Lei 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Do ponto de vista formal, o Brasil dispõe de 92 anos de legislação especial, para a criança e o adolescente, num contexto de 130 anos de instituição da República brasileira e de 31 anos de Estado Democrático de Direito¹⁵.

¹³ É importante ressaltar que o Decreto 16.272, de 20 de dezembro de 1923, aprovou regulamento sobre a assistência e proteção aos menores abandonados e delinquentes, termos que, mais tarde, em 1927, compuseram o Decreto 17.943A, que consolidou as leis de assistência e proteção a menores, como o Código Mello Mattos.

¹⁴ O Código de Menores ficou conhecido assim, porque foi elaborado pelo professor e jurista José Cândido de Albuquerque Mello Mattos.

¹⁵ Rizzini (2008, p. 23) faz uma análise profunda, na obra intitulada *O Século Perdido – Raízes Históricas das Políticas Públicas para a Infância no Brasil*. A autora enfrentou uma difícil missão, que foi a de retratar a trajetória da construção das políticas públicas, a partir do período colonial, no século XIX, tendo como ponto de partida a abolição da escravatura, até a promulgação do Código de Menores, em 1927. Ela

1.1 MARCAS DO IDEÁRIO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO/DA ADOLESCENTE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Para resgatar a introdução, na legislação brasileira, da doutrina de Proteção Integral, é preciso retornar ao movimento constituinte quanto às disposições relativas aos direitos da criança e do/a adolescente.

As discussões legislativas constitucionais, para instituir, no Texto constitucional, os artigos 227, 228 e 229, referentes aos direitos da criança e do adolescente, ocorreram inicialmente, na **Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso**¹⁶. O presidente dessa subcomissão, Nelson Aguiar (1987, p. 17), ao salientar que um dos objetivos dos trabalhos, ao instituir o que ele denominou de “tutela especial” de direito da criança e do adolescente na Constituição, assim justificou: “[...] Como se sabe, no Direito brasileiro, a criança dispõe de direitos em função do direito da sua família – o menor está incorporado ao direito da sua família. De modo que a criança abandonada, fora da tutela da família, está sem nenhum direito”. Na avaliação desse constituinte, as previsões contidas, até então, no Código de Menores, não definiam o direito da criança e do adolescente e, ademais, os que

relata que o conceito criança só se tornou evidente a partir do século XIX, quando “a criança deixa de ser objeto de interesse, preocupação e ação no âmbito privado da família e da Igreja para tornar-se uma questão de cunho social, de competência administrativa do Estado” e avança dizendo: “A criança representava uma ameaça nunca antes descrita com tanta clareza. Põe-se em dúvida a sua inocência”, verifica-se, num primeiro momento, que a criança deixa de ser um “problema” privado, e se torna uma responsabilidade do Estado.

¹⁶ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE. **Atas das Comissões**. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, abril de 1987, conforme o registro na Ata da 1ª reunião da Subcomissão, realizada em 7 de abril de 1987. Compunham essa subcomissão os seguintes constituintes: Caio Pompeu; Cássio Cunha Lima; Eliel Rodrigues; Eraldo Tinoco; Ervin Bonkoski; Eunice Michiles; João de Deus Antunes; Maria Lúcia; Matheus Lensen; Rita Camata; Vingt Rosado; Iberê Ferreira; Flávio Palmier da Veiga; Nelson Aguiar, esse eleito como presidente. (Disponível em: http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/8c_Sub_Familia_Do_Menor_E_Do.pdf. Acesso em: 3 dez. 2019.)

estão lá inscritos são direitos do Juiz de Menores, ao definir apenas formas, procedimentos e modos de execução da lei.

Essa subcomissão¹⁷ recebeu 12.520 propostas e sugestões¹⁸ enviadas pela população, por organizações sociais, de modo geral, de segmentos organizados da sociedade dedicados à defesa de direitos. Dessas propostas, 5.517 (44%) referiram-se ao direito de família; 745, aos direitos do idoso (6%); e 6.228 ao direito da criança e do adolescente. Nota-se que 50% da demanda da subcomissão estava relacionada à necessidade de instituir, no texto constitucional, os direitos à criança e ao adolescente. A Tabela 1 mostra a distribuição temática dessas propostas.

Tabela 1 - Quantidade de propostas relativas à criança e ao/à adolescente, agregadas por temas, recebidas pela Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso, Assembleia Nacional Constituinte (1987)

Temas	Propostas (nº)	(%)
Menor carente	3.662	58,5%
Assistência	1.160	18,5%
Educação	955	15,3%
Adoção/Filiação	286	4,6%
Delinquência juvenil	195	3,1%
SOMA	6.258	100%

Fonte: BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (1987). Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso. **Relatório e anteprojeto de norma constitucional**: capítulo relativo à família, ao menor e ao idoso. Relator: Eraldo Tinoco. Brasília: Senado Federal. Centro Gráfico, 1987, p. 220/221.

¹⁷BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (1987). Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso. **Relatório e anteprojeto de norma constitucional**: capítulo relativo à família, ao menor e ao idoso. Relator: Eraldo Tinoco. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1987.

¹⁸ O recebimento das propostas, bem como a indexação por temas, ficaram a cargo da Secretaria de Tecnologia da Informação (Prodasen) do Senado Federal. Os temas foram indexados, por esse órgão, como: “menor carente”; “assistência ao menor”; “condições de vida”; “creche”; “juventude”; “direitos da criança”; “alimentação”; “assistência ao jovem”; “adoção”; “delinquência juvenil”; “educação de base”; “programa educativo”; “filho adotivo”; “filho natural”; “mortalidade infantil”; “filho legítimo” e “educação pré-escolar”.

Verificou-se que o tema “delinquência juvenil” agregou expectativas, como: “recuperação dos menores delinquentes, mediante o trabalho e o ensino profissionalizante”, “reorganização ou extinção da Funabem e das [Fundações Estaduais de Bem-Estar do Menor] Febem”, “criação de centros integrados para o desenvolvimento educacional e ocupacional do menor infrator”, dentre outros que são comuns a todos os temas, tais como saúde e lazer (BRASIL, 1987 p.221).

Algumas sugestões em relação ao direito da criança e do adolescente mantinham concepção menorista, mas, no geral, trataram, sobretudo, da proteção à criança desde o momento de sua concepção, assegurando-lhe saúde, educação, alimentação, segurança afetiva, lazer, preparação para o trabalho (BRASIL, 1987).

Do trabalho da subcomissão, resultou a apresentação do anteprojeto. A primeira redação sobre os direitos da criança e do adolescente consta do art. 4º, que é composto pelo *caput* e quatro parágrafos, nestes termos:

Art. 4º A criança tem direito à proteção do Estado e da Sociedade, nos termos da Declaração Universal dos Direitos da Criança.

§1º O direito à saúde e à alimentação é assegurado desde a concepção, devendo o Estado prestar assistência àqueles cujos pais não tenham condições de fazê-lo;

§ 2º O direito à educação é assegurado desde o nascimento, devendo o Estado garantir gratuitamente, às famílias que necessitarem, a educação e assistência às crianças de até seis anos, em instituições especializadas;

§ 3º Às crianças e adolescentes em situação irregular, sem prejuízo da responsabilidade civil ou penal dos pais, é assegurada a assistência do Estado, que os protegerá contra todos os tipos de discriminação, opressão ou exploração. Somente é permitido o regime de confinamento nos casos de infração prevista na legislação própria.

§ 4º O trabalho do menor será regulado em legislação especial, não sendo permitido o ingresso de menores de 14 (quatorze) anos no mercado de trabalho. A estes, quando carentes, será assegurada pelo sistema educacional a alimentação e o preparo para o trabalho.

Na fase de sistematização¹⁹ dos trabalhos da Comissão é apresentada a Emenda Popular 1, que propunha nova redação ao *caput* do artigo apresentado pela subcomissão, nesses termos: “Toda criança tem direito à vida, a um nome, a uma família, à educação, à saúde, ao lazer, à morada, à alimentação, à segurança social e afetiva”²⁰.

Sobre essa mobilização, Faleiros (2009, p. 75-76) descreve o contexto histórico:

A Comissão Nacional Criança e Constituinte, instituída por Portaria Interministerial, com vários órgãos do governo e da sociedade, consegue 1.200.000 assinaturas para a sua emenda e, além disso, fez

¹⁹ O processo, na Assembleia Nacional Constituinte (ANC), desenvolveu-se em sete etapas: i) preliminar, para definição do Regimento Interno da ANC; ii) subcomissões, com a apresentação do anteprojeto do relator, apresentação de emendas e aprovação ao anteprojeto da subcomissão; iii) comissões temáticas, com apresentação de emendas e anteprojeto da comissão; iv) comissão de sistematização, apresentação do anteprojeto da Constituição, apresentação de emenda de mérito, emenda de adequação, projeto de Constituição, apresentação de emendas do plenário e populares, apresentação de emendas aos substitutivos 1, 2; v) plenário, apresentação do projeto A (início do 1º turno); ato das disposições transitórias; emendas; apresentação do projeto B (início do 2º turno); projeto C (fim do 2º turno); vi) comissão de redação, projeto D (redação final); vii) epílogo, a promulgação.

²⁰ Essa Emenda Popular contou com mais de um milhão de assinaturas de brasileiros. Fruto do movimento de trabalho de mais de 600 organizações da organização, que contaram com o apoio dos trabalhos realizados pela Comissão Nacional Criança e Constituinte, que foi criada pela Portaria Interministerial 449/1986, com representantes dos Ministérios da Educação, da Saúde, da Cultura, do Planejamento, do Trabalho, da Assistência Social e Justiça e pelas seguintes organizações: Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); Sociedade Brasileira de Pediatria; Federação Nacional de Jornalistas; Omeq/Brasil; Unicef; CNBB/Pastoral da Criança; Conselho Nacional dos Direitos da Mulher; Frente Nacional dos Direitos da Criança; Movimento Nacional Meninos e Meninas de Rua. Nos Estados, foram criadas Comissões Estaduais com composição semelhante. Os documentos que compõem o Acervo Constituinte registram ainda que, no dia 5 de outubro de 1988, 20 mil meninos e meninas fizeram a Ciranda da Constituinte em torno do Palácio do Congresso Nacional, pleiteando a aprovação da Emenda Criança CF, arts. 227 e 228. (Disponível em: <http://docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=docdca&pagfis=7179>. Acesso em: 6 dez. 2019.)

intenso *lobby* junto a parlamentares para que se crie a Frente Parlamentar suprapartidária pelos direitos da criança e do adolescente, multiplicando-se no país os fóruns DCA de Defesa da Criança e do Adolescente. Os direitos da criança perpassam as diferentes áreas, mas ficam estabelecidos nos artigos 227, 228 e 229 da CF/1988.

Desse referencial histórico, resultou a inscrição do art. 227, que é considerada a mais expressiva em termos de direitos da criança e do adolescente no Brasil e da América Latina (MÉNDEZ, 1998; MARY BELOFF, 1998), cuja redação²¹ aponta:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, 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 à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

No mesmo sentido, consta a importância de descrever os valores contidos no parágrafo 3º do art. 227, com a inscrição “proteção especial”, ao elencar:

- I - idade mínima de quatorze anos para admissão ao trabalho, observado o disposto no art. 7º, XXXIII;
- II - garantia de direitos previdenciários e trabalhistas;
- III - garantia de acesso do trabalhador adolescente e jovem à escola;
- IV - garantia de pleno e formal conhecimento da atribuição de ato infracional, igualdade na relação processual e defesa técnica por profissional habilitado, segundo dispuser a legislação tutelar específica;
- V - obediência aos princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, quando da aplicação de qualquer medida privativa da liberdade;

²¹ Modificada pela Emenda Constitucional 65, de 2010, que inseriu os interesses da juventude.

VI - estímulo do Poder Público, através de assistência jurídica, incentivos fiscais e subsídios, nos termos da lei, ao acolhimento, sob a forma de guarda, de criança ou adolescente órfão ou abandonado; VII - programas de prevenção e atendimento especializado à criança, ao adolescente e ao jovem dependente de entorpecentes e drogas afins.

1.2 A PROTEÇÃO INTEGRAL CONTIDA NO ECA

Em que pese todo o trabalho desenvolvido no âmbito constitucional e em razão do processo constituinte, coube aos redatores do ECA²² consignarem a expressão e a gênese da Proteção Integral. À Comissão Especial da Criança e do Adolescente, no âmbito da Câmara dos Deputados, sob a relatoria da deputada federal Rita Camata e presidida pela deputada Sandra Cavalcanti, coube a apreciação do PL 1.506/1989, que “institui normas gerais de proteção à infância e à juventude” e outros que criam o “Estatuto da Criança e do Adolescente”. Essa Comissão aprovou por unanimidade o substitutivo PL 5.172/1990²³, em 27 de junho de

²² O grupo era externo ao Parlamento, apesar de contar com a participação de parlamentares, embrião da FPCA – Frente Parlamentar (FPCA) - Câmara e Senado - pela Criança e pelo Adolescente. Esse grupo de redação reuniu especialistas das mais diversas áreas, parlamentares, representantes do Movimento Social e do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) - crianças e adolescentes com livre trânsito no grupo de redação. Organizavam-se seminários, para os quais os adolescentes traziam suas contribuições. O resultado desse trabalho foi o Anteprojeto intitulado: Normas Gerais de Proteção à Infância e à Juventude. (Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/arquivos/rita-camata-costa-rica.pdf>. Acesso em: 6 dez. 2019.)

²³ Tramitavam 13 PLs, que foram apensados a ele: PL 1.506, de 1989, do deputado Nelson Aguiar; PL 1.765/1989, da deputada Márcia Kubitschek; PL 2.264/1989, do deputado Francisco Amaral; PL 2.742/1989, do deputado Mendes Botelho; PL 628/1983, do deputado Victor Faccioni; PL 75/1987, do deputado Salim Curiati; PL 1.362/1988, do deputado Francisco Dias; PL 1.619/1989, do deputado Victor Faccioni; PL 2.734/1989, do deputado Mendes Botelho; PL 2.079/1989, da deputada Sandra Cavalcanti; PL 2.526/1989, do deputado Antonio Carlos Mendes Thame; PL 2.584/1989, do deputado Hélio Rosas; e PL 3.142/1989, do deputado Gandi

1990. Nessa oportunidade, a relatora, deputada Rita Camata, expressou que todo o trabalho de discussão foi previamente “debatido com a sociedade e apoiado por cerca de 140 entidades ligadas à criança e ao adolescente” e complementou:

Foi discutido em todo o País, através de sucessivas versões e incorporação de contribuições, não apenas de juristas, juízes e procuradores, mas também de movimentos e entidades ligados aos direitos da criança e do adolescente, que desde a Constituinte vêm lutando por uma legislação moderna e justa. (PL nº5.172/1990, p. 182).

Sobre a Proteção Integral, o relatório é taxativo em reconhecer que:

A base doutrinária sobre a qual se assenta o novo Estatuto é o reconhecimento da criança e do adolescente como sujeitos de direitos e sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento. Nesta perspectiva, propõe sua proteção integral pelo Estado, pela Sociedade, pela Família, sem qualquer tipo de discriminação, em consonância com os preceitos constitucionais, especialmente aqueles contidos no artigo 227. Ao contrário do Código de Menores em vigência, que estabelece o direito tutelar do menor, considerado objeto de medidas judiciais apenas quando em "situação irregular", a norma proposta se dirige ao conjunto da população infantil e juvenil do Brasil. Vale dizer, à quase metade da população do País. (PL nº 5.172/1990, p. 184).

Além das fontes diretas – art. 227 da CF/1988 e Convenção dos Direitos da Criança (1989) -, a doutrina da proteção integral considerou os preceitos, as Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude – Regras de Beijing (1985); as Regras Mínimas das Nações Unidas para a Prevenção da Delinquência Juvenil – Diretrizes de Riad

Jamil. (Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrar_integra?codteor=1147651&filename=Dossie+-PL+5172/1990. Acesso em: 3 dez. 2019.)

(1990); e as Regras Mínimas das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade (1990).

A Lei 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o ECA, resulta de ampla mobilização popular para, de um lado, ter sido inscrito no texto da CF/1988 o direito da criança e do/da adolescente como parte do nascimento do Estado Democrático de Direito, de outro lado, deixar para a história pretérita, não só o Código de Menores, como um conjunto de normas jurídicas, de institutos, de instituições, de práticas, que se ocupavam em definir e manter crianças e adolescentes em situação irregular (CAVALLIERI, 1978).²⁴

Méndez (1998, p. 167) afirma que, até a “aparição do Estatuto da Criança e do Adolescente, em julho de 1990, todas as legislações de menores latino-americanas se assemelham umas às outras como gota d’água”. Esse autor, em outro texto, reitera essa afirmação, ao consignar que o “Brasil mudou o rumo natural da história, deslançando um processo absolutamente inédito na tradição sociojurídica da região: a produção democrática participativa do direito, nesse caso de um novo direito para a infância” (MÉNDEZ, 2013, p. 4).

O art. 1º do ECA é taxativo ao afirmar o direito à proteção integral para a criança e o adolescente. A superioridade jurídica da doutrina da proteção integral é a nota mais essencial do exercício de interpretação dos direitos da criança e do/da adolescente. E confere caráter paradigmático e subordinante ao Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), e outras leis, como regulamentos, portarias, resoluções, etc., de forma tal que nenhum ato jurídico poderia subsistir validamente se contravier seu sentido.

²⁴ Cavallieri (1978, p. 35-36) ensina que a imprecisão terminológica gera atraso no desenvolvimento do direito do “menor” e alertou que o “legislador brasileiro terá que se decidir entre as duas tendências: a referência às situações em que o menor fica sob a jurisdição do juiz especializado e as denominações”. Em outras palavras, a preocupação de autor era não perpetuar a condição transitória material/moral da situação irregular à condição de “ser” criança ou adolescente.

Essa superioridade fica latente no ECA, pela própria disposição literal e topográfica contida no art. 1º, deixando claro que a proteção integral se situa no plano mais elevado dos valores que sedimentam a constituição do direito da criança e do/da adolescente no âmbito do Estado Democrático de Direito. No mesmo sentido, assevera Ramidoff (2008, p. 25) que a proteção integral deve ser entendida “como ideia central e paradigmática no novel âmbito jurídico-legal destinado à proteção, promoção e defesa dos direitos” da criança e do/da adolescente.

Afirma Seda (1995, p. 9) que a proteção integral se baseia na Convenção da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre os Direitos da Criança e ressalta:

[...] os povos que a assinaram se comprometeram a adotar providências legislativas, administrativas, sociais e educativas para construir um estado (uma condição) social em que direitos humanos sejam respeitados quando estejam em jogo os interesses de crianças e adolescentes.

Assim, a proteção integral representa o conjunto de direitos elencados no princípio 2º da Declaração Universal dos Direitos da Criança.²⁵

A criança gozará proteção social e ser-lhe-ão proporcionadas oportunidades e facilidades, por lei e por outros meios, a fim de lhe facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, de forma sadia e normal e em condições de liberdade e dignidade. Na instituição das leis visando este objetivo levar-se-ão em conta sobretudo, os melhores interesses da criança.

Não há dúvida de que o direito da criança e do/da adolescente atual tem seu *standard radicado* na CF/1988 e, por conseguinte, é diferente daquilo que se concebia no séc. XX, com a instituição dos

²⁵ Adotada pela Assembleia das Nações Unidas, de 20 de novembro de 1959 e ratificada pelo Brasil.

Códigos de Menores, em 1927 e 1979, que assim representou a passagem do paradigma tutelar para o paradigma da proteção integral.

1.3 REBAIXAMENTO DA PROTEÇÃO INTEGRAL PARA O/A ADOLESCENTE A QUEM SE ATRIBUI A AUTORIA DO ATO INFRACIONAL: A DISCIPLINA DO TRABALHO E A EXIGÊNCIA DE FREQUÊNCIA ESCOLAR

Embora registrado todo esse avanço, percebe-se que não ocorre trato isonômico entre crianças e adolescentes na perspectiva de seu reconhecimento como sujeitos de direitos. Esse diferencial, que pode ser entendido como um rebaixamento da condição de sujeito, do/da adolescente, se torna mais flagrante ao se tratar de um/uma adolescente a quem é atribuída autoria de ato infracional. Sua situação de risco é amenizada e rebaixada do plano de direitos, o que implica lhe infligir mais responsabilidade e menos proteção.

Trassi (2006, p. 427) assevera que:

[...] o adolescente autor de ato infracional é antes de tudo **adolescente** – uma etapa peculiar do desenvolvimento humano que adquire configurações singulares em circunstâncias históricas e contextos econômicos, sociais e culturais diversos. Portanto, a abordagem para compreendê-lo considera as variáveis relativas às intensas mudanças físicas, biológicas, psicológicas; variáveis relativas a seus grupos de pertencimento, a seu meio social e a seu trânsito no mundo da cultura, nestes tempos de ausência de fronteiras geográficas e novas tecnologias de comunicação que vão construindo outros padrões de sociabilidade (grifo da autora).

Para Losacco (2003, p. 69), o/a adolescente, além de sofrer com a crise biopsicossocial, vivencia uma crise axiológica; situações, aliás, que são indissociáveis da adolescência, mas, que não raras vezes, é relacionada à difícil acomodação às expectativas institucionais. Essas, via de regra, exigem submissão à autoridade adulta ou constituída. A autora compara os sentimentos da fase da

adolescência com os de um viajante, na medida em que ambos deixam um lugar e ainda não chegaram no lugar seguinte e conclui que o adolescente “vive um intervalo entre liberdades anteriores e responsabilidades subsequentes: vive uma última hesitação antes dos sérios compromissos da fase adulta”. A autora segue seu pensamento, afirmando que:

[...] ao contrário da criança, o adolescente, que incorpora os valores sociais através de imitações dos modelos que vivencia em suas relações com os adultos, sem questioná-los, o adolescente, por sua capacidade de abstração, adquire amplitude para questionar os princípios sociais. Coloca-os em xeque, procura não introjetá-los pura e simplesmente. Busca seus próprios valores (LOSACCO, 2003, p.70-71).

A adolescência, na modernidade, é vivida nessa efervescência; são os adultos e as institucionalidades em permanente crise, ao negar as transformações naturais da vida em desenvolvimento, seja sob os paradigmas da situação irregular, ou da proteção integral, o fato é que a fase da adolescência é incompreendida; a sua aproximação com a vida adulta faz surgir sentimentos ambivalentes; sempre tem alguém desconfiando, duvidando: *Será que ele/ela não sabia? Ah, nessa idade, já deveria saber!* Essa situação, nos dias atuais, é potencializada pelas novas mídias sociais de interação, nas quais a vida, muitas vezes, é compreendida e apreendida por telas (Facebook, Instagram, Twitter) e esse *tom* de incompreensão tende a se potencializar.

Agentes públicos, em âmbitos administrativo, legislativo e judiciário, e a sociedade, em espaços institucionais privados, tratam o adolescente a quem se atribui a autoria de ato infracional, com **oposição** e **apatia**, seja em resposta às características próprias dessa fase da vida seja porque a lei faz concessões, como, por exemplo, autorização para o trabalho, que levam a inferir que o adolescente é “quase um adulto”, portanto, sujeito que, ao demandar proteção, é demandado em responsabilidade.

A oposição está quase sempre relacionada ao adolescente a quem se atribui a autoria de ato infracional e a **apatia** em relação à **proteção/desproteção social do/da adolescente**, arrisca-se a supor a existência de um movimento de retroalimentação – **apatia** – **oposição**, que parece ser usado pelos responsáveis por instituir o direito da criança e do/da adolescente como um álibi, para explicar que a **apatia** manifesta-se em virtude da **oposição** e a **oposição** em virtude da **apatia**.

Em outras palavras, a proteção integral parece recuar, responsabilizando o adolescente a quem se atribui a autoria de ato infracional. Pode-se perceber a concretude dessa afirmação ao examinar o trato estabelecido ao/à adolescente na permissão legal ao trabalho. Por vezes, a fragilização da proteção destinada ao/à adolescente e à criança, acabam por incutir, no senso comum, que o adolescente deve escolher o trabalho e não o ócio de estudar e não trabalhar.

Ao permitir o trabalho de adolescentes, sob a vigência dos Códigos de Menores, o menor que se mostrasse refratário a estudar, ou entregar-se ao trabalho sério ou útil, nos termos do art. 28 do Código Mello Mattos, era considerado *vadio*. Esses Códigos permitiam o trabalho a partir dos 12 anos. No ECA, a idade mínima para o trabalho é a partir dos 14 anos, na condição de aprendiz, e aos 16 anos, com vedações em relação a horários e meios de realizar as atividades (Quadro 1).

Quadro 1 - Permissões legais que antecipam a inserção do/da adolescente no trabalho/emprego, por recortes etários, nas regulações especiais

Legislação	Art.	Idade Mínima	
Código de Mello Mattos (1927)	101 a 125	Regra	i) 12 anos ii) 12 a 14 anos, desde que com o ensino primário concluído.
		Exceção	i) menores de 12 anos, quando autorizado pela autoridade competente, quando considere indispensável para sua subsistência, de seus pais ou irmãos.
		Vedações	Aos menores de 11 anos é vedado a realização de atividades em usinas, estaleiros, trabalho subterrâneo, pedreiras etc.
Código de Menores (1979)	83	Regra	14 anos
		Exceção	A partir dos 12 anos alunos ou internados em instituições que ministrem exclusivamente ensino profissional e nas de caráter beneficente ou disciplinar submetidas à fiscalização oficial.
		Vedações	Trabalho realizado em locais prejudiciais à sua formação, ao seu desenvolvimento físico, psíquico, moral e social e em horários e locais que não permitam a frequência à escola.
ECA (1990)	60 a 69	Regra	16 anos
		Vedações	i) noturno, realizado entre as vinte e duas horas de um

Legislação	Art.	Idade Mínima
		dia e as cinco horas do dia seguinte; ii) perigoso, insalubre ou penoso; iii) realizado em locais prejudiciais à sua formação e ao seu desenvolvimento físico, psíquico, moral e social; iv) realizado em horários e locais que não permitam a frequência à escola.

Nota: O Código de Menores (1979) remetia à Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) (arts. 402 a 414) a competência em disciplinar sobre o trabalho dos menores de 18 anos.

A perspectiva de inutilidade e vadiagem do menor foi objeto de discussão no âmbito da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), criada pela Resolução 01/1980²⁶, com o objetivo de examinar a violência urbana, suas causas e consequências. Os membros dessa CPI, em 9 de abril de 1980, receberam o ministro da Previdência e Assistência Social, Jair Soares, que ao ser indagado pelo senador Aderbal Jurema sobre qual a participação da Funabem no incentivo à implementação de escolas técnicas, tendo em vista que “ao invés do menor ficar bloqueado dentro de uma escola de nada a fazer, que esteja numa escola de trabalho”, justificando que “a maioria dos nossos menores se tornam delinquentes porque não sabem fazer coisa alguma” e, concluiu o senador, que “a escola primária brasileira ainda é uma escola de lazer, porque não tem oficina de trabalho, na sua maioria”. O ministro, por sua vez, informou que havia convênios estabelecidos com o Serviço Nacional de

²⁶ Brasil, Congresso Nacional, Senado Federal, Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a examinar a violência urbana, suas causas e consequências. Constituída a comissão, foram eleitos seus presidente e vice-presidente, os senadores Orestes Quércia e Evelásio Vieira, respectivamente.

Aprendizagem Industrial (Senai) e Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), que buscavam “estimular o a criação de uma prontidão para o trabalho”. Nessa mesma sessão, a senadora Eunice Michilles ressaltou que “a criança começa a se marginalizar devido à ociosidade”. Na sequência, o senador Jutahy Magalhães indagou ao ministro se a Funabem acompanhava “o problema do trabalho do menor ou se isso fica restrito ao Ministério do Trabalho”. O ministro informou que “oficialmente não há acompanhamento, mas há uma preocupação no sentido de conseguir emprego para o menor” (BRASIL, 1982, p. 21-22)²⁷.

Em outra sessão, realizada em 6 de maio de 1980, o ministro do Trabalho, Murilo Macedo, informou que “perdura ainda um número excessivamente grande de crianças participando do mercado de trabalho”, indicando que cerca de 20% das crianças brasileiras (de 10 a 14 anos de idade) trabalhavam ativamente, com pesadas responsabilidades perante suas famílias; a maioria sem contratos ou carteira profissional. Indagado sobre quais as providências adotadas pelo Ministério para combater o trabalho irregular, a resposta foi a inexistência de inspetores do trabalho, devido ao número reduzido de servidores (BRASIL, 1982, p. 42).

Faleiros (2009, p. 49), ao analisar a infância e o processo político no Brasil, identifica formas de atuação características de um Estado intervencionista, que baseia suas ações em negar a universalização de direitos, a partir da categorização e exclusão, sem pretender modificar a “estratégia de manutenção da criança no trabalho, sem deixar de lado a articulação com o setor privado e sem combater o clientelismo e o autoritarismo”.

Esse contexto evidencia, como o “Ser adolescente” é visto pelas normativas e pelos responsáveis pelos poderes instituídos. Verifica-se que, em relação à criança, há um sentimento de lamento, enquanto que, em relação ao/à adolescente, a partir dos registros

²⁷ BRASIL. Relatório Legislativo. Comissão Parlamentar. Senado Federal, 2 dez. 1982. (Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/40061>. Acesso em: 31 dez. 2019.)

históricos, supõe-se existir quase um consenso em naturalizar as violações contra ele/ela perpetrada.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no ano de 2017, pela primeira vez na história da Pnad Contínua²⁸, lançou o informativo de indicadores sobre o trabalho infantil.

Segundo dados colhidos, de um total de 40,1 milhões de crianças e adolescentes, entre 5 e 17 anos de idade, 1,8 milhões estavam ocupados, o que representa 4,6% do total desse segmento populacional. Quando analisados os dados por grupo etário, verifica-se que, entre adolescentes de 14 e 15 anos, a taxa de ocupação é de 6,4%. Entre adolescentes de 16 e 17 anos, a taxa de

²⁸ O IBGE, em 1º dez. 2017, esclareceu sobre os conceitos de trabalho/ocupação de criança e adolescente adotados na pesquisa, nesses termos: “As pesquisas realizadas pelo IBGE seguem os conceitos e recomendações adotados e discutidos nos fóruns internacionais. Estes fóruns são compostos por órgãos de estatística de diferentes países e outros organismos internacionais, para que se tenham dados comparáveis e concertados entre todos os produtores. Os conceitos adotados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua já estão ajustados à Resolução I da 19ª Conferência Internacional dos Estatísticos do Trabalho - CIET, referente às estatísticas do trabalho, ocupação e subutilização da força de trabalho. Nessa resolução, define-se o trabalho em ocupação (que é aquele que gera rendimento diretamente ou de forma indireta para o domicílio) e as outras formas de trabalho. A Pnad Contínua investiga, trimestralmente, características do trabalho em ocupação, para as pessoas de 14 anos ou mais de idade. Para produzir os resultados anuais a pesquisa também capta outras formas de trabalho, como o trabalho na produção para o próprio consumo, incluindo a construção para o próprio uso, nos afazeres domésticos e cuidados de pessoas. Ainda para complementar as divulgações anuais, a Pnad Contínua também investiga características de trabalho em ocupação e das outras formas de trabalho, para as crianças de 5 a 13 anos de idade. Assim, com as informações obtidas na Pnad Contínua para as pessoas de 5 a 17 anos de idade, pode-se conhecer aquelas que estão envolvidas em trabalho em ocupação, trabalho na produção para o próprio consumo e trabalho em afazeres domésticos, envolvendo os cuidados de pessoas. Como são captadas de forma independente, é possível identificar as envolvidas isoladamente em cada forma e as que realizam atividades em mais de uma forma de trabalho”. (Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/novo-portal-destaques/18489-esclarecimento-sobre-as-informacoes-de-trabalho-das-criancas-de-5-a-17-anos-de-idade-na-pnad-continua.html>. Acesso em: 27 dez. 2019.)

trabalho/ocupação é de 17%. A presença de adolescentes do sexo masculino é de 65,3%, enquanto, a de adolescente do sexo feminino é de 34,7%. Em relação à natureza jurídica dessa ocupação, verifica-se que 89,5% dos adolescentes entre 14 e 15 anos de idade e 29,2% dos adolescentes de 16 e 17 anos, não tinham carteira assinada (Tabela 2).

Tabela 2 - Distribuição, por faixa etária, de crianças e adolescentes de 5 a 17 anos de idade em situação de trabalho

Faixa Etária	Total	Números Absolutos de Crianças e Adolescentes Submetidos ao Trabalho/Ocupação	
5 a 9 anos	13.828.550	30.197	-1%
10 a 13 anos	12.434.680	159.952	1%
14 a 15 anos	6.701.770	429.581	6,4%
16 a 17 anos	7.162.530	1.215.179	17%
Total	40.127.520	1.834.910	4,6%

Fonte: IBGE. Diretoria de Pesquisas. Coordenação de Trabalho e Rendimento. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios contínua**, 2016.

A falta de anotação na CPTS, identificada no grupo de adolescentes de 14 e 15 anos, chama a atenção e revela flagrante violação de direito, uma vez que, como já assinalado, esse público somente pode desenvolver atividades laborativas na condição de aprendiz, que pressupõe a existência de um contrato de trabalho específico, bem como a anotação na CPTS, conforme determina o art. 46 do Decreto 9.579/2018²⁹, nesses termos:

A validade do contrato de aprendizagem pressupõe anotação na Carteira de Trabalho e Previdência Social, matrícula e frequência do aprendiz à escola, caso não tenha concluído o ensino fundamental, e

²⁹ Esse decreto revogou o Decreto 5.598/2005 e consolidou os atos normativos editados pelo Poder Executivo federal que dispõem sobre a temática do lactente, da criança e do adolescente, e do aprendiz, e sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente e os programas federais da criança e do adolescente.

inscrição em programa de aprendizagem desenvolvido sob a orientação de entidade qualificada em formação técnico-profissional metódica.

Esse panorama expresso pelos indicadores da Pnad Contínua evidenciam, por um lado, que a exploração do trabalho ainda é, no ano de 2019, uma realidade no cotidiano de crianças e adolescentes e, por outro lado, que o sistema normativo caminha a passos curtos no objetivo de fazer cumprir a Convenção 182 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) ratificada em 2000, tendo em vista que, somente no ano de 2008, aprovou, por meio do Decreto 6.481/2008³⁰, a lista das piores formas de trabalho infantil³¹, em cumprimento a essa Convenção.

Neste estudo, identificou-se a tramitação de três Propostas de Emenda à Constituição (PEC) que propõem nova redação ao art. 7, inciso XXXIII, da CF/1988, com o objetivo de reduzir o limite mínimo de idade para o trabalho (Tabela 3).

³⁰ Regulamenta os arts. 3º, alínea “d”, e 4º da Convenção 182 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) que trata da proibição das piores formas de trabalho infantil e ação imediata para sua eliminação, aprovada pelo Decreto Legislativo 178, de 14 de dezembro de 1999, e promulgada pelo Decreto 3.597, de 12 de setembro de 2000, e dá outras providências.

³¹ Destaca-se que toda atividade realizada por adolescente trabalhador, que, por sua natureza ou pelas circunstâncias em que é executada, possa prejudicar o seu desenvolvimento físico, psicológico, social e moral, se enquadra na definição de trabalho infantil. O Brasil identificou e visa combater 93 piores formas de trabalho infantil, nas áreas de agricultura, pesca, indústria extrativa, indústria de transformação, construção, comércio, transporte e armazenagem, serviços individuais e coletivos (exploração sexual, tráfico de drogas), serviço doméstico, e outras formas, que alude a manuseio de objetos cortantes, equipamentos, etc.

Tabela 3 - PECs em andamento no Congresso Nacional sobre a redução da idade mínima laboral – pós CF/1988 e ECA/1990

Número da PEC/ANO	Autor	Síntese da Proposta
274/2013	Edinho Bez – PMDB/SC	Reduzir de 16 anos, a idade mínima para o trabalho, para 14 anos.
18/2011	Dilceu Sperafico – PP/PR	Permitir ao adolescente de 14 anos firmar contrato de trabalho sob o regime de tempo parcial, fora das hipóteses de aprendizagem.
77/2015	Ricardo Izar – PSD/SP	Reduzir de 16 anos, a idade mínima para o trabalho, para 15 anos.
107/2015	Prof. Victório Galli – PSC/MT	Reduzir de 16 anos, a idade mínima para o trabalho, para 14 anos.

Fonte: Câmara dos Deputados. **Atividade legislativa** (Disponível em: <https://www.camara.leg.br/busca-portal/proposicoes/pesquisa-simplificada>. Acesso em: 1º dez. 2019.)

Em síntese, os autores das PECs justificam a proposta ressaltando o caráter educativo e de dignidade, exemplo disso é a exposição do deputado Edinho Bez, autor da PEC 274/2013:

Ademais, não podemos esquecer o caráter educativo do trabalho na formação dos jovens, pois, como diz o ditado popular, “cabeça vazia, oficina do diabo”. Se o jovem está ocupado, há uma redução considerável de suas chances de se envolver com os vícios que assolam o nosso País nos dias atuais, tais como a dependência de drogas e álcool e o tráfico de entorpecentes, bem como a diminuição da mendicância nas grandes cidades, condições que facilitam o ingresso do jovem nas situações de risco, a exemplo dos casos de prostituição infantil. (BRASIL, 2013, grifos do autor).

Discursos como esse são comuns, em relação ao/à adolescente. Não há propostas no sentido de proporcionar proteção, mas permissivas para que ele seja descolado da proteção e se autoproteja.

A prática do trabalho precoce é um dos fatores que provoca a evasão escolar. Sobre esse tema, vale recorrer, em princípio, à história constitucional brasileira. A Constituição Imperial (1824) estabelecia que a “instrução primária é gratuita a todos os cidadãos” (art. 179, inciso XXXII). Em 1891, o texto constitucional exime o Estado da responsabilidade com a educação. A Constituição de 1934 prevê que a educação é direito de todos; todavia, a responsabilidade primeira é da família; competindo à União a coordenação e fiscalização da execução do Plano Nacional de Educação (PNE). Esse plano, entre outras normas, estabeleceu o ensino primário integral gratuito e de **frequência obrigatória** extensivo aos adultos (art.150), apontando, pela primeira vez, o ensino compulsório, mas mantendo a responsabilidade em ofertar a educação pública, como ação suplementar do Estado³². Essa situação repetiu-se com a Constituição de 1937³³.

A Constituição de 1946, para além dos textos antecessores, reconhece a educação como direito de todos e dever do Estado (arts. 166/167).³⁴ A Constituição de 1967 mantém o direito à

³² Cf. BRASIL, Constituição de 1937: “É dever das indústrias e dos sindicatos econômicos criar, na esfera da sua especialidade, escolas de aprendizes, destinadas aos filhos de seus operários ou de seus associados. A lei regulará o cumprimento desse dever e os poderes que caberão ao Estado, sobre essas escolas, bem como os auxílios, facilidades e subsídios a lhes serem concedidos pelo Poder Público” (art.129).

³³ Cf. BRASIL, Constituição de 1937: “A infância e a juventude, a que faltarem os recursos necessários à educação em instituições particulares, é dever da Nação, dos Estados e dos Municípios assegurar, pela fundação de instituições públicas de ensino em todos os seus graus, a possibilidade de receber uma educação adequada às suas faculdades, aptidões e tendências vocacionais” (caput, art.129); “O ensino primário é obrigatório e gratuito. A gratuidade, porém, não exclui o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados; assim, por ocasião da matrícula, será exigida aos que não alegarem, ou notoriamente não puderem alegar escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar” (art.130).

³⁴ Cf. BRASIL, Constituição de 1946: “A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola. Deve inspirar-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana” (art.166); “O ensino dos diferentes ramos será ministrado

educação nos termos do Texto de 1946, contudo, estabelece o critério etário, em relação à obrigatoriedade de ensino, à criança e ao/à adolescente de 7 a 14 anos de idade (art. 168, inciso II) e organiza as Diretrizes e Bases para o Ensino de 1º e 2º Graus³⁵, estabelecendo que o ensino de 1º grau terá a duração de oito anos e será voltado à “formação da criança e do pré-adolescente” (arts.17/18).

A CF/1988 estabelece, inicialmente, que o dever do Estado para com a educação será efetivado mediante o Ensino Fundamental obrigatório e gratuito, inclusive para os que não tiveram acesso na idade própria e estabelece, ainda, a progressiva extensão da obrigatoriedade ao Ensino Médio. Em 1996, a Lei 9.394 estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN). Com a Emenda Constitucional (EC) 14/1996, há um recuo em relação à obrigatoriedade no Ensino Médio. E, por fim, a EC 59/2009 estabelece que a Educação Básica³⁶ é obrigatória e gratuita para crianças e adolescentes de 4 a 17 anos de idade.

Desse contexto, ao analisar a condição específica do adolescente, os resultados das pesquisas constantes no Anuário Brasileiro da Educação Básica (2019)³⁷ demonstram que, a cada cem estudantes, 76 concluem o Ensino Fundamental³⁸ aos 16 anos; e 64

pelos Poderes Públicos e é livre à iniciativa particular, respeitadas as leis que o regulem” (art.167).

³⁵ BRASIL, Lei 5.692, de 11 de agosto de 1971, Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências.

³⁶ Primeiro nível da Educação escolar regular no Brasil (o outro é a Educação Superior). Compreende a Educação

Infantil, o Ensino Fundamental e o Ensino Médio, e tem por finalidade oferecer, a crianças e jovens, formação comum indispensável para o exercício da cidadania, fornecendo os meios para que possam progredir no trabalho e em estudos posteriores. (Fonte: Anuário Brasileiro da Educação Básica, p. 128).

³⁷ Produzido pela ONG Todos pela Educação. (Disponível em: https://www.todospelaeducacao.org.br/_uploads/_posts/302.pdf. Acesso em: 2 dez. 2019.)

³⁸ A meta do Plano Nacional de Educação (PNE) é que o ensino fundamental seja concluído aos 14 anos. O Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu, nos autos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 292, por seis

concluem o Ensino Médio aos 19 anos de idade. No Estado de São Paulo, esse dado traz que a cada cem estudantes, 86 concluem o Ensino Fundamental aos 16 anos; e 78 concluem o Ensino Médio aos 19 anos de idade.

Os dados quanto à relação etária de jovens e a conclusão dos períodos escolares, pelas grandes regiões do Brasil, verifica-se que as Regiões Norte e Nordeste registram percentual abaixo da média nacional, enquanto na Região Sudeste o percentual é mais alto (Tabela 4).

Tabela 4 - Percentual de adolescentes que, aos 16 anos, concluíram o ensino fundamental, nos anos de 2013 a 2018 (em %)

Região	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Brasil	71,4	73,4	74,9	74,9	75,9	75,8
Norte	59,4	62	66,8	64,9	68,4	68,1
Nordeste	60,5	62,7	63,9	65,2	66,2	68,5
Sudeste	80	81,6	83,6	83,1	85,1	81,9
Sul	79,6	79,8	80,4	79,2	77,2	79,1
Centro-Oeste	76,4	77,4	76,2	78,2	77,1	80,7

Fonte: BRASIL. Todos pela educação. **Anuário brasileiro da educação básica**. 2019, p. 32.

Quanto à conclusão do Ensino Médio aos 19 anos de idade, os dados apontam, do mesmo modo, que as Regiões Norte e Nordeste se mantêm abaixo da média nacional, e as Regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste mantêm-se acima (Tabela 5).

Tabela 5 - Percentual de jovens que, aos 19 anos, concluíram o Ensino Médio, nos anos de 2013 a 2018 (em %)

Região	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Brasil	53,6	55,7	55,9	58,9	59,2	63,6
Norte	41,3	42,3	44,8	49,2	46,7	54,9

votos a cinco, o Plenário do STF julgou constitucional a fixação da data limite de 31 de março para que estejam completas as idades mínimas de quatro e seis anos para ingresso, respectivamente, na Educação Infantil e no Ensino Fundamental. (Fonte: Notícias STF).

Nordeste	45,4	46,6	47,9	51	50,4	53,6
Sudeste	61,1	64,9	63,6	65,5	67,4	70,8
Sul	57,1	57,7	58,8	60,4	62,1	66,2
Centro-Oeste	57,9	57,5	56,7	65,1	60	69,4

Fonte: BRASIL. Todos pela educação. **Anuário brasileiro da educação básica**, 2019, p. 42.

Dessa sumária apresentação, verifica-se que o/a adolescente é o que mais sofre em relação ao atraso entre idade e série escolar, e o mais grave é que esse fenômeno é cumulativo na trajetória escolar, pois esse atraso potencializa a evasão escolar e pode ser interpretado como um indicativo, em relação a outras situações de violação de direitos e risco. O adolescente é um ponto equidistante do centro das prioridades políticas e institucionais, em relação à proteção “integral/social”.

1.4 PROTEÇÃO COMO ENFRENTAMENTO À SITUAÇÃO DE RISCO

Ao observar a trajetória da adolescência, identificam-se dois cenários. O primeiro é que, ao eleger o adolescente como sujeito de direito, o ECA singularizou a sua existência. O segundo, diz respeito à proteção integral que, baseada em conceitos abertos, somente ganha concretude e adequação a partir da situação factual. Assim, a garantia do direito da criança e do/da adolescente não está na sua fundamentação, mas na abrangência e cobertura da efetivação ao seu direito e reconhecimento e identidade. A proteção conferida ao adolescente não cessa, em virtude de situações fáticas, e deve conviver, ainda com mais razão, em situações em que o/a adolescente é demandado/a em responsabilidade ou responsabilizado/a.

Não se trata de problematizar a dicotomia adolescente vitimizado/a/adolescente envolvido/a com ato infracional. A questão que se coloca é sobre a convivência entre a proteção e a

responsabilidade e risco; uma não exclui a outra, pelo contrário, em situações de risco e responsabilidade é que o/a adolescente demanda mais proteção.

É exemplo disso, a gravidez, quando ocorre na adolescência, pois, ao demandar da adolescente responsabilidade³⁹, a coloca sob situação de cuidadora; e pode desencadear consequências de proteção/desproteção social. A Lei 13.798/2019 instituiu a Semana Nacional de Prevenção da Gravidez na Adolescência, que incluiu o art. 8º A, no ECA, nesses termos:

Fica instituída a Semana Nacional de Prevenção da Gravidez na Adolescência, a ser realizada anualmente na semana que incluir o dia 1º de fevereiro, com o objetivo de disseminar informações sobre medidas preventivas e educativas que contribuam para a redução da incidência da gravidez na adolescência.

Em 2018, a Organização Pan Americana (OPA) e a Organização Mundial de Saúde (OMS), com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e o Fundo de População das Nações Unidas (Unfra), divulgaram relatório indicando que a taxa mundial de gravidez na adolescência é estimada em 46 nascimentos para cada mil adolescentes e jovens (15 a 19 anos). No Brasil, a taxa é de 65, bem acima da estimativa mundial, o que equivale a dizer que, a cada cinco nascimentos, uma mãe tem entre 10 e 19 anos de idade.

O informativo da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS)⁴⁰ aponta que:

³⁹ A Lei 13.811/2019 vedou o casamento de menores de 16 anos de idade, dando nova redação e significado ao art. 1.520 do Código Civil. Indicando que, com a gravidez precoce, a adolescente demanda proteção.

⁴⁰ Informativo elaborado conjuntamente pelas Secretarias Nacionais de Assistência Social, de Renda da Cidadania, de Promoção do Desenvolvimento Humano, todas do Ministério da Cidadania, e com contribuições da Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, do Ministério dos Direitos Humanos (MDS), 2018. (Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/informe/Informativo%20Gravidez%20adolesc%C3%Aancia%20final.pdf. Acesso em: 2 dez. 2019.)

Dentre as beneficiárias do Bolsa Família, no primeiro semestre de 2018 foram 64.917 as adolescentes de 14 a 18 anos identificadas como grávidas no acompanhamento da condicionalidade de saúde, o que significa 17,7% das 366.345 mulheres identificadas gestantes no período. Mas é no acompanhamento da condicionalidade de educação que se pode ver um efeito grave de tal condição: cerca de 13% das adolescentes de 14 a 17 anos identificadas como grávidas apresentam registro de baixa frequência escolar no período considerado, situação que pode levar a um posterior abandono da escola. (SNAS, 2017, p. 3).

Com isso, pretende-se chamar a atenção para o fato de que a transição para a vida adulta é gradual e se desenvolve com o tempo de “ser adolescente” e não a partir de situações fáticas. É preciso lembrar, sempre, que o adolescente, ao ser demandado em responsabilidade, ou ser responsabilizado por atos, não lhe é retirada a condição de titular de direitos de proteção.

Por outro lado, a própria condição de “ser adolescente”, no Brasil, significa estar exposto a situações de risco. No ano de 2017, foram assassinados 35.783 adolescentes e jovens, com idades entre 15 a 29 anos. Além disso, é importante ressaltar a desigualdade de raça/cor nas mortes violentas. Esse tipo de violência contra adolescentes tem crescido, desde a década de 1980. Os dados do *Atlas da Violência 2019* traz que, na última década, a taxa de homicídios era de 50,8 por grupo de cem mil jovens; no ano de 2017, essa taxa subiu para 69,9 por cem mil, o que representa um aumento de 37,5%. Entre os anos de 2016 e 2017, os estados com os maiores aumentos na taxa de homicídios de jovens foram Ceará (+60,0%), Acre (+50,5%), Pernambuco (+26,2%), Rio Grande do Norte (+21,3%) e Espírito Santo (+20,2%). As diminuições mais expressivas ocorreram no Distrito Federal (-21,3%), no Piauí (-13,9%) e no Paraná (-13,3%). Além desse aumento, o Atlas registra também que esse aumento é acentuado, quando o adolescente é negro, nesse caso a taxa subiu em 33,1%.

Waiselfisz (2015, p. 12) no estudo *Violência Letal contra Crianças e Adolescentes no Brasil*, registra que,

No período de 1980 a 2013, os diversos componentes das causas externas de mortalidade aumentaram drasticamente sua participação: os homicídios passam de 0,7% para 13,9% no total de mortes de crianças e adolescentes de <1 a 19 anos de idade; os acidentes de transporte passam de 2,0% para 6,9% e os suicídios, de 0,2% para 1,0%.

Os dados do estudo citado ainda indicam o aumento exponencial de assassinatos de crianças e adolescentes e um incremento histórico na mortalidade de adolescentes de 16 e 17 anos de idade. Em relação ao Estado de São Paulo, os resultados do *Atlas da Violência* apontam que, desde finais dos anos 90, vem se obtendo uma paulatina redução das taxas de homicídio de adolescentes com idades de 16 a 17 anos, entretanto, a diminuição registrada no ano de 2017 (-5,6%) tem que ser vista com bastante cautela, uma vez que a **taxa de mortes violentas com causa indeterminada**, ou seja, não natural, porém não registrada como homicídio, aumentou 13,4% no ano de 2018.

Essa falta de registro, segundo o Atlas, com base nos estudos de Borges *et al.* (2012), está relacionada a situações, como: “formulários oficiais mal preenchidos por falta de informação ou despreparo e descaso de alguns funcionários; más condições de trabalho e falta de recursos nos Institutos Médico Legal - IMLs; falta de percepção nas delegacias da importância da qualidade da informação” (ATLAS DA VIOLÊNCIA, 2019, p. 20/88).

A falta de percepção vem se acumulando, a cada ano que se produz e são divulgadas pesquisas, ao mesmo tempo em que a taxa de morte de adolescentes e jovens aumenta. É inadmissível, sobretudo, que os órgãos cuja função constitucional é proteger a vida, não atuem, na prática, nessa perspectiva.

Desse contexto, pode parecer implausível a tarefa de encontrar coerência e sistematicidade em normas e acontecimentos sociais, aparentemente aleatórios, mas a trajetória de direitos aos adolescentes, no Brasil, é assim e, talvez, se reduza a uma análise

sem crítica, tal como apontou Méndez (2013, p. 15) ao tratar do tolerável na lei, consignando:

A formulação de políticas ou, o que é pior, de propostas legislativas em função das deficiências, omissões, violações, enfim, do que não é, e não em função do que deveria ser, teve e tem consequências negativas gravíssimas para a cultura dos direitos e a própria democracia (*mutatis mutandi* algo muito parecido pode ser dito em relação às leis e políticas que só se referem aos excessos intoleráveis). As leis protetoras da criança trabalhadora constituem, como já mencionado, um bom exemplo de um erro elevado à categoria de política jurídica e social. Na verdade, as leis protetoras tendem objetivamente a legitimar, consolidar e, sem dúvida, reproduzir, de uma maneira ampliada, as violações e omissões que a própria lei protetora pretende aliviar.

Sem embargo dessa visão crítica, o elemento histórico deve desempenhar, na interpretação estatutária, um papel bem mais destacado do que em outras legislações, por força da sua própria diretriz inscrita no art. 6º: “Na interpretação desta Lei levar-se-ão em conta os fins sociais a que ela se dirige, as exigências do bem comum, os direitos e deveres individuais e coletivos, e a condição peculiar da criança e do adolescente como pessoas em desenvolvimento”. Isso se torna especialmente verdadeiro se considerada a atenção a adolescente a quem é atribuída a autoria de ato infracional.

De todo esse contexto, destaca-se que o paradigma da proteção integral promoveu, legalmente, a ruptura com a *referência de coisificação* da criança e do/da adolescente, que representa o passo mais importante, na história das legislações especiais da criança e do/da adolescente, no Brasil; contudo, o/a adolescente ainda não goza plenamente dos direitos da proteção integral, sobretudo, quando submetido/a ao processo de apuração de ato infracional.

1.5 MEDIDA DE PROTEÇÃO AO/À ADOLESCENTE A QUEM SE ATRIBUI O ATO INFRACIONAL E A PRESENÇA DA PROTEÇÃO

A proteção integral traz, na sua gênese, um conjunto de instrumentos normativos nacionais, como as Resoluções do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), e internacionais: a Convenção dos Direitos da Criança (1989), Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude – Regras de Beijing (1985); Regras Mínimas das Nações Unidas para a Prevenção da Delinquência Juvenil – Diretrizes de Riad (1990); e Regras Mínimas das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade (1990), que não a colocam em oposição à responsabilização.

Destacam-se as Regras de Beijing (1985), adotadas pela Assembleia Geral das Nações Unidas, na Resolução 40/33, de 29 de novembro de 1985, ainda não ratificada pelo Brasil, mas constituiu-se e constitui-se fonte normativa para a elaboração e interpretação do ECA. Essa normativa reconhece o/a “jovem infrator” como sendo “aquele a quem se tenha imputado o cometimento de uma infração ou que seja considerado culpado do cometimento de uma infração”. E parte da premissa de que os/as jovens, por se encontrarem ainda numa etapa inicial do desenvolvimento humano, requerem uma atenção e uma assistência especiais, com vistas ao seu desenvolvimento físico, mental e social, e uma proteção legal em condições de paz, liberdade, dignidade e segurança.

A Regra 1 acentua a necessidade de serem adotadas medidas concretas que permitam:

[...] a **mobilização de todos os recursos disponíveis**, com a inclusão da família, de voluntários e outros grupos da comunidade, bem como da escola e de demais instituições comunitárias, com o fim de promover o bem-estar da criança e do adolescente, reduzir a necessidade da intervenção legal e tratar de modo efetivo, equitativo e humano a situação de conflito com a lei (item 1.3).

A Regra 2 destaca:

Em cada jurisdição nacional procurar-se-á promulgar um conjunto de leis, normas e disposições aplicáveis especificamente aos jovens infratores, assim como aos órgãos e instituições encarregados das funções de administração da Justiça da Infância e da Juventude, **com a finalidade de: a) satisfazer as diversas necessidades dos jovens infratores, e ao mesmo tempo proteger seus direitos básicos;** b) satisfazer as necessidades da sociedade; c) aplicar cabalmente e com justiça as regras que se enunciam a seguir (item 2.3) grifo nosso.

A Regra 3, ao tratar do âmbito de sua aplicação, dispõe que:

As disposições pertinentes das regras não só se aplicarão aos jovens infratores, mas também àqueles que possam ser processados por realizar qualquer ato concreto que não seria punível se fosse praticado por adultos. E, mais, deve-se estender o alcance dos princípios contidos nas regras a todos os jovens compreendidos nos procedimentos relativos à atenção à criança e ao adolescente e a seu bem-estar (item 3.1).

A Regra 7 dispõe sobre o necessário respeito às garantias processuais básicas:

[...] em todas as etapas do processo, como a presunção de inocência, o direito de ser informado das acusações, o direito de não responder, o direito à assistência judiciária, o direito à presença dos pais ou tutores, o direito à confrontação com testemunhas e a interrogá-las e o direito de apelação ante uma autoridade superior (item 7.1).

A Regra 10 ressalta sobre a importância da comunicação sobre a apreensão e o relacionamento entre os órgãos responsáveis:

Sempre que um jovem for apreendido, a apreensão será notificada imediatamente a seus pais ou tutor e, quando não for possível tal notificação imediata, será notificada aos pais ou tutor no mais breve prazo possível (item, 10.1)

O juiz, funcionário ou organismo competentes examinarão sem demora a possibilidade de pôr o jovem em liberdade (item 10.2).

Os contatos entre os órgãos encarregados de fazer cumprir a lei e o jovem infrator serão estabelecidos de modo a que seja respeitada a sua condição jurídica, promova-se o seu bem-estar e evite-se que sofra dano, resguardando-se devidamente as circunstâncias do caso (item 10.3).

A Regra 11 dispõe sobre a remissão:

Examinar-se-á a possibilidade, quando apropriada, de atender os jovens infratores sem recorrer às autoridades competentes [...] para que os julguem oficialmente (item 11.1).

A polícia, o ministério público e outros organismos que se ocupem de jovens infratores terão a faculdade de arrolar tais casos sob sua jurisdição, sem necessidade de procedimentos formais, de acordo com critérios estabelecidos com esse propósito nos respectivos sistemas jurídicos e também em harmonia com os princípios contidos nas presentes regras (item 11.2).

Toda remissão que signifique encaminhar o jovem a instituições da comunidade ou de outro tipo dependerá do consentimento dele, de seus pais ou tutores; entretanto, a decisão relativa à remissão do caso será submetida ao exame de uma autoridade competente, se assim for solicitado (item 11.3).

A Regra 12 trata da especialização dos órgãos de segurança pública:

Para melhor desempenho de suas funções, os policiais que tratem frequentemente ou de maneira exclusiva com jovens ou que se dediquem fundamentalmente à prevenção da delinquência de jovens receberão instrução e capacitação especial. Nas grandes cidades, haverá contingentes especiais de polícia com essa finalidade (item 12.1).

A Regra 13 dispõe sobre os direitos no momento da custódia:

Enquanto se encontrem sob custódia, os jovens receberão cuidados, proteção e toda assistência - social, educacional, profissional, psicológica, médica e física que requeiram, tendo em conta sua idade, sexo e características individuais (item 13.5).

O conteúdo das Regras de Beijing deixa claro que a proteção “integral/social” não pode ser relegada no momento da apuração de ato infracional, como parece ocorrer na cidade de São Paulo. Como indicam os dados colhidos na pesquisa Juventude e Cumprimento de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto: Entre a Garantia de Direitos e a Judicialização, realizada em 2017, pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Seguridade e Assistência Social (Nepsas), da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) em parceria com a PUC-RIO ⁴¹, em outras palavras, o *modus operandi* na cidade de São Paulo, desde a apreensão em flagrante à imposição de decisão no processo de apuração de ato infracional, parece afastar do/da adolescente a incidência de medidas de proteção “integral/social” e a devolve ao final do processo.

Garrido de Paula (2002, p. 23), ao dissertar sobre a “abrangência da proteção integral” afirma que:

⁴¹Essa pesquisa que deu origem ao livro *Adolescência, Direitos e Medidas Socioeducativas em Meio Aberto*, foi desenvolvida em parceria entre a PUC-SP, por meio do Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social (PEPGSSO) e Núcleo de Estudos e Pesquisa em Seguridade Social e Assistência Social (Nepsas) da PUC-Rio e Departamento de Serviço Social e Centro Internacional de Estudos e Pesquisas sobre a Infância (Ciespi) da PUC-Rio e coordenação de pesquisa, em São Paulo: Aldaiza Sposati; Núcleo Central de Pesquisadores: Fabiana Vicente de Moraes; Valdenia Aparecida Paulino Lanfranchi; Marília Cerqueira Lima, Eliana Maria Ribeiro Garrafa, Isabel Cristina Bueno da Silva, Jose Maestro de Queiroz; Tathiane May Anazawa. Colaboradores: Eloisa Gabriel dos Santos; Maria Cristina de Oliveira; Fabiana de Gouveia Pereira; Max Dante. Pesquisadores de campo: Katia Cristina dos Reis; Tainah Rosa Resplande; Thabata Dapena Ribeiro; Marcelo Gallo; Sueli Santiago. Coordenação da pesquisa no Rio de Janeiro: Irene Rizzini e Antonio Carlos Oliveira. Pesquisadores: Sindely Alchorne; Sabrina Celestino; Luciana Araujo.

Mesmo quando diante da prática de atos infracionais o Estatuto da Criança e do Adolescente define relações jurídicas nas quais a criança e o adolescente participam como titulares de interesses subordinantes, expressos em garantias materiais e processuais que impedem o arbítrio do Estado na validação dos interesses ligados à necessidade de coibir a criminalidade infanto-juvenil.

Um dos sérios problemas que circundam esse cenário, é a compreensão da extensão da proteção social do adolescente, a quem se atribui a autoria de ato infracional, desde sua apreensão em flagrante, à imposição de decisão do juiz, e que está contida nas garantias do devido processo legal desenvolvido sob as bases da proteção “integral/social”.

O ECA disciplina três espécies **de medidas**, de naturezas distintas: a Medida Socioeducativa (MSE), para a qual é imperioso pressupor a existência de provas suficientes da autoria e materialidade da infração, pela taxatividade do art. 114 do ECA, razão pela qual somente o/a adolescente pode ser submetido/a a essa espécie de medida, embora possa, a criança, praticar condutas que são consideradas infracionais, mas o legislador estatutário atribuiu a elas imunidade da **MSE**⁴². Liberati (2006, p. 74) advoga no mesmo sentido, entendendo que “crianças não somente são penalmente inimputáveis, como também são penalmente irresponsáveis”. Assim, para esse autor, no caso de cometimento, por uma criança, de “atos que infrinjam as leis penais, apenas poderão corresponder, eventualmente, medidas de proteção previstas no art. 101 do ECA”.

Aos pais e ao responsável são reservadas as **medidas pertinentes aos pais e ao responsável**, pertinentes nas hipóteses de falta, omissão ou abuso do poder familiar, pelos pais ou pelo

⁴² Sobre esse tema, ver o texto intitulado Criança Acusada da Prática de Ato Infracional: Como Proceder, de autoria do promotor de justiça do Estado do Paraná, Murillo José Digiácomo. (Disponível em: http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/politica_socioeducativa/doutrina/Crianca_acusada_da_pratica_de_ato_infracional.pdf. Acesso em: 30 nov. 2019.)

responsável (art. 98, II, ECA), enseja a aplicação de medidas pertinentes aos pais ou ao responsável consistente em encaminhamento a serviços de proteção; apoio e promoção da família; inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos; encaminhamento a tratamento psicológico ou psiquiátrico; encaminhamento a cursos ou programas de orientação; obrigação de matricular o filho ou pupilo e acompanhar sua frequência e aproveitamento escolar; obrigação de encaminhar a criança ou o/a adolescente a tratamento especializado; advertência; perda da guarda; destituição da tutela; suspensão ou destituição do poder familiar (art.129, ECA).

E, por fim, as denominadas **medidas de proteção**, que devem ser aplicadas sempre que os direitos de crianças e adolescentes forem ameaçados ou violados, por qualquer atividade ou omissão do Estado ou da sociedade; pela falta, omissão abuso dos pais ou do responsável; ou ainda quando a própria criança ou o/a adolescente, em razão da sua conduta, se coloque em situação de ameaça ou violação de direitos (art.98, ECA).

Observa-se que o legislador estatutário, em relação às medidas socioeducativas, demarcou um campo impositivo, que somente cabe, preferencialmente, ao Juiz da Infância e Juventude, a imposição de MSE, enquanto as medidas de proteção e as pertinentes aos pais e ao responsável podem ser aplicadas pelo Conselho Tutelar, **órgão autônomo, não jurisdicional**, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente (arts. 131/136, ECA), exceto as medidas de acolhimento institucional; colocação em família substituta; suspensão ou destituição do poder familiar que, a partir de vigência da Lei 12.010/2009, é de competência exclusiva do juiz⁴³. Assim, o legislador escolheu

⁴³ Art. 101, §2º: “Sem prejuízo da tomada de medidas emergenciais para proteção de vítimas de violência ou abuso sexual e das providências a que alude o art. 130 desta Lei, o afastamento da criança ou adolescente do convívio familiar é de **competência exclusiva da autoridade judiciária** e importará na deflagração, a pedido do Ministério Público ou de quem tenha legítimo interesse, de procedimento judicial

determinadas situações, no âmbito da proteção, que ficam fora da incidência do juiz, fator que contribui para marcar a incidência em um novo paradigma de direitos, que não tem como **regra a exigência de processo judicial para a aplicação de medidas de proteção e as pertinentes aos pais e ao responsável, visto como já se afirmou antes, ser, também, atribuição do Conselho Tutelar, que por via administrativa pode aplicar.**

Assim, é possível afirmar que a medida de proteção é uma conquista social da criança e do adolescente, frente ao ab-rogado modelo tutelar. Essa conquista inseriu, no marco jurídico da cidadania, os princípios da proteção social, com o objetivo de reconhecer as transformações da criança e do/a adolescente em abstrato (menor) a sujeito de direito, em suas diversas fases de vida e estágios de desenvolvimento. Sposati (2015; 2019, p.17; 60) explica que o marco jurídico de cidadania se traduz em: “alcançar proteção social supõe contar com materialidade e com uma dinâmica de laços e relações”, não mais a partir, exclusivamente, do julgo de uma autoridade. Em outro texto, essa autora aponta que a “proteção social expressa-se concretamente por tudo aquilo (pessoas, apoio, certezas, seguranças) que se pode contar quando da vivência de uma fragilidade”.

Nesse sentido, a **medida de proteção prescinde de processo judicial**, diferentemente da MSE, que pressupõe a existência de provas suficientes da autoria e materialidade da infração (art.114, ECA), ou seja, a imposição de MSE advém do tripé constituído pela **norma**, para a subsunção da conduta do adolescente a conduta tipificada infracional; pelo **processo**, para pressupor a existência de provas suficientes da autoria e materialidade da infração, respeitado o devido processo legal; e pela **coerção**.

Contudo, a prática operativa do sistema de justiça paulista revela que a medida de proteção, destinada ao/à adolescente a quem se atribui a autoria de ato infracional, que responde ao

contencioso, no qual se garanta aos pais ou ao responsável legal o exercício do contraditório e da ampla defesa”. (Incluído pela Lei 12.010, de 2009).

processo de apuração de ato infracional, está condicionada ao exaurimento desse processo.

Essa prática foi identificada no desenvolvimento da pesquisa Juventude e Cumprimento de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto: Entre a Garantia de Direitos e a Judicialização, realizada em 2017, pelo Nepsas da PUC-SP, em parceria com a PUC-RIO, especificamente, na base empírica da pesquisa de campo, realizada na cidade de São Paulo, no ano de 2017⁴⁴ com 40 SMSE⁴⁵, ocasião em que foi possível observar, nos 320 prontuários analisados, correspondentes a adolescentes que responderam ao processo de apuração de ato infracional em liberdade, que a sentença que impôs o cumprimento de MSE em meio aberto (LA e PSC) visando à **ressocialização**, também impôs o cumprimento de medidas de proteção, consistente em **escolarização** compulsória, profissionalização e **inserção no mercado de trabalho**, inclusão da família em grupo de apoio; retorno à escola, inserção em curso de capacitação profissional, acompanhamento da família pelos Centros de Referência da Assistência Social (Cras); os pais ficam sujeitos a medidas de advertência, encaminhamento a programas oficiais ou comunitários de proteção à família e a cursos ou programas de orientação e apoio. Essa tríade, denominada “RET – Ressocialização, Educação e Trabalho”, põe em perspectiva que não caberia ao juiz determinar as **espécies de medida de proteção**, mas, ao agente de campo da MSE-MA, que “analisará as possibilidades concretas instaladas fundamentais para o alcance do trabalho socioeducativo” (p.55).

Ferreira (2010) denomina de “cumulação de medidas”, a possibilidade de cumular medidas de proteção + socioeducativa +

⁴⁴ A análise ocorreu a partir do exame de 420 prontuários – 100 na cidade do Rio de Janeiro e 320 na cidade de São Paulo – relativos a adolescentes com medidas socioeducativas em meio aberto: – Prestação de Serviços à Comunidade (PSC) e Liberdade Assistida (LA), encerradas em 2016.

⁴⁵ Na cidade de São Paulo, esse serviço, em 2017, era executado pelos 61 Serviços de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto (SMSE) gerenciados por Organizações da Sociedade Civil (OSC).

pertinente, aos pais ou ao responsável, conforme se depreende da disposição do inciso VII do art. 112 do ECA. Assim segundo esse autor, *in verbis*:

O artigo 112, inciso VII do ECA, estabelece que o magistrado **também pode aplicar qualquer uma das previstas no art. 101, I a VI**, excluindo as medidas de colocação em família substituta, que estão nos incisos VII e VIII, por isso, não raro encontrar decisões que as cumulam (grifos nossos).

[...]

Ainda é possível que, na sentença, o magistrado aplique medida aos pais ou responsável, dentre as previstas no art. 129, incisos I a VII, do ECA, observando-se as restrições medidas que implicam formas de colocação em família substituta (ECA, arts. 155 a 170) (p.153). Grifos da pesquisadora.

De fato, o ECA inseriu no rol do art. 112 a possibilidade de o juiz aplicar isoladamente, ou em conjunto, as medidas de proteção (art. 99) constantes do art. 112. Contudo, em que pesem todos os argumentos e fundamentos expressos, o legislador - ao inserir no art. 113 o rol princípio lógico do art. 100, determinando que aplique no capítulo relativo às medidas socioeducativas e com base nas orientações interpretativas do art. 6º⁴⁶ e do inciso II do art.100⁴⁷ - supõe que a lei valida a decisão do juiz em cumular, por ocasião da sentença, medida de proteção com medida socioeducativa, como meio de efetivar a proteção integral.

Entretanto, não se discute a competência legal do juiz em cumular a aplicação da medida socioeducativa com a(s) medida(s) de proteção. A questão que se coloca é compreender que são

⁴⁶ Art. 6º “Na interpretação desta Lei levar-se-ão em conta os fins sociais a que ela se dirige, as exigências do bem comum, os direitos e deveres individuais e coletivos, e a condição peculiar da criança e do adolescente como pessoas em desenvolvimento”.

⁴⁷ Proteção integral e prioritária: a interpretação e aplicação de toda e qualquer norma contida nesta Lei deve ser voltada à proteção integral e prioritária dos direitos de que crianças e adolescentes são titulares.

situações, imbricadas, mas de natureza e tempos diversos, ou seja, diante do caso concreto, que envolve adolescente apreendido em flagrante de ato infracional, liberado pelo delegado de polícia, também se justifica a intervenção precoce da proteção; nesse caso, colocando-a em perspectiva com o adolescente, que responde ao mesmo processo em regime de internação provisória, para o qual já se têm assegurados, minimamente, direitos de proteção social. Nesse ponto, alerta-se que a internação provisória não se constitui e não pode se constituir como medida de proteção. A internação provisória carrega consigo a gênese da medida socioeducativa, que, como se viu, pode ser cumulada com a medida de proteção, mas não se confundem.

Nesse sentido, é possível compreender que a intervenção precoce, por parte das autoridades competentes, deve ser efetuada logo que a situação de proteção/desproteção social seja conhecida (inciso VI, art. 100, ECA). Como escopo princípio lógico das garantias processuais do adolescente ao qual se atribui a autoria de ato infracional, que responda ao processo de apuração em liberdade ou em regime de internação provisória.

Ademais, é preciso lembrar que a função do princípio é pragmática e indispensável, na interpretação das normas jurídicas e, por via de consequência, na manutenção da própria diretriz do ECA, sob pena, no caso de medidas de proteção, de operar-se na construção de um sistema binário, direcionado para o adolescente que “responde” em liberdade ao processo de apuração de ato infracional.

Méndez (2013, p. 9) denomina de “paradigma da ambiguidade”, as situações nas quais a interpretação/aplicação do ECA é insistente em misturar os paradigmas da situação irregular e da proteção integral, nesses termos:

Rejeitando por completo o paradigma da situação irregular, não conseguem acompanhar – possivelmente em decorrência da diminuição significativa de práticas discricionárias e paternalistas no trato com crianças – as transformações reais e em potencial resultante

da aplicação consequente do paradigma da proteção integral, que considera a criança e o adolescente como sujeitos de direitos e, não menos, de responsabilidades.

A pesquisa Juventude e Cumprimento de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto: Entre a Garantia de Direitos e a Judicialização, realizada pelo Nepsas da PUC-SP, em parceria com a PUC-RIO (2017, p. 62), conclui que o “trato centrado na busca da responsabilização do adolescente secundariza o sentido da proteção social”, pois:

O convívio socioprotetivo/socioeducativo tem sido objeto de algumas fricções. Praticar a proteção social ao adolescente, a quem se atribui a prática de ato infracional, é, para alguns, sobretudo no campo do Sistema de Justiça, algo paradoxal, embora aceitem a natureza socioeducativa, e, não punitiva, da medida socioeducativa.

Configura-se, exatamente nesse ponto, a violação de direito ao adolescente a quem se atribui a autoria de ato infracional, secundarizar ou relegar a proteção “integral/social” a que ele tem direito no momento em que se apura a responsabilidade.

Capítulo 2

A PROTEÇÃO AO/À ADOLESCENTE NO PROCESSO DE APURAÇÃO DO ATO INFRACIONAL

No âmbito do direito da criança e do adolescente, o desenvolvimento legislativo e o institucional das políticas sociais consagradas na CF/1988 contribui para estabelecer as bases da proteção integral. Isso porque o projeto de direito da criança e do adolescente, debatido no âmbito do PL 5.175/990, aprovado por unanimidade, que deu materialidade ao ECA, apontava, sobre a emergência de interromper, bruscamente, o processo histórico da situação irregular. O art. 23 do ECA expressa esse deridato, *in verbis*, “A falta ou a carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a perda ou a suspensão poder familiar”. Com isso, aponta-se para a necessidade de reconhecer que a capacidade protetiva das famílias não se constitui como responsabilidade individual, ou sob a concepção do familismo⁴⁸, mas pelo reconhecimento das situações de proteção/desproteção sociais vivenciadas no cotidiano. Sobre isso, Sposati (2016, p. 16) expressa que:

[...] a proteção social se manifesta pelo reconhecimento do outro, suas particularidades, necessidades e direitos, entre eles os quais, o direito a ter a segurança social ao poder contar com proteção social pública face às desproteções sociais vivenciadas de forma individual, relacional em família, seja esta nuclear ou estendida,

⁴⁸ Na concepção do familismo expresso em diversos estudos nacionais (MIOTO, 2016; TEIXEIRA, 2016) e internacional, como Esping-Andersen (2000), que compreende o familismo como atribuição primeira da família em prover bem-estar ao seu núcleo, nesse sentido, a capacidade protetiva deve ser provida exclusivamente pelos núcleos familiares, enquanto o Estado abstém-se de promover atenção, e o mercado aproveita as condições de deterioração do núcleo familiar para oferecer a proteção como mercadoria.

relacional ou coletiva, a partir do território de vivência vicinal ou de outras formas associativas.

Do ponto de vista legislativo, o reconhecimento da proteção social passa a ser assegurado, a partir de 1993, com a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), que tem, entre seus objetivos, a proteção social, que visa à garantia da vida, redução de danos e prevenção da incidência de riscos, especialmente, com a proteção à família, maternidade, infância, adolescência e velhice e o amparo às crianças e aos adolescentes carentes (art. 2º, LOAS).

Anterior à CF/1988, a falta ou a carência de recursos materiais constituía motivo suficiente para a perda ou a suspensão do, então, pátrio poder, atual poder familiar. Com a promulgação do Código Mello Mattos, o reconhecimento social do menor passa pelas ações de apartação da família em nome da proteção. O resultado disso, não pode ser outro, senão, a precariedade das formas da existência humana, levada a efeito pela forma com que o Estado regula a questão social, como apontam Castel (1995); Telles (1998); Carvalho (2013); Sposati (2016).

E Ianni (1991, p. 2) acrescenta que a:

[...] despeito de alguns pontos comuns, no diagnóstico ou na explicação, às vezes são até mesmo opostas. Uma interpretação considera essa questão [social] como algo **disfuncional, anacrônico, retrasado**, em face do que é a modernização alcançada em outras esferas da sociedade, como na economia e organização do poder estatal. Falam em arcaico e moderno, dualismo, dois “brasis”, outros encaram como **ameaça à ordem social vigente**, à harmonia entre o capital e o trabalho, à paz social. Falam de **multidão, violência, caos, subversão**. Grifos da autora.

Relacionar a questão social com a ameaça à ordem social foi a forma encontrada pelos defensores do capital para não enfrentar as discussões sobre a gênese da questão social e para incutir, dolosamente, no povo, a ideia de que todo o caos e a violência gerados eram de responsabilidade individual e que não haveria

nada a fazer, a não ser se curvar às regras “virtuosas” do mercado e “salvar” a criança abandonada.

Ainda nesse contexto, e seguindo os passos de Ianni (1991, p. 3), ao assinalar que, “ao longo das décadas de 20 e 30 os governantes e setores dominantes começaram a admitir que a questão social poderia deixar de ser considerada um problema de polícia e começar a ser tratada como um problema político”. Todavia, entre o “deixar de ser” e o “começar a ser tratada”, abriu-se uma fenda que cresceu e dividiu a questão social em dois lados, de um lado, situam-se os trabalhadores organizados (em sindicatos e/ou categorias profissionais), e a criança pertencente à família “estruturada” e, de outro lado, os trabalhadores não organizados, a criança abandonada e/ou delinquente; para os trabalhadores, são oferecidas as estruturas jurídico-sociais protetivas e, à criança em situação irregular, o rigor da ordem.

Além dessa divisão, o poder político burguês disseminou campanha pela marginalização da questão social. E a promessa de que todos serão iguais, em nome da liberdade e da autonomia, gerou efeito inverso e perverso de desigualdade e apartação social.

Nas lições de Castel (2010, p. 213), sobre essa divisão, é possível identificar dois extremos, um, que é composto de “indigentes incapazes de trabalhar que são assistidos”, e, outro, de “vagabundos que são reprimidos”. Para esses dois extremos, foram desenvolvidas estruturas jurídicas pautadas em reformas/repressão⁴⁹; para os indigentes, oferece-se o lado

⁴⁹ Ver em Poulantzas (1977, p. 40-41), que analisa as transformações atuais do Estado, a crise política e a crise do Estado e conclui, em síntese, que as transformações do Estado se devem “à constituição de uma nova forma de Estado capitalista, com características próprias de Estado autoritário ou de Estado forte” (POULANTZAS, Nicos (Org.). **O estado em crise**. Rio de Janeiro: Graal, 1977. Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/Terceiros/Cursos/09.Nicos,Poulantzas.As_transformacoes_atuais_do_Estado_a_crise_politica.pdf. Acesso em: 21 jul. 2019.)

caritativo da **ordem social**⁵⁰; aos vagabundos, a **ordem penal**, e, à criança abandonada, o **juizado de menores**.

Nesse contexto, a situação da criança é bem mais grave, tendo em vista que, de modo direto, não estava relacionada à questão social, mas ao segmento criança ou adolescente em *risco* e foi sempre tratado como problema, expressão máxima da *coisificação*⁵¹. Em discurso proferido na Semana da Criança, em 13 de outubro de 1942, o ministro Gustavo Capanema⁵² referiu-se à criança como “importantíssimo problema” nas situações relacionadas à saúde e alimentação; todavia, ao referir-se à criança abandonada, reconhece também como um problema, mas a relaciona, imediatamente, como aquela que pratica atos desonestos e imorais e, diz que é “preciso evitar, a todo custo que essas crianças chegadas a adolescência, venham a transmutar-se em criminosos, em indolentes, que se tornem criaturas egoístas e nefastas” (BRASIL, 1942, p. 4-5).

A **ordem social**, no período entre 1934 a 1988, no âmbito da proteção social não contributiva, é marcada pela subsidiariedade do Estado. **Com o amparo**, a família continua como a primeira responsável pela proteção dos seus, **num modelo de proteção social privada**; nesses termos, “a todos cabe o direito de prover à própria subsistência e à de sua família, mediante trabalho honesto.

⁵⁰ No texto de 1934 é que surge o Título Constitucional “Da Ordem Social”, que constará em todos os textos constitucionais que sucederam a essa edição. Sobre a denominação “Ordem Social”, em síntese, Balera (2016, p. 13) afirma que “o objetivo do Sistema Nacional de Seguridade Social se confunde, na dicção constitucional, com o objetivo da Ordem Social” e que esse Sistema deverá “atuar na desordem social que o constituinte identifica e reconhece, a fim de conformá-la em plano superior”. É possível a leitura de que a construção e o desenvolvimento da vida social é composta por disputas e conflitos, promovidos pela coletividade; não se trata da vontade de uma só pessoa.

⁵¹ Compreende o não reconhecimento do gênero humano como tal.

⁵² FGV. CPDOC. Arquivo: Gustavo Capanema, Classificação: GC Capanema, G. 1942.10.13 Data: 13/10/1942. Resumo: Discurso pronunciado por ocasião da sessão inaugural da “Semana da Criança”, à qual compareceu para substituir o presidente Getúlio Vargas. Rio de Janeiro.

O Poder Público deve amparar, na forma da lei, os que estejam em indigência” (BRASIL, 1934, art. 113, §34).

Essa subsidiariedade do Estado pode ser explicada pela própria gênese da proteção social afiançada nesse período. Barroso Leite (1972, p. 20-21)⁵³ escreveu que a “proteção social é o conjunto de medidas que, tendo à frente a previdência social, permitem à Sociedade atender a certas necessidades essenciais dos indivíduos que a compõe”. Esse autor complementa explicando que a proteção social e a proteção individual eram entendidas como expressões sinônimas.

A ausência de critérios, cultura do não reconhecimento e de seleção do necessitado e não da necessidade é antiga e persegue o desenho das políticas sociais, tanto que foi reconhecida por Luiz Gonzaga do Nascimento Silva⁵⁴, então ministro da Previdência e Assistência Social⁵⁵, que declara ser um propósito do Governo “formular e coordenar uma política de assistência social para todo o país, campo até agora atendido fragmentariamente através de entidades cujos programas pecam pela ausência de comunicação entre si”. O ministro também avaliou que os recursos atribuídos ao

setor assistencial são notoriamente insuficientes. E a correção desse estado de coisas exige boa dose de imaginação e criatividade, pois além da proteção ao menor desamparado cumpre instituir serviços de prevenção e principalmente, oferecer assistência à infância, da fase pré-natal ao quinto ano de vida. (BRASIL, 1974, p. 52).

E sobre uma possível uniformização, o ministro acentuou:

preocupar-se-á o Ministério, desde logo, em conjugar os programas ora desenvolvidos através da LBA, Funabem e outras entidades

⁵³ LEITE, Celso Barroso. **A proteção social no Brasil**. 1. ed. São Paulo: LTr, 1972.

⁵⁴ Apresentação em 6 ago. 1974, na Escola Superior de Guerra. Disponível no acervo da FGV, CPDOC, no arquivo Ernesto Geisel. (Disponível em: <http://docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=PREG&PagFis=25119>. Acesso em: 14 jul. 2019.)

⁵⁵ Ministério da Previdência e Assistência Social, criado pela Lei 6.036/1974.

ligadas ao sistema, de maneira a obter melhor rendimento de sua atuação. Ademais, serão necessários rever e planificar toda a política assistencial, dando-lhe unidade e organicidade, e buscando para ela novas fontes de recursos financeiros e humanos, tanto público como privado. (BRASIL, 1974, p. 53).

A Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem)⁵⁶ assistiu a criança em “perigo”, em regime tutelar, até o final do século XX e desenvolveu a cultura reformadora, que era legitimada pelas legislações especiais (1927/1979).

A partir de 1988, é inscrito de forma inédita, a proteção social, no contexto de um Sistema de Seguridade Social, com conotação programática destinada a assegurar, por meio de um conjunto integrado de políticas públicas de iniciativa do Poder Público e da sociedade, direitos relativos à saúde, previdência e assistência social.

A elaboração da nova Constituição representa em si, uma ruptura, não só com o instituído, mas com o acumulado ao longo do tempo. Na construção dessa nova Constituição, olha-se para a frente, mas o passado vai marcando o passo para o futuro.

Nesse sentido, há um registro interessante sobre a objetivo de romper com a situação irregular e, conseqüentemente, retirar o adolescente, a quem se atribui a autoria de ato infracional, da exclusividade da tutela judicial. No processo constituinte, verificou-se que, nos substitutivos (1 e 2) resultantes do trabalho da Comissão de Sistematização, bem como na primeira versão do plenário, os constituintes reconhecem a assistência social como proteção social não contributiva e, no mesmo sentido, identificam a necessária proteção social ao “autor de infração penal”⁵⁷ nestes termos:

⁵⁶ Criada pela Lei 4.513/1964.

⁵⁷ Fontes: BRASIL. **A gênese do texto da constituição de 1988**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2013, p. 376; BRASIL. **O processo histórico da elaboração do texto constitucional**: mapas demonstrativos. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1993, p.171.

Art. 268 A assistência social será prestada independentemente de contribuição à seguridade social, voltada para: I – proteção à família, infância, maternidade e velhice; II – amparo às crianças e adolescentes, órfãos, abandonados ou **autores de infração penal** (substitutivo 1).

Art. 231 A assistência social será prestada independentemente de contribuição à seguridade social, e voltada para: I – proteção à família, à infância, à maternidade e à velhice; II – amparo às crianças e adolescentes carentes e **autores de infração penal** e a suas vítimas” (substitutivo 2). Grifos da pesquisadora.

Os tempos cronológicos da regulação das políticas sociais expressas no texto constitucional de 1988 vão operar, de maneira distinta, no âmbito da seguridade social⁵⁸, a Lei 8.080, que institui o Sistema Único de Saúde (SUS) e dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde; a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes, e dá outras providências, é promulgada em 1990. A previdência social (proteção social contributiva), em 1991, pela Lei 8.112, e a assistência social (proteção social não contributiva), em 1993, com a promulgação da Lei 8.742, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, alterada substancialmente pela Lei 12.435/2011⁵⁹, que institui, no plano legislativo, a Política Nacional

⁵⁸ O conceito de seguridade social é expresso na apresentação do relatório da subcomissão, apresentado pelo relator Carlos Mosconi: “a concepção de Seguridade reconhece a pessoa como sujeito de direitos sociais, seja ou não contribuinte, ao contrário do conceito previdência, restritivo e excludente” e completa afirmando sobre a “universalização da cobertura” (Diário da Assembleia Nacional Constituinte, 26 jun. 1987, p. 104). Aliás, o termo proteção social não consta nas Atas que registraram as 24 reuniões da Subcomissão Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente, realizadas entre 7/4/1987 e 25/5/1987.

⁵⁹ Cf. Sposati (2015, p. 51) “[...] já estivesse sendo implementado nos entes federativos apoiados na Deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência Social de 2003 e na Resolução do CNAS, que aprovou a Norma Operacional Básica de 2005, NOB-2005. Tais dispositivos inscrevem a política pública de assistência social e sua institucionalidade no interior do sistema federativo brasileiro, com a

de Assistência Social (PNAS)/2004, sob a forma de Sistema Único de Assistência Social (Suas).

A PNAS/2004 expressa a materialidade do conteúdo da proteção social não contributiva sob a égide da política de assistência social, que deve garantir as seguranças sociais de: segurança de sobrevivência (rendimento e autonomia); acolhida; convívio ou vivência familiar, no âmbito da proteção social básica e proteção social especial. Salienta-se que a concepção de seguranças sociais é desenvolvida pela Profa. Dra. Aldaíza Sposati, a partir dos estudos promovidos pelo Núcleo de Estudos e Pesquisa sobre Seguridade e Assistência Social (Nepsas), no âmbito do Programa de Pós-graduados em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica- (PUC-SP). A formulação de Sposati (2007, p. 451) contempla “as seguranças de acolhida, convívio, provisão de condições de autonomia, de equidade e de travessia, além da defesa dos direitos socioassistenciais e do monitoramento e vigilância social”.

O conceito de segurança é expresso por Villa Lobos (2000, p. 58)

A segurança é uma exigência antropológica de todo indivíduo, mas sua satisfação não pode ser resolvida exclusivamente no âmbito individual. É também uma necessidade da sociedade que se assegure em determinada medida a ordem social e se garanta uma ordem segura a todos seus membros. As políticas sociais representam um dos instrumentos especializados para cumprir essa função. (*apud* SPOSATI, 2007).

Para chegar à concepção de seguranças sociais, Sposati desenvolveu análises que tinham como eixo central a afirmação de Villa Lobos de que a segurança é uma exigência individual, mas a sua garantia não pode ser de responsabilidade exclusiva do indivíduo, razão pela qual o conceito de risco social, que exige

responsabilidade de Estado em garantir determinadas seguranças sociais no âmbito da proteção social pública”.

análise sobre o cotidiano e as contingências em que o indivíduo está imerso ou vulnerável:

O ato infracional e seus desdobramentos, como a captura, apreensão e apuração, é uma contingência que envolve dinâmicas que inserem o adolescente e sua família em uma trama desconhecida, em uma dinâmica mecanizada da burocracia do sistema estatal de justiça, cuja linguagem e cujo funcionamento lhes são absolutamente desconhecidos.

Além disso, não é incomum que a apreensão da/do adolescente ocorra e seja formalizada em uma Delegacia de Polícia, responsável por um distrito territorial localizado em bairro completamente diverso e distante do lugar de moradia do/da adolescente e de sua família, o que faz com que os familiares tenham que se deslocar por longas distâncias e, às vezes, para lugares que desconhecem e, bem por isso, de difícil acesso, invariavelmente em horários de pouca ou nenhuma circulação de transporte público, convindo lembrar que a São Paulo de hoje certamente não é cidade em todos os seus quadrantes (SPOSATI, 2001). A falta da atenção integrada ao/à adolescente gera a peregrinação dele/a e de sua família pela cidade.

2.1 PREVISÃO E MODELOS DE ATENÇÃO INTEGRADA

A Resolução 119/2006, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), que dispõe sobre o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), é fruto de um estudo profundo sobre a atenção socioeducativa no Brasil, que, desde o ano de 2002, contou com a participação da então Secretaria Especial dos Direitos Humanos/Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SEDH/SPDCA), em parceria com a, então, Associação Brasileira de Magistrados e Promotores da Infância e Juventude (ABMP), atual Instituto Brasileiro de Direito da Criança e do Adolescente (IBDCRIA/ABMP) e o Fórum Nacional de Organizações Governamentais de Atendimento à Criança e ao Adolescente (Fonacriad), com o apoio do Fundo das

Nações Unidas para a Infância (Unicef), sistematizaram e organizaram a proposta do Sinase, que buscou, nas discussões, atender aos apontamentos realizados pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que, em 2003, promoveu auditoria de natureza operacional no Programa de Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei. Essa auditoria identificou a necessidade de intensificar investimentos em alguns pontos, que foram somados à análise situacional promovida pela SEDH/SPDCA, e resultou:

- i) Na necessidade de fiscalização e monitoramento dos programas de execução socioeducativo;
- ii) Na ampliação de quadros e recursos aplicados na área, em especial quando se trata do sistema de defesa, que conta ainda com um número insuficiente de Varas, Promotorias e Defensorias Públicas especializadas;
- iii) No estabelecimento de uma rede de interação entre os diversos entes da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios); entre os Poderes (Executivo, Judiciário e Legislativo) e o Ministério Público;
- iv) No conhecimento da realidade do sistema socioeducativo e da doutrina da proteção integral por parte dos atores do sistema;
- v) No apoio para maior produção e aproveitamento das informações, pesquisas e trabalhos sobre a temática do adolescente em conflito com a lei;
- vi) Na ampliação de recursos orçamentários e maior otimização dos recursos existentes;
- vii) Na divulgação da realidade e incentivo à discussão com toda sociedade a fim de internalizar amplamente os princípios e práticas compatíveis com a doutrina da proteção integral; e
- viii) Na incorporação do adolescente em conflito com a lei nas diferentes políticas públicas e sociais. (BRASIL, 2003, p.19).

O texto do Sinase (2006, p. 21), por sua vez, propõe:

- i) O reordenamento institucional das Unidades de internação; ampliação do sistema em meio aberto;
- ii) Organização em rede de atendimento;

- iii) Pleno funcionamento do sistema de defesa do adolescente em conflito com a lei;
- vi) Regionalização do atendimento;
- v) Municipalização do meio aberto;
- vi) Capacitação dos atores socioeducativos;
- vii) Elaboração de uma política estadual e municipal de atendimento integrada com as demais políticas;
- viii) Ação mais efetiva dos conselhos estaduais e municipais;
- ix) Ampliação de varas especializadas e plantão institucional;
- x) Maior entendimento da lei e suas especificidades;
- xi) **Integração dos órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Público, Assistência Social, na operacionalização do atendimento inicial do adolescente em conflito com a lei, e atendimento estruturado e qualificado aos egressos.** Grifo da autora.

O Sinase faz referência direta ao Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA), disciplinado pela Resolução Conanda 113/2006, que dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e o fortalecimento do SGDCA, que tem como objetivo orientar os órgãos e agentes públicos e privados que atuam na promoção, defesa e no controle das políticas sociais de atenção aos direitos da criança e do/a adolescente.

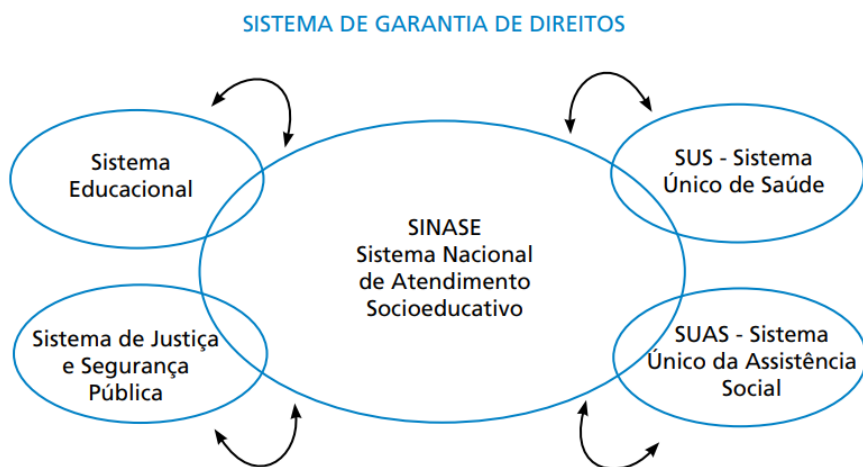
O Sinase (2006, p. 22) prevê que, no contexto do SGDCA, existem diversos sistemas que organizam a políticas social, dentre elas, a política de assistência social, de proteção especial e de justiça voltados a atenção aos direitos de crianças e adolescentes.

É nesse contexto que se insere o atendimento ao adolescente em conflito com a lei desde o processo de apuração, aplicação e execução de medida socioeducativa. Pode-se dizer que a reunião de suas regras e critérios, de forma ordenada e que almeje reduzir as complexidades de atuação dos atores sociais envolvidos, possibilita a construção de um subsistema que, inserindo-se no SGD, atua sobre esse ambiente específico relacionado a esses adolescentes. A esse subsistema específico dá-se o nome de Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), o qual se comunica e sofre

interferência dos demais subsistemas internos ao Sistema de Garantia de Direitos (tais como Saúde, Educação, Assistência Social, Justiça e Segurança Pública).

O Sinase denomina-se como um conjunto ordenado de princípios, regras e critérios, de caracteres jurídico, político, pedagógico, financeiro e administrativo, que envolvem **desde o processo de apuração de ato infracional até a execução de medida socioeducativa**. Esse sistema nacional inclui os sistemas estaduais, distrital e municipais, bem como todos as políticas, os planos, e programas específicos de atenção a esse público. É representado pela Figura 1.

Figura 1 – Esquema do sistema de garantia dos direitos da criança e do/da adolescente



Fonte: Sinase (2006 p. 23).

A base do Sinase consiste em reconhecer, de um lado, a incompletude dos órgãos institucionais que lidam com o adolescente a quem se atribui a autoria de ato infracional. Aliás, essa característica de incompletude é a tônica de todo e qualquer órgão no âmbito dos direitos da criança e do/a adolescente - o

solipsismo do juiz de outrora, que deixou marcas indeléveis na história de vida de inúmeras/os crianças e adolescentes. E, de outro lado, a regionalização da ação protetiva, no sentido de assegurar que o acesso às políticas sociais, indispensável ao desenvolvimento dos adolescentes, dar-se-á, preferencialmente, por meio de serviços públicos próximos do local de residência do/a adolescente ou de cumprimento da medida.

Os princípios orientadores do Sinase (2006, p. 29-31) encontram ressonância em normativas nacionais, como a CF/1988 e o ECA/1990, e internacionais, entre elas, a Convenção da ONU sobre os Direitos da Criança, as Regras de Beijing – Regras de Riad.

1. Respeito aos direitos humanos;
2. Responsabilidade solidária da Família, Sociedade e Estado pela promoção e a defesa dos direitos de crianças e adolescentes;
3. Adolescente como pessoa em situação peculiar de desenvolvimento, sujeito de direitos e responsabilidades;
4. Prioridade absoluta para a criança e o adolescente;
5. Respeito ao devido processo legal;
6. Excepcionalidade, brevidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento;
7. Incolumidade, integridade física e segurança
8. Respeito à capacidade do adolescente de cumprir a medida; às circunstâncias; à gravidade da infração e às necessidades pedagógicas do adolescente na escolha da medida, com preferência pelas que visem ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários;
9. Incompletude institucional, caracterizada pela utilização do máximo possível de serviços na comunidade, responsabilizando as políticas setoriais no atendimento aos adolescentes;
10. Garantia de atendimento especializado para adolescentes com deficiência;
11. Municipalização do atendimento;
12. Descentralização político-administrativa mediante a criação e a manutenção de programas específicos;
13. Gestão democrática e participativa na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis

14. Corresponsabilidade no financiamento do atendimento às medidas socioeducativas;
15. Mobilização da opinião pública no sentido da indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade.

Esses princípios devem orientar o “atendimento inicial previsto no ECA”, denominação atribuída pelo Sinase (2006, p. 46) à atenção ao/à adolescente a quem se atribui a autoria de ato infracional, nesses termos:

O atendimento inicial previsto no ECA, e, portanto, contemplado no SINASE, refere-se aos procedimentos e serviços jurídicos que envolvem a **ação judicial socioeducativa**. Esses diferentes atos que compõem a ação judicial socioeducativa realizados por diferentes órgãos (Segurança Pública, Ministério Público, Defensoria Pública, Juizado da Infância e Juventude e Assistência Social) denominam-se de Atendimento Inicial. Grifos da autora.

O Sinase descreve o procedimento, assinalando que, após a apreensão em flagrante de ato infracional, deverá ser apresentado à autoridade policial; liberado aos pais; ou apresentado ao Ministério Público, à autoridade Judiciária, e encaminhado para o programa de atendimento socioeducativo (internação provisória), para posterior aplicação de medida socioeducativa. Esse procedimento deve ser ágil, visando não potencializar e ao mesmo tempo reduzir oportunidades de violação de direitos, devendo, para tanto, haver a integração entre os órgãos envolvidos (SINASE, 2006). O próprio Sinase reconhece que o ECA não disciplinou, nos termos do inciso V, art. 88, sobre a reunião dos órgãos em um mesmo espaço físico, razão pela qual deixou de descrever sobre os parâmetros de atenção.

A percepção sobre essa necessidade foi identificada na prática e nos estudos de Pe. Agnaldo Soares Lima, da Congregação

Salesiana/Salesiani Domini Bosci (SDB)⁶⁰, desde o ano de 2001, na cidade de São Carlos/SP, e no Guia para Implantação do Atendimento Inicial ao Adolescente a quem se Atribui Autoria de Ato Infracional, formato da previsão estatutária de integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional (inciso V, art. 88, ECA).

Para o Pe. Agnaldo, visando a adequada atenção ao adolescente “há que se pensar numa intervenção rápida e que alcance o adolescente nos primeiros momentos de sua trajetória de envolvimento com a prática de atos infracionais”, para tanto, o Guia elenca quatro princípios: “adolescente como centro do atendimento”, em linhas gerais, esse princípio exige que todos os atos/práticas profissionais sejam adequados/as a partir da necessidade do adolescente; “articulação e integração dos parceiros e serviços”, esse princípio evidencia a necessidade de todos os órgãos envolvidos na atenção ao adolescente conhecerem seus deveres institucionais, a fim de não ocorrer sobreposição de atos/práticas; “atendimento a todos os casos indistintamente”, para esse princípio, todas as formas de ato infracional devem ser atendidas, desde o caso considerado “leve” ao mais “grave”; e, por fim, “agilidade no atendimento”, princípio que é fundamentado no que se poderia denominar de emergência da adolescência, seja pela própria característica do ser adolescente, seja em razão da efemeridade do tempo.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) firmou parceria com o Pnud para inserir, no que chamou de aperfeiçoamento, o Sinase no contexto do programa Justiça Presente, que tem por objetivo

⁶⁰ Segundo consta em www.saocarlos.sp.gov.br (Acesso em: 24 dez. 2019), esse serviço foi visitado por mais de 50 municípios; 4 Estados (Amapá; Minas Gerais; Mato Grosso; Santa Catarina) e Distrito Federal, além de dois países (França e Filipinas).

tornar o Judiciário o protagonista no enfrentamento do estado de coisas inconstitucional apontado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em 2015, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 347/DF, que vai consistir, entre outras ações, no apoio ao desenvolvimento de:

Núcleos de Atendimento Integrados - NAI, equipamento que reúne atores como Tribunal de Justiça, Ministério Público e Secretarias de Educação, Saúde e Assistência Social, por exemplo. Também serão criadas metodologias de audiências concentradas, para que haja reavaliação constante das medidas impostas aos adolescentes. Para tanto, serão mapeadas experiências já existentes e implantados projetos pilotos. (AGÊNCIA CNJ DE NOTÍCIAS)⁶¹.

Importante iniciativa do CNJ, no âmbito das ações direcionadas ao sistema socioeducativo, que, na prática, significa estender a esse sistema o diagnóstico de “estado de coisas inconstitucional” encontrada no sistema prisional e que ocorre quando se verifica a existência de um quadro de violações generalizadas e sistêmicas de direitos, causado pela inércia ou incapacidade reiterada e persistente das autoridades públicas em modificar a conjuntura, de modo que apenas transformações estruturais da atuação do Poder Público e de uma pluralidade de autoridades podem alterar a situação inconstitucional.

Essa iniciativa do CNJ identificou nos resultados da pesquisa Panorama da Execução dos Programas Socioeducativos de Internação e Semiliberdade nos Estados Brasileiros, 2019, realizado pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), que o sistema socioeducativo em regime de internação, dos Estados, possui superlotação: o Estado do Rio de Janeiro informou ter 1.423 adolescentes e jovens internados por prazo indeterminado, para apenas 889 vagas (superlotação de 60,07%); o Acre informou ter 523 internos para 271 vagas (superlotação de

⁶¹ Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/justica-presente-inicia-atividades-voltadas-ao-sistema-socioeducativo/>. Acesso em: 28 dez. 2019.

92,99%); a Bahia tinha 566 internos para 465 vagas (superlotação de 21,72%); a Paraíba reportou 366 internos para 279 vagas (superlotação de 31,18%); Pernambuco informou ter 1469 internos para 702 vagas (superlotação de 109,23%); o Rio Grande do Sul informou ter 992 internos para 612 vagas (superlotação de 62,09%); Sergipe informou ter 172 internos para 101 vagas (superlotação de 70,30%) (CNMP, 2019). Situações que correspondem ao estado de coisas insconstitucional.

O modelo de atendimento integrado, materializado nas experiências da cidade de São Carlos, supõe ser essencial, sobretudo na cidade de São Paulo, que possui dimensões heterogêneas, espalhadas pelos 1.521 quilômetros quadrados de extensão territorial. A cidade de São Paulo é a única capital do país que não instalou Delegacia Especializada no trato com o adolescente a quem se atribui a autoria de ato infracional.

A implantação dessas delegacias é de responsabilidade do órgão gestor competente, em cada Unidade Federativa (UF). No Brasil não há legislação nacional que disciplina sobre a sua implantação. A Resolução Conanda 113/2006, que institui o SGDCA, determina, no inciso VII do art. 9º, “a criação de **delegacias de polícia especializadas**, tanto na **apuração de ato infracional** atribuído a adolescente”, bem como, para a apuração de **delitos praticados contra** crianças e adolescentes em todos os municípios de grande e médio portes. Essa Resolução indica a necessidade de especializações diferentes. Uma, com foco na apuração de ato infracional, e, outra, com foco na criança e adolescente vítima de violência. Mais recentemente, a Lei 13.431/2017, que estabelece o SGDCA vítima ou testemunha de violência, também prevê a implantação de delegacias especializadas.

Em levantamento realizado pela pesquisadora no *site* da Polícia Civil⁶², nos 24 Estados e no Distrito Federal, foi verificado que ocorre a instalação de Delegacia Especializada de atendimento

⁶² Acesso em 24 dez. 2019.

a adolescente a quem se atribui a autoria de ato infracional, localizadas na capital e interior, em 25 Estados. No Piauí, não foram localizadas informações. O Estado de São Paulo não instalou Delegacia Especializada na capital, mas registra unidades em oito cidades do interior -Ribeirão Preto, Sorocaba, Bauru, São José do Rio Preto, Piracicaba, Campinas, Presidente Pudente, São José dos Campos - e uma no litoral – Santos (Quadro 2).

Quadro 2 - Denominação das delegacias especializadas de atendimento a adolescentes nas capitais

Região Norte	
AC	Delegacia Especializada de Proteção à Criança e ao Adolescente (DEPCA)
AM	Delegacia Especializada em Apuração de Atos Infracionais (DEAAI)
AP	Delegacia Especializada na Investigação de Atos Infracionais (DEIAI)
TO	Delegacia Especializada da Criança e do Adolescente (Deca)
PA	Divisão de Atendimento ao Adolescente (Data)
RR	Delegacia de Defesa da Infância e Juventude (DDIJ)
RO	Delegacia Especializada de Apuração de Atos Infracionais (DEAAI)
Região Nordeste	
CE	Delegacia da Criança e do Adolescente (DCA)
AL	Delegacia Especial da Criança e do Adolescente (Deca)
BA	Delegacia para o Adolescente Infrator
PB	Delegacia da Infância e Juventude (DIJ)
PE	Departamento de Polícia da Criança e do Adolescente (DPCA)
PI	Sem informações
RN	Delegacia Especializada em Atendimento a Adolescente Infrator (DEA)
SE	Delegacia Especial de Proteção ao Menor (DEPCA)
Região Centro-Oeste	
GO	Delegacia de Polícia de Apuração de Atos Infracionais (Depai)
MT	Delegacia Especializada do Adolescente (DEA)
MS	Delegacia Especializada no Atendimento à Infância e Juventude (Deaij)

DF	Delegacia da Criança e do Adolescente (DCA)
Região Sudoeste	
ES	Delegacia Especializada do Adolescente em Conflito com a Lei (Deacle)
MG	Delegacia de Plantão Especializada de Investigação de Ato Infracional (Depin)
RJ	Delegacia de Proteção à Criança e ao Adolescente – DPCA
SP	Não possui
Região Sul	
PR	Delegacia do Adolescente (DA)
SC	Delegacia de Atendimento ao Adolescente em Conflito com a Lei
RS	Delegacia Especializada Criança e Adolescente (Deca)

Fonte: *Site* da polícia civil estadual, pesquisa em 2019.

A Secretaria de Segurança Pública do Ministério da Justiça (MJ), em cooperação técnica com o Pnud, no ano de 2016, realizaram estudo⁶³ sobre o funcionamento de delegacias de atendimento aos direitos do adolescente a quem se atribui a autoria de ato infracional, que identificou o funcionamento de Delegacias

⁶³ O estudo objetivou identificar o funcionamento dessas delegacias localizadas nas Regiões Sul e Sudeste do Brasil. Nesse sentido, à época deste estudo, foram identificadas 77 delegacias, em sete Estados: Rio Grande do Sul, com 17; quatro na capital, com duas delegacias especializadas na apuração do ato infracional; uma especializada na atenção de crianças e adolescentes vítimas e desaparecidos; e uma que funciona no plantão. Outras 13 no interior do Estado no Paraná, com duas delegacias na capital, cinco no interior, além de cinco Núcleos de Proteção à Criança e ao Adolescente Víctima de Crime (Nucria). Em Minas Gerais, são dez delegacias; uma na região metropolitana e as demais na capital; com uma Delegacia do Plantão Interinstitucional de Apuração do Ato Infracional (Depin); duas Delegacias Especializadas de Apuração do Ato Infracional; três Delegacias Especializadas de Proteção à Criança e ao Adolescente; uma Delegacia Especializada de Orientação ao Adolescente e uma Delegacia Especializada em Localização de Criança e Adolescente Desaparecidos, além da Divisão de Orientação e Proteção à Criança Adolescente. No Estado do Espírito Santo, uma Delegacia Especializada do Adolescente em Conflito com a Lei (Deacle) e uma Delegacia de Proteção à Criança e ao Adolescente (DPCA). No Estado do Rio de Janeiro, são três Delegacias Especializadas na proteção de crianças e adolescentes vítimas.

Especializadas localizadas nas Regiões Sul e Sudeste do Brasil, e na época deste estudo, foram identificadas 77 delegacias, em sete Estados.

No Estado do Rio Grande do Sul, foram identificadas, à época, 17 Delegacias Especializadas, das quais quatro na capital, e duas com atribuição específica na apuração do ato infracional; uma especializada na atenção de crianças e adolescentes vítimas e desaparecidos/as e uma Delegacia que funciona no plantão, além de 13 unidades instaladas no interior.

No Estado do Paraná, o estudo identificou duas Delegacias Especializadas instaladas na capital; cinco no interior, além de cinco unidades do Núcleo de Proteção à Criança e ao Adolescente Vítima de Crime- Nucria, destinadas à apuração de crimes praticados contra crianças ou adolescentes.

Em Minas Gerais, à época, existiam dez delegacias, uma na região metropolitana e as demais na capital; com uma Delegacia de Plantão Institucional de Apuração de Ato Infracional- Depin; duas Delegacias Especializadas de Apuração do Ato Infracional; três Delegacias Especializadas de Proteção à Criança e ao Adolescente; uma Delegacia Especializada de Orientação ao Adolescente e uma Delegacia Especializada em Localização de Criança e Adolescente Desaparecidos, além da Divisão de Orientação e Proteção à Criança Adolescente.

E, por fim, no Estado do Espírito Santo, com uma Delegacia Especializada do Adolescente em Conflito com a Lei- Deacle e uma DPCA, à época do estudo, e o Estado do Rio de Janeiro com três Delegacias Especializadas na Proteção de Crianças e Adolescentes Vítimas. No Estado de São Paulo, apesar de o Decreto 37.009/1993 disciplinar sobre a implantação das delegacias, os dados do estudo do MJ/Pnud indicam que, no ano de 2019, estavam instaladas nove Delegacia da Infância e Juventude- Dijus, responsáveis pela condução da apuração de ato infracional; oito instaladas no interior e uma no litoral (Ribeirão Preto, Sorocaba, Bauru, São José do Rio Preto, Piracicaba, Campinas, Presidente Pudente, São José dos Campos, Santos).

Dos dados, ainda do estudo do MJ/Pnud é possível verificar que cada Estado possui estruturas diferenciadas, que podem ser denominadas de **modelos de especialização total**, quando as competências entre a apuração de ato infracional e atenção às vítimas de violências, são separadas e delimitadas (Rio Grande do Sul); o **modelo misto**, que estende e compartilha a atenção entre criança, adolescente, mulher, e idoso (Santa Catarina); o **modelo único de especialização**, centrado na apuração de ato infracional (São Paulo). Nesse contexto, o modelo de especialização total sugere ser o mais próximo do órgão especializado ideal, enquanto o modelo misto é o mais distante.

Do estudo do MJ/Pnud (2016), foi possível colher informações sobre o funcionamento da Diju em Ribeirão Preto/SP e em São José dos Campos/SP, em relação aos horários de funcionamento. A unidade de Ribeirão Preto/SP funciona das 8h às 18h e a de São José dos Campos/SP, das 9h às 19h, em dias úteis; as ocorrências fora desses horários são encaminhadas às delegacias comuns, no regime de plantão. Sobre a estrutura, essas delegacias, à época, possuíam “sala de contenção”/carceragem, com características de cela, segundo o estudo, por se constituir de paredes e grades, na qual o adolescente permanece enquanto aguarda a finalização dos procedimentos da apreensão em flagrante.

Especificamente, na estrutura física da Diju de São José dos Campos/SP, o estudo identificou a existência de “uma ampla estrutura de carceragem que fica localizada em um prédio distinto do da Delegacia, que é utilizada também para custodiar o adolescente, no período, excepcional, de até 5 dias, regulamentado pelo ECA”⁶⁴, justificado, segundo o estudo, “por conta da precária estrutura de acolhimento provisório da Fundação Casa na cidade” (BRASIL, 2016, p. 20).

⁶⁴ O ECA (art. 185, §2º) permite, de forma excepcional, nos casos em que é impossível a pronta transferência, que o adolescente aguarde sua remoção em repartição policial, desde que em seção isolada dos adultos e com instalações apropriadas, não podendo ultrapassar o prazo máximo de cinco dias, sob pena de responsabilidade.

Em relação aos recursos humanos disponíveis, o estudo identificou, na Diju de Ribeirão Preto e na de São José dos Campos, a atuação de psicólogos e assistente social, muito embora o cargo de psicólogo não estivesse ocupado, nas duas delegacias, o cargo de assistente social estava ocupado somente na Diju de São José dos Campos, como “agente socioeducativo”. Não são profissionais/servidores dos quadros da Polícia Civil, mas atuam em parceria, em conjunto, para tornar o atendimento célere e o adolescente possa ser apresentado ao órgão do MP em até 24 horas (Tabela 6).

Tabela 6 - Profissionais atuantes na Delegacia Especializada da Infância e Juventude nas cidades de Ribeirão Preto e São José dos Campos/SP

Profissional	Diju Ribeirão Preto	Diju São José dos Campos
Delegado de polícia	1	1
Investigador	2	3
Agente policial	-	2
Escrivão	2	1
Carcereiro	-	7
Agente socioeducativo	14	-
Assistente social	-	1
Psicólogo	-	-
Total	21	15

Fontes: Pesquisa MJ/Pnud e Senasp (2016).

Sobre a relação das Delegacias Especializadas com o Sistema de Justiça, o estudo do MJ/Pnud assevera que é “profícua e próxima”, contudo, o contato com a Defensoria Pública foi menos frequente; já em relação aos órgãos de política de proteção social de atenção aos direitos da criança e do/da adolescente, o estudo do MJ/Pnud (BRASIL, 2016, p. 27) identifica:

[...] os serviços prestados através das Prefeituras, em especial através dos Centros de Referências em Assistência Social – Creas e Centros de Atendimento Psicossocial – Caps, esses centros são acionados

para atendimento psicossocial e de assistência social e também para encaminhamentos de casos de drogadição. Algumas Delegacias também relataram convênios com hospitais, universidades e Organizações Não Governamentais.

Por fim, o estudo do MJ/Pnud conclui que, em todas as

Delegacias Especializadas a necessidade de atendimento multidisciplinar se demonstrou premente, sobretudo, em relação a atuação de psicólogos e de assistentes sociais, que podem promover um acolhimento mais humanizado, além de possuírem uma abordagem especializada para tratar com os temas” (BRASIL, 2016, p. 28/29).

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE/SP), na III Fiscalização Ordenada, realizada em 30 de abril de 2019⁶⁵, abrangeu 275 Delegacias de Polícia, em 225 municípios, incluída a capital. Foram fiscalizadas, na cidade de São Paulo, 38 Delegacias (Tabela 7).

Tabela 7 - Distribuição das Delegacias de Polícia abrangidas pelo TCE-SP na III Fiscalização Ordenada (2019).

Região	Delegacia de Polícia	Total
Norte	13ª Casa Verde – 19ª Vila Maria – 20ª Água Fria – 38ª Vila Amália- 9ª Carandiru	5
Sul	80ª Vila Joaniza – 98ª Jardim Miriam – 48ª Cidade Dutra – 43ª Cidade Ademar 16ª Vila Clementino – 26ª Sacomã – 27ª Campo Belo – 36ª Vila Mariana – 96ª Cidade Monções – 102ª Capela do Socorro – 11ª Santo Amaro	11
Leste	22ª São Miguel Paulista – 62ª Ermelino Matarazzo – 65ª Artur Alvim – 68ª Lajeado – 41ª Vila Rica – 44ª Guaianazes – 66ª Vale Aricanduva – 69ª Teotônio Vilela – 70ª Vila Ema – 10ª Penha – 18ª Mooca – 52ª Parque São Jorge – 21ª Vila Matilde	13

⁶⁵ Disponível em: <https://painel.tce.sp.gov.br/arquivos/questionario/consolidados/consolidados/IIIFO2019-RelatorioConsolidadoCCS201905021359.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2019.

Oeste	14ª Pinheiros – 23ª Perdizes – 51ª Butantã – 7ª Lapa	4
Centro	77ª Santa Cecília – 78ª Jardim América – 3ª Santa Efigênia – 4ª Consolação – 5ª Liberdade	5
Total		38

Fonte: TCE-SP, III Fiscalização Ordenada (2019).

O trabalho foi desenvolvido *in loco* com o objetivo de verificar as condições de atendimento à população; acessibilidade; recursos humanos; materiais e instalações das unidades fiscalizadas (Tabela 8). Destacaram-se a incipiência em relação ao atendimento preferencial e, nesse quesito, a violação à prioridade absoluta e à acessibilidade; má conservação das estruturas físicas dos prédios, o que supõe acarretar prejuízos às condições de trabalhos dos servidores e, conseqüentemente, atendimento insuficiente aos usuários.

Destacaram-se, ainda, a gradação dos delegados de polícia plantonista e titulares. Os dados revelam um percentual elevado de delegados em início da carreira, fato que, por um lado, é bom, tendo em vista, muitas vezes, que o servidor público é formado por organogramas e manuais de procedimentos que não se renovam, não são construídos para o cidadão. Em relação ao tempo de espera para o atendimento, a fiscalização do TCE/SP apurou que é, em média, de 3h30min, enquanto, que o adolescente custodiado espera o dobro desse tempo, o que denota que tem tratamento mais gravoso do que o “geral”.

Tabela 8 - Quesitos de fiscalização pelo TCE/SP na III Fiscalização Ordenada (2019)

Quesitos	Avaliação	
	Sim	Não
Existe atendimento preferencial?	66,06%	33,94%
Atendimento organizado?	86,35%	13,65%
O atendimento é efetuado com cordialidade e eficiência?	95,93%	4,07%
Acessibilidade garantida às pessoas com necessidades especiais?	44,73%	55,27%

Há banheiros adequados para pessoas com necessidades especiais?	30,91%	69,09%
Os espaços físicos da Unidade Policial se encontram conservados, livres de rachaduras, trincas, fissuras, goteiras, vazamentos, infiltrações, bolores, descascamentos, dentre outros?	40%	60%
As condições fornecidas pelo Estado propiciam boas condições de trabalho?	34,82%	65,18%
O delegado de plantão está realizando plantão a distância?	51,58%	48,42%

Tempo para Atendimento

Tempo de espera para atendimento: **76 minutos**

Tempo médio de duração do atendimento, de acordo com a amostra: **134 minutos**

Perfil do Delegado de Polícia

	Plantonista	Titular
Delegado de classe especial	0,74%	0
Delegado de 1ª classe	30,88%	53,10%
Delegado de 2ª classe	43,75%	37,61%
Delegado de 3ª classe	24,63%	9,29%

Fonte: TCE/SP, III Fiscalização Ordenada (2019).

Nota 1: Foram entrevistados 443 cidadãos e 606 servidores.

Nota 2: A gradação da carreira ocorre, regra geral, no exercício ininterrupto do cargo: a) na terceira classe, por três anos, para promoção para a segunda classe; b) na segunda classe, por cinco anos, para promoção para a primeira classe; c) na primeira classe, por cinco anos, para promoção para a classe especial.

Como se percebe, além de não contar com Delegacias Especializadas, a capital do Estado de São Paulo parece não contar com boas instalações em suas unidades de polícia.

Além da estrutura de Delegacias Especializadas, estão em funcionamento, nas capitais dos Estados do Amazonas, Pernambuco, Bahia, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Ceará e

Distrito Federal, e em três cidades⁶⁶ do Estado de São Paulo - São Carlos, Ribeirão Preto e Santos -, um CAI ou NAI, com atuação integrada entre a Delegacia Especializada e outros órgãos do Sistema de Justiça e de Políticas Sociais (Quadro 3).

Quadro 3 - Capitais e cidades que possuem Atendimento Integrado ao/a Adolescente (2019)

Manaus	Centro Integrado de Atendimento ao Adolescente Infrator: abriga Juizado da Infância e da Juventude Infracional, Ministério Público (Promotoria da Infância e da Juventude), Defensoria Pública; Delegacia Especializada em Apuração de Atos Infracionais (DEAAI).
Recife	Centro Integrado da Criança e do Adolescente (Cica): abriga três Varas da Infância e Juventude; a Vara de Crimes contra a Criança e o Adolescente; Defensoria e o Ministério Público da Criança e do Adolescente; além da Unidade de Atendimento Inicial (Unai), onde a Fundação da Criança e do Adolescente (Fundac) abriga adolescentes que aguardam audiência
Brasília	O Núcleo de Atendimento Integrado- NAI, vinculado à Secretaria de Estado da Criança, do Distrito Federal, reúne, no mesmo espaço físico, Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, Defensoria Pública do Distrito Federal e Secretarias de Estado de Saúde, Educação, Segurança Pública e Assistência Social
Salvador	Centro Integrado de Atendimento ao Adolescente Autor de Ato Infracional (CIA)
B.H	Centro Integrado de Atendimento ao Adolescente Autor de Ato Infracional de Belo Horizonte (CIA-BH): abriga, em um único prédio, a Vara Infracional da Infância e

⁶⁶ O Núcleo de Atendimento Integrado de Americana (Naia), inaugurado em 29 de abril de 2005, encontra-se com as atividades encerradas desde o ano de 2015. (Disponível em: https://www.americana.sp.gov.br/download/cmdca/a2015_cmdca_manifestoNaia.pdf. Acesso em: 6 jan. 2020.)

	Juventude, a Promotoria da Infância e Juventude, a Subsecretaria de Atendimento às Medidas Socioeducativas (Suase) e as Polícias Militar e Civil
Porto Alegre	Centro Integrado de Atendimento (CIA): abriga Polícia Civil, Instituto-Geral de Perícias (IGP), Defensoria Pública, Poder Judiciário, Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e o Ministério Público. Divisão de Assessoramento Especial do Departamento Estadual da Criança e do Adolescente (Deca)
Fortaleza	Complexo Integrado da Infância e Juventude – Projeto Justiça Já: abriga a Delegacia especializada em Criança e Adolescente (DCA); Unidade de Recepção Luís Barros Montenegro (URLBM): responsável pela custódia do adolescente acusado da prática de ato infracional, por até 24 horas, durante o trâmite dos procedimentos de apuração do ato infracional; 1ª Promotoria de Justiça Auxiliar da Infância e Juventude: responsável por ouvir informalmente o adolescente e solicitar o arquivamento, a remissão ou representação ao Poder Judiciário; 5ª Promotoria de Justiça da Infância e Juventude: responsável por acompanhar a execução das medidas socioeducativas; Núcleo da Defensoria de Atendimento Jurídico ao Adolescente em Conflito com a Lei (Nuaja); 5ª Vara da Infância e Juventude; Unidade de Medicina Legal; Central de Gerenciamento de Vagas do Sistema Socioeducativo; Delegacia de Combate à Exploração da Criança e do Adolescente (DCECA)
Santos/SP	Constitui-se como um serviço da Secretaria Estadual de Assistência Social (Seas)
São Carlos/SP	Integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social em um mesmo local, para agilizar o atendimento inicial ao adolescente que cometeu algum tipo de ato infracional. O trabalho é desenvolvido pela prefeitura em parceria com o Juizado da Infância e Juventude e o Salesianos São Carlos

Ribeirão Preto/SP	Serviços municipais integrados a outros órgãos do NAI para agilizar o atendimento inicial ao/à adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional
-------------------	---

Fonte: Pesquisa no *site* da Polícia Civil estadual (2019).

No Estado de São Paulo, o modelo de atendimento integrado é implementado nas cidades de Santos, Ribeirão Preto e São Carlos, sob a forma de NAI, em um mesmo espaço físico adequado, que reúne, além dos representantes do Sistema de Justiça e de segurança (Polícia Civil e Militar), o Conselho Tutelar (CT) e a Fundação Casa.⁶⁷

Além da atenção por delegacia especializada e NAI, está em curso, no país, a implantação do projeto Audiência de Custódia⁶⁸, que consiste na apresentação, em até 24h, do adolescente, mantido apreendido pelo delegado de polícia, à autoridade judiciária, segundo os dados do CNJ, aderiram a esse projeto: a 2ª Vara da Infância e Juventude de São Luís/MA; o Tribunal de

⁶⁷ No Estado de São Paulo, a instituição responsável pela atenção de adolescentes inseridos em Medida Socioeducativa (MSE) restritiva de liberdade – Internação e Semiliberdade, é a Fundação Centro de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente, instituição vinculada à Secretaria de Estado da Justiça e da Defesa da Cidadania.

⁶⁸ Em fevereiro de 2015, o CNJ, em parceria com o Ministério da Justiça e o TJSP, lançou o projeto Audiência de Custódia, que consiste na garantia da rápida apresentação do preso a um juiz nos casos de prisões em flagrante. A ideia é que o acusado seja apresentado e entrevistado pelo juiz, em uma audiência em que serão ouvidas também as manifestações do Ministério Público, da Defensoria Pública ou do advogado do preso. Durante a audiência, o juiz analisará a prisão sob o aspecto da legalidade, da necessidade e da adequação da continuidade da prisão ou da eventual concessão de liberdade, com ou sem a imposição de outras medidas cautelares. O juiz poderá avaliar também eventuais ocorrências de tortura ou de maus-tratos, entre outras irregularidades. O projeto prevê também a estruturação de centrais de alternativas penais, centrais de monitoramento eletrônico, centrais de serviços e assistência social e câmaras de mediação penal, que serão responsáveis por representar ao juiz opções ao encarceramento provisório. A implementação das audiências de custódia está prevista em pactos e tratados internacionais assinados pelo Brasil, como o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e a Convenção Interamericana de Direitos Humanos, conhecida como Pacto de San Jose.

Justiça do Estado do Mato Grosso do Sul (TJ/MS); no Estado de São Paulo, nas 2^{as} Varas de Infância e Juventude de Itapevi e Barretos. Esse modelo que, na prática, se constitui como um genuíno *habeas corpus*, já que o “corpo” apreendido é apresentado ao juiz, que tem o poder/dever de relaxar a apreensão em flagrante, caso identifique ilegalidade.

Segundo o juiz titular da 2^a Vara de Infância e Juventude de Itapevi, Roberto Luiz Corcioli Filho⁶⁹,

Em algumas audiências realizadas na comarca, foi constatada violência policial na apreensão e o juiz encaminhou os menores para realização imediata de exame de corpo de delito. A realização das audiências com os menores tem também a função profilática em relação à violência policial, pois pode inibir condutas abusivas, já que é sabido que o adolescente será levado a um juiz em menos de 24 horas. (CNJ, 2016).

A audiência de custódia, em relação ao/à adolescente a quem se atribui a autoria de ato infracional, pode corrigir uma inconsistência do ECA que, ao mesmo tempo em que reconhece como direito individual do adolescente, o contido no *caput* do art. 107, *in verbis*: “A apreensão de qualquer adolescente e o local onde se encontra recolhido serão incontinenti comunicados à autoridade judiciária competente e à família do apreendido ou à pessoa por ele indicada”.

O art. 174 determina que a apresentação do adolescente seja feita ao representante do Ministério Público, a quem cabe a apresentação, formal do adolescente, nas hipóteses do art.180 do ECA. Assim, o adolescente, mantido apreendido é apresentado “em corpo” ao juiz que, após contato visual e comunicação direta com o adolescente, decide pela liberação, ou conversão da apreensão em flagrante em internação provisória.

⁶⁹ Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/audiencia-de-custodia-comeca-a-ser-estendida-aos-menores-infratores/>. Acesso em: 31 dez. 2019.

Nesse caso, um/a adolescente que permaneça por 4h em trânsito do local da apreensão até a apresentação na Delegacia de Polícia, caso tenha sofrido violência policial, em que momento, com segurança, ele/a poderia reportar o ocorrido à autoridade judiciária? O/A adolescente apreendido/a em flagrante e liberado/a na Delegacia de Polícia, também precisa ter prioridade na apresentação ao juiz, visto que esse/a adolescente foi exposto/a à apreensão em flagrante.

Cada cidade ou estado desenvolve formas diferenciadas da atenção ao/a adolescente a quem se atribui autoria do ato infracional. Essa heterogeneidade de trato não fica restrita na apuração de ato infracional, pois na execução de medidas socioeducativas também se verifica essa situação.

As MSE-MA de LA e PSC, são de responsabilidade dos municípios, que, desde a aprovação da Norma Operacional Básica do Suas (NOB/Suas), no ano de 2005, iniciam o processo de adesão, sob a responsabilidade da política de assistência social. Em 2009, a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais fixou o lócus na atenção e no acompanhamento de adolescentes em cumprimento de MSE-MA no Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de LA e PSC, serviço que compõe o rol de serviços da proteção social especial de média complexidade, ofertados, preferencialmente, no Centro Especializado de Referência de Assistência Social (Creas), tendo em vista a existência desse serviço, por meio de parceria com OSC, como é o caso da cidade de São Paulo.

A pesquisa Juventude e Cumprimento de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto: Entre a Garantia de Direitos e a Judicialização, da PUC-SP e PUC-Rio, identificou que são múltiplas as formas de gestão de MSE-MA adotadas pelos 5.570 municípios brasileiros. Todavia, para execução da MSE-MA, há orientação expressa, na Loas/Suas, na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, além de resoluções da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), para que a atenção ao adolescente seja desenvolvida com estrita observância aos objetivos da Política de Assistência Social (art. 2º, LOAS/SUAS).

Em relação às MSE executadas em regime de internação, ou semiliberdade, a situação é a mesma encontrada na apuração de ato infracional, na medida em que não há orientação jurídico-legal específica em relação ao direito à proteção social de adolescentes em cumprimento de MSE em regime de semiliberdade.

A gestão da medida socioeducativa de internação e semiliberdade, de responsabilidade estadual, é exercida, entre os 26 Estados e o Distrito Federal, por diferentes órgãos:

- Em dez Estados e no Distrito Federal, é mantida pelo órgão gestor do Suas e da Política de Assistência Social; metade por administração direta e metade por indireta;

- Em sete estados, pela pasta de Direitos humanos e Desenvolvimento Humano, operados por gestão direta e indireta.

Nesse conjunto, estão os Estados da Região Norte, Nordeste, com exceção de Alagoas e Pernambuco; e região Centro-Oeste. O Rio de Janeiro é o único Estado que aloca essa atribuição na gestão da Educação. No campo de Justiça, Trabalho, Cidadania, estão os Estados do Sul e Sudeste, que mais utilizam o modelo. A Tabela 9 posiciona mais detalhadamente essa distribuição.

Tabela 9 – Reprodução de Modelos de gestão do sistema socioeducativo em regime de internação e semiliberdade no Brasil

Secretaria de Estado	Estados		TOTAL	
	Administração Direta (AD)	Administração Indireta (AI)	AD	AI
Assistência Social	CE; DF; PA; PI; SE	AP; BA; RN; RO; RR; (função)	5	5
Direitos Humanos	GO; MT; PR; AM	ES (instituto) MA (função)	4	2
Desenvolvimento Humano		PB (função)	-	1
Justiça e Cidadania	SC; TO	RS; SP (função)	2	2
Trabalho e Justiça		PE (função)	-	1
Segurança Pública	MG; MS; AL	AC (instituto)	3	1
Educação	RJ	-	1	-
Total			15	12

Fonte: CNMP. **Panorama da execução dos programas socioeducativos de internação e semiliberdade nos estados brasileiros**. Brasília: CNMP, 2019, p. 18 e 19.

Sposati (2016, p. 16; 19) a partir de pesquisa realizada em parceria com o Prof. Serge Paugam, traz a concepção de que a proteção social significa ter certeza de contar com algo ou com dado apoio:

Não há proteção social hipotética ou discursiva, para ser proteção ela se apresenta como situação concreta, de outra forma ela não seria proteção social. A intenção de proteção social não significa sua possibilidade real. Numa sociedade de classes a suposição ou idealização de proteção social pode ser uma idealização a partir de valores de classe, e não propriamente uma proteção diante de situações concretas vivenciadas. Esta compreensão nos leva ao segundo entendimento fundante da **proteção social, ela se apresenta fundamental a partir das condições concretas do cotidiano do lugar onde se vive e dos acessos que ela oportuniza**⁷⁰ Grifos da autora.

O direito do/a adolescente a quem se atribui a autoria de ato infracional à proteção social, implica que se desenvolvam procedimentos protetivos durante o processo de apuração de ato infracional.

A previsão legal contida no ECA e no Sinase, a partir das experiências com a atenção integrada, revela que a dimensão social do adolescente não é reconhecida no curso da apuração de ato infracional, ainda que presentes e efetivadas as garantias processuais, que, a rigor, lhes garante conhecer quais atos de apuração serão efetivados por tais órgãos. O não reconhecimento da dimensão social da vida do adolescente o coloca em situação de risco social. A CF/1988, ao excluir o adolescente do sistema penal (art. 228), lhe conferiu o direito de ser processado e julgado

⁷⁰ Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmsps/ferramentas/docs/Produto_1_Alda%C3%ADza%20Sposati.pdf. Acesso em: 30 maio 2019.

segundo o ECA, com estrita observância das garantias processuais constitucionais. O ECA, por sua vez, disciplina os procedimentos de apuração de ato infracional (inquisitivo-policial acusatório-processual) estabelecido pelos arts. 171 a 190, bem como os direitos individuais e processuais, mas não assegura ao adolescente e sua família condições para que possam percorrer a trajetória de apuração de ato infracional nos limites da proteção integral.

Sobre isso, Ana Paula Motta Costa (2005, p. 106) afirma que o sistema processual previsto no ECA:

[...] trata-se de um modelo processual confuso, referenciado nos princípios constitucionais de orientação acusatória, mas com elementos essencialmente inquisitórios. Agrava-se tal situação pela incorporação, em alguma medida, dos princípios e da lógica do processo civil, o que pode significar maior agilidade de procedimentos em certos momentos, mas que contribui para reforçar a concepção de que o Direito da Criança e do Adolescente não contém um Processo Penal e, portanto, na sua aplicação, são dispensáveis as observações de garantias processuais reconhecidas para o conjunto da população.

A apuração de ato infracional desenvolve-se, fundamentalmente, em dois momentos e, em ambos, devem ser observadas as garantias do devido processo legal: (i) a apreensão em flagrante de ato infracional, presidido por autoridade policial (delegado de polícia, art. 144, CF) e tendo como lócus a delegacia de polícia; ii) processual, a partir de representação formulada pelo órgão do Ministério Público e tendo como lócus o Fórum. Esses órgãos atuam com atribuições estabelecidas, preferencialmente, pelo ECA, na apuração do ato infracional. O art. 103 do ECA considera como ato infracional a conduta descrita como crime⁷¹ ou

⁷¹ O conceito formal de crime, segundo Nucci (2016, p. 124): “é a concepção do direito acerca do delito, constituindo a conduta proibida por lei, sob a ameaça de aplicação de pena”.

contravenção penal. Assim, quem define, é o legislador ordinário e o sistematiza na lei penal, que reverbera no ECA.

Como ressalta Foucault (1987, p. 124), crime é aquilo que a sociedade define “em função de seus interesses próprios, o que deve ser considerado como crime: este, portanto, não é natural”. Foucault refere-se a essa máxima, no contexto sobre a dificuldade de ser encontrado um crime para o castigo, e, talvez, resida nesse ponto, uma das dificuldades, que parte do senso comum em assimilar que o ECA é, ao mesmo tempo, proteção e responsabilização.

2.2 GARANTIAS PROCESSUAIS DO/A ADOLESCENTE NA APURAÇÃO DO ATO INFRACIONAL

A responsabilização do/a adolescente a quem se atribui a autoria de ato infracional, quando submetido/a a eventual imposição de qualquer uma das medidas socioeducativas⁷² previstas no art. 112 do ECA, notadamente dos incisos II (obrigação de reparar o dano), III (prestação de serviços à comunidade), IV (liberdade assistida), V (inserção em regime de semiliberdade) e VI (internação em estabelecimento educacional), pressupõe a **existência de provas suficientes da autoria e da materialidade da infração** (art. 114, ECA) , provas essas que **devem emergir do processo de apuração de ato infracional** no qual devem ser observadas as **garantias inerentes ao devido processo legal** de que tratam o art. 5º, inc. LIV, da CF, e o art. 110 do ECA.

De conceituação ampla e abstrata, é o devido processo legal princípio dos princípios e garantia das garantias, pois o seu

⁷² Comparando as espécies de medidas socioeducativas previstas no art. 112, do ECA, com as espécies de penas elencadas no art. 32, do Código Penal (privativas de liberdade, restritivas de direitos e multa), observa-se nítida semelhança entre ambas, donde resultar que, a exemplo das penas, as MSEs, para além do escopo socioeducativo, também possuem o caráter sancionador e punitivo, até porque a sujeição a elas são impostas pelo poder estatal e não simplesmente facultada.

espectro é integrado e conformado por vários outros princípios e outras garantias, também de estatura constitucional, explícitos na CF/1988, ou implícitos e inferidos do sistema por ela adotado. Resulta, com efeito, que a observância ao devido processo legal implica, necessariamente, a observância dos vários e demais outros princípios que o conformam.

O devido processo legal, sob a denominação inicial de *law of the land* (lei da terra ou do lugar), posteriormente, *due process of law* (devido processo legal), o artigo 39 da *Magna Charta Libertarum*, imposta pelos barões ingleses ao Rei João Sem Terra (Inglaterra, 1215) assim dispunha: “Nenhum homem livre será preso ou privado de sua propriedade, de sua liberdade ou de seus hábitos, declarado fora da lei ou exilado ou de qualquer outra forma destruído, nem o castigaremos nem mandaremos força contra ele, salvo julgamento legal feito por seus pares ou pela lei do país” . Além do devido processo legal, a histórica *Magna Charta* previa outras garantias, aos súditos, e limites ao poder do monarca, até então ilimitado e absoluto, razão pela qual é considerada a origem remota das garantias constitucionais, típicas dos Estados democráticos de direito.

A garantia do devido processo legal, como ensina Liberati (2006), foi replicada na Declaração Universal dos Direitos do Homem (no art. XI, n. 1): “todo homem acusado de um ato delituoso tem o direito de ser presumido inocente até que a sua culpabilidade tenha sido provada de acordo com a lei, em julgamento público no qual lhe tenham sido asseguradas todas as garantias necessárias à sua defesa” e também na CF/1988, com a seguinte redação: “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens, sem o devido processo legal” (p.93).

O devido processo legal é também garantia de limitação do poder do juiz que deve se subordinar ao sistema de direitos e garantias nele explícitas, ou dele inferidas, diferentemente, do paradigma da situação irregular. A partir do axioma da dignidade da pessoa humana e da proteção integral, o sistema é permeado por leis que trazem em seu conteúdo, em sua substância, disposições

razoáveis e proporcionais, com o que se constrói a garantia não só do devido processo legal (*due process of law*), mas também do devido processo legal substantivo (*substantive due process of law*). A extensa e ilimitada abrangência do princípio do devido legal pode contemplar outras garantias que, embora não escritas, podem ser inferidas do sistema, como assinala Scarance (2010, p. 43-44), com apoio de Grinover e Tucci:

Predominou inicialmente uma visão individualista do devido processo legal, destinado a resguardar direitos públicos subjetivos das partes. Essa orientação teve seu período de fausto na primeira metade do século XX e parte da segunda. Perdeu força ante a preponderância de uma ótica publicista, segundo a qual as regras do devido processo legal são garantias, não direitos das partes e do justo processo. [...]

Atualmente, a doutrina entende que a garantia não se circunscreve ao âmbito estritamente processual, assumindo também uma feição substancial. Sob essa nova ótica, a observância da garantia exige que as normas advenham de um processo legislativo de elaboração previamente definido e “não sejam desarrazoadas, portanto intrinsecamente injustas”.

Passo importante dado para alargar o universo das garantias individuais consistiu na introdução, nas Constituições, em acréscimo às garantias explícitas, da garantia genérica do devido processo legal, posta como uma “garantia inominada”. Serve para que, por meio de construções doutrinárias e jurisprudenciais, se dê assento constitucional a garantias não expressas. O mesmo sucedeu entre nós com a Constituição de 1988; no art. 5º, LIV declarou que “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”.

Nesse quadro amplo insere-se o devido processo penal, que examina as mesmas garantias do devido processo legal em face do devido processo penal.

A amplitude da garantia permite estendê-la para alcançar a ideia e a prática do “devido processo legal de apuração de ato infracional atribuído a adolescente”, quer pelo que dispõe o já

mencionado art. 5º, LIV, CF/1988, quer também pelo que preceitua o art. 110 do ECA; devido processo que deve contemplar as garantias expressas e as inferidas do sistema como quer o artigo 152 do ECA, que determina sejam aplicadas aos procedimentos nele regulados, subsidiariamente, as normas gerais previstas na legislação processual pertinente, dentre as quais, evidentemente, encontram-se as normas/garantias de natureza processual previstas na CF/1988; as do Código de Processo Penal; as do Código de Processo Civil, e as encontradas em leis especiais.

O direito de comunicar à família e ao juiz: Essa garantia insere-se e destaca-se entre as garantias do devido processo legal, no sentido de que a apreensão do adolescente, quer em flagrante de ato infracional, quer por ordem escrita e fundamentada da autoridade judiciária competente, é um dos momentos em que a proteção “integral/social” que se promete nos textos de lei (CF/1988, art. 227, e art. 1º, ECA), deve ser efetivada e concretizada. Quanto à apreensão em flagrante, é preciso identificar os seus dois momentos: (i) a apreensão física, realizada no local em que é encontrado o adolescente, por agente estatal ou por qualquer do povo, que deve imediatamente conduzi-lo e apresentá-lo à autoridade policial; e (ii) o da formalização da apreensão que deve ser realizada na Delegacia de Polícia, exclusivamente pelo delegado e a juízo dele, que deverá, também imediatamente, comunicá-la ao Juiz da Infância e Juventude e à família do adolescente (art. 5º, LXII, CF e art. 107, ECA).

O direito à liberdade como regra: Situa-se no contexto dessas garantias, e significa que o adolescente não pode ser privado da sua liberdade, ou apreendido pela autoridade policial, ou por seus agentes, senão em flagrante de ato infracional, ou por ordem escrita e fundamentada da autoridade judiciária competente (art. 5º, LXI, CF e art. 106, ECA). Mesmo nos casos de apreensão em flagrante de ato infracional, a privação da liberdade, que é medida excepcional, somente poderá ser mantida, se e quando for absolutamente necessária (art. 107,

Parágrafo único, ECA), o mesmo sucedendo na hipótese de ordem escrita da autoridade judiciária competente, que deverá ser fundamentada. No curso do processo de apuração de ato infracional, a regra é a liberdade.

O direito ao silêncio: Por ocasião da apreensão o adolescente tem direito à identificação dos responsáveis pela sua apreensão ou por sua oitiva policial e de ser informado acerca de seus direitos, entre os quais o de permanecer calado (art. 5º, LXIII e LXIV, CF/1988 e 106, Parágrafo único ECA), direito esse último que se estende ao adolescente em liberdade. Implícito no direito de permanecer calado, encontra-se também o direito de não auto acusar-se e o de não ser obrigado a produzir prova contra si mesmo ou a concorrer para que outrem o faça.

O direito de petição: Assegura ao adolescente e à sua família, no curso do procedimento de apuração de ato infracional, o direito de requerer à autoridade policial diligências probatórias e/ou quaisquer outras providências de seu interesse e relacionadas aos fatos em apuração, a cargo da autoridade policial ou de seus agentes (art. 5º, XXXIV, alínea “a”, CF). Esse direito de petição, quando necessário, será tanto melhor e efetivamente exercido se, evidentemente, o adolescente estiver assistido por profissional habilitado (advogado ou defensor público).

O direito ao juiz natural: Com suas bases estabelecidas nos incisos XXVII e LIII, do artigo 5º, da CF/1988, que preceituam: “não haverá juízo ou tribunal de exceção” e “ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente”, a garantia do juiz natural impede a formação, *a posteriori*, de juízos ou tribunais para o julgamento de determinada pessoa, ou de fatos anteriores a eles, de modo que o juízo, ou tribunal, deve, anteriormente ao fato, já estar investido de jurisdição e competência para processá-lo e julgá-lo, entendendo-se que a jurisdição é o poder do Estado (por seus agentes que atuam singularmente – juízes – ou em órgãos colegiados – tribunais –, daí, a expressão Estado-Juiz) de solucionar o conflito de interesses aplicando o direito ao caso concreto a ele apresentado, bem assim,

o poder de impor, até mesmo com o uso da força, a solução que foi dada por ele, Estado-juiz àquele conflito. A medida, ou a dimensão, em que esse poder é exercido pelos vários agentes do Estado e cada um deles (juízes e/ou tribunais), traduz a ideia de competência. Assim, enquanto se compreende a jurisdição como o poder do Estado-juiz, a competência deve ser compreendida como os limites dentro dos quais cada juiz e cada tribunal exercem os seus respectivos poderes.

Além de jurisdição e competência, exige-se, ainda, do juiz natural, imparcialidade e equidistância das partes e de seus procuradores, ou, em outras palavras, a inexistência de motivos que possam torná-lo suspeito, impedido ou incompatibilizado de atuar no processo.

O princípio/garantia do juiz natural deve assegurar, com efeito, que o adolescente seja processado e julgado pelo juiz da infância e juventude, de sorte que viola flagrantemente, essa garantia constitucional, a atuação do juiz criminal (por designação ou por acúmulo de funções) no processo e julgamento do procedimento de apuração de ato infracional.

No mesmo sentido é o entendimento de Liberati (2006, p. 122-123):

A garantia do juiz natural fundamenta-se, sobretudo, na certeza de que não haverá juízos ou tribunais de exceção, devendo a lei estabelecer as regras de competência para a fixação do juiz da causa, regras essas de repartição de trabalho entre os órgãos jurisdicionais. As mesmas funções previstas no art. 251, do CPP, serão efetivadas no equivalente processo de apuração de ato infracional, cuja autoria se atribui a menor de 18 anos. Em apoio, o n. 14.1 das Regras de Beijing informa que “todo jovem infrator, cujo caso não tenha sido objeto de remissão (de acordo com a regra n. 11) será apresentado à autoridade competente (juizado, tribunal, junta, conselho etc.), que decidirá de acordo com os princípios de um processo imparcial e justo”. A garantia deverá ser assegurada na medida em que os infratores têm o direito de ter Varas especializadas

e de ser julgados por um juiz, com competência específica designado pela Lei de Organização Judiciária.

O direito ao promotor natural: Implícita na garantia do juiz natural, encontra-se a do promotor natural, que é o órgão ou representante do Ministério Público, previamente investido das atribuições necessárias ao exercício das suas funções institucionais, dentre as quais a de promover o arquivamento dos autos; conceder a remissão; representar à autoridade judiciária para aplicação de medida socioeducativa. A representação na qual se imputa ato infracional a adolescente e se requer a aplicação de MSE e, para tanto, a instauração do procedimento judicial de apuração de ato infracional.

O direito ao respeito: A inviolabilidade das integridades física, psíquica e moral do adolescente, abrangendo a preservação da imagem, identidade, autonomia, dos valores, das ideias e crenças, dos espaços e objetos pessoais (art.17, ECA).

Vicentin (2006, p. 167-168), ao tratar das garantias processuais do adolescente, em um contexto voltado para a compreensão desse tema sob a ótica psijurídica, explica que, de um lado, a “psicologia social e as vanguardas da psiquiatria concordam em considerar que a responsabilidade (no plano subjetivo) é resultante de um processo interativo e não uma qualidade individual que existe ou não existe” e, de outro lado, a “formação do adolescente enquanto ser moral, em desenvolvimento, exige relações de reciprocidade, nas quais se cria uma expectativa generalizada de respeito aos direitos” e conclui: “Sem que o Estado ou os adultos sejam capazes de respeitar as regras por eles mesmos impostas, dificilmente os adolescentes terão razão para agir em conformidade com a norma jurídica”.

Nesse sentido, pela taxatividade do art. 104 do ECA, somente o adolescente pode ser responsabilizado pela prática de ato infracional. Ademais, no texto do ECA, não há qualquer expressão que adjective o adolescente, pela condição de “infrator”.

A ausência de consenso na doutrina sobre como denominar o adolescente que pratica ato infracional, é suscitada por Volpi (2015, p. 9):

[...] os meios de comunicação social, em geral, têm preferido usar formas estigmatizantes, referindo-se [ao adolescente] como infratores, delinquentes, pivetes e, mais recentemente, importando uma expressão dos EUA, uma revista semanal taxou-os de “pequenos predadores”. A opinião pública em geral tem reproduzido estas expressões, acrescentando outras que a sua criatividade preconceituosa produz, como: bandidos, trombadinhas, menores infratores e outras.

Entre os profissionais que atuam na área, constata Volpi (2015, p. 9-10), “há ainda os que se expressam de maneira preconceituosa, entretanto, um grupo cada vez maior, busca a sua caracterização a partir do que eles realmente são: adolescentes” e explica que “[...] a prática de ato infracional não é incorporada como inerente à sua identidade, mas vista como uma circunstância de vida que pode ser modificada”.

Dentre as fontes dessa pesquisa, em relação à literatura sobre o tema, a denominação varia entre: menor infrator (GOMIDE, 1998); adolescente infrator (GARRIDO DE PAULA, 2006); adolescente autor de ato infracional (NICODEMOS, 2006; MACHADO, 2006; OLYMPIO DE SÁ, 2006; SPOSATO, 2006); adolescente em conflito com a lei (VICENTIN, 2006; SARAIVA, 2009; VOLPI 2015; LIBERATI, 2006); adolescente acusado da prática de ato infracional (DIGIÁCOMO, 2006); adolescente a quem se atribui a autoria de ato infracional (NEPSAS, 2017)⁷³.

Em relação a documentos institucionais e órgãos relacionados diretamente a essa pesquisa, identifica-se que na PNAS (2004, p.16),

⁷³Pesquisa Juventude e Cumprimento de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto: Entre a Garantia de Direitos e a Judicialização, realizada em 2017, pelo Nepsas da PUC-SP em parceria com a PUC-RIO.

no CNJ, no Sinase⁷⁴, denomina-se de adolescente em conflito com a lei; o Ministério Público de São Paulo (MP/SP) denomina a área especializada de “área de adolescente infratores”. Interessante notar que o Caderno de Orientações Técnicas: Serviços de Medidas Socioeducativa em Meio Aberto⁷⁵ (2016) denomina de “adolescente em cumprimento de medida socioeducativa” ou de “adolescente em atendimento socioeducativo”, chama a atenção, nessas denominações, por reconhecerem a condição do adolescente como usuário da política de assistência social e não como “adolescente em conflito com a lei”.

Sobre isso, Ferreira (2010, p. 71-72), com apoio na literatura de Pinho (1985), explica que expressões como: “delinquência juvenil”, “menores infratores”, “delinquentes juvenis”, além de carregadas de estigmas e impropriedade técnica, desfigura o conceito de adolescente e passa a enxergá-lo apenas pela ótica do delito. Paula Gomide (1998, p. 53) alerta sobre a necessidade de se compreender, também, quais são as estruturas responsáveis pela formação dos estereótipos, para que sejam responsabilizados, e aponta que uma das “principais estruturas responsáveis tanto pela formação como pela manutenção do estereótipo ‘infrator’ é a crônica policial”.

2.3 SUJEITOS PROCESSUAIS NA APURAÇÃO DE ATO INFRACIONAL

Ao disciplinar o procedimento e os termos da apuração de ato infracional, o ECA atribuiu obrigação de estrita observância ao direito a proteção integral aos órgãos e instituições no trato com o adolescente a quem se atribui a autoria de ato infracional.

Nesse sentido, o ECA sujeitou todos os envolvidos direta ou indiretamente com a apuração de ato infracional a proceder nos

⁷⁴ Registra-se que, desde sua versão como Resolução, em 2006, denominou de adolescente em conflito com a lei, aquele que pratica ato infracional (art. 1º).

⁷⁵BRASIL. **Caderno de orientações técnicas:** serviço de medidas socioeducativas em meio aberto. Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília, Distrito Federal, 2016

termos da proteção integral, da prioridade absoluta. Assim, a autoridade policial, o representante do Ministério Público, o juiz de Direito, preferencialmente, da Infância e Juventude, a equipe técnica do Judiciário, a Defensoria Pública e a advocacia privada, ao desenvolver suas funções institucionais, devem observar e respeitar o previsto no ECA.

Dessa forma, cabe ao Ministério Público, instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (CF/1988, art.127). No âmbito do direito da criança e do adolescente, com o advento do ECA, passa-se a ter novas atribuições, inclusive a falta de intervenção do Ministério Público acarreta a nulidade do processo, que será declarada de ofício pelo juiz ou a requerimento de qualquer interessado (art. 204, ECA). Para tanto, suas manifestações processuais deverão ser fundamentadas (art. 205, ECA).

Em relação ao adolescente a quem se atribui a autoria de ato infracional, sua intervenção, como forma de evitar a judicialização, é um dos objetivos do ECA, que incumbiu-lhe de conceder a remissão como forma de exclusão do processo; promover e acompanhar os procedimentos relativos às infrações atribuídas a adolescentes; expedir notificações para colher depoimentos ou esclarecimentos; e, em caso de não comparecimento injustificado, requisitar condução coercitiva, inclusive pela polícia civil ou militar; requisitar informações, exames, perícias e documentos de autoridades municipais, estaduais e federais, da administração direta ou indireta; bem como promover inspeções e diligências investigatórias; requisitar informações e documentos a particulares e instituições privadas; requisitar força policial, bem como a colaboração dos serviços médicos, hospitalares, educacionais e de assistência social, públicos ou privados, para o desempenho de suas atribuições (art. 201, ECA).

As competências dos vários órgãos do Poder Judiciário estão previstas na CF/1988 (arts. 92 a 126) e, em matéria específica

relacionada aos direitos da criança e do adolescente, fixou-se, em caráter residual, a competência dos Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, que devem instituir as varas e os juízos especializados da infância e juventude.

A especialização e exclusividade das varas judiciais, razão pela qual o ECA prevê as VIJ, varas⁷⁶ especializadas e exclusivas,

Os estados e o Distrito Federal poderão criar varas especializadas e exclusivas da infância e da juventude, cabendo ao Poder Judiciário estabelecer sua proporcionalidade por número de habitantes, dotá-las de infraestrutura e dispor sobre o atendimento, inclusive em plantões. (Art.145, ECA).

No mesmo sentido, é a deliberação da Resolução Conanda 113/2006, que aprovou parâmetros para a institucionalização e o fortalecimento do SGDCA. Para tanto, especificamente ao Poder Judiciário, recomenda a exclusividade, especialização e regionalização dos seus órgãos, garantindo a implantação de VIJ em “todas as comarcas⁷⁷ que correspondam a municípios de grande e médio porte ou outra proporcionalidade por número de habitantes” (art. 9º).

Essas normativas vislumbam que, no processamento e julgamento em relação aos direitos da criança e do adolescente é o Juiz da Infância e da Juventude, ou o juiz que exerce essa função, na forma que a lei de organização judiciária dispuser. Nesse sentido, a acumulação, em um só órgão jurisdicional, das funções

⁷⁶ Vara Judiciária é o local ou repartição que corresponde à lotação de um juiz; onde o magistrado efetua suas atividades. Em comarcas pequenas, a única vara recebe todos os assuntos relativos à Justiça.

⁷⁷ Comarca corresponde ao território em que o juiz de primeiro grau exercerá sua jurisdição e pode abranger um ou mais municípios, dependendo do número de habitantes e de eleitores; do movimento forense; e da extensão territorial dos municípios do estado, entre outros aspectos. Cada comarca, portanto, pode contar com vários juízes ou apenas um, que terá, no caso, todas as competências destinadas ao órgão de primeiro grau. (Fonte: Agência CNJ de Notícias, disponível em: cnj.jus.br.)

e competências, a mais comum, por exemplo, de juiz criminal e de juiz da infância e juventude, é nociva aos interesses e direitos do adolescente sujeito ao procedimento de apuração de ato infracional, pois a tendência é a de que o modo e a forma de conduzir esse procedimento sejam os mesmos que aquele órgão aplica nos processos penais comuns, em detrimento da doutrina da proteção integral, em razão da sua especial condição de pessoa em desenvolvimento.

Nesses casos, parece persistir a ideia de que o sistema de justiça considera e trata o ato infracional e o adolescente a quem se o atribui, simplesmente um “caso de polícia”, a ser resolvido pelos agentes do Estado encarregados da segurança pública e pelos órgãos da justiça criminal convencional.

Os Serviços Auxiliares - equipe interprofissional -, dentre outras atribuições que lhe forem reservadas pela legislação local, deve fornecer subsídios por escrito, mediante laudos, ou verbalmente, na audiência, e bem assim desenvolver trabalhos de aconselhamento, orientação, encaminhamento, prevenção e outros, tudo sob a imediata subordinação à autoridade judiciária, assegurada a livre manifestação do ponto de vista técnico (art.151, ECA). A Recomendação CNJ 02/2006⁷⁸ determina aos Tribunais de Justiça dos Estados que:

[...] em observância à legislação de regência, adotem as providências necessárias à implantação de equipes interprofissionais, próprias ou mediante convênios com instituições universitárias, que possam dar atendimento às comarcas dos Estados nas causas relacionadas a família, crianças e adolescentes, devendo, no prazo de 06 (seis) meses, informar a este Conselho Nacional de Justiça as providências adotadas.

⁷⁸ Recomendação 02, de 25 de abril de 2006: Recomenda aos Tribunais de Justiça a implantação de equipe interprofissional em todas as comarcas do Estado, de acordo com o que preveem os arts. 150 e 151 do ECA.

No Estado de São Paulo⁷⁹, o Poder Judiciário está presente em 319 comarcas, nas quais estão instaladas 1.514 varas judiciais e, dessas, 300 estão instaladas na cidade de São Paulo que é a comarca com maior expressão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Além das seis Veij, antes referidas, estão instaladas, na capital, um Departamento de Execução de Medidas Socioeducativas (Deij) e 11 Varas da Infância e Juventude com competência na área cível (trata de adoção, medidas de proteção, autorizações para viajar, etc.).

Em relação à defesa técnica por profissional habilitado, o ECA prevê que a criança, ou o adolescente, seus pais, ou seu responsável, e qualquer pessoa que tenha legítimo interesse nos processos de apuração de ato infracional, poderão intervir através de advogado, o qual será intimado para todos os atos, pessoalmente ou por publicação oficial, respeitado o segredo de justiça. E nenhum adolescente a quem se atribua a autoria de ato infracional, ainda que ausente ou foragido, será processado sem defensor; nessas situações, se o adolescente não tiver defensor, ser-lhe-á nomeado pelo juiz, ressalvado o direito de, a todo tempo, constituir outro de sua preferência.

A ausência do defensor não determinará o adiamento de nenhum ato do processo, devendo, o juiz, nomear substituto, ainda que provisoriamente, ou para só efeito do ato. Será dispensada a outorga de mandato, quando se tratar de defensor nomeado, ou sido constituído; tiver sido indicado por ocasião de ato formal com participação da autoridade judiciária (Arts. 206 e 207, ECA).

A Defensoria Pública Estadual, como órgão de função essencial à Justiça, instituída como direito do cidadão no art. 134 da CF/1988, no Estado de São Paulo, foi criada 18 anos após, pela Lei Complementar Estadual 988/2006. Nos termos dessa lei, a

⁷⁹ O TJ/SP é um tribunal de grande porte, além de ser quantitativamente o mais expressivo, dentre os 27 Tribunais de Justiça Estadual, excetua-se o DF tendo em vista ser federal. O TJ/SP possui 2.651 magistrados e 68.676 servidores e auxiliares, segundo a classificação do Tribunal da Justiça Estadual, constante do Relatório CNJ (2018).

Defensoria Pública do Estado de São Paulo é uma instituição permanente cuja função, como expressão e instrumento do regime democrático, é oferecer, às **pessoas necessitadas**, de forma integral e gratuita, orientação jurídica, promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos.

Para acessar a Defensoria Pública, em relação ao processo de apuração de ato infracional, o/a adolescente não precisa fazer prova da necessidade; contudo, o ECA ressalta que a assistência judiciária gratuita será prestada aos que dela necessitarem, por defensor público ou advogado nomeado. Em relação às custas e aos emolumentos, as ações judiciais da competência da Justiça da Infância e Juventude são isentas (art. 141, §§1º e 2º, ECA).

Capítulo 3

EXTENSÃO DE DIREITOS AO/À ADOLESCENTE EM RISCO NA APURAÇÃO DA AUTORIA DE ATO INFRACIONAL, NA CIDADE DE SÃO PAULO

A trajetória do/a adolescente, a quem é atribuída a autoria de ato infracional, na relação com os agentes institucionais do Estado, para apuração da responsabilidade e receber a aplicação de medida socioeducativa, constitui a fase inicial que antecede a execução da medida. Durante esse período de aguardo do processo de apuração e sentença, o/a adolescente mantido em internação provisória, ou em liberdade, será entregue aos pais ou ao responsável, sob Termo de Compromisso e Responsabilidade (TCR).

Trata-se de um período de baixa visibilidade externa, pois ele se conforma no interior dos aparatos do Estado, sob a cultura e as normas procedimentais jurídico-policiais. Portanto, sua análise requer acesso ao conteúdo dos registros oficiais. Deste modo, a aproximação do estudo que foi realizado, e aqui apresentado, é mediada pelo modo com que os registros oficiais são preenchidos (Boletim de Ocorrência, representação, decisões e despachos). A omissão em registrar adequadamente os dados sobre as ocorrências nesse trajeto subtrai a visibilidade dos fatos, visto que registram os cuidados que indicam proteção/punição ao adolescente.

Chamou atenção, ainda, no curso da pesquisa, o formato adotado para os registros. Os modelos parecem ser mais uma adaptação do modelo aplicado a um adulto, sem introduzir os elementos que implicam estar lidando com um/a adolescente, um ser em desenvolvimento e em situação sob risco. Outra constatação é a não atualização desses modelos em políticas públicas. Por exemplo, a nomeação dos níveis educacionais

utilizada não confere com o que estabelece a Educação Nacional adotada (LBDEN, 1996).

O trajeto oficial do/a adolescente nessa fase da apuração, inicia-se, geralmente, com a apreensão em flagrante por um agente policial. Por vezes, quando da não ocorrência de flagrante e sim, por exemplo, de uma denúncia, o/a adolescente se torna passível de mandado de busca e apreensão para ser levado ao Juiz que expediu o mandado (art.171, ECA).

Essa fase registra o tempo que o/a adolescente, desde a sua apreensão, permanece sob custódia de agentes da Polícia, mormente, em uma viatura, que faz sua condução até a Delegacia de Polícia daquela área de abrangência. O modo e o tempo dessa operação de condução do/a adolescente pelos agentes policiais revelam formas de presença da proteção “integral/social” enquanto o/a adolescente permanece sob custódia policial. O mesmo ocorre em sua passagem pela Delegacia de Polícia para lavratura do Boletim de Ocorrência (BO), localização e chamamento dos responsáveis pelo/a adolescente e condução, ao Fórum do Brás, Rua Piratininga, 105, Região Central, para oitiva informal realizada pelo representante do MP, na Promotoria da Infância e Juventude.

Cabe lembrar que a cidade de São Paulo, diversamente de outras capitais no Brasil, não possui Delegacias Especializadas em Infância e Adolescência. Assim, o trato do/a adolescente se torna facilmente mimético ao padrão de atenção ao adulto em delegacias comuns ou gerais.

Após assentado o BO e quando não for o caso de liberação do/a adolescente aos pais ou ao responsável, o/a adolescente é novamente conduzido por viatura policial para o Fórum do Brás, na Zona Leste, independentemente do local onde se deu sua apreensão e a área de abrangência da Delegacia de Polícia que registrou o BO.

Nas situações em que o/a adolescente, é liberado/a na Delegacia de Polícia, sob TCR de sua apresentação ao representante do Ministério Público, fica sob a responsabilidade dos pais ou do responsável, que farão no mesmo dia ou, sendo impossível, no

primeiro dia útil imediato, ou quando notificados pelo MP/SP, a comparecer em data e horários designados.

O encaminhamento do/a adolescente para a oitiva informal, pode-se dar de três formas: i) permanência no aguardo da oitiva informal, caso compareça até às 17h, conduzido pelos agentes da polícia; ii) no caso de chegar após esse horário, será encaminhado à Unidade de Atendimento Inicial da Fundação Casa⁸⁰, através do Centro de Atendimento Inicial-CAI Gaivota e fará a apresentação da oitiva informal no dia seguinte. Quando da ocorrência dessas situações, o/a adolescente receberá preferência no atendimento no MP/SP, não implicando que seja notificado a comparecer.

A abertura de processo judicial nas VEIJs, culminará com a sentença do juiz, que determinará a aplicação de MSE ou a concessão de remissão como forma de excluir o processo; dá início, então, à segunda fase do processo de apuração do ato infracional, denominada Ministerial/Judicial.

O Promotor de Justiça, representante do MP/SP, pode providenciar o arquivamento do processo ou conceder a remissão que, ao ser homologada pelo Juiz, libera o/a adolescente para os cuidados dos pais ou do responsável.

Caso o Promotor de Justiça adote a representação⁸¹ como providência, o Juiz, ao receber a representação, poderá decidir pela revogação da custódia, entregando o/a adolescente aos seus pais ou ao responsável, mediante assinatura do TCR, ou pela conversão da

⁸⁰ Nos termos do art. 6º da Portaria Normativa 224/2012, da Fundação Casa: “A Fundação, excepcionalmente, poderá realizar o atendimento inicial ao adolescente, previsto no artigo 175, do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, a fim de permitir o seu acolhimento, enquanto se aguarda a apresentação ao representante do Ministério Público, em local apropriado à sua condição”. (Disponível em: <http://www.fundacaocasa.sp.gov.br/View.aspx?title=legisla%C3%A7%C3%A3o&d=16>. Acesso em: 8 jan. 2020.)

⁸¹ A Representação é ato exclusivo do representante do Ministério Público, que consiste na apresentação, por escrito (petição), ou deduzida oralmente em audiência, do resumo dos fatos e dos detalhes para a configuração e a classificação do ato infracional e, quando necessário, o rol de testemunhas (ECA, art.182, §1º).

custódia em medida de internação provisória; nessa situação, o/a adolescente retorna à Fundação Casa, podendo permanecer internado provisoriamente, pelo prazo máximo de 45 dias. Findo esse tempo, o Juiz deve liberar o/a adolescente ou aplicar medida socioeducativa.

O curso dessa nova fase de apuração, agora operado pelo Ministério Público e por agentes judiciais, é marcado também pelo tempo decorrido entre o início do processo e a sentença, que devolverá a liberdade ou a aplicação da disciplina da medida socioeducativa. Nesse tempo de espera, se, em liberdade, o/a adolescente permanece, no caso da cidade de São Paulo sem contar com alternativas estatais que informem sua proteção “integral/social”.

Diversamente de experiências que ocorrem em cidades brasileiras, a relação com o adolescente sob processo de apuração, na cidade de São Paulo, ocorre de modo apartado, somente com o envolvimento de agentes institucionais do Estado de âmbitos policial e judicial. Não há participação, como recomendado pelo Sinase, de equipe intersetorial que possa, desde o início, acolher o/a adolescente e iniciar sua atenção protetiva e socioeducativa, bem como estender a atenção protetiva à sua família.

Interessa a este estudo, como já afirmado desde a Introdução, aproximar-se dos atos processuais que permeiam o hiato de tempo em que ocorre a apuração da responsabilidade do/a adolescente, a quem se atribui a autoria de ato infracional, para verificar se sua operação ocorre sob o princípio do direito de proteção devido a esse sujeito, sobretudo, pela situação de risco que vivencia. A apuração do ato infracional deve pautar-se pelo princípio socioeducativo, superando iniciativas que antecipam ao/a adolescente a responsabilização de um adulto.

•Elementos metodológicos da definição da amostra de processos sob análise

A realização deste estudo implicou o acesso por meio eletrônico a processos de apuração do ato infracional de adolescentes. Conforme já apresentado na Introdução esse acesso

foi autorizado pelo Setor de Conhecimento e pela Corregedoria-Geral do MP/SP, em 22 de agosto de 2019. A consulta aos autos de processo de apuração de ato infracional de adolescente foi realizada por meio eletrônico, no âmbito do TJ/SP, com referência nas seis Veijs, limitando-se aos anos de 2017-2018. A escolha desses anos se deu por aproximação ao intervalo de um a dois anos de tramitação, e indica o tempo de espera do/a adolescente para o processamento de apuração de ato infracional.

Cabe, inicialmente, esclarecer que os processos nas Veijs são divididos entre aqueles que tramitam em meio digital e volume físico, e dentro dessa divisão são distinguidos entre geral e não prioridade. Interessaram ao estudo os 686 processos classificados como geral, e dentre eles, os 506 que tramitam por meio eletrônico (Tabela 10).

Tabela 10 - Relação por Veij/TJ/SP de processos relativos aos anos de 2017 e 2018, assentados nas categorias de não prioritários, nos formatos digital e físico

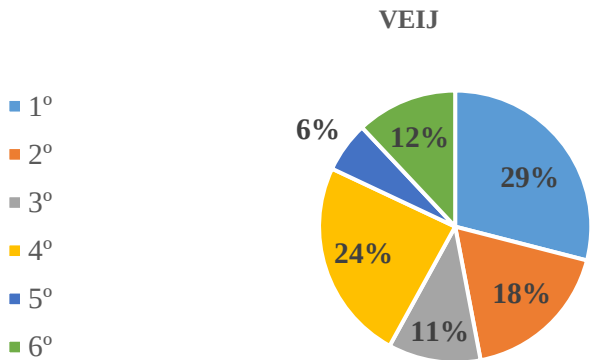
Veij	Digital		Físico	Total	
	Geral	Não Prioridade	Geral Não Prioridade		
1 ^a	131	91	70	201	29%
2 ^a	96	58	25	121	18%
3 ^a	57	35	21	78	11%
4 ^a	106	83	58	164	24%
5 ^a	38	28	04	42	6%
6 ^a	78	53	02	80	12%
Total	506	348	180	686	100%

Fonte: Levantamento realizado no Portal de Serviços do TJ/SP; pesquisa em 23 set. 2019. Pesquisa da autora. 2019.

O número de processos em cada Veij é bastante diferenciado. A maior concentração ocorre na 1^a Veij e na 4^a Veij, e a menor delas está na 5^a Veij. É afirmado que a distribuição dos processos é aleatória e realizada por processo eletrônico. Não se encontrou

outra razão para essa disparidade, a não ser o fato de que as duas últimas Veijs (5ª e 6ª) foram implantadas em 2017 o que implicaria armazenarem processos a partir de 2018 (Gráfico1).

Gráfico 1 - Distribuição de processos localizados nos anos de 2017-2018 nas Veijs



Fonte: e-SAJ. Portal de Serviços do TJ/SP; pesquisa em 23 set. 2019.

A data inicial dos 686 processos em tramitação variou entre 2012 e 2019. A distribuição dos processos por ano e Veij revelou que, em 2019, dos 686 processos localizados, 133 estavam em tramitação desde 2012 até 2016, ou 19% do total (Tabela 12). O estudo abrangeu processos iniciados em 2017 e 2018, o que correspondeu a um total de 196 processos, dos quais 118 eram não prioritários e digitalizados. Esse total passou a ser o universo de processos dos quais foi extraída a amostra de 40 processos. As Tabelas 11 e 12 demonstram a construção do universo de 118 processos.

Tabela 11 - Distribuição dos processos por ano (2012-2019) entre as Veijs

Ano	1ª Veij	2ª Veij	3ª Veij	4ª Veij	5ª Veij	6ª Veij	Total	
2012	3	0	0	0	0	0	3	0,6%
2013	7	0	0	0	0	0	7	1%
2014	12	0	1	0	0	0	13	1,9%
2015	19	1	3	1	0	0	24	3,5%

2016	27	27	14	18	0	0	86	12,5%
2017	32	10	4	40	0	0	86	12,5%
2018	24	34	3	22	9	18	110	16.0%
2019	77	49	53	83	33	62	357	52.0%
Total	201	121	56	164	42	80	686	100,0%

Fonte: Levantamento realizado no Portal de Serviços do TJ/SP; pesquisa em 23 set. 2019.

Dos 118 processos não prioritários procedentes de Veij's da capital, cinco não estavam aptos para consulta; por consequência, o universo foi reduzido a 113 processos, do qual foi retirada a amostra de 40 processos.

Tabela 12 – Distribuição, por Veij, dos 348 processos “digitais não prioridade” do total de 2012-2019, com destaque para os anos de 2017 e 2018

Veij	Total de Processos Digitais					Soma	
	2012-2019	2017		2018		2017 e 2018	
1 ^a	91	21	23%	23	25%	44	48%
2 ^a	58	09	16%	26	45%	35	60%
3 ^a	35	0	0	03	9%	03	9%
4 ^a	83	06	17%	14	17%	20	24%
5 ^a	28	0	0	05	18%	05	18%
6 ^a	53	0	0	11	21%	11	21%
Total	348	36	10%	82	24%	118	34%

Fonte: Levantamento realizado no Portal de Serviços do TJ/SP; pesquisa em 23 set. 2019. Pesquisa da autora. 2019

Na Tabela 13, distribui-se o conjunto dos 113 processos por Veij, região da cidade e o sexo do/a adolescente e, ainda, a distribuição numérica dos 40 processos nessa constelação. A Tabela 14 distingue somente os 40 processos selecionados quanto às Veij, região da cidade e sexo do/a adolescente titular do processo.

Tabela 13 - Classificação da amostra dos 40 processos escolhidos pelos critérios de procedência de diferentes regiões da cidade e gênero, iniciados nos anos de 2017 e 2018

Regiões	Norte	Sul	Centro	Leste	Oeste	Total
Masculino	21	25	12	39	8	105
Feminino	1	2	2	2	1	8
Total	22	27	14	41	9	113

Fonte: Levantamento realizado no Portal de Serviços do TJ/SP; pesquisa em 23 set. 2019. Pesquisa da autora. 2019.

Tabela 14 - Proporção da amostra de 40 processos identificados por gênero, região da cidade e Veij

Veij	Feminino					Masculino					Total
	N	S	L	O	C	N	S	L	O	C	
1 ^a	-	1	-	1	1	1	3	5	1	1	14
2 ^a	-	-	-	-	-	2	3	5	1	1	12
3 ^a	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1
4 ^a	1	-	-	-	1	1	2	2	-	-	7
5 ^a	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1	2
6 ^a	-	-	-	-	-	1	-	3	-	-	4
Total por Região	1	2	0	1	2	6	8	15	2	3	40

Fonte: Levantamento realizado no Portal de Serviços do TJ/SP; pesquisa em 23 set. 2019. Pesquisa da autora. 2019

A partir dessas escolhas foi dado início ao exame de registros judiciais de 40 processos cujo conteúdo configurou o total de 3.488 páginas.

3.1 ADOLESCENTES SOB PROCESSO DE APURAÇÃO JUDICIAL EM ESTUDO.

A amostra reuniu 40 adolescentes, dos quais seis do sexo feminino e 34 masculinos. Quase a totalidade (87,5%) entre os meninos e meninas estão na faixa etária de 15 a 17 anos. Somente cinco tem de 12 a 14 anos, incluindo uma menina.

Para efeito de identificação da análise realizada, cada um/a dos/as adolescentes recebeu um número de 1 a 40, conforme a Tabela 15, que os agrega por grandes regiões da cidade. Dados mais detalhados encontram-se no Anexo 1. Esses 40 adolescentes responderam “em liberdade” de 2015 a 2017, período de apuração do ato infracional que lhes estava sendo atribuído.

Tabela 15 - Identificação dos/as adolescentes por região da cidade, faixa etária e sexo

Região da Cidade	Faixa Etária	Sexo	Número do Adolescente
Leste	12-14	M	6 = 1
	15-17	M	1, 2, 4, 5, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 26, 27, 32, 33, 34 = 15
Sul	12-14	M	8 = 1
	15-17	M	9, 10, 14, 15, 24, 25 = 6
Norte	12-14	M	12, 29 = 2
	15-17	M	3, 13, 28, 31 = 4
Centro	15-17	M	11, 23, 30 = 3
Oeste	15-17	M	7, 22 = 2
Sul	12-14	F	40 = 1
	15-17	F	37 = 1
Norte	15-17	F	38 = 1
Centro	15-17	F	35, 39 = 2
Oeste	15-17	F	36 = 1

Fonte: Levantamento realizado no Portal de Serviços do TJ/SP; pesquisa em 23 set. 2019. Pesquisa da autora. 2019

Dentre os 40 adolescentes, a maioria procede da zona leste da cidade de São Paulo. São 16, ou 40% da totalidade; todos do sexo masculino e um está na faixa de 12 a 14 anos. Em seguida, a zona sul concentra nove adolescentes, ou quase $\frac{1}{4}$ do total, com dois do sexo feminino e dois na faixa de 12 a 14 anos. Como em outros estudos, sujeitos do sexo feminino ampliam sua presença na zona central de

São Paulo, com três meninos e duas meninas. Seis meninos e uma menina são da zona norte. Dois meninos e uma menina, da zona oeste (Tabela 15).

Dos cinco adolescentes na faixa etária de 12 a 14 anos, dois têm nível fundamental completo e, três deles, fundamental incompleto. Entre os adolescentes na faixa de 15 a 17 anos, só foram acessíveis as informações de 17 adolescentes, e registrado que 11 possuem nível fundamental completo; dois, fundamental incompleto; um, nível médio completo; e, três, nível médio incompleto. Importante referir que, em 45% dos casos, ou 18 dos adolescentes, não foi informado, no processo, sua escolaridade. É de fato incompreensível a ausência dessa informação no processo do adolescente, visto que a sentença do juiz, quanto à MSE, via de regra, se manifesta segundo a escolarização do adolescente (Tabela 16).

Tabela 16 - Escolaridade dos/das 40 adolescentes, por faixa etária

Idade	Fundamental		Médio		Não Consta	Total
	Inc.	Compl.	Inc.	Compl.		
12-14	3	2	0	0	0	5
15-17	2	11	3	1	18	35
Total	5	13	3	1	18	40

Fonte: Levantamento realizado no Portal de Serviços do TJ/SP; pesquisa em 23 set. 2019. Pesquisa da autora. 2019.

A situação processual desses adolescentes, sistematizada e sintetizada na Tabela 18, delinea o cenário do périplo técnico-jurídico que norteia a apuração de ato infracional. Dos/as 40 adolescentes, 20 tiveram seu processo tramitando e 20 receberam remissão, ou extinção do processo. Pode-se interpretar a ocorrência de remissão como um dos pontos fortes do ECA, em relação ao Código de Menores⁸², que não dispunha sobre essa possibilidade.

⁸² Sob a vigência do Código de Menores, regra geral, a atribuição da autoridade policial consistia na apresentação do adolescente à autoridade judiciária. Quando impossível a apresentação imediata, a autoridade policial responsável encaminhava o adolescente à repartição policial especializada, ou a

Nos processos, verifica-se que a remissão foi concedida pelo Juiz (art.188, ECA), ou seja, depois de iniciado o processo. Não se tratou de remissão concedida pelo representante do MP, após a oitiva informal, ou seja, antes de iniciar o processo, como forma de afastar a judicialização (art. 126 e inc., II; art.180, ECA).

Na realidade, os/as adolescentes aguardaram a tramitação do seu processo **de 7 a 31 meses**, e 70% dos/as adolescentes que receberam a concessão da remissão permaneceram sujeitados ao processo de apuração de ato infracional, entre 19 a 31 meses (Tabela 17).

Tabela 17 - Distribuição do tempo em meses para a concessão da remissão de 20 adolescentes, dentre os 40 analisados

Tempo (meses)	Número de Adolescentes	Total	
7 a 12	10, 13, 14, 15, 19	5	25%
13 a 18	32	1	5%
19 a 24	6, 9, 11, 24, 26, 27, 35	7	35%
25 a 31	4, 5, 8, 23, 25, 28, 38	7	35%
Total		20	50%

Fonte: Levantamento realizado no Portal de Serviços do TJ/SP; pesquisa em 23 set. 2019. Pesquisa da autora. 2019.

Assim, supõe-se que a intempestiva decisão pela concessão de remissão diz respeito a fatos supervenientes no curso do processo, tal qual a ausência de notificação do/a adolescente, razão pela qual supõe-se que a remissão surge como alternativa para *dar encaminhamento* ao processo ou para *decidir decidindo*, sem saber por quem decide. Em resumo, a remissão, nesses termos, resolve o

estabelecimento de assistência, que o apresentava à autoridade judiciária no prazo de vinte e quatro horas (art. 99). Não cabia ao Ministério Público as atribuições, existentes no ECA (art. 180). O juiz, à época do Código de Menores, era o responsável por “representar”, ou seja, o procedimento de apuração de ato infracional, somente poderia se realizar mediante processo judicial. Contudo, com o ECA, o objetivo é a apresentação ao representante do Ministério Público, antes do juiz, para que possa dar outras soluções à apuração do ato infracional, que não somente via processo judicial; nesse caso, concedendo a remissão *pré processual*.

“problema” do processo, que, claro e consequentemente, coloca fim ao litígio processual entre o Estado e o/a adolescente, mas aponta sobre a incipiência como as instituições lidam com o direito da criança e do/a adolescente.

O ECA, ao atribuir ao MP a titularidade e exclusividade na representação, atribuiu, concomitantemente, a possibilidade de análise *pré-processual*, porque entendeu que a apuração de ato infracional tem outros objetivos a realizar, para além da aplicação de medida socioeducativa, como, por exemplo, no modo como o/a adolescente e sua família são recebidos, percebidos e protegidos, nessa fase. Daí o relevo de que merecedora a proteção “integral/social” como escopo do processo de apuração de ato infracional; nesse sentido, é essencial a tomada de consciência teleológica proposta pelo art. 6º do ECA, ao determinar que, na sua interpretação, levar-se-ão em conta os fins sociais a que o ECA se dirige; as exigências do bem comum; os direitos e deveres individuais e coletivos; e a condição peculiar da criança e do/a adolescente como pessoas em desenvolvimento.

Retomando o cenário da situação processual dos/as 40 adolescentes, verifica-se que 2,5% aguardam a realização de ato processual (juntada de alegações finais/realização de audiência); em 17,5%, foi aplicada medida socioeducativa ao/a adolescente e, em 10%, existe mandado de busca e apreensão expedido em desfavor do/a adolescente (Tabela 18).

Tabela 18 - Situação processual dos/das 40 adolescentes, distintos por faixa etária, cujos processos foram analisados

Região da Cidade	Faixa Etária	Situação Processual	Núm. do Adolescente	Tipo de Ato Infracional
Leste	12-14	Remissão	6	Tráfico de drogas
	15-17	Remissão	4, 5, 19	Tráfico de drogas
			26, 27, 32	Furto
		Andamento	1, 2, 16	Tráfico de drogas
			16	Furto

Região da Cidade	Faixa Etária	Situação Processual	Núm. do Adolescente	Tipo de Ato Infracional
		Encerrado	17, 18	Roubo
			20	Estupro
			33, 34	Tráfico de drogas
Sul	12-14	Remissão	8	Tráfico de drogas
	15-17	Remissão	9, 10, 14, 15, 24	Tráfico de drogas
			25	Furto
Norte	12-14	Andamento	12, 29	Roubo
	15-17	Encerrado	3	Roubo
		Remissão	13, 28	Tráfico de drogas
		Encerrado	31	Tráfico de drogas
Centro	15-17	Remissão	11, 23	Tráfico de drogas
		Andamento	30	Tráfico de drogas
Oeste	15-17	Andamento	7	Tráfico de drogas
			22	Extorsão
Sul	12-14	Andamento	40	Furto
	15-17	Andamento	37	Tráfico de drogas
Norte	15-17	Remissão	38	Furto
Centro	15-17	Remissão	35	Uso de documento falso
		Andamento	39	Furto
Oeste	15-17	Andamento	36	Lesão corporal

Fonte: Levantamento realizado no Portal de Serviços do TJ/SP; pesquisa em 23 set. 2019. Pesquisa da autora. 2019.

Com a representação, pelo Juiz, recebida, inicia-se o processo judicial, que se desenvolve nos termos dos arts. 184 a 190, do ECA; nesses seis artigos estão contidos os atos que o Juiz deve conduzir e decidir, como, por exemplo, **designar a audiência de apresentação**; nesse momento, se o/a adolescente estiver apreendido, **decide sobre a conversão da custódia policial para internação provisória** ou **decide pela sua liberação**; em qualquer

das situações (internação provisória ou liberdade), **notifica o/a adolescente e os pais** a comparecerem à audiência de apresentação, no Fórum do Brás, acompanhados de advogado. Caso compareçam, são ouvidos, e, nesse momento, o Juiz pode **decidir pela concessão da remissão**, mas, caso o/a adolescente notificado não compareça, **expede-se o mandado de condução coercitiva**; todavia, quando não localizado, expede-se o **mandado de busca e apreensão**, e, nesse último processo, fica sobrestado o comparecimento do/a adolescente perante o Juiz.

Quando se tratar de fato grave, passível de aplicação de medida socioeducativa em regime de internação, ou em regime de semiliberdade, **designa-se a audiência em continuação**; nessa ocasião, o Juiz **ouve testemunhas, verifica os documentos e relatórios** juntados ao processo; concede a palavra para o representante do MP e para a Defesa, sucessivamente, por 20 minutos para cada um, prorrogável por mais 10 minutos, ou, se for o caso, pode deferir pedido para converter os debates orais em memoriais (petição de alegações finais); nesse caso, concede prazo para o representante do MP apresentar seus memoriais e, findo esse prazo, concede igual prazo para a defesa apresentar seus memoriais; findo esse prazo, o Juiz ainda pode **decidir** por conceder a remissão ou aplicar qualquer medida socioeducativa do rol do art. 112 do ECA.

O/a adolescente e sua família, por sua vez, **não podem** se ausentar da cidade sem prévia comunicação ao juízo; **devem** manter o endereço atualizado; **devem** estar na residência quando o oficial de Justiça para o endereço do/a adolescente e sua família diligenciar; **devem** comparecer ao Fórum sempre que forem notificados (o adolescente pode sofrer a condução coercitiva, ou mandado de busca e apreensão, se for o caso); o adolescente **deve** ter pleno e formal conhecimento da atribuição de ato infracional que recai sobre ele; **deve** exercer seu direito à autodefesa, sendo ouvido pessoalmente pelo Juiz; possui **o direito** de ter a presença de seus pais, ou responsável, em qualquer momento do processo; a família e o/a adolescente **devem** auxiliar a defesa técnica

(advogado ou defensor público), oferecendo documentos, justificações, indicando testemunhas para serem arroladas.

Assim, vedada a autotutela do Estado, como ocorria no *paradigma menorista*, todos os sujeitos do processo têm funções a cumprir. E essas funções devem ser cumpridas em consonância com os princípios da brevidade e da razoabilidade, em relação ao tempo da adolescência. Nesse sentido, verificou-se que o/a adolescente ficou sujeito ao processo por até 43%, ou 31 meses da sua adolescência (72 meses: 12 a 18 anos), envolvido na apuração de ato infracional (Tabela 19).

Tabela 19 - Distribuição do tempo em meses que o/a adolescente permanece na tramitação jurídico-policial do seu processo

Tempo (meses)	Adolescentes	Total	
7 -12	1, 10, 13, 14, 15, 16, 19, 21, 33, 34, F-36, F-39, F-40	13	33%
13-18	2, 7, 17, 18, 22, 30, 32, F-37	8	20,%
19-24	6, 9, 11, 20, 23, 24, 26, 27, 29, F-35	10	26%
25-31	3, 4, 5, 8, 12, 25, 28, F-38	8	20%
Total		39	99%

Fonte: Levantamento realizado no Portal de Serviços do TJ/SP; pesquisa em 23 set. 2019. Pesquisa da autora. 2019.

Nota 1: O adolescente 31 permaneceu somente por 27 dias, pois foi submetido a medida de internação, portanto, não computado nesses números apresentados.

Nota 2: À exceção do adolescente 31, nenhum outro processo foi resolvido em até 6 meses.

Em relação aos processos em andamento, verificou-se que quatro adolescentes têm a seu desfavor mandados de busca e apreensão expedidos, que podem ser cumpridos pela 4ª Delegacia de Polícia de Busca e Apreensão de Adolescentes. Esses mandados estão expedidos em desfavor de dois adolescentes moradores da zona leste; um da sul; e um da norte.

Nove dos adolescentes estão no aguardo da realização de audiências: dois da zona leste; um da zona sul; um da zona norte; dois do centro; e três da zona oeste. Desses nove adolescentes que aguardam, ainda, audiência, são registrados os prazos de espera apresentados na Tabela 20.

Tabela 20 - Tempo de tramitação dos processos de nove adolescentes que tem audiência pendente

Tempo Processual (meses)	Número do Adolescente	Total
7 a 12	21, 16, 36, 39, 40	5
13 a 18	22, 7, 30	3
18 a 27	12	1
Total		9

Fonte: Levantamento realizado no Portal de Serviços do TJ/SP; pesquisa em 23 set. 2019. Pesquisa da autora. 2019.

Examinando a situação dos adolescentes que aguardam audiência, chama muita atenção o adolescente 12, que **está há 27 meses no aguardo de sua audiência**, o segundo com maior tempo de espera é o adolescente de número 30. Verificou-se que os atos infracionais, com vítima individualizada, como é a situação do adolescente 12 (ato infracional roubo), são mais morosos. O fato é que a forma como a apuração de ato infracional se desenvolve, na cidade de São Paulo, transforma o próprio processo em obstáculo para que a proteção “integral/social”, seja efetivada, com observância da estrita obediência aos princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.

Desse contexto, supõe-se que o processo de apuração de ato infracional, nos parâmetros definidos pela CF/1988 e pelo ECA, ainda não foram absorvidos pelas instituições e seus agentes; a doutrina do sujeito de direitos ainda não foi capaz de persuadir os agentes de Segurança Pública, o representante do MP, o Juiz, o Defensor Público e o advogado que atuam no trato do/a adolescente a quem se atribui a autoria de ato infracional na cidade de São Paulo, que o êxito da proteção depende, portanto, da

confluência do devido processo legal e da proteção “integral/social”, através das garantias que lhes são asseguradas, ou seja, todos devem ter como sentido a proteção social do/a adolescente, que significa tratar com brevidade e proteção.

O processo de apuração de ato infracional deveria se constituir de um todo, composto por uma série de atos que se entrecruzassem e se correspondessem; contudo, como se verá adiante, é um *jogo*⁸³, no qual, quem tem o *mando de campo* (jogar em casa) dita as regras, e a falta de compartilhamento sobre o sentido da proteção “integral/social”, faz com que em cada órgão institucional (Polícia ostensiva; Delegacia de Polícia; MP; Judiciário; Defensoria Pública e advocacia) a *partida* apresente variáveis inconciliáveis e sem nexo, entre as *jogadas* (atos/decisões), aquela que a precede e aquela que a segue.

O ECA disciplina a apuração do ato infracional atribuído a adolescente nos arts. 171 a 190 e determina uma sequência de providências legais (apreensão, oitiva informal, representação e o processo judicial); a apresentação dos dados; e a análise é dividida em duas fases, a saber: (i) *policial* (órgãos e agentes da segurança pública); a judicial (órgãos do MP; Poder Judiciário, órgãos do Ministério Público, Defensoria Pública, advocacia privada).

Após essa leitura da totalidade dos 40 processos, entendeu-se necessário apresentar suas características e distinções em suas duas principais fases: a policial e a judicial.

3.2 PROCESSO DE APURAÇÃO DO ATO INFRACIONAL: FASE POLICIAL (ARTS. 171 E 172 DO ECA)

A apreensão do/a adolescente pode ocorrer por força de ordem judicial, razão pela qual ele deve ser encaminhado à presença do

⁸³ A ideia do processo como jogo é inspirado no texto O Processo como Jogo, expresso por Piero Calamandrei, notadamente, no artigo traduzido por Roberto B. Del Claro, do original em italiano, publicado na *Revista di Diritto Processuale*, 1950, v. V, parte I e publicado entre nós na *Genesis - Revista Processual Civil*, Curitiba, (23), jan./mar. 2002.

Juiz⁸⁴, ou por apreensão em flagrante por agentes da Segurança Pública⁸⁵. De acordo com a CF/1988, cabe à Polícia Militar (PM), precipuamente, a função de polícia ostensiva. No caso deste estudo, 37 adolescentes foram apreendidos em flagrante de ato infracional; 29 pela PM; 8 pela Polícia Civil (PC); enquanto que para três adolescentes (20; 25 e 36), não houve a apreensão em flagrante.

Nessas três situações, as vítimas foram à Delegacia de Polícia e “prestaram queixa” do ocorrido, que foi investigado e remetido, ao representante do MP, o Relatório de Investigação (RI) e demais documentos⁸⁶ e os adolescentes e seus pais, ou o representante legal, foram notificados a comparecer no MP.

Na ausência de Delegacia Especializada, o atendimento ao adolescente é realizado por Delegacias de Polícia comuns, que, além da incipiência no trato com os direitos do/a adolescente, encontram-se em situações que podem potencializar violações de direitos. Isso porque, nessas situações, o agente de Segurança Pública, ao lidar com o/a adolescente, reproduz o atendimento conferido ao adulto, e não parece possível a esse agente relacionar e compatibilizar a prática com a necessidade do adolescente.

Considera-se flagrante de ato infracional o/a adolescente que está cometendo a infração, ou acaba de cometê-la; ou é perseguido, logo após, ou é encontrado, logo depois, com instrumentos que **façam presumir ser ele o autor da infração**. Nessas situações, a

⁸⁴ No curso do processo de apuração de ato infracional, a apreensão por ordem judicial pode ocorrer com a decretação de internação provisória (art.184) ou com a expedição de mandado de condução coercitiva (art.187).

⁸⁵ A CF/1988 elenca os órgãos de segurança pública: I - polícia federal; II - polícia rodoviária federal; III - polícia ferroviária federal; IV - polícias civis; V - polícias militares e corpos de bombeiros militares; VI - polícias penais federal, estaduais e distrital (art.144).

⁸⁶ Cf. art. 177, ECA: Se, afastada a hipótese de flagrante, houver indícios de participação de adolescente na prática de ato infracional, a autoridade policial encaminhará ao representante do Ministério Público relatório das investigações e demais documentos.

apreensão é autorizada pela CF/1988⁸⁷. Todavia, a presunção de autoria de ato infracional deve ser o mote de todos os atos que sucedem a apreensão; devem emergir das garantias inerentes ao devido processo legal⁸⁸ de que tratam o art. 5º, inc. LIV, da CF/1988 e o art. 110, do ECA.

É importante frisar que esse *estado* de flagrância é tão precário por não refletir a culpabilidade do/a adolescente; não tem potencial para justificar, nem mesmo, o uso de algemas, por exemplo. Contudo, mesmo sendo, o uso de algemas, exceção, verificou-se, dos registros no BO, seu emprego como meio de contenção em 12 adolescentes (11; 12; 13; 14; 15; 17; 18; 19; 23; 28; 29 e 34).

• Uso de algemas

O ECA não disciplina, explicitamente, sobre a proibição no uso de algemas, mas essa proibição decorre do paradigma da proteção integral e da regra de proporcionalidade contida nas Diretrizes das Nações Unidas para Prevenção da Delinquência Juvenil - Diretrizes de Riad, de que o/a adolescente não pode responder a ato infracional de forma mais intensa que um adulto (RIAD, art. 54). A proibição no emprego do uso de algemas é disciplinado pelo Decreto 8.858/2016⁸⁹ e pela Súmula Vinculante

⁸⁷ Cf. inciso LXI, art. 5º, CF/1988 - ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente, salvo nos casos de transgressão militar ou crime propriamente militar, definidos em lei. O Código de Processo Penal- CPP no art. 301 prevê que qualquer pessoa do povo, pode “dar voz” de prisão e as autoridades policiais e seus agentes deverão prender quem quer que seja encontrado em flagrante delito.

⁸⁸ Cf. Inciso LIV, art. 5º, CF/1988 - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal; art. 110 do ECA - Nenhum adolescente será privado de sua liberdade sem o devido processo legal.

⁸⁹ Art. 1º O emprego de algemas observará o disposto neste Decreto e terá como diretrizes: I - o inciso III do *caput* do art. 1º e o inciso III do *caput* do art. 5º da Constituição, que dispõem sobre a proteção e a promoção da dignidade da pessoa humana e sobre a proibição de submissão ao tratamento desumano e degradante;

11, do Supremo Tribunal Federal (STF), que, regra geral, considera o uso de algemas como medida excepcional, *in casu*, o uso foi justificado, pelos policiais responsáveis pela apreensão, sob o fundamento, diga-se de passagem, **padrão**, nesses termos: “o uso de algemas foi necessário em função do fundado receio de *fuga do preso* e fundado receio de perigo à integridade física própria ou alheia” e com terminologia de procedimento afeto a adulto – “fuga do preso”.

A partir do momento em que o agente encarregado pela Segurança Pública (policial civil ou militar), nas situações autorizadas, efetiva o ato com a “voz de apreensão” e contenção, é possível afirmar que o/a adolescente está sob a custódia do Estado e sujeito aos comandos desses agentes de Segurança Pública. É importante consignar essa condição de sujeição, tendo em vista que todos os atos/decisões⁹⁰ (circunstâncias fáticas) que se sucedem até a apresentação do/a adolescente apreendido, ao Delegado de Polícia, decorrem do comando desse agente e sob a sua responsabilidade. Esses atos/decisões, compreendem desde o emprego do uso de algemas, como, também, providenciar o pronto atendimento do/a adolescente em unidade de saúde; oferecer atendimento especial, a fim de respeitar condições de

II - a Resolução 2010/16, de 22 de julho de 2010, das Nações Unidas sobre o tratamento de mulheres presas e medidas não privativas de liberdade para mulheres infratoras (Regras de Bangkok); e III - o Pacto de San José da Costa Rica, que determina o tratamento humanitário dos presos e, em especial, das mulheres em condição de vulnerabilidade. Art. 2º É permitido o emprego de algemas apenas em casos de resistência e de fundado receio de fuga ou de perigo à integridade física própria ou alheia, causado pelo preso ou por terceiros, justificada a sua excepcionalidade por escrito. Art. 3º É vedado emprego de algemas em mulheres presas em qualquer unidade do sistema penitenciário nacional durante o trabalho de parto, no trajeto da parturiente entre a unidade prisional e a unidade hospitalar e após o parto, durante o período em que se encontrar hospitalizada.

⁹⁰ Esses atos podem estar relacionados ao emprego do uso de algemas, como já exposto, como, também, à decisão de necessidade de primeiros socorros ou, ainda, de algum cuidado especial, tendo em vista a existência de deficiência ou limitação do adolescente.

acessibilidade do/a adolescente, decorrente de deficiência ou limitação, nos termos da Lei 13.146/2015⁹¹.

É importante consignar, ainda, que essas condições em que o/a adolescente se encontra, permite afirmar ser análoga a **uma medida de restrição da liberdade**, que não se confunde com a internação antes da sentença (internação provisória), que somente pode ser determinada por ordem judicial, ou seja, é a exceção da exceção (custódia policial). Razão pela qual o ECA, ao reconhecer a precariedade do momento da apreensão/captura e a ausência de atribuição a esse agente em permanecer com a guarda/custódia do/a adolescente apreendido/a, determina, o art. 172, que esse agente público encaminhe o/a adolescente apreendido/a em flagrante de ato infracional, **desde logo**, à autoridade policial competente.

Foi possível identificar que os/as adolescentes 11, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 23, 28, 29 e 34 foram conduzidos algemados para a Delegacia de Polícia, em condições de transporte não identificado, haja vista a ausência de registros sobre essas circunstâncias e que os adolescentes 2, 5, 8, 17, 18, 21, 22 e 34 já se encontram com restrição de liberdade, por mais de 4 horas (em deslocamento) e sob custódia dos agentes de Segurança Pública.

O estudo **apurou o tempo em que o/a adolescente ficou sob a custódia dos agentes de segurança pública** (Tabela 21). Esse tempo foi calculado a partir de dois registros constantes do BO. Um, que registra a data e o horário provável, da apreensão em flagrante, tendo em vista que essas informações são prestadas pelo responsável pela apreensão do/a adolescente e é registrado no BO sob a denominação “ocorrência”; o outro registro é denominado “comunicação” e se refere à data e ao horário da apresentação do/a adolescente na Delegacia de Polícia.

⁹¹ Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência).

Tabela 21 - Tempo de deslocamento do/da adolescente entre o local da apreensão e a sua apresentação na Delegacia de Polícia: cômputo entre o horário da apreensão e apresentação.

DP	Distrito Policial	Bairro da Apreensão	Tempo	Adolescente
2º	Centro	Bom Retiro	1hora	35
6º	Centro	Cambuci	23minutos	39
8º	Leste	Brás	2horas	30
			1hora e 45minutos	23
10º	Leste	Penha	5horas e 2minutos	5
11º	Sul	Jardim Iguatemi	3horas	40
13º	Norte	Casa Verde	2horas e 58minutos	31
			1hora e 42minutos	3
21º	Leste	Vila Matilde	1hora e 27minutos	26
			1hora e 27minutos	27
22º	Leste	São Miguel Paulista	1hora e 30minutos	1
			38minutos	33
24º	Leste	Cangaíba	4horas e 47minutos	17
			4horas e 47minutos	18
33º	Norte	Pirituba	3horas e 53minutos	12
		Anhanguera	53minutos	13
34º	Sul	Jardim Bonifácio	4horas e 15minutos	34
42º	Leste	Pq. São Lucas	4horas e 45minutos	2

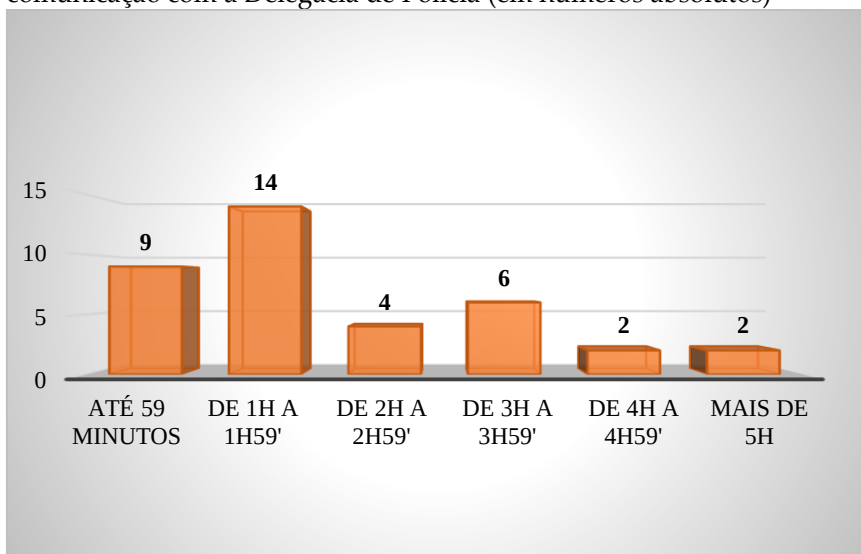
DP	Distrito Policial	Bairro da Apreensão	Tempo	Adolescente
43º	Sul	Cidade Ademar	1hora e 20minutos	14
			1hora e 20minutos	15
46º	Norte	Perus	1hora e 27minutos	28
47º	Sul	Jardim Herculano	51minutos	9
			51minutos	10
50º	Leste	Itaim Paulista	3horas e 4minutos	19
			1hora e 29minutos	4
		Artur Alvim	6horas	21
59º	Leste	Vila Curuçá	1hora e 15minutos	16
67º	Leste	Jardim Robru	46minutos	32
69º	Leste	Vila Rica	2horas e 20minutos	6
73º	Norte	Tremembé	1hora e 18minutos	29
74º	Norte	Parada de Taipas	1hora e 29minutos	38
75º	Oeste	Jardim Arpoador	4horas e 50minutos	22
		Rio Pequeno	42minutos	7
77º	Centro	Santa Cecília	54minutos	11
92º	Sul	Pq. Sto. Antônio	4horas e 4minutos	8
95º	Sul	Sacomã	36minutos	24
100º	Sul	Jardim São Luís	1hora	37

Fonte: Levantamento realizado no Portal de Serviços do TJ/SP; pesquisa em 23 set. 2019. Pesquisa da autora. 2019.

Nota1- Não foram contabilizados, nesse cálculo, o **adolescente 20**; o **adolescente 25** e a **adolescente 36**, tendo em vista que, nessas situações,

não houve a apreensão em flagrante, razão pela qual não se aplicou a medida de tempo do deslocamento entre o local de apreensão à Delegacia de Polícia.

Gráfico 2 - Tempo despendido entre a apreensão em flagrante e a comunicação com a Delegacia de Polícia (em números absolutos)



Fonte: Portal de Serviços do TJ/SP, pesquisa em 23 set. 2019.

Nota: Não foram contabilizados, nesse cálculo, o **adolescente 20**; o **adolescente 25** e a **adolescente 36**, tendo em vista que, nessas situações, não houve a apreensão em flagrante, razão pela qual não se aplicou a medida de tempo do deslocamento entre o local de apreensão à Delegacia de Polícia.

Desses dados, observa-se que, em 37%, os adolescentes permaneceram entre 1 hora a 1 hora e 59 minutos sob custódia e em deslocamento do local de apreensão à Delegacia de Polícia e 43% dessas apreensões foram efetivadas na região leste da cidade de São Paulo. Os adolescentes 2, 5, 8, 17, 18, 21, 22 e 34 permaneceram por mais de 4 horas sob custódia e em deslocamento; a maior incidência verificada é na região leste e sob custódia da PM. Ao observar os horários da apreensão, verifica-se, por exemplo, que ocorreram às 21h20, nos casos dos adolescentes 20 e 21; às 3h20, no do

adolescente 22; e às 10h30, em relação à adolescente 34. Nota-se que são horários que não sugerem tráfego intenso, ainda assim, viaturas de polícia⁹², têm preferência de passagem no trânsito, conforme estabelecido no inciso VII, do art. 29 do Código de Trânsito Brasileiro (CTB).⁹³

Nesse sentido, não parece ser crível que, na cidade de São Paulo, uma viatura de polícia leve mais de 4 horas para se deslocar entre bairros, muitas vezes, contíguos; o que sugere, ainda, que o percurso entre o local de apreensão, até a Delegacia de Polícia, que é nos limites da circunscrição territorial dessa, não ultrapasse o limite territorial do próprio Distrito Policial. Além disso, a Portaria Conjunta PC/PM-1, de 19 de junho de 2015, determina que a apresentação de ocorrências que envolvam a apreensão de adolescente perante a autoridade policial deverá ser preferencial. Na análise dos BOs, não se verificou registro sobre o ocorrido nesse lapso de tempo, como a necessidade de socorro médico.

3.3 PROCESSO DE APURAÇÃO DO ATO INFRACIONAL: FASE POLICIAL (ARTS. 173 A 178 DO ECA)

A inexistência de Delegacia Especializada de apuração de ato infracional na cidade de São Paulo, bem como de atendimento integrado, faz com que a apuração de ato infracional seja realizada por Delegacias de Polícia *comuns*, a despeito, inclusive, das diretrizes da política de atendimento traçadas pelo ECA e preconizada pela Convenção Internacional dos Direitos da Criança

⁹² ECA, art. 178 O/A adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional não poderá ser conduzido/a ou transportado/a em compartimento fechado de veículo policial, em condições atentatórias à sua dignidade, ou que impliquem risco à sua integridade física ou mental, sob pena de responsabilidade.

⁹³ Cf. Lei 9.503/1997, que dispõe sobre o CTB, inciso VII, art. 29: Os veículos destinados a socorro de incêndio e salvamento, os de polícia, os de fiscalização e operação de trânsito e as ambulâncias, além de prioridade de trânsito, gozam de livre circulação, estacionamento e parada, quando em serviço de urgência e devidamente identificados por dispositivos regulamentares de alarme sonoro e iluminação vermelha intermitente, observadas as seguintes disposições [...].

(CDC, art. 40, n. 3) e também pelas Regras de Beijing (item 2.3), sobre a necessidade de o Estado criar e estabelecer repartição policial especializada na *atenção* a adolescente a quem se atribui a autoria de ato infracional.

Essas Delegacias de Polícia comuns assumem, na cidade de São Paulo, o atendimento de adolescente a quem se atribui a autoria de ato infracional. Essas Delegacias estão sob a gestão administrativa do Departamento de Polícia Judiciária da Capital (Decap)⁹⁴, que é composto por 94 Delegacias de Polícia distritais e, dessas, 27 funcionam na modalidade plantão⁹⁵.

O adolescente chega à Delegacia de Polícia conduzido pelo agente de Segurança Pública responsável por sua apreensão. **A primeira providência desse agente** é apresentar o/a adolescente, basicamente, nos termos sistematizados (Quadro 4). Esse momento, na prática, se constitui em “narrar os fatos” ao Delegado de Polícia, o qual, por sua vez, como **primeira providência**, comunicará aos pais ou ao responsável do/a adolescente e, em ato contínuo, ratificará ou não “a voz de apreensão”, anteriormente imposta pelo responsável da apreensão, após verificar se há subsunção da conduta do adolescente aos preceitos da lei penal (art. 103, ECA)⁹⁶.

Quadro 4 - Reprodução do modelo de auto de apreensão da SSP/SP (2019)

Às [horário] do dia [data], nesta cidade de São Paulo Estado de São Paulo, na sede do [nº] do DP, onde presente se achava o Exmo. Sr. Doutor [nome], Delegado de Polícia respectivo, comigo Escrivão de seu cargo, ao

⁹⁴ Na cidade de São Paulo, a Polícia Civil é regida pelo Decreto 33.829, de 23 de setembro de 1991.

⁹⁵ As delegacias funcionam das 9h às 19h; após esse horário, as ocorrências são encaminhadas para as seguintes DPs em plantão: 2ª DP; 8ª DP; 10ª DP; 11ª DP; 13ª DP; 14ª DP; 16ª DP; 20ª DP; 24ª DP; 26ª DP; 27ª DP; 31ª DP; 33ª DP; 47ª DP; 49ª DP; 50ª DP; 53ª DP; 56ª DP; 63ª DP; 69ª DP; 72ª DP; 73ª DP; 78ª DP; 89ª DP; 91ª DP; 98ª DP e 101ª DP.

⁹⁶ ECA, Art. 103. Considera-se ato infracional a conduta descrita como crime ou contravenção penal.

final assinado, aí compareceu o Sr. [identificação do condutor], o qual apresentou apreendido o adolescente [nome], RG [...], filho de [identificação da filiação], natural de [naturalidade do adolescente], sexo [...], nascido em [data de nascimento], com [...] anos de idade, estado civil [...], grau de instrução [...], residente [...] em razão de tê-lo surpreendido, em [endereço do local dos fatos], cujo local é uma via pública [descreve-se o local], após a prática de atos infracionais consistentes em [descreve o ato].

Preliminarmente a Autoridade cientificou-se da menoridade do conduzido e da efetiva prática do(s) ato(s) infracional(is) a ele atribuído, determinando sua apreensão, cientificando-os, de seus direitos, dentre eles os de permanecer calado, ter assistência da família e de advogado. Fê-lo saber ainda de que está sendo providenciada a comunicação aos pais.

Em seguida foram identificados ao adolescente, o Policial aprensor, bem como a Autoridade que preside esse procedimento.

Fonte: SSP/SP (2019).

Caso “não haja subsunção entre a conduta narrada e a lei, o Delegado de Polícia é obrigado a “liberar imediatamente o adolescente, sob pena de responsabilidade” (Parágrafo único, do art. 107, ECA.). Isso porque, sem conduta que presuma ser infracional, a apreensão é ilegal, nos termos do art. 230, ECA, que dispõe: “Privar a criança ou o adolescente de sua liberdade, procedendo à sua apreensão sem estar em flagrante de ato infracional ou inexistindo ordem escrita da autoridade judiciária competente: Pena - detenção de seis meses a dois anos”. E deixar a autoridade competente “sem justa causa, de ordenar a imediata liberação de criança ou adolescente, tão logo tenha conhecimento da ilegalidade da apreensão: Pena - detenção de seis meses a dois anos” (art. 234, ECA). Sob pena de se compreender que a apreensão tenha como motivação a “apreensão para averiguação”, que é ilegal.

Sobre esse ponto, de um lado, a doutrina jurídica, aqui representada por Maçura (2008, p. 632) e Fuller (2017, 444), defendem que “verificada a ilegalidade da apreensão, a autoridade policial deverá proceder de imediato à liberação do adolescente, independentemente da presença dos pais ou responsável”. De outro lado, Liberati (2008, p. 92) não considerou o fato de que o delegado de Polícia possa liberar o adolescente, se

a apreensão for em flagrante ilegal. Esse autor escreve que “será relaxada a prisão que não for legal”, sugerindo, que somente cabe ao juiz aferir sobre a (i) legalidade da apreensão.

A doutrina jurídica não reconhece, como parte do processo de apuração de ato infracional, outros direitos do adolescente, para além do devido processo legal. Nesse ponto, fica claro que o direito do/a adolescente a quem se atribui a autoria de ato infracional é condicionado a um exercício de hermenêutica, pensando a partir das garantias processuais do adulto; não se parte pensando no adolescente como sujeito de direito, nesse processo. De fato, a liberação deve ser o final pretendido, mas trata-se de um adolescente.

O argumento defendido por Maçura (2008) e Fuller (2017) vai em diametral direção contrária do nosso entendimento. No “mundo adulto”, esse momento, na prática, equivale em afirmar “não fez papel”, ou seja, a conduta sem subsunção à norma não pode parar no papel; até aqui a decisão é legal e correta, contudo, não é possível liberar o/a adolescente apreendido sem comunicar aos pais ou ao responsável.

Entende-se que o delegado de Polícia deve formalizar a entrega do/a adolescente, aos pais ou ao responsável, visto que se constitui direito individual do/a adolescente, comunicar sua família, ou a pessoa por ele/a indicada, sobre sua apreensão (art. 107, ECA), e não cabe a outrem, ainda que a autoridade policial decida sobre a não aplicabilidade do direito de comunicar, incontinenti, à sua família⁹⁷, pouco importando se a apreensão é legal ou não.

⁹⁷ Importante registrar que a falta de informações sobre a localização da família do adolescente gera, ao menos, duas violações de direito, com duas consequências distintas; a primeira violação está relacionada aos pais, que, se foram contatados, e se auto-eximiram da responsabilidade de comparecer ao plantão policial, surge a hipótese do inciso II do art. 98, com as consequências **previstas no art. 129**; se o Delegado de Polícia não contatou a família, surge a hipótese do inciso I do art. 98 e, como consequência, o **crime previsto no art. 231, in verbis**: Deixar a autoridade policial responsável pela apreensão de criança ou adolescente de fazer imediata comunicação à autoridade judiciária competente e à família do apreendido ou à pessoa por ele indicada: Pena - detenção de seis meses a dois anos.

O ato de julgar a apreensão ilegal e o outro ato, de comunicar aos pais, são de natureza distinta; a ilegalidade da apreensão não pode ser pressuposto para violar os direitos individuais do adolescente. Tudo isso sem prejuízo de se comunicar ao CT, no caso da não localização ou omissão dos pais ou do responsável, como determina os arts. 98 e 136 do ECA.

Desse contexto, podem surgir outras questões, dentre as quais destacam-se: “Ok, se o delegado de Polícia decidir colocar no papel, o que vai parar no papel? ”, “O abuso de autoridade é do policial responsável pela apreensão? ” Sim! O que não seria possível, é aceitar a liberação do/a adolescente sem qualquer providência no âmbito da proteção integral, ferindo as seguranças de convívio e acolhida.

A compreensão abstrata, deduzida conceitualmente a partir do texto legal, a exemplo, do que propõem Maçura (2008) e Fuller (2017), não encontra consonância com os postulados estatutários, no sentido de se aceitar que o adolescente que permaneceu, por exemplo, por mais de 4 horas sob custódia seja liberado sem qualquer outra providência de proteção “integral/social”.

O ECA, ao prescrever direitos ao adolescente, sujeita qualquer órgão público ou agentes públicos, independentemente das posições jurídicas ou hierárquicas que ocupam, a garantirem os direitos do/a adolescente a quem se atribui a autoria de ato infracional.

Retomando as providências que o Delegado de Polícia deve tomar, nesse sentido, ao reconhecer que houve subsunção da conduta a lei, mas vedado fazer juízo de culpabilidade, cabe a ele lavrar Auto de Apreensão ou, nos casos em que o ato infracional não foi cometido com violência, ou grave ameaça a pessoa, a lavratura do auto poderá ser substituída por BO. Entretanto, entende-se que, em ambos os casos (Auto de Apreensão ou BO) cabe ao Delegado de Polícia ouvir testemunhas. No caso dos processos em exame, identificou-se que, em 92,5% dos casos, são os próprios PMs e os policiais civis, os responsáveis pela apreensão, que foram ouvidos na

condição de testemunhas. No Quadro 5, exemplifica-se, em tese, o teor das declarações (foi escolhido um BO de roubo).

Quadro 5 - Reprodução do modelo de termo de declarações de testemunhas da SSP/SP (2019)

Sabendo ler e escrever, às perguntas da autoridade, respondeu: que realizava policiamento ostensivo juntamente com seu colega de farda na rua [...], quando avistaram o veículo [...] cuja placa havia sido noticiada mais cedo como sendo produto de roubo, motivo pelo qual decidiram abordá-la; ato contínuo ao sinal de parada ao condutor do veículo, este passou a se evadir em alta velocidade, ocasião em que o depoente e seu colega passaram a acompanhá-lo; após cerca de cinco minutos de perseguição, o motorista do veículo [...] veio a se chocar com o veículo [...] que estava estacionado na rua [...], momento em que o suspeito saiu do veículo e passou a empreender fuga a pé; que o depoente permaneceu na viatura e solicitou apoio, enquanto seu colega de farda continuou perseguindo o indivíduo a pé, vindo a detê-lo instantes depois; que em razão dos fatos, conduziu o indivíduo a este distrito policial para análise da autoridade policial de plantão. Que esclarece que no interior do veículo estavam alguns objetos e documentos pessoais de um indivíduo [...], **tendo tal pessoa sido contatada e descoberto** que essa havia sido vítima de um roubo no bar [...].

Fonte: SSP/SP (2019).

As declarações exemplificadas no Quadro 5 retratam a dinâmica da apreensão em flagrante, que é permeada por situações de perseguição/captura. Observam-se nas informações que o PM faz contato com a vítima e isso é comum, não só na cidade de São Paulo, mas uma prática institucional; por isso, é comum a vítima chegar na Delegacia de Polícia, até mesmo antes do adolescente apreendido. A família somente é contatada, pelo Delegado de Polícia, após a apresentação do adolescente, providência que, como indicado no Gráfico 2, pode levar até mais de 5 horas.

A família do/a adolescente também poderia ser contatada, imediatamente após a apreensão, o que poderia ocorrer pelo Centro de Operações da Polícia Militar (Copom). Esse meio de comunicação poderia agilizar a atenção para com o adolescente, no sentido de localizar os pais ou o responsável e informar sobre a apreensão e a Delegacia de Polícia de destino do adolescente.

Nos registros do BO, verificou-se que 75,5% dos pais compareceram e acompanharam a oitiva do/a adolescente, todavia, o BO é omissivo em informar sobre como é operada a comunicação com os pais, ou o responsável, razão pela qual não é possível identificar as circunstâncias das ausências, mas é possível supor diversas situações que levam os pais a não comparecerem, como, por exemplo, por não serem comunicados; falta ou insuficiência de recursos para o deslocamento; devido ao horário do deslocamento, etc.

Quando comparado com o dado sobre o comparecimento dos pais na fase judicial, verificou-se que esse percentual sobe para 97%, ou seja, os pais, quando comunicados, acompanham seus filhos no trajeto de apuração de ato infracional. Verificou-se que somente o adolescente 6 permaneceu toda a trajetória de apuração sem o acompanhamento dos pais, na fase policial. Esse adolescente foi entregue ao CT e, na fase judicial, estava sob medida de proteção de acolhimento institucional e foi acompanhado em todos os atos judiciais por representante do Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes (Saica)⁹⁸, contudo, aproveita-se para pontuar que se observou, na situação do adolescente 6, a falta de comunicação entre o Juiz da VIJ que proporcionou a medida de proteção e o Juiz da Veij que apura a autoria do ato infracional (Tabela 22).

Tabela 22 - Presença dos pais ou do responsável no tempo policial

Responsável	Incidência	
Genitora	22	55%
Genitor	4	10%
Irmãos	2	5%
Tio	1	2,5%
Conhecido	1	2,5%
Conselho Tutelar	1	2,5%
Soma	31	77,5%
Sem informação	9	22,5%

⁹⁸ Serviço definido nos termos da Resolução 109/2009, que aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.

Total	40	100%
--------------	-----------	-------------

Fonte: Levantamento realizado no Portal de Serviços do TJ/SP; pesquisa em 23 set. 2019. Pesquisa da autora. 2019.

Além da localização dos pais, cabe ao delegado de Polícia apreender o produto e os instrumentos da infração, além de requisitar os exames ou as perícias necessárias à comprovação da materialidade e autoria da infração. Verificou-se que, em 77%, foi requisitada perícia⁹⁹ no material apreendido, a fim de verificar se era substância ilícita, já que o ato infracional, análogo ao tráfico de drogas, representou 60% dos atos infracionais (Tabela 23).

Essas providências são necessárias tendo em vista que, para o juiz, no âmbito do processo de apuração de ato infracional, ao aplicar qualquer das espécies de medidas socioeducativas previstas no art. 112 do ECA, notadamente as dos incisos II (obrigação de reparar o dano), III (prestação de serviços à comunidade), IV (liberdade assistida), V (inserção em regime de semiliberdade) e VI (internação em estabelecimento educacional), deve fundamentar com base na existência de provas suficientes da autoria e materialidade da infração (art. 114, ECA).

Tabela 23 - Tipos de ato infracional processados, por Veij

Ato Infracional	Veij						Total	
	1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	6ª		
Tráfico de drogas	11	6	-	2	1	4	24	60%
Furto	-	1	1	5	-	-	07	17,5%
Roubo	1	3	-	-	1	-	05	12,5%
Estupro	-	1	-	-	-	-	01	2,5%
Extorsão	-	1	-	-	-	-	01	2,5%
Uso de documento falso	1	-	-	-	-	-	01	2,5%
Lesão corporal	1	-	-	-	-	-	01	2,5%
Total							40	100%

Fonte: Levantamento realizado no Portal de Serviços do TJ/SP; pesquisa em 23 set. 2019. Pesquisa da autora. 2019.

⁹⁹ A perícia é responsável por afirmar que a substância levada a análise é ilegal; a relação entre a “propriedade” da “droga” e, no caso do adolescente, é feita por testemunho, fato que, nesta pesquisa, representa a maioria das incidências.

Finalizado o BO, o Delegado de Polícia, sob TCR, nos casos pesquisados, entregou **28 adolescentes** aos pais ou ao responsável para sua apresentação ao representante do MP, no mesmo dia ou, sendo impossível, no primeiro dia útil imediato (art. 174, ECA). Outros **nove adolescentes** foram mantidos sob custódia e encaminhados ao representante do MP, com cópia do Auto de Apreensão (art.175, ECA). Em **três situações**, nas quais não houve apreensão em flagrante, o Delegado de Polícia encaminhou ofício ao representante do MP com Relatório de Investigação e demais documentos (art. 177, ECA).

A permanência de adolescente em Delegacia de Polícia, ou em qualquer outra repartição pública, na cidade de São Paulo, deve ser breve, nos termos que determina o princípio da prioridade absoluta¹⁰⁰. Sobre isso, há, também, a já mencionada Portaria Conjunta entre a Polícia Civil e Militar, PC/PM-1, de 19 de junho de 2015, que determina que a apresentação de ocorrências que envolvam a apreensão de adolescente perante a autoridade policial deverá ser preferencial, em relação a outras ocorrências.

Com a impressão do BO, o sistema grava o horário no canto superior direito do formulário. Em 12 BOs, essa informação não estava legível, por isso, lançou-se, na Tabela 24, **não legível**, bem como **não se aplicou** a contagem do tempo, nas situações de três adolescentes que não foram apreendidos em flagrante (20, 25 e 36). Assim, com base no horário da chegada do adolescente (apresentação) e com a informação sobre o horário de saída, apurou-se o tempo em que o/a adolescente, sob custódia, permaneceu na Delegacia de Polícia. Nessa situação, não é possível afirmar que a família permanece o mesmo período que o/a adolescente, tendo em vista, como já assinalado, que o/a adolescente chega à Delegacia de Polícia para somente, então, ser

¹⁰⁰ ECA (art. 4º, Parágrafo único) A garantia de prioridade compreende: a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias: [...] b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública.

iniciada a localização da família, mas, enquanto o adolescente não é entregue aos pais ou ao responsável, ele permanece incomunicável.

Verificou-se uma discrepância de 9 horas e 20 minutos entre a entrega dos/as adolescentes aos pais ou ao responsável, sob o TCR. O adolescente 5 permaneceu por **10 horas**, tempo mais longo registrado; enquanto, o adolescente 24 permaneceu 41 minutos, tempo mais curto registrado, nas Delegacias de Polícia 95ª, Sacomã (zona sul), e 10ª, Penha (zona leste), respectivamente. Entre os adolescentes que **permaneceram sob custódia na Delegacia de Polícia**, o **adolescente 31 permaneceu por 11 horas, tempo mais longo registrado** e o adolescente 22 permaneceu por 21 minutos, tempo mais curto registrado, nas Delegacias de Polícia na 13ª DP - Casa Verde (zona norte) e 75ª DP - Jardim Arpoador (zona oeste), respectivamente. Chama a atenção, o fato de o adolescente 22 ter passado 4 horas e 50 minutos em deslocamento, entre o local da apreensão e a apresentação na 75ª DP, e seu auto de apreensão ter sido elaborado em 21 minutos.

Tabela 24 - Tempo de permanência do/da adolescente na Delegacia de Polícia: da apresentação à finalização do BO

DP	Adolescente	Tipo de Encaminhamento	Tempo
13ª	31	Ofício ao MP	11horas
	3	Termo de compromisso	1hora e 2minutos
10ª	5	Termo de compromisso	10horas e 5minutos
24ª	17	Ofício ao MP/SP	9horas
	18		9horas
33ª	12	Ofício MP/SP	7horas e 30minutos
	13	Termo de compromisso	4horas e 57minutos
92ª	8	Termo de compromisso	7horas e 34minutos
8ª	30	Ofício ao MP/SP	7horas e 30miutos
	23	Termo de compromisso	5horas e 50minutos
69ª	6	Termo de compromisso	7horas

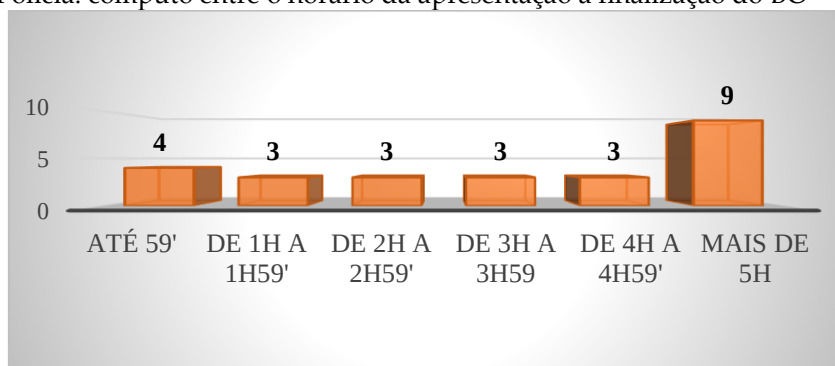
DP	Adolescente	Tipo de Encaminhamento	Tempo
21 ^a	26	Termo de compromisso	6horas e 35minutos
	27		
50 ^a	4	Termo de compromisso	6horas e 27minutos
	19		2horas e 7minutos
	21		Não legível
46 ^a	28	Termo de compromisso	5horas e 2minutos
53 ^a	34	Termo de compromisso	2horas e 36minutos
	20	Ofício ao MP	Não aplica
22 ^a	1	Termo de compromisso	2horas e 7minutos
	33		Não legível
100 ^a	37	Termo de compromisso	1hora e 39minutos
77 ^a	11	Termo de compromisso	1hora e 2minutos
73 ^a	29	Ofício do MP/SP	45minutos
95 ^a	24	Termo de compromisso	41minutos
74 ^a	38	Termo de compromisso	51minutos
2 ^a	35	Ofício ao MP	32minutos
75 ^a	22	Ofício MP/SP	21minutos
	7	Termo de compromisso	Não legível
35 ^a	25	Ofício ao MP/SP	Não aplica
42 ^a	2	Termo de compromisso	Não legível
43 ^a	14	Termo de compromisso	Não legível
	15		
47 ^a	9	Termo de compromisso	Não legível
	10		
59 ^a	16	Termo de compromisso	Não legível
67 ^a	32	Termo de compromisso	Não legível
6 ^a	39	Termo de compromisso	Não legível
70 ^a	36	Ofício ao MP/SP	Não aplica
11 ^a	40	Termo de compromisso	Não legível

Fonte: Levantamento realizado no Portal de Serviços do TJ/SP; pesquisa em 23 set. 2019. Pesquisa da autora. 2019.

Nota 1: Não foram contabilizados, nesse cálculo, o **adolescente 20**; o **adolescente 25** e a **adolescente 36**, tendo em vista que, nessas situações, não houve a apreensão em flagrante, razão pela qual não se aplicou a medida de tempo do deslocamento entre o local de apreensão e a Delegacia de Polícia.

A discrepância de tempo no trato dos adolescentes chama a atenção e coloca em perspectiva os impactos do tempo em relação à permanência do adolescente na Delegacia de Polícia; nesse caso, 11 horas mostra-se tempo excessivo, e, conseqüentemente, potencializa a exposição do adolescente em situações de desproteção social; por outro lado, a elaboração de auto de apreensão em 21 minutos parece tender a vulnerar o devido processo legal. O tempo, na apuração de ato infracional tem a missão de equilibrar-se entre atender ao devido processo legal, ao devido direito à proteção social e à efêmera duração da adolescência.

Gráfico 3 - Tempo de permanência do adolescente na Delegacia de Polícia: cômputo entre o horário da apresentação à finalização do BO



Fonte: Portal de Serviços do TJ/SP; pesquisa em 23 set. 2019.

Quando somados o tempo da apreensão e o tempo de permanência na Delegacia de Polícia (Tabela 25), verifica-se que o adolescente 31 registra o tempo mais longo, de 11 horas, perante o 13º Distrito Policial (Casa Verde, zona norte); seguido pelo segundo

maior tempo, de 9 horas registrado no 24º Distrito Policial (Cangaíba, zona leste); enquanto os adolescentes 6, 30, 13 e 8 registram o menor tempo, um pouco acima de 7 horas. Esses dados revelam como o trajeto do adolescente apreendido em flagrante, na cidade de São Paulo, é tortuoso, e que submete os/as adolescentes, tanto entre o local de apreensão até a Delegacia de Polícia, como na própria Delegacia, a longas horas de custódia.

Esses dados demonstram que, além das possíveis consequências em relação à privação de liberdade em um ambiente inóspito, que são as Delegacias de Polícia da cidade de São Paulo, que não possuem repartições especializadas na atenção ao adolescente, têm acomodações precárias. Tanto é comum os agentes de Segurança algemarem o/a adolescente em salas ou espaços improvisados, que sugerem violação de direitos de dignidade, como meio de mantê-los apreendidos em espaços distintos dos adultos (§2º, art.185, ECA).

Tabela 25 - Soma do tempo de permanência do adolescente na Delegacia de Polícia: cômputo entre o horário da apreensão, apresentação, à finalização do BO

Tempo entre				
Núm. do Adolescente	Apreensão e Apresentação no DP (A)	Apresentação e Finalização do BO (B)	soma A+B	DP
31	3h00	8h00	11h00	13º
5	5h02	5h03	10h05	10º
17	4h47	4h20	9h00	24º
18	4h47	4h20	9h00	24º
8	4h04	3h30	7h34	92º
12	3h53	3h30	7h30	33º
30	2h00	5h30	7h30	08º
6	2h20	4h40	7h.00	69º

Fonte: Levantamento realizado no Portal de Serviços do TJ/SP; pesquisa em 23 set. 2019. Pesquisa da autora. 2019.

Para ilustrar o cenário apresentado, a situação revelada pelo processo do adolescente 17 é exemplar. Esse adolescente foi apreendido, segundo consta do BO no dia 12 de dezembro de 2017, às 21h20min; chegou no 24º Distrito Policial do Cangaíba no dia 13 às 2h07min. O procedimento de flagrante encerrou-se às 06h19min e, antes de ser encaminhado à Fundação Casa, no CAI Gaivota¹⁰¹, passou pelo Instituto Médico Legal (IML) para realizar exame de corpo de delito (praxe). Contudo, não foi possível apurar o horário de entrada desse adolescente na unidade de atendimento inicial.

Nesses casos, não há disciplina normativa, em relação a salvaguardar os direitos fundamentais do adolescente, como: dignidade, respeito (arts. 15-18, ECA; art. 54 das Diretrizes de RIAD), alimentação (art. 6, CF/1988, art. 4º, ECA), dentre outros, pelo menos, não se localizou, no âmbito da SSP/SP e da Delegacia-Geral, Portaria ou Resolução para disciplinar essas situações. O que se sabe é que na prática, a alimentação é providenciada pela família, quando o Delegado de Polícia autoriza a entrada de alimentos na carceragem. Goffmann (1961) já alertava para os efeitos que a “internação” acarreta, dentre eles, a despersonalização do ser humano.

Com isso, fica claro que a apreensão do adolescente no ECA não é a mesma apreensão de fato. Tanto é que, ao ministrar a disciplina Direito da Criança e do Adolescente, no Curso de Direito, faz parte da aula orientar o aluno, futuro operador do Direito, para as características próprias da atuação do advogado no acompanhamento de flagrante em Delegacias de Polícia. Orienta-se que a **primeira providência** é solicitar à autoridade de plantão para **comunicar-se, imediata e reservadamente**, com o adolescente apreendido¹⁰², para cientificar-se da sua incolumidade, durante a

¹⁰¹ Centro de Atendimento Inicial (CAI) Gaivota. Endereço: Rua Piratininga, 85, Brás, São Paulo/SP

¹⁰² É direito do advogado: “**comunicar-se com seus clientes, pessoal e reservadamente, mesmo sem procuração, quando estes se acharem presos, detidos ou recolhidos em estabelecimentos civis ou militares, ainda que considerados incomunicáveis**” assegurado no inciso III do art. 7º da Lei

apreensão, no deslocamento e no isolamento em relação aos presos adultos. Talvez não se saiba que, é praxe, a partir da apreensão em flagrante - “voz de prisão” -, o adolescente ficar incomunicável com sua família. Assim, somente o advogado, ou o defensor público, tem acesso ao adolescente apreendido.

A partir da experiência da pesquisadora como advogada no Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (Cedeca) Jardim Ângela¹⁰³, na comunicação reservada com o adolescente, é comum relatos, como: o adolescente está com fome e sede; está com frio, porque a roupa está molhada, por exemplo; que perdeu o chinelo, o tênis; a roupa foi rasgada (a apreensão envolve contenção, e não violência física), etc.; que já pediu para ir ao banheiro e não foi atendido; pergunta se a mãe dele já chegou. A **segunda providência** é requerer da autoridade responsável pelo plantão policial (não é sempre o delegado, vide fiscalização do TCE/SP, Tabela 9) que providencie o solicitado. A **terceira providência** é informar a família sobre as condições do/a

8.906/1994, que dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

¹⁰³ Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, que, naquele ano, desenvolvia o Serviço de Proteção Jurídico Social e Apoio Psicológico às Crianças, Adolescentes, Jovens e Famílias em Situação de Risco, este, um dos serviços, mantidos pela Sociedade Santos Mártires, através de termo de parceria com a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (Smads) do município de São Paulo. A contratação ocorreu em 1º/6/2007. As atribuições profissionais no Cedeca estavam voltadas à orientação e à defesa dos direitos da criança e do adolescente; mais especificamente, à defesa de adolescente apontado como autor de ato infracional, seja atuando no processo de conhecimento (antes da sentença), como também nas hipóteses de descumprimento de imposição de medida socioeducativa em meio aberto (liberdade assistida e prestação de serviço à comunidade), visto que o Cedeca mantinha uma relação direta de parceria com os serviços que aplicavam medida socioeducativa em meio aberto, os então denominados Núcleos de Proteção Psicossocial Especial (NPPE) (Portaria 28/SMADS/2008), que, após 2008, passaram a ser denominados como Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto (SMSE-ME), atualmente, Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto (MSE/MA) (Resolução CNAS 109, de 11 de novembro de 2009, e Portaria Smads 49/2010).

adolescente e, às vezes, solicitar para “dar uma corrida em casa e pegar uma roupa para o/a adolescente ou dar um pulo na padaria e comprar um lanche”. A **última providência** é acompanhar o desenvolvimento do flagrante, daí sim inicia-se o trabalho técnico-jurídico, *stricto sensu*.

Desse contexto, parece insuficiente que se providencie tão somente a comunicação à família do adolescente ou com a pessoa por ele indicada (art. 5º, LXII, CF, e art. 107, ECA), uma vez que a assistência que eles podem proporcionar, se tanto, é de natureza moral e material (alimentação, vestuário, etc.), não compreendendo a necessária assistência sociojurídica que, de algum modo, será estendida à família, na forma de esclarecimentos, informações e orientações de que também necessita.

Como já se observou, o adolescente e sua família, no curso da apuração do ato infracional, se deparam com a dinâmica mecanizada da burocracia do sistema estatal de justiça, cuja linguagem e funcionamento lhes são absolutamente desconhecidos.

Os pais de adolescentes liberados pelo Delegado de Polícia, sob TCR, se comprometem a apresentar o/a adolescente no Fórum e ainda para serem ouvidos em oitiva informal pelo representante do MP. Na prática, esse momento, se parece mais como de inquirição à oitiva. Pelos registros nos processos, foi possível identificar que, os mandados de notificação expedidos, atribuem aos pais a responsabilidade de sozinhos, superar situações de desproteção social, o que pode potencializar a violação de direitos.

Em relação ao envio de documentos da Delegacia de Polícia ao MP/SP, este estudo identificou que é realizado eletronicamente e os objetos apreendidos¹⁰⁴ são juntados posteriormente. Interessante esse dado, porque, no tempo de envio físico dos documentos, era

¹⁰⁴ Objetos como substâncias químicas, dinheiro, etc. E cabe ao Juiz autorizar, por ocasião da sentença, de ofício ou a requerimento do Ministério Público, a incineração das substâncias e o envio dos valores, se relacionados a essas substâncias à Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (Senad).

comum, não considerar o texto legal do art. 174, do ECA, que determina que a família apresente o adolescente, no primeiro dia útil após a apreensão, tendo em vista que o “malote atrasava”.

Esses documentos remetidos, relativos ao procedimento investigatório, passam pelo sistema de distribuição eletrônica do e-SAJ. Essa distribuição é realizada na ordem em que os procedimentos dão entrada; contudo, no caso de adolescente apreendido tem-se a prioridade na tramitação. É importante ressaltar que, nesse momento, ainda não consta a denominação da classe processual Processo de Apuração de Ato Infracional, tendo em vista que esse processo somente terá início com o recebimento, pelo Juiz, da representação formulada pelo representante do MP.

Calculada a quantidade de dias entre a data de elaboração do BO e o envio dos documentos pela Delegacia de Polícia, apurada com base na data de elaboração do BO e a data da distribuição, contida no sistema e-SAJ, identificou-se que, em 11% dos casos, os documentos foram remetidos no mesmo dia da elaboração; em 45%, o envio se deu em um dia; em 17%, em dois dias; em 11%, em três dias; em 8%, em quatro e cinco dias. No processo do adolescente 20, identificou-se que o envio foi realizado 219 dias após a comunicação da vítima na Delegacia de Polícia; esse processo refere-se a ato infracional análogo ao crime de estupro, que pode envolver complexa investigação, dada a especificidade do objeto e das circunstâncias fáticas.

A fase policial é encerrada com o seguinte panorama: 37 adolescentes iniciaram a trajetória no processo de apuração de ato infracional a partir da apreensão em flagrante, que, como já se referenciou, é um momento com circunstâncias fáticas próprias, relacionadas com a perseguição, contenção e o deslocamento do local da apreensão até a Delegacia de Polícia. Desses, 12 foram contidos com algemas e 8 passaram mais de 7 horas sob custódia policial. Esse panorama sugere que a implantação de Delegacias de Polícias Especializadas contribuiria para reduzir os riscos a que o adolescente está submetido no trajeto de apuração de ato infracional.

3.4 O PROCESSO DE APURAÇÃO DE ATO INFRACIONAL: FASE MINISTERIAL/JUDICIAL (ARTIGOS 179 A 182 DO ECA)

Diferente da fase policial, em que os adolescentes apreendidos foram encaminhados, respectivamente, para 28 Delegacias de Polícia, em diversas regiões da cidade de São Paulo, as fases ministerial e judicial se desenvolvem no Fórum do Brás¹⁰⁵ (Fig. 2), localizado na Rua Piratininga, 105, no Bairro do Brás, que abriga as seis Veijs; um Departamento de Execuções da Infância e Juventude (Deij)¹⁰⁶; o órgão do MP - Promotoria da Infância e Juventude; e a sala reservada à Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/SP)¹⁰⁷ e a Defensoria Pública, que também tem setor de atendimento na Rua Piratininga, 84.

¹⁰⁵ O Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da Cidade de São Paulo (Conpresp) por meio da Resolução 24/2016 (Publicada no DOC de 4/11/2016, p. 50), tombou como Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da Cidade de São Paulo, o prédio onde está instalado o Fórum do Brás. Nesse prédio, funcionou a Escola Masculina, uma das primeiras escolas técnicas e profissionalizante do Estado de São Paulo, segundo a Lei 11.241/1910. Essa escola teve papel importante na formação de artesãos e artistas que se tornaram nomes destacados nas artes visuais brasileiras, o Grupo Santa Helena - Alfredo Volpi (1896-1988), Bonadei (1906-1974), Rizzotti (1909-1972), Mario Zanini (1907-1971), Francisco Rebolo (1902-1980) e Manoel Martins (191 - 1979). O Decreto 63.327 transferiu para o Tribunal de Justiça de São Paulo a integralidade do terreno e prédio.

¹⁰⁶ No Deij tramitam os processos de execução de medida socioeducativa, que são executadas pela Fundação Casa, nos casos de MSE em regime de internação ou semiliberdade e as MSE em meio aberto, por OSC, conveniadas com a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (Smads).

¹⁰⁷ Conforme o § 4º do art.7º da Lei 8.906/1994, "§4º O Poder Judiciário e o Poder Executivo devem instalar, em todos os juizados, fóruns, tribunais, Delegacias de Polícia e presídios, salas especiais permanentes para os advogados, com uso assegurado à OAB".

Figura 2 - Foto da fachada restaurada do Fórum do Brás/SP, na Rua Piratininga, 105, Região Central,



Fonte: Comunicação Social TJ/SP (29/11/2018). (Disponível em <https://tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=55183>. Acesso em: 7 jan. 2020.)

Esse prédio é composto por dois andares, ligados por uma escada de madeira que faz parte das suas características peculiares. Como o prédio é tombado, há placas comemorativas e bustos da antiga escola profissional masculina (Fig. 3).

Figura 3 - Foto da fachada da então Escola Masculina (1930)



Fonte: Foto de internet (1930). Disponível em: <https://lembrasp.blogspot.com/2017/02/escola-profissional-masculina-getulio.html>. Acesso em: 7 jan. 2020.

Os adolescentes, em fila indiana e de cabeça baixa, sobem e descem a escadaria, tanto para ter acesso à Promotoria da Infância e Juventude, que está localizada no térreo, como para ter acesso ao primeiro andar, onde se encontram as Veijs e o Departamento de Execução de Medidas Socioeducativas (Fig. 4).

Figura 4 - Foto do presidente do TJ/SP com os magistrados do Fórum nas escadarias do prédio



Fonte: Comunicação Social, TJ/SP. Disponível em <https://tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=55183>. Acesso em: 7 jan. 2020.

O acesso às dependências do Fórum, ao público em geral, é realizado pela entrada central. Todos passam pelo aparelho de detector de metal. O Fórum funciona das 9h às 19h, contudo, a entrada ao público é autorizada a partir do 12h30minutos; para advogados e estagiários, o acesso é permitido a partir das 9h. Não é permitido o acesso de pessoas trajadas com boné, chapéu, bermuda, camiseta regata, descalços, de chinelos, calça *legging*, *top* e essas regras aplicam-se aos advogados¹⁰⁸ e estagiários também. Aliás, a vestimenta, no Sistema de Justiça, a rigor, é uma divisa¹⁰⁹.

¹⁰⁸ O advogado e o estagiário devem se vestir com trajes compatíveis com o decoro e a dignidade forenses.

¹⁰⁹ Francesco Carnelutti (2012, p. 11), em *As Misérias do Processo Penal*, ao discorrer sobre a Toga, assevera: “Tenho razão de dizer que a observação das palavras nos haveria, rapidamente, de orientar: na corte de justiça se exercita, por excelência, a

O acesso por transporte público pode ser realizado por ônibus que saem da região norte, a partir do Terminal de Ônibus Cachoeirinha, trajeto de 73 minutos; da região sul, do Terminal Jabaquara, o trajeto é de 90 minutos; da região leste (Cangaíba) o trajeto é de 54 minutos e, da região central, o trajeto é de 10 minutos pelo Metrô (linha 3) ou trem (linhas 11 e 13)¹¹⁰. É comum os adolescentes e suas famílias chegarem antes do horário de atendimento, isso porque, antes das 11h da manhã, já se pode observar a formação de uma fila. Rostos femininos destacam-se nesse contexto.

O adolescente e sua família, após passar pela porta com detector de metal, entram pela porta imediatamente à direita e se deparam com o guichê de atendimento da Promotoria da Infância e Juventude. Ali entregam o Termo de Responsabilidade e Compromisso assinado na Delegacia de Polícia ou a notificação enviada pela própria Promotoria.

Todos os adolescentes que estão em liberdade têm seu atendimento marcado a partir das 14 horas. Esse atendimento na Promotoria não é organizado, como na Vara, com horário individualmente determinado. Assim, recebem do funcionário a informação de que devem aguardar, sentados, ser chamados pelo nome.

A sala de espera é composta por mais ou menos duas dezenas de cadeiras. Por esse guichê, que é uma porta também, passam os adolescentes que estão apreendidos e vão participar da oitiva informal, esses são alinhados em fila indiana e, com as mãos para trás (não são algemados), caminham sob a escolta de agentes de Segurança do Fórum e da Fundação Casa. Entre os adolescentes sob escolta podem estar aqueles que foram encaminhados da Delegacia para o Fórum e os que já ingressaram no CAI da Fundação Casa.

autoridade; entende-se que aqueles que a exercitam devem se distinguir daqueles sobre os quais é exercida”.

¹¹⁰ Disponível em: https://moovitapp.com/index/pt-br/transporte_p%C3%ABlico-Forum_do_Bras-Sao_Paulo-site_25286111-242.

Acesso em: 22 dez. 2019.

Para ilustrar esse momento, a trajetória da adolescente 35 nos auxilia. A adolescente foi apreendida em flagrante, no dia 9 de setembro de 2017, por “uso falso de documentos” às 16h42, e foi apresentada à autoridade policial às 17h52; os pais, ou o responsável, não compareceram à Delegacia, como já assinalado anteriormente; o BO não registra os meios e os termos da comunicação com os pais ou responsável, o que não permite analisar sua efetividade. Essa adolescente, na Delegacia, foi ouvida na presença de um curador (policial) e encaminhada à Fundação Casa. Segundo os registros da Casa Ruth Pistori, a adolescente é acolhida às 5h10min do dia 10 de setembro de 2017.

A adolescente ficou, portanto, das 16h42 do dia 9 de setembro, às 5h10 do dia 10 de setembro de 2017 em trânsito, portanto, por 13 horas, o que nos leva a supor ter ficado sem alimentação. Retomamos o caso da adolescente 35 mais adiante.

3.5 PROCESSO DE APURAÇÃO DO ATO INFRACIONAL: FASE MINISTERIAL/OITIVA INFORMAL (ARTS. 179 A 180 DO ECA)

Os termos da oitiva informal não constaram dos processos. Entretanto, verificou-se que foram expedidas notificações em 70% dos processos, com no mínimo 30 dias de antecedência da data para a realização da oitiva informal.

A pauta das oitivas informais prioriza a atenção ao adolescente que está sob custódia; logo, o/a adolescente em situação de liberdade pode ficar até 30 dias aguardando a realização da oitiva informal. Verificou-se, ainda, que as notificações expedidas tinham o mesmo texto, sugerindo que as oitivas são marcadas para o mesmo horário, às 14 horas, nas dependências do Fórum do Brás.

A oitiva informal é procedimento privativo do representante do Ministério Público, previsto no art. 179 do ECA e direito do adolescente (inciso V, art.111). Sua natureza é administrativa, não contraditória e consiste na oitiva do adolescente acompanhado de

pais ou responsável, que comparecem atendendo aos termos do compromisso e responsabilidade que assinaram na Delegacia de Polícia ou por meio de notificação, expedida pela Promotoria da Infância e Juventude. No caso de adolescente com apreensão mantida, sua participação é “compulsória”, contudo, é reservado a ele o direito ao silêncio (permanecer calado) (art. 5º, LXIII e LXIV, CF e 106, Parágrafo único, ECA), direito que se estende ao adolescente em estado de liberdade, bem como o direito de não se auto-acusar e não ser obrigado a produzir prova contra si mesmo, ou a concorrer para que outrem o faça.

Do ponto de vista da proteção jurídica, a não realização pela ausência, ou silêncio do adolescente, não é considerado “um defeito” no processo; por ser um momento não contraditório, em regra, a presença de defesa técnica por meio do advogado ou defensor público é facultativa. Razão pela qual considera-se desarrazoado o disposto no Parágrafo Único do art. 179 do ECA: “Em caso de não apresentação, o representante do MP notificará os pais ou responsável para apresentação do adolescente, podendo requisitar o concurso das polícias civil e militar”, tendo em vista que a oitiva informal não se constitui como condição de procedibilidade da representação. No mesmo sentido decidiu o Superior Tribunal de Justiça (STJ) no HC 109.242/SP; e HC 349.147/RJ.

Em sentido oposto é o entendimento da deputada Luiza Erundina, que apresentou o PL 5.876/2013¹¹¹, para acrescentar parágrafo no art. 179 para tornar obrigatória a presença de defesa técnica na oitiva informal. Mas, ainda assim, qual seria o papel da oitiva informal, um contraditório sem juiz?

O ECA (art. 180) prevê que, após o momento para a realização da oitiva informal, o representante do MP poderá promover o

¹¹¹ O PL está em trâmite. Em 2015, foi analisado pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Câmara Federal, pelo relator, deputado Marcos Rogério (PDT/RO) que votou pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa e, no mérito, pela Rejeição do PL 5.876/2013.

arquivamento dos autos; conceder remissão; e representar a autoridade judiciária para a aplicação de medida socioeducativa.

Neste estudo, ao examinar os processos, verificou-se que o representante do MP representou ao juiz, para aplicação de medida socioeducativa **em todos os casos**. A representação foi apresentada em petição escrita, com um breve resumo dos fatos e a classificação da conduta descrita como ato infracional e requerimentos para oitiva de testemunhas e vítimas. Como já salientado, o ato infracional de maior incidência foi a conduta descrita como “tráfico de drogas”, dado que faz supor que a presença de testemunha é fundamental para amparar o pedido de aplicação de medida socioeducativa.

Verificou-se que somente no caso da adolescente 35, que foi apreendida em 9 de setembro de 2017, foi ouvida em oitiva informal no dia 10 e representada pelo MP, que requereu a liberdade da adolescente, concedida pelo juiz no mesmo dia da oitiva informal. Em 17 de setembro de 2019, o juiz concedeu a remissão judicial, como forma de excluir o processo. Essa adolescente permaneceu 13 horas em trânsito entre o local da apreensão, a Delegacia de Polícia, o Instituto Médico Legal e a Fundação Casa. Como foi possível verificar, as situações de risco já eram conhecidas no momento do pedido de liberação da adolescente, mas o relatório da Fundação Casa, juntado ao processo, não foi observado pelo representante do MP/SP.

Nesse processo, o representante do MP/SP formulou pedidos para além da aplicação de medida socioeducativa; requereu, também a revogação da apreensão em flagrante, para a consequente liberação da adolescente, o que foi concedido pelo Juiz, no momento do recebimento da representação. Todavia, tanto no requerimento do MP, como na decisão do Juiz deixaram de analisar o relatório juntado no processo de apuração de ato infracional pela Fundação Casa.

Nesse relatório, constou o registro dos dados pessoais da adolescente, data de nascimento, filiação e, no caso, na linha reservada ao preenchimento com o nome do pai, constou a sigla N/C. No campo endereço, foi indicado uma cidade no Estado de

Minas Gerais; no campo situação escolar, a informação é que a adolescente interrompeu os estudos na 7ª série; no campo situação de saúde, tem a informação de que a adolescente refere ser usuária de drogas (tabaco) e que fez tratamento, por três meses, contra a síndrome do pânico e consta uma expressão escrita: “nega gestação”; no campo sobre a situação de trabalho, há informação de que a adolescente trabalha como repositora em supermercado; no campo reservado às impressões técnicas, é relatado que a adolescente é “primária [...] que está em São Paulo há dois meses, residindo com uma amiga [...] que está *fora* de casa há um ano [...] sempre fala com a avó e genitora por telefone”.

Não havia informações, no processo, sobre medidas de proteção requeridas pelo representante do MP, ou aplicadas de ofício pelo juiz, mesmo diante de várias informações constantes no Relatório Inicial da Fundação Casa, como: a mãe é residente em outro Estado, ou seja, seria o caso de aplicação de medida de proteção de acolhimento institucional; a adolescente declarou ter interrompido os estudos na 7ª série; declarou ter síndrome do pânico; mas todas essas necessidades não foram observadas.

A adolescente só foi entregue à mãe no dia 13 de setembro de 2017. Isso porque, segundo consta de ofício da Fundação Casa juntado aos autos, *in verbis*:

Em atenção a Decisão – Ofício s/nº - Vara Plantão – Foro Plantão – Capital datado de 10/09/2017 e recebido por este Centro na mesma data, através do qual foi determinada a liberação da adolescente fulana de tal, PT nº [...], aos responsáveis legais, informamos que até este momento a mesma não foi entregue tendo em vista o que segue. Conforme apontado em Relatório Inicial, a adolescente refere que se encontra há um ano longe de casa da família, sendo nos últimos 02 meses nesta Capital, com uma amiga maior de idade na região [...]. Sua genitora e irmãos residem em [...] de modo que realizamos contato com a Sra. [...], objetivando informá-la quanto a situação da filha e a necessidade do comparecimento de responsável com urgência neste Centro, a fim de vir buscar [...], liberada judicialmente. Contudo, a genitora nos colocou sobre a

impossibilidade de dirigir-se até esta Capital, devido dificuldade financeira.

Realizamos contatos com a rede socioassistencial do município (é anotado um número de telefone) Conselho Tutelar, Fórum e Proteção Social, com o objetivo de viabilizar a vinda da genitora a este Centro.

Em contato com a funcionária [...] do Fórum, a mesma informou-nos que constam processos referente a adolescente com medidas protetivas.

A genitora referiu que estava à procura da filha, desconhecendo seu paradeiro.

Orientamos então, a Sra. [...] a dirigir-se até o Conselho Tutelar da cidade, porém, a mesma informou-nos que sua residência está localizada em área rural, de modo que não havia condições por ser muito distante.

A referida senhora compareceu ao Cras [...] para solicitar auxílio para resolver a questão do transporte para buscar a fila.

Assim a Sra. [...] nos informou que partiria em 12/09/2017 com destino a esta Capital para buscar a filha, utilizando transporte oferecido pelo Cras de [...].

Realizamos contato com o referido Cras, de modo que confirmamos a informação dada pela genitora, sendo a previsão de chegada neste Centro ainda nesta data.

Nesse processo, ainda, a oitiva da adolescente em audiência foi transferida ao Juiz da VEIJ-TJSP (deprecante)¹¹² na cidade de [...] Estado de Minas Gerais, mas a adolescente não compareceu. O Juiz de Minas Gerais (deprecado)¹¹³ informou ao Juiz da Veij-SP que o oficial de justiça, ao diligenciar ao endereço indicado, foi informado de que a adolescente não residia mais naquele endereço.

¹¹² Deprecante é o juiz da comarca por onde tramita um processo e que, nessa condição, expede carta precatória para outra comarca, a fim de que outro juiz (juiz deprecado) execute atos a serem praticados na comarca deste último: citar ou intimar o réu, ouvir testemunhas, penhorar, avaliar e prazeir bens situados em local que não o da causa.

¹¹³ Deprecado, por conseguinte, é juiz da outra comarca, a quem o juiz deprecante envia carta precatória para cumprimento dos atos processuais descritos.

Em resumo, a adolescente 35 permaneceu 738 dias, ou 2 anos e oito dias, vinculada a um processo de apuração de ato infracional, momento em que foi visto, pelas autoridades, que o ECA atribui responsabilidades e nenhuma das suas necessidades foi identificada.

Se objetivo da oitiva informal é afastar a judicialização, ao conceder remissão, isso não ocorreu nos processos em exame; salvo esse pedido de liberdade da adolescente 35, nos demais casos não havia informações que indicasse sobre outros requerimentos, para além dos procedimentos processuais cabíveis.

Nesse sentido, e sem negar os postulados do ordenamento jurídico, bem como não deixar de reconhecer a importância da instituição MP, o fato é que os estudos realizados até aqui sugerem que a oitiva informal não desenvolve função relevante, em relação aos casos em que o/a adolescente a quem se atribui a autoria de ato infracional “responde” ao processo de apuração em liberdade. Isso porque o único requerimento de expressão de garantia de direito, em favor do adolescente, foi o pedido de liberdade, formulado na petição de representação em face da adolescente 35. E que, a rigor, não é um requerimento exclusivo do MP, mas cabe à defesa técnica (defensor público ou advogado constituído), inclusive.

O STJ, no julgamento do Recurso Especial 1.605.227- SC (2016/0153554-9) da lavra do ministro Ribeiro Dantas, consignou sobre a desnecessidade da oitiva informal. Aliás, é orientação jurisprudencial estável da Corte, desde o ano de 2010.

ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE - ECA. *HABEAS CORPUS*. ATO INFRACIONAL EQUIPARADO AO CRIME DE TRÁFICO ILÍCITO DE ENTORPECENTES. AUDIÊNCIA DE OITIVA INFORMAL. ART. 179 DO ECA. AUSÊNCIA DE DEFESA TÉCNICA. NULIDADE. PROCEDIMENTO EXTRAJUDICIAL. SUBMISSÃO AOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. DESNECESSIDADE. CONSTRANGIMENTO ILEGAL NÃO-CONFIGURADO. ORDEM DENEGADA. ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE – ECA, 179, ECA 1. A audiência de oitiva informal tem natureza de procedimento

administrativo, que antecede a fase judicial, oportunidade em que o membro do Ministério Público, diante da notícia da prática de um ato infracional pelo menor, reunirá elementos de convicção suficientes para decidir acerca da conveniência da representação, do oferecimento da proposta de remissão ou do pedido de arquivamento do processo. Por se tratar de procedimento extrajudicial, não está submetido aos princípios do contraditório e da ampla defesa.2. Ordem denegada. (HC 109242 SP 2008/0136513-7, Relator: Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, Data de Julgamento: 04/03/2010, T5 - QUINTA TURMA, Data de Publicação: DJe 05/04/2010)

AGRAVO REGIMENTAL EM *HABEAS CORPUS*. ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. 1. AUSÊNCIA DE OITIVA INFORMAL. NULIDADE. INEXISTÊNCIA. CONSTRANGIMENTO ILEGAL NÃO EVIDENCIADO. 2. AUSÊNCIA DE INTERESSE DE AGIR. ATOS INFRACIONAIS DISTINTOS. IMPOSSIBILIDADE DE UNIFICAÇÃO. 3. RECURSO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. De acordo com a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, a oitiva informal do adolescente, ato de natureza extrajudicial, não é pressuposto para o oferecimento da representação, servindo apenas para auxiliar o representante do Ministério Público a decidir sobre a necessidade ou não da instauração da ação socioeducativa, nos termos do art. 180 da Lei n. 8.069/90. Precedentes.2. Atos infracionais distintos não acarretam a cumulação de internação ou a extinção de um feito em decorrência de condenação em outros, sendo o prazo de 3 (três) anos previsto no art. 121, § 3º, da Lei n. 8.069/1990, contado isoladamente para cada medida de internação aplicada. Precedentes.3. Agravo regimental a que se nega provimento.1808.069121, § 3º 8.069 (Ag Rg no HC 244399 SP 2012/0113242-0, Relator: Ministro MARCO AURÉLIO BELLIZZE, Data de Julgamento: 27/11/2012, T5 - QUINTA TURMA, Data de Publicação: DJe 04/12/2012)

Nesse sentido, a oitiva informal precisa ter significado ou se “reinventar”, porque se constituiu, neste estudo, como mero termo de declarações, que, além de não poder servir de prova contra o/a próprio/a adolescente, é cansativo e confuso a ele/a e à sua família;

talvez, a oitiva informal faça sentido nas situações de adolescente sob custódia, porque, no caso de adolescente em liberdade, não se constituiu, ao menos nos processos examinados, como um instituto de defesa de direitos nos termos do almejado pelo ECA.

Outro aspecto importante, na atuação do representante do MP, que chama a atenção, do ponto de vista protetivo, é a inobservância, pelo representante do MP, das informações, ainda que incipientes, que constam do BO, que aliás, foi a fonte principal de informação para a formação do seu livre convencimento. Nos processos examinados, verificou-se que a fundamentação da *petição* da representação se fundamentou exclusivamente nas informações constantes do BO.

Aliás, o BO é de uma precariedade, em relação ao registro de informações; é uma adaptação na forma e prática do procedimento referente ao processo penal, que, ao atender ao adolescente, deixa de registrar dados importantes, sobre as situações de proteção/desproteção vivenciadas pelo sujeito, já no momento da apreensão em flagrante. O nível de escolaridade, por exemplo, quando registrado, utiliza-se dos termos *1º e 2º graus*, que é incompatível com o art. 21 da LDBEN, que prevê, como *níveis de educação escolar* - a **básica**, que é formada pela educação infantil, o *ensino fundamental* e *ensino médio*, além da educação superior.

Essas inconsistências nas informações relativas à escolaridade do adolescente, reforça a premissa, apontada no Capítulo 1, de que, ao percorrer as situações de proteção/desproteção social, na história social da adolescência brasileira, supôs a existência de um movimento de retroalimentação de **apatia** e **oposição**, em relação ao/à adolescente e, notadamente, ao/à adolescente a quem se atribui a autoria de ato infracional. Especificamente, nesse ponto, nota-se, por um lado, a inércia da SSP em compatibilizar os registros do BO com a norma vigente, por outro lado, verifica-se que, desde a Emenda Constitucional (EC) 59/2009, que alterou o art. 208 da CF/1988, para determinar que “a educação básica é obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de

idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria”.

Razão pela qual é inaceitável que os dados dos adolescentes não sejam devidamente coletados e se verificada situação de ameaça ou violação de direito, os órgãos de segurança pública, como órgão do SGDCA, incumbido da defesa de direitos de criança e adolescente, conforme prevê o inciso V, do art. 7º da Resolução Conanda 113/2006¹¹⁴, determina que o Delegado de Polícia proceda a comunicação aos órgãos competentes, como, por exemplo, ao CT (art.136, ECA); ao Juiz da Infância e Juventude (art. 148, ECA); e ao representante do MP (art. 201, ECA).

Nesse contexto, é de se supor que o representante do MP deixou de cumprir com seus deveres funcional e institucional, na defesa do direito individual do adolescente, bem como a defesa dos direitos difusos (arts. 200/201, ECA). Mazzilli (1992, p. 2), no artigo O Ministério Público no Estatuto da Criança e do Adolescente¹¹⁵ consignou que:

Como os direitos e interesses ligados à proteção da criança e do adolescente sempre têm caráter social ou indisponível, consequentemente não se pode excluir a iniciativa ou a intervenção ministerial em qualquer feito judicial em que se discutam esses interesses. Assim, tanto interesse social ou interesses individuais indisponíveis ligados à proteção da criança e do adolescente merecem tutela pelo Ministério Público; o mesmo se diga dos interesses individuais homogêneos, coletivos ou difusos ligados à infância e à juventude.

No mesmo sentido é a informação constante do portal da Instituição¹¹⁶, *in verbis*:

¹¹⁴ Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e o fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente.

¹¹⁵ Disponível em: <http://mazzilli.com.br/pages/artigos/mpnoeca.pdf>. Acesso em: 11 dez. 2019.

¹¹⁶ Disponível em : http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/infanciahome_c/Atua%C3%A7%C3%A3o%20do%20Minist%C3%A9rio%20P%C3%ABlico.pdf.

O Ministério Público atua na área da infância e juventude com a **finalidade de garantir a defesa dos direitos de crianças e adolescentes, sujeitos de direitos**, conforme expressa previsão da Constituição Federal. O Promotor de Justiça da infância e juventude atua basicamente em três esferas: a) adolescentes em conflito com a lei (atos infracionais); b) situações de risco e processos de guarda, tutela e adoção; c) defesa de interesses metaindividuais. Duas são as principais formas de atuação do Promotor de Justiça da infância e juventude: atuação administrativa e judicial. Na esfera administrativa o Promotor de Justiça cobra do Poder Público a implementação de políticas públicas voltadas à garantia dos direitos de crianças e adolescentes nas áreas educacional, saúde, assistência social, etc. Expede recomendações, realiza visitas de inspeção, fiscaliza entidades governamentais e não governamentais e a regular

Acesso em: 11 dez. 2019. Ressalta-se também que o art. 294 do Manual de Atuação Funcional dos Promotores de Justiça do Estado de São Paulo (2010) prevê deveres aos membros, dentre outros, os seguintes: i – comunicar a assunção do cargo, por ofício, ao Presidente do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e aos membros do Conselho Tutelar; ii – inteirar-se da legislação municipal relacionada ao Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente e ao Conselho Tutelar, bem como das deliberações tomadas pelo primeiro quanto às políticas públicas do Município para a área; iii – promover as medidas cabíveis no caso de inadequação da legislação municipal aos ditames da Lei n. 8.069/1990, das Constituições da República e do Estado, bem como das resoluções do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - Conanda; iv – velar para que a lei municipal assegure a paridade entre os representantes da sociedade civil e os do poder público municipal no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e a efetiva representatividade dos mandatários da coletividade; v – zelar para que a lei municipal, quanto à forma de escolha dos conselheiros tutelares, garanta efetiva representatividade dos eleitos; vi – velar para que as deliberações do Conselho Tutelar sejam colegiadas, adotando as medidas cabíveis para assegurar que esse órgão funcione com o número legal de integrantes; vii – zelar pelo respeito à autonomia das decisões do Conselho Tutelar, colaborando para o bom desempenho das funções exercidas por esse órgão; viii – organizar e manter em arquivo a legislação municipal relativa ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, ao Conselho Tutelar e ao Fundo Municipal, bem como as deliberações do Conselho Municipal relacionadas à política de atendimento e ao processo de escolha dos representantes da sociedade civil ou dos conselheiros tutelares.

aplicação dos recursos do Fundo dos Direitos das Crianças e Adolescentes. Na área judicial promove ações civis para a tutela de tais direitos (grifos nossos).

Em termos de metódica estatutária, a doutrina da proteção integral incorporou, na pauta do direito da criança e do adolescente, a proteção social, aliada à proteção processual com as respectivas seguranças que delas decorrem (ampla defesa, contraditório, convivência, convívio, acolhida, etc.).

Em outros termos, o direito da criança e do adolescente assumiu como polo metodológico central, em relação à responsabilização do adolescente aos princípios do Sinase que objetiva, entre outros, o desenvolvimento de prática socioeducativa sustentada nos princípios da proteção integral e de direitos humanos.

3.6 O PROCESSO DE APURAÇÃO DO ATO INFRACIONAL NA FASE JUDICIAL (ARTIGOS. 183 E 190 DO ECA)

Oferecida a representação, o juiz designará audiência de apresentação do adolescente, decidindo, desde logo, sobre a decretação ou manutenção da internação, nos limites do art. 184, combinado com art.108 do ECA. Os termos da decisão que recebeu a representação eram como um mantra, se repetiam (Quadro 6)

Quadro 6 - Reprodução do modelo do TJ/SP quanto aos Termos da Decisão Judicial que recebe a Representação (2019)

- | |
|---|
| <p>1. Presentes os requisitos do art. 182, ECA, em especial havendo prova da materialidade do fato e indícios de autoria pelo(s) adolescente(s) [adolescente de tal], recebo a representação e designo audiência de apresentação para 07/02/2019 às 13:30h (art. 184, ECA).</p> <p>1.1. Cientifique(m)-se o(s) Representado(s), seus pais e/ou responsáveis, para comparecem à audiência, podendo vir</p> |
|---|

acompanhados de advogado, quando serão ouvidos o(s) adolescente(s) e seus pais e/ou responsáveis (arts. 184, § 1º, e 186, *caput*, ECA).

1.1.1. Nomeio a Defensoria Pública para atuar na defesa do(s) adolescente(s), devendo apresentar defesa prévia e rol de testemunhas, no prazo de 03 (três) dias da realização da audiência de apresentação (art. 186, § 3º, ECA).

1.2. Não sendo localizados os pais ou responsáveis, nomeio desde logo como curador especial do(s) adolescente(s) o(s) defensor(es) nomeado(s) (art. 184, § 2º, ECA).

1.3. Não localizado(s) o(s) adolescente(s), determino desde logo a expedição de mandado(s) de busca e apreensão e o sobrestamento do feito até sua localização (art. 184, §3º, ECA).

1.4. Estando o(s) adolescente(s) internado(s), requisite(s)-se sua (s) apresentação à entidade responsável (art. 184, § 4º, ECA).

2. Observe-se o segredo de justiça (art. 206, ECA).

3. Atenda-se, no mais, o requerido pelo Ministério Público.

4. Serve a presente decisão como mandado e ofício.

5. Intimem-se e realizem-se as demais diligências necessárias.

Fonte: Processo de apuração de ato infracional 1501014-70.2018.8.26.0015

Em 93% das decisões, o juiz recebeu a representação nos termos do Quadro 6, somente deliberando em designar data e hora para a realização da audiência de apresentação e atender aos pleitos do representante do MP, com exceção, nos processos dos adolescentes 3 e 25, respectivamente, nesses termos:

Excepcionalmente, deixo de decretar a internação provisória pois, por ora, a referida medida não se apresenta imperiosa (art. 108, § único, do ECA), devendo o adolescente responder ao presente procedimento em liberdade, sem prejuízo de eventual aplicação de medida socioeducativa ao final. Com efeito, o adolescente [...], tem respaldo familiar e tem endereço fixo, não demonstrando estar inserido no meio infracional. Designo audiência de instrução, debates e julgamento para o dia [...], promovendo-se o necessário. Publicada em audiência. Saem os presentes intimados (Processo nº 0007510-29.2017.8.26.0015).

Em que pese o entendimento do Ministério Público, não é o caso de decretação da internação provisória do adolescente, tendo em vista que não se trata de crime cometido com violência ou grave ameaça, não havendo indicativos suficientes nos autos de que o menor irá obstruir a instrução processual (Processo nº 0007224-51.2017.8.26.0015).

Essa decisão, embora tenha garantido o direito do adolescente de permanecer em liberdade, no curso do processo de apuração de ato infracional, deixou de observar a necessidade e o estabelecimento de medida de proteção, visando a superar as expressões de proteção/desproteção social, inerentes ao próprio momento da sua vida, além, dos riscos que envolve toda a dinâmica do ato infracional.

Nos processos dos adolescentes 14 e 16, o Juiz deliberou para o estabelecimento de medida de proteção (Quadros 7 e 8). Nesses dois processos, foram expedidos ofícios à Diretoria de Ensino e ao Centro de Atendimento Psicossocial (CAPS).

Quadro 7 – Adolescente 14- síntese dos Termos da Decisão Judicial que estabelece medidas de proteção

Adolescente, morador da zona sul, faixa etária entre 15/17 anos de idade, com ensino médio incompleto, apreendido por Policiais Militares em 06/12/2018, processado pela autoria de ato infracional análogo ao crime de tráfico de drogas. É liberado sob termo de compromisso e responsabilidade ao pai. Ausente na oitiva informal agendada para 24/01/2019, mesma data do oferecimento e recebimento da petição de Representação, que determina o estabelecimento de medida de proteção, consistente na inclusão em programa para tratamento toxicômanos (inc. V, art.101, ECA). É expedido ofício ao CAPS Infantil Campo Limpo. O adolescente é ouvido em audiência de apresentação em 24/07/2019 e em 23/09/2019 em audiência em continuação. É concedida a remissão como forma de extinção do processo acumulada com a medida socioeducativa de reparação do dano, consistente no recolhimento de R\$ 51,00 valor referente ao apreendido.

Nos termos da audiência em continuação não constou qualquer menção das partes (adolescente/Defensor Público/Ministério Público) sobre o cumprimento da medida de proteção, anteriormente estabelecido, bem como, não constou dos autos, a juntada de ofício resposta do CAPS Infantil Campo Limpo.

Fonte: Processo de apuração de ato infracional nº 1501014-70.2018.8.26.0015.

O adolescente permaneceu por 291 dias vinculado a esse processo de apuração de ato infracional, todavia, por falta de informação no processo, não foi possível verificar se a medida de proteção estabelecida foi cumprida.

Quadro 8 – Adolescente 16- síntese dos Termos da Decisão Judicial que estabelece medidas de proteção

Adolescente, morador da zona leste, faixa etária entre 15/17 anos de idade, com ensino fundamental incompleto, apreendido por Policiais Militares, em 30/11/2018, processado para lhe atribuir a autoria de ato infracional análogo ao crime de furto. É liberado pelo Delegado de Polícia, mediante termo de compromisso e responsabilidade à irmã. Comparece a oitiva informal, em 03/12/2018, data do recebimento da apresentação, que estabelece as medidas de proteção constantes dos incisos III e IV do art. 101 ECA, com a expedição de ofício à Diretoria de Ensino e ao Caps II - Itaim Paulista em 04/12/2018. Em 12/12/2018 é juntado aos autos ofício da Diretoria de Ensino, informando ao juízo que disponibilizou vaga ao adolescente e que a unidade de ensino ficava a 1,1 Km da residência dele. Em 07/01/2019 é juntado aos autos ofício da Coordenadoria Regional de Saúde Leste, informando ao juízo que a equipe de busca ativa realizou visita domiciliar, visando sensibilizar o adolescente a aderir ao tratamento disponibilizado. A audiência em continuação foi designada para 14/10/2019.

Fonte: Processo de apuração de ato infracional nº 1500864-89.2018.8.26.0015.

Esse processo foi distribuído em 30 de novembro de 2018 e em 3 de dezembro de 2018, ou seja, em quatro dias o adolescente é percebido em suas necessidades de proteção,

concomitantemente com o andamento processual. Entre a data da distribuição e nosso acesso ao processo, apurou-se que já tramitava por 297 dias e com base na data designada para a realização da audiência em continuação, seriam contabilizados 318 dias. Em que pese o transcurso de 9 meses, na apuração do ato infracional, o adolescente permaneceu, nesse período, com medidas de proteção estabelecidas.

Além do mais, sem, no entanto, entrar na discussão de mérito sobre os fundamentos autorizadores da internação provisória, e longe de defender esse instituto, mas, ao correlacionar a **existência de patamares**, no curso do processo de apuração de ato infracional, que permitem auferir sobre a necessidade de determinar a imposição dessa medida, não há, por outro lado, patamares que permitam identificar na proteção/desproteção os riscos sociais do adolescente, nos termos do inciso III, do art. 98, que justifiquem o estabelecimento de medidas de proteção, antes da sentença, a fim de atender ao **princípio da intervenção precoce**, que determina que a intervenção das autoridades competentes deve ser efetuada logo que a situação de perigo seja conhecida, nos termos do inciso VI do art. 100 do ECA.

Em outras palavras, se é possível considerar que a internação provisória é uma tutela preventiva com o objetivo de **garantir a segurança pessoal do adolescente** sob a justificativa de prevenir a ocorrência de um dano irreparável ou de difícil reparação, durante o tempo em que o adolescente é submetido ao processo de apuração de ato infracional ou por até no máximo 45 dias. **No mesmo sentido, há a necessidade de tutela preventiva de proteção com o objetivo de assegurar ao adolescente seu direito a proteção “integral/social” e as seguranças sociais que delas decorrem.**

3.7 O PROCESSO DE APURAÇÃO DO ATO INFRACIONAL NA FASE JUDICIAL: AUDIÊNCIA DE APRESENTAÇÃO E AUDIÊNCIA EM CONTINUAÇÃO (ARTS. 186 A 190 DO ECA)

Comparecendo, o adolescente, seus pais, ou o responsável, a autoridade judiciária procederá, na audiência de apresentação, à oitiva dos sujeitos, podendo solicitar opinião de profissional qualificado (art. 186, ECA).

Dos processos examinados, verificou-se a ausência do adolescente em 70% das audiências de apresentação; nesses casos, ao relacionar esses dados com os dados relativos ao cumprimento das notificações por oficial de justiça, identificou-se que, em 23 processos, o profissional não efetivou o cumprimento da notificação, sob a justificativa de que o adolescente não residia no endereço indicado no mandado de notificação. Transcreve-se abaixo o certificado para exemplificar.

CERTIFICO eu, Oficial de Justiça, que em cumprimento ao mandado nº tal, dirigi-me à Rua tal, onde DEIXEI DE NOTIFICAR o adolescente por não haver localizado o endereço indicado, sendo ele desconhecido nas proximidades, estando, portanto, em lugar incerto e não sabido. Devolvo o presente para os devidos fins. O referido é verdade e dou fé. São Paulo, data.

O oficial de justiça junta ao processo o certificado de que cumpriu o mandado, e, após, o Juiz *abre vista* ao representante do MP para que se manifeste sobre o teor da certidão juntada. Nesse item, apurou-se que o representante do MP requereu na totalidade dos processos, nessa situação, a expedição de mandado de busca e apreensão, enquanto a defesa exercida, em 99% dos processos, por Defensor Público, requereu a reiteração do mandado de notificação e expedição de ofício à Secretaria Municipal de Educação (SME), com o objetivo de se obter “atualização” do endereço do/a adolescente. Infere-se, aqui, se o defensor público conhece o

Sistema de Informações para a Infância e Adolescência (Sipia)¹¹⁷ e o Cadastro Único¹¹⁸, que podem se constituir como fonte de informação sobre adolescente. Infere-se, ainda, sobre a possibilidade de o Sipia ainda não estar implantado na cidade de São Paulo; nesse caso, é demanda de defesa de direitos difusos (MOTAURI, 2008) nos quais a Defensoria Pública e o Ministério Público são legitimados a requerer a instalação e pleno funcionamento de todo e qualquer política pública relacionada à defesa de direitos da criança e do adolescente (art. 208, ECA e Lei 7.347/1985).

Nesse ponto, em relação ao requerimento postulado pela Defensoria Pública, é importante insistir na reiteração do mandado de notificação, em detrimento da expedição do mandado de busca e apreensão, isso porque seu cumprimento é efetivado por agentes da Segurança Pública, pelos modos como se efetiva a captura/apreensão; situação como já assinalado, que tem alto potencial de expressar situações de violações de direitos. Entretanto, em relação ao pleito para requerer a expedição de ofício à SME, parece ser desarrozoado e sem observar a realidade dos processos, tendo em vista as incipientes informações sobre a escolaridade do adolescente registrado no BO (Tabela 16).

É importante pontuar que, somente na realização da audiência é que se verificou a atuação da Defensoria Pública, com pleitos dessa natureza, e se identificou manifestação em sede de alegações finais, com pleito que defende que o adolescente seja visto no processo **como parte com prerrogativas de sujeito de direitos**, como, por exemplo, o processo do adolescente 3, nesses termos:

¹¹⁷ O Sipia é um sistema nacional de registro e tratamento de informações sobre a garantia e defesa dos direitos fundamentais preconizados ECA. Esses registros são realizados, prioritariamente, pelos Conselhos Tutelares; os dados são agregados em níveis municipal, estadual e nacional. Pelo Comunicado 15, de 17/10/2019, esse sistema passa por constantes atualizações. (Disponível em: <https://www.sipia.gov.br/>. Acesso em: 8 nov. 2019).

¹¹⁸ O Cadastro Único está regulamentado pelo Decreto 6.135, de 26 de junho de 2007.

Pela Defensoria Pública é dito em alegações finais: “Ora, a palavra do adolescente deve ser considerada como um meio de prova a seu favor. A palavra dos jovens cidadãos é totalmente descartada pela Justiça Especializada, desvirtuando totalmente os objetivos encartados na Constituição Federal. O adolescente é tratado como um não-cidadão que, ao negar seu envolvimento no ato infracional, não é visto como um potencial inocente, mas, invariavelmente, interpretado como alguém desprovido de crítica quanto ao ato supostamente praticado”. Pedido: Por todo o exposto, requer-se a improcedência da ação. Subsidiariamente, seja aplicada medida em meio aberto (Processo nº 0007510-29.2017.8.26.0015).

Todavia, não se verificou essa mesma intensidade em relação à **defesa das prerrogativas do adolescente como sujeito social** em risco, potencializada pelas circunstâncias fáticas e processuais, no trajeto socioeducativo.

Das decisões e dos termos processuais disponíveis para consulta e analisados nesta pesquisa, entre os dias 23 de setembro de 2019 a 11 de outubro de 2019, verificou-se que 67,5% dos processos **foram sentenciados**.

Em 50% dessas sentenças, o Juiz concedeu ao adolescente a remissão, como forma de exclusão do processo, ou seja, foi julgado extinto sem o exame do mérito (art. 188, ECA); em 19%, concedeu remissão como forma de exclusão do processo cumulada com a MSE de reparação de danos (art.116, ECA), essa reparação de danos consistiu em reverter o dinheiro, em tese, sem origem lícita, apreendido com o adolescente, nos processos de apuração do ato infracional, análogo ao crime de tráfico de drogas, em favor do Fundo Nacional Antidrogas (Funad) que é gerido pela Senad do Ministério da Justiça (MJ); em 11% dos processos, o juiz aplicou MSE em regime de Semiliberdade por prazo indeterminado (art. 120, ECA); em 7%, o Juiz aplicou MSE em regime de Internação (art.121, ECA); em 7%, aplicou MSE em regime de Liberdade Assistida; em 4%, a concessão da remissão foi cumulada com MSE de advertência (art. 115, ECA).

O processo de apuração de ato infracional continua em tramitação em 32,5% dos processos, nesses, 62% aguardam a realização de audiência na data designada; em 31%, os adolescentes têm expedido a seu desfavor o mandado de busca e apreensão; e, em 7%, o processo encontrava-se, ao tempo da coleta de dados, com prazo para a juntada de alegações finais.

Nessa fase judicial, verificou-se que a sentença se constituiu como resultado automático da aplicação dos aspectos estritamente processuais contidos nos artigos 171 a 190 do ECA e não resultante do exercício de cognição do juiz, voltado para a garantia de proteção integral e não é de qualquer Juiz; trata-se de justiça especializada, com Juiz que atua, especificamente, com processos de apuração de ato infracional perante uma das seis Veijs da cidade de São Paulo.

E, por fim, é importante frisar que o ECA, ao atribuir diferentes responsabilidades a diferentes agentes públicos, não operou a chamada fundamentação *per relacione*, que significa dizer que o agente está autorizado a fundamentar a sua decisão a partir da decisão anterior, sem fazer análise consubstanciada na legalidade e na proteção, como se verificou nos processos de apuração de ato infracional, uma sucessão de fundamentações, oriundas dos registros do BO.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Elementos conclusivos sobre a trajetória do processo institucional de apuração do ato infracional, e o sujeito de direitos adolescente em São Paulo

A tese que orienta este estudo considera que os atos processuais - que permeiam o hiato de tempo em que ocorre a apuração de autoria de ato infracional atribuída a adolescente - devem garantir o direito de proteção ao/à adolescente, conforme determina o ECA, sobretudo pela situação de risco por ele vivenciada. A apuração de ato infracional, assim como todo o processo direcionado ao/à adolescente a quem se atribui a autoria de ato infracional, deve pautar-se pelos princípios protetivo e socioeducativo, procedendo a ruptura com procedimentos dirigidos ao adolescente que estejam assentados em responsabilização similar à de um adulto.

O conteúdo desenvolvido nos três capítulos voltou-se a identificar e analisar o conjunto de procedimentos que envolvem o/a adolescente, a quem é atribuída a responsabilidade por ato infracional, pelos agentes institucionais do Estado, desde o momento de sua apreensão, até o encerramento do processo judicial que o individualiza; devem garantir o direito de proteção ao/à adolescente, conforme determina o ECA, sobretudo pela situação de risco por ele vivenciada.

A preocupação das instituições e dos agentes estatais, na apuração do ato infracional, demonstra estar centralizada em formalidades legais do processo. A progressão de atos sequentes do sistema de justiça, de modo geral, funciona eficazmente, operando como uma “linha de produção”.

O ponto de partida, ou inicial, ocorre no momento da apreensão/captura do adolescente realizada, em regra, pelos agentes da PM; seguida da lavratura do auto de apreensão pela

autoridade policial e da custódia do adolescente. Neste momento, o andamento processual permite que o adolescente seja liberado pela autoridade policial para retorno com seus pais, ou responsável, mediante assinatura do TCR firmado por seus responsáveis e apresentar ao Promotor, representante do MP. O adolescente não liberado passa, também, pela formalidade da oitiva informal. Após a oitiva informal, com a representação do MP/SP, que, por escrito, apresenta um resumo dos fatos e detalhes que fundamentam seu requerimento dirigido ao juiz, para submeter o/a adolescente ao processo judicial que tramita perante uma das seis Veijs; aplicação de medida socioeducativa, após a apuração por meio de audiências de apresentação e de instrução; debates e julgamento, até chegar à sentença da aplicação de MSE.

Essa sequência, em que o processo tem seus passos como uma linha de produção, é centralizada em formalidades legais, que vão servir de instrução legal do processo, mas que, ao mesmo tempo, tornam invisível a pessoa do/a adolescente, “ser” em desenvolvimento e sujeito de direitos principal desse processo. O mesmo ocorre com seus pais, ou responsável. Essa invisibilidade do indivíduo, sujeito de direitos, torna irrelevantes os direitos que, durante o processo, a eles devem ser assegurados e que integram o direito-garantia à proteção “integral/social”.

Desses direitos, destacam-se o art. 227, da CF/1988 e o art. 4º do ECA que podem estar sendo objeto de demanda, no momento da apreensão, e no curso da apuração do ato infracional, mas que não são priorizados nessas circunstâncias, porque, afinal, o que importa é o processo.

O período jurídico-policial ao qual é submetido o adolescente, durante o processo de apuração, não possui, pela forma de gestão jurídico-policial adotada na cidade de São Paulo, vínculos socioeducativos e protetivos exigidos como essenciais durante a aplicação de MSE. A ausência, na capital do Estado de São Paulo, de Delegacia Especializada em Infância e Juventude é um fator fundamental que vem impedindo o preparo de pessoal, dos agentes que lidam com um adolescente. As instalações das 94

Delegacias de Polícia comuns especializadas para a relação com adultos não se mostram adequadas à especificidade da situação de um adolescente. É sabido que 27 Delegacias funcionam na modalidade plantão, assim, ocorre um gasto de horas em trajetos com o adolescente no interior de viaturas. Nesse caso, as garantias de proteção ao/a adolescente são reduzidas.

A singularidade do direito ao adolescente, a quem se atribui a autoria de ato infracional, demanda atenção integrada, com designação de agentes de órgãos públicos especializados, e/ou privados, atuando com direção social capaz de assegurar procedimentos socioeducativos e protetivos aplicados desde o primeiro contato com o adolescente. A integração operacional e especializada desses agentes tende a melhor responder à complexidade da atenção. Em 2003, quando da municipalização das medidas socioeducativas, foram implantadas três de cinco unidades nas grandes regiões da cidade para receber de forma integrada o adolescente.¹¹⁹

A partir de 2005, essa iniciativa não teve continuidade e a cidade de São Paulo não contou, ou conta, com iniciativas em funcionamento, como um NAI, já existentes em cidades do interior do Estado.

A atenção integrada, aqui referida, está prevista no inciso V, do art. 88 do ECA e na Resolução 119/2006 que institui o Sinase. Encontra versão prática na experiência da cidade de São Carlos/SP, sob a denominação de Núcleo de Atendimento Inicial ao adolescente, a quem se atribui a autoria de ato infracional, que contempla integração operacional de órgãos da Segurança Pública, Delegacia Especializada, do Judiciário, MP, da Defensoria, e de Assistência Social.

¹¹⁹ Esses locais receberam a nomeação de Estação Cidadania e para lá era conduzido, pelos agentes policiais, o/a adolescente a partir de sua apreensão. Esse local, uma passagem inicial para estabelecer contato com familiares e responsáveis de modo a que o/a adolescente não permaneça isolado com agentes policiais e sem proteção.

Verificou-se, portanto, e como **primeira conclusão deste estudo**, que está ocorrendo a omissão dos órgãos oficiais na cidade de São Paulo no trato do/a adolescente a quem é atribuída autoria do ato infracional, quanto a garantia de efetivas condições protetivas ao/a adolescente durante a fase policial de apreensão e apresentação do/a adolescente ao Promotor, representante do MP. Esse percurso, pré-abertura do processo judicial de apuração da responsabilidade do adolescente sobre o ato infracional, embora incida em menor período de tempo, em face de todo o percurso de apuração, é mais invisível, com menos práticas protetivas e, portanto, mais propenso a gerar agravos na desproteção social do adolescente.

Já foi afirmado, e diga-se que mais de uma vez, que a inexistência, em São Paulo, de Delegacia Especializada para atenção ao/a adolescente, e da atenção integrada por um NAI, na fase inicial de abordagem d/a adolescente por agentes institucionais acarreta um agravo de desproteção social. Provoca, ainda, um retardo na aplicação da ação socioeducativa e protetiva pela não integração, na partida, com outras políticas sociais. A espera pela sentença do Juiz, para dar início ao acompanhamento protetivo e socioeducativo, quando da execução da medida, retarda, conforme mostrado no estudo, em, no mínimo, 7 meses e no máximo de 30 meses (2 anos e meio) de espera para o adolescente receber um apoio.

Como base conceitual para afirmações voltadas para os direitos dos adolescentes e superar a concepção de “situação irregular do menor” o Capítulo primeiro desta tese se ocupou de relembrar os procedimentos administrativos discricionários em que o Delegado de Polícia não apreendia o menor em flagrante, mas o recolhia como autor de infração penal, ou com desvio de conduta. O Promotor de Justiça que não acusava, mas era um curador de menores que defendia os interesses do menor. O defensor [procurador] que atuava em conjunto com o curador e o Juiz de Menores. O Juiz que não julgava, mas verificava e definia a situação irregular e determinava seu tratamento.

Esse período, amparado no contexto do Código Mello Mattos (1927) e do Código de Menores (1979) sofreu uma ruptura de direção social com as discussões no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte. Esse foi o primeiro marco legislativo de ruptura com o entendimento de situação irregular do adolescente. Com o ECA, os direitos fundamentais da criança e do adolescente tomaram forma legal e passaram a atender a singularidade dos seus sujeitos, criança - pessoa de 0 a 12 anos incompletos - e adolescente -pessoa entre 12 e 18 anos de idade - (art. 2º) e a identidade dos seus direitos.

O ECA descreve o processo de apuração de ato infracional nos artigos 171 a 190, indicando as etapas do processo e dos atos processuais; fazendo ressalva entre as etapas, para que os responsáveis pela condução do processo atentem e observem as garantias processuais (arts. 110 e 111) e os direitos individuais do adolescente (arts. 106 a 109).

O estudo sobre as garantias processuais constitucionais e estatutárias do/a adolescente a quem se atribui a autoria de ato infracional, são inerentes ao devido processo legal e se aplicam ao processo de apuração do ato infracional.

Nele, o/a adolescente é sujeito de direitos e essa condição impõe, aos demais sujeitos do processo (agentes da Segurança Pública; Promotor de Justiça; Juiz; Defensor Público, advogado), obrigações e compromisso com as garantias processuais e, conseqüentemente, devem observar rigorosamente esses direitos, de que são exemplos, dentre outros, a ampla defesa, o contraditório e o estado de inocência ou presunção de inocência, ou não culpabilidade, além do direito de comunicar a família.

Seguramente, ocorreu um salto qualitativo na condição do adolescente, agora como sujeito demandante de proteção, em razão de situações relacionadas e próprias, com a sua condição de “ser” em desenvolvimento e não devido à situação irregular. Todavia, há que se verificar se, de fato, esse salto tem assentamento real ou se permanece na altura dos desejos e normas.

Ao examinar o caminhar do ECA, em seus 30 anos, comemorados em 2020, parece ter ocorrido uma diferença entre o

alcance de direitos para as crianças e os/as adolescentes. A proteção social do/da adolescente sofre um tratamento de mitigação. Seu direito é ofertado como “prêmio” por “bom comportamento”. Verificou-se que, em situações que demandam responsabilidade do/a adolescente, ocorre um recuo da proteção. Talvez o timbre de punição ressoe mais forte, perante situações de responsabilização. Tanto é assim, que o juiz, ao aplicar medida socioeducativa, a cumula com medida de proteção - como se fossem coisas diversas.

Essas descobertas indicaram a necessidade de aprofundar a concepção de proteção social e dela como campo de política pública reflexão que tomou forma no segundo Capítulo. **A natureza da proteção social não tem qualquer identidade com a concepção de situação irregular, pois trata de situações de risco, violação de direitos, vitimizações.** Tampouco, a proteção é algo que deva ser “aplicado” como impingido, infligido. A direção da proteção social é a de garantir segurança social, sobretudo de acolhida e convivência. Dessa forma, poderão ser atendidas as condições de sobrevivência, convívio e vivências familiar e comunitária; de redução de danos e prevenção da incidência de riscos; especialmente, contando com a proteção à família para afastar a situação de risco (ou mesmo de lesão já efetivada) em que se encontra o/a adolescente submetido/a à apuração de ato infracional.

Nesse sentido, o desenvolvimento de políticas sociais públicas com direção social assentada na CF/1988 proporciona o reconhecimento social à criança e ao/a adolescente, e representa uma conquista social, após atravessar o século, com a visibilidade condicionada à definição da sua situação irregular e de serem tratadas pelas instituições, institucionalidades e agentes públicos e privados como “problema”.

A direção social de políticas sociais brasileiras pós-CF/1988 são voltadas para a universalização de direitos sociais e de cidadania. Destacam-se, nesse conjunto, a Lei 8.080/1990, que institui o SUS; a Lei 8.112/1991, que regula a Previdência Social (proteção social contributiva); a Lei 8.742/1993 (proteção social não contributiva),

que institui, no campo da Seguridade Social, o campo da Assistência Social. Essa nova perspectiva de regulação da Assistência Social como política pública estatal e direito do cidadão, foi reafirmada em detalhes pela Lei 12.435/2011, que institui, no âmbito de lei federal, o Suas. Essas políticas, que também asseguram o direito de cidadania, possuem conteúdo e operações próprias.

Fixada a premissa protetiva, como fundamento e sentido do direito da criança e do/a adolescente, passa-se ao destaque de elementos detectados pelo estudo do trajeto percorrido pelo/a adolescente a quem é atribuída autoria de ato infracional, e sua família, referentes ao **tempo**, **conteúdo** e **modos** de instrução do processo de apuração

•Sobre o tempo

Verificou-se que, na apuração de ato infracional, ocorre a difícil missão, de que o tempo gasto em procedimentos legais se equilibre para corresponder às:

- demandas da efêmera duração da adolescência;
- demandas do devido processo legal;
- demandas do devido direito-garantia às proteções integral e social.

Com base nessa constatação, torna-se difícil estabelecer a qualidade de um determinado período como razoável para a tramitação do processo de apuração de ato infracional. Mas, sem dúvida, ocupando, a adolescência, 72 meses; estando, a maioria dos adolescentes em questão, na faixa etária de 15 a 18 anos, ou 48 meses, deter a tramitação de um processo de apuração, por dois anos ou mais, mostra-se pouco ou nada razoável.

O ECA não prevê prazos objetivos para a realização dos atos, salvo a exceção do tempo máximo de 45 dias, estando o adolescente submetido a medida cautelar de internação provisória.

Ao relacionar o tempo do processo com o tempo da adolescência, não se quer apontar como solução a aceleração dos

atos e procedimentos. O valor do tempo da adolescência não está no processo, mas no contar com esse tempo para o desenvolvimento do ser humano, ou seja, o valor não está no tempo em si, mas, sim, na maturação da subjetividade do sujeito. Razão pela qual é importante consignar que esse tempo não é ordinário, mas detém o desenvolvimento contínuo do dia a dia do/a adolescente e sua família, que permanecem à disposição da justiça. Além disso, é preciso lembrar que se trata de um tempo que deve ser comprovado com o *corpo presente*: o/a adolescente precisa comparecer ao Fórum do Brás, nos dias e horários determinados, devidamente trajado/a, para não ameaçar a dignidade da justiça.

Tudo isso convoca a entender que o processo exige uma prontidão do/a adolescente e de sua família, limita sua liberdade, e exige dispêndio de recursos financeiros, condições que devem ser levadas em consideração. Para sintetizar, vale lembrar o senso comum, ao ver o oficial de justiça entregando uma notificação, logo pensa: “O que será que essa pessoa fez”; não se pensa o contrário: “O que a justiça faz com essa pessoa”.

Neste estudo, identificou-se, utilizando uma equação simples, montada com a data de apreensão e a data do último andamento processual (realização de algum ato ou a prolação da sentença), que o menor prazo de duração do processo, de 7 a 12 meses, foi identificado em 33% dos casos e o maior prazo, de 25 a 31 meses, foi identificado em 20,5% dos processos. Esses prazos nos pareceram excessivos, se considerada a própria duração da adolescência, pois esses prazos, no limite, equivalem a 43% dos 72 meses de adolescência (12 a 18 anos).

•Sobre o conteúdo das decisões

Identificou-se que em 50% dos processos foi concedida a remissão processual, como forma de excluí-los. Do ponto de vista processual, essa concessão é um meio legal, para colocar termo no processo e faz ocorrer a condição de “coisa julgada”, que, consequentemente, por um lado, desobriga o/a adolescente e sua

família de ficar à disposição da justiça, e, por outro lado, no aspecto global, significa índice positivo de produtividade da Veij.

Conclui-se que as remissões foram concedidas, para colocar termo no processo, sem nenhuma expressão de defesa de direitos, o que demonstra que a preocupação principal, das instituições e dos agentes estatais, na apuração do ato infracional, é centralizada em formalidades legais do processo e tão somente com as garantias de natureza processual, e, ainda, não exatamente em atenção ao adolescente, mas, sim e antes, ao interesse da regularidade formal do processo.

A concessão da remissão pode ser relacionada, também, com o comportamento dos sujeitos no processo. Verificou-se que 70% dos adolescentes ausentes na audiência não foram notificados, por inconsistência nos endereços; nessas situações, o representante do MP requereu a expedição de mandado de busca e apreensão, enquanto a Defensoria Pública insistiu na notificação por oficial de justiça, como meio de localizar o adolescente.

A remissão foi concebida para afastar a judicialização; não havia essa disposição no contexto do Código de Menores (1979). A remissão, assim como a oitiva informal, foram idealizadas no âmbito das discussões em torno do PL 5.172/1990, para instituir o ECA, com o objetivo de afastar a figura do Juiz solipsista, que remete, imediatamente, à figura do Juiz de Menores, por isso, o ECA posicionou o representante do MP ao lado do/a adolescente, atribuindo-lhe a possibilidade de ouvir o/a adolescente e sua família, por ocasião da oitiva informal, a fim de decidir pelo arquivamento do processo ou conceder a remissão; todavia, a decisão, por representar a autoridade judiciária para aplicação de medida socioeducativa, constituiu-se como regra. Nesse sentido, a oitiva informal, que muitas vezes é transformada em um confessorário da vida, em relação ao/a adolescente que responde ao processo de liberdade, não expressou os ideais do ECA.

Em relação àqueles que se sentam ao lado do/a adolescente, está também, e por excelência, a Defensoria Pública; todavia, sua atuação, nos termos do ECA, inicia-se na audiência de

apresentação. O ECA não prevê a obrigatoriedade da defesa técnica no acompanhamento das providências da apreensão em flagrante, bem como na oitiva informal. Assim, a Defensoria Pública, quando toma conhecimento dos termos do processo, já está “atrasada” em dois atos, ou seja, o Juiz, em tese, já conheceu os termos do BO e da representação. Aliás, a cognição fática do Juiz é inicialmente “alimentada” com os termos do BO e da representação. Os termos da Defesa somente são apresentados depois. E isso pode ser constatado pelo desprezo dado às afirmações feitas pelo/a adolescente e por sua defesa, ao negar o envolvimento com ato infracional.

Nessa situação, pode-se verificar a atuação combativa da Defensoria Pública, quando postula para que o/a adolescente seja reconhecido/a e respeitado/a em suas prerrogativas de sujeito processual; entretanto, não se verificou defesa das prerrogativas ao direito-garantia de proteções integral e social do/a adolescente, enquanto sujeito social.

A falta de reconhecimento do/a adolescente, como sujeito social de direitos, obsta o estabelecimento de medidas de proteção e verificação dos riscos sociais aos quais ele/ela e sua família estão expostos/as. Aliás, os impactos desses riscos somente podem ser auferidos, com base em relatório de profissional técnico. Razão pela qual se verifica a não aplicabilidade do inciso III do art. 98 do ECA, em relação ao/à adolescente a quem se atribui a autoria de ato infracional. Esse inciso é invocado quando a criança é suspeita de cometer ato infracional, mas, por ela não poder “responder”, compreende-se que o possível envolvimento com ato infracional a deixou em situação de risco; esse entendimento, em relação ao/à adolescente não ocorre, ou seja, em relação à criança, é notório compreender que a dinâmica do ato infracional é prejudicial, há uma nítida separação entre o ato e o sujeito, eles não se confundem.

Ao/À adolescente, somente quando, e se, aplicada a medida socioeducativa, e se, cumulada com a medida de proteção, a ele/a se “aplica” proteção consistente em Ressocialização, Escolarização e Trabalho- RET.

Outro fator verificado é que a fase judicial é totalmente dependente das informações registradas no BO, que, por sua vez, se constitui como um formulário adaptado do processo penal no trato com adultos. Dos registros do BO, não é possível identificar qualquer anotação que seja exclusiva no trato com o/a adolescente, pelo contrário, os registros não permitem nem ao menos identificar como a família foi localizada; em quanto tempo ela chegou à Delegacia de Polícia.

Essa restrição procedimental é, em si mesma, uma forma de restrição de defesa de direitos e proteção do/a adolescente. O exame do BO mostra seu preenchimento incompleto e não se localiza no processo a busca de correções e/ou complementações para operar a adequada apuração do ato infracional.

Na fase policial, não é somente o BO que é adaptado às práticas, instalações, ao trato. Como se verificou, o/a adolescente pode passar por até 6 horas sob custódia e algemado/a, no deslocamento do local da apreensão em flagrante à Delegacia de Polícia responsável, sob custódia, algemado/a e sem nenhum tipo de controle dessa fase da apuração do ato infracional. O/A adolescente, ao ser liberado/a pelo Delegado de Polícia não é submetido/a a exame de corpo de delito, a exemplo do/a adolescente que, mantida a sua apreensão em flagrante, é conduzido/a por policiais à presença do representante do MP/SP ou encaminhado/a à unidade de atendimento da Fundação Casa, ou seja, nas hipóteses em que o/a adolescente vai ter contato visual com outros agentes públicos, o exame de corpo de delito é requerido.

O/A adolescente posto/a em liberdade, mesmo depois de passar várias horas sob custódia, é entregue à família sob TCR, ficando, seu trato, colocado como de exclusivo da família, sem contar com apoio de qualquer serviço de apoio. Ou do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduo (Paefi) ou do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família(Paif), ou ainda do NAI.

O fato é que a ausência de Delegacias de Polícia Especializadas, bem como de NAIs, não pode obstar a atenção do/a adolescente e sua família, razão pela qual conclui-se que, na cidade de São Paulo, a atenção integrada de proteção “integral/social”, pode ser proporcionada pelo Paefi no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas), visando a atender ao princípio da intervenção precoce, logo que a situação de perigo seja conhecida, nos termos do inciso VI do art. 100 do ECA. Somente a atenção multidisciplinar e profissional, a partir de protocolos de valoração, é que se verifica a proteção/desproteção social e tem o potencial de afastar o/a adolescente e sua família do epicentro jurídico-policial.

• Os modos como os procedimentos/atos processuais são realizados

Verificou-se que, na cidade de São Paulo, há um paradoxo de endereçamento entre os órgãos que respondem pelas duas fases no processo de apuração. Os procedimentos e atos da fase policial são realizadas por uma das 94 Delegacias de Polícia existentes e responsáveis pelo território/circunscrição de abrangência. Há quase uma Delegacia de Polícia para cada um dos 96 Distritos Administrativos da cidade.

As fases ministerial e judicial operam de modo invertido, com alta centralização dos procedimentos/atos realizados perante o MP e a Veij, no Fórum do Brás, ordinariamente, de segunda a sexta-feira, das 12h30min às 19h (público em geral), na Rua Piratininga, 105, no Bairro do Brás.

Por fim entende-se que, ao buscar o lugar do/a adolescente, a quem é atribuído um ato infracional como sujeito de direitos, constatou-se que o trajeto de apuração do ato infracional supõe uma sequência formada por um conjunto de lugares, de baixa ou inexistente adequação à condição de um/a adolescente: não são lugares onde esse/a adolescente possa partilhar como sujeito, ou

na condição de um ser em desenvolvimento, sob uma situação de risco que deve receber atenção protetiva e socioeducativa.

O ato infracional é tomado, nesse percurso, como parte da personalidade do/a adolescente, conseqüentemente, isso o/a afasta da condição de “ser” em desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

- ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de filosofia**. Tradução da 1. ed. brasileira coordenada e revista por Alfredo Bosi; revisão da tradução dos novos textos, Ivone Castilho Benedetti, 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- ARIÈS, Philippe. **História social da infância e da família**. Tradução: D. Flaksman. Rio de Janeiro: LCT, 1978.
- BALERA, Wagner. **Sistema de seguridade social**. 8. ed. São Paulo: LTR, 2016.
- BELOFF, Mary. **Los sistemas de responsabilidad penal juvenil em América Latina**. In: Infancia, Ley y Democracia em América Latina. Análisis crítico del panorama legislativo em el marco de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (1190-1998), Temis/Depalma, Bogotá, 1998.
- BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição política do império do Brasil**, 25 de março de 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 8 jan. 2020.
- BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da república dos estados unidos do Brasil**, 16 de julho de 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 8 jan. 2020.
- BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição dos estados unidos do Brasil**, 10 de novembro de 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm. Acesso em: 25 jul. 2019.
- BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos estados unidos do Brasil**, 18 de setembro de 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 2 dez. 2019.
- BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da república federativa do Brasil**, 24 de janeiro de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 8 jan. 2020.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 5 de outubro de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 08 jan. 2020.
- BRASIL. Lei n. 5.692/1971, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o Ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Revogada pela

Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5692.htm. Acesso em: 15 dez. 2019.

BRASIL. Lei n. 6.697/1979, 10 de outubro de 1979. Institui o Código de Menores. Revogada pela Lei n. 8.069/1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6697.htm. Acesso em: 15 ago. 2019.

BRASIL. Lei n. 8.069/1990, 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 8 dez. 2019.

BRASIL. Lei n. 8.080/1990, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm. Acesso em: 8 jan. 2020.

BRASIL. Lei n. 8.112/1990, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 8 jan. 2020.

BRASIL. Lei n. 8.742/1993, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm. Acesso em: 8 dez. 2019.

BRASIL. Lei n. 8.906/1994, de 4 de julho de 1994. Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8906.htm. Acesso em: 23 dez. 2019.

BRASIL. Lei n. 9.394/1996, de 20 de novembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 15 dez. 2019.

BRASIL. Lei n. 9.503/1997, de 23 de setembro de 1997. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19503.htm. Acesso em: 23 dez. 2019.

BRASIL. Lei n. 10.406/2002, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm. Acesso em: 8 jan. 2020.

BRASIL. Lei n. 12.435/2011, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm. Acesso em: 8 jan. 2020.

BRASIL. Lei n. 12.594/2012, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional; e altera a Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12594.htm. Acesso em: 8 jan. 2020.

BRASIL. Lei n. 13.146/2015, de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm. Acesso em: 20 dez. 2019.

BRASIL. Lei n. 13.431/2017, de 4 de abril de 2017. Estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência e altera a Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13431.htm. Acesso em: 8 jan. 2020.

BRASIL. Lei n. 13.811/2019, de 12 de março de 2019. Confere nova redação ao art. 1.520 da Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), para suprimir as exceções legais permissivas do casamento infantil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Lei/L13811.htm. Acesso em: 15 dez 2019.

BRASIL. Lei n. 13.798/2019, de 3 de janeiro de 2019. Acrescenta art. 8ºA à Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para instituir a Semana Nacional de Prevenção da Gravidez na Adolescência. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13798.htm. Acesso em: 8 jan. 2020.

BRASIL. Decreto n. 16.272/1923, de 20 de dezembro de 1923. Reorganiza a Justiça do Distrito Federal. Revogado pelo Decreto n. 11/1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/D16273.htm. Acesso em: 15 ago. 2019.

BRASIL. Decreto n. 17.943a/1927, de 12 de outubro de 1927. Consolida as Leis de Assistência e Proteção a Menores. Revogado pela Lei n. 6.697/1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/D17943A.htm. Acesso em: 15 ago. 2019.

BRASIL. Decreto-Lei n. 2.848/1940, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 10 ago. 2019.

BRASIL. Decreto-Lei n. 3.689/1941, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em: 8 jan. 2020.

BRASIL. Decreto-Lei n. 5.452/1943, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 10 ago. 2019.

BRASIL. Decreto n. 99.710/1990, de 21 de novembro de 1990. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99710.htm. Acesso em: 8 jan. 2020.

BRASIL. Decreto n. 6.135/2007, de 26 de junho de 2007. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6135.htm. Acesso em: 8 jan. 2020.

BRASIL. Decreto n. 8.858/2016, de 26 de setembro de 2016. Regulamenta o disposto no art. 199 da Lei n. 7.210, de 11 de julho de 1984 - Lei de Execução Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8858.htm. Acesso em: 21 nov. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Resolução n. 113/2006, de 19 de abril de 2006. Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Disponível em: <https://www.direitosdacrianca.gov.br/conanda/resolucoes/113-resolucao-113-de-19-de-abril-de-2006/view>. Acesso em: 22 jun. 2019.

BRASIL. Conanda. Resolução n. 119/2006, de 11 de dezembro de 2006. **Dispõe sobre o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo e dá outras providências.** Disponível em: <https://www.direitosdacrianca.gov.br/conanda/resolucoes/119-resolucao-119-de-11-de-dezembro-de-2006/view>. Acesso em: 22 jun. 2019.

BRASIL. Senado Federal. Comissão Parlamentar de Inquérito/1982, 2 de dezembro de 1982. **Relatório legislativo.** Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/40061>. Acesso em: 31 dez. 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social – (PNAS).** Brasília, 2004.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (1987). Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso. **Relatório e anteprojeto de norma**

constitucional: capítulo relativo à família, ao menor e ao idoso. Relator: Eraldo Tinoco. Brasília, Senado Federal: Centro Gráfico, 1987.

BRASIL. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Caderno de orientações técnicas:** serviço de medidas socioeducativas em meio aberto. Brasília, DF, 2016.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud). **Normas técnicas DPCA.** Brasília, 2016. Disponível em: https://www.novo.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/outras_publicacoes_externas/pagina-2/65dpcas-sul-e-sudeste.pdf. Acesso em: 12 dez. 2019.

BRASIL. Senado Federal. **A gênese do texto da constituição de 1988.** Brasília: Coordenação de Edições Técnicas, 2013.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Recomendação n. 02/2006, de 25 de abril de 2006. Recomenda aos Tribunais de Justiça a implantação de equipe interprofissional em todas as comarcas do Estado, de acordo com o que prevêem os arts. 150 e 151 do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069/1990). Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=854>. Acesso em: 8 jan. 2020.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Panorama da execução dos programas socioeducativos de internação e semiliberdade nos estados brasileiros.** Brasília: CNMP, 2019.

CALAMANDREI, Piero. **O processo como jogo.** Traduzido por Roberto B. Del Claro do original em italiano publicado na Revista di Diritto Processuale, 1950, v. V, parte I e publicado na Genesis- Revista Processual Civil, Curitiba, (23), jan./mar. 2002.

CARNELUTTI, Francesco. **As misérias do processo penal.** São Paulo: Vida Livros, 2012.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho.** 17. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social.** Petrópolis: Vozes, 1995.

CAVALLIERI, Alyrio. **Direito do menor.** 2. ed. Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1978.

COSTA, Ana Paula Motta. **As garantias processuais e o direito penal juvenil:** como limite na aplicação da medida socioeducativa de internação. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2005.

DGIÁCOMO, Murilo. Garantias processuais do adolescente autor de ato infracional- procedimento para apuração de ato infracional à luz do direito da criança e do adolescente. *In: ILANUD; ABMP; SEDH; UNFA (Orgs.). Justiça, adolescente e ato infracional: socioeducação e responsabilização*. São Paulo: Ilanud, 2006, p. 207-246.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do *welfare state*. *Lua Nova*, São Paulo, n. 24, p. 85-116, 1991.

FALEIROS, Vicente de Paula. Infância e processo político no Brasil. *In: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (Orgs.) A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. 2. ed. rev. São Paulo: Cortez, 2009.

FERNANDES, Antonio Scarance. **Processo penal constitucional**. São Paulo: RT, 1999.

FERREIRA, Eduardo Dias de Souza. **Liberdade assistida no estatuto da criança e do adolescente: aspectos da luta pela implementação de direitos fundamentais**. São Paulo: Fapesp, 2010.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. Trad. Raquel Ramallete. Petrópolis: Vozes, 1987.

FULLER, Paulo Henrique Aranda. **Estatuto da criança e do adolescente comentado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

FGV. CPDOC. Arquivo: Gustavo Capanema Classificação: GC Capanema, G. 1942.10.13 Data: 13/10/1942. Resumo: Discurso pronunciado por ocasião da sessão inaugural da "Semana da Criança", à qual compareceu para substituir o presidente Getúlio Vargas. Qtd. de documentos 1 (6fls) Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/arquivo-pessoal/GC/textual/discurso-pronunciado-por-ocasio-da-sessao-inaugural-da-semana-da-crianca-a-qual-compareceu-para-substituir-o-presidente-getulio-vargas-rio-de-jan>. Acesso em: 14 jul. 2019.

FGV. CPDOC. Arquivo: Ernesto Geisel: EG. Data: 11/07/1974 a 02/1979. Documentos referentes ao Ministério da Previdência e Assistência Social, principalmente despachos do Ministro Luiz Gonzaga do Nascimento e Silva com o Presidente Ernesto Geisel. Qtd. de documentos 82 (2.228fls). Disponível em: <http://docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=PREG&PagFis=25119>,. Acesso em: 14 jul. 2019.

GOFFMAN, Erving. **Manicômios, prisões e conventos**. Trad. Dante Moreira Leite. São Paulo: Perspectiva, 2013.

GOMIDE, Paula. **Menor INFRATOR A CAMINHO DE UM NOVO TEMPO**. Curitiba: Editora Juruá, 1990.

HOUAISS. **Pequeno dicionário da língua portuguesa**. São Paulo: Moderna, 2015.

IANNI, Octavio. **A questão social**. *Revista São Paulo em Perspectiva*. v. 5/ n.1/ jan./mar. 1991, p. 2-10.

IPEA. **Atlas da Violência 2019**. Organizadores: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Brasília: Rio de Janeiro: São Paulo: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Fórum Brasileiro de Segurança Pública; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2019.

LEITE, Celso Barroso. **A proteção social no Brasil**. São Paulo: LTr, 1972.

LIBERATI, Wilson Donizeti. **Comentários ao estatuto da criança e do adolescente**. 10. ed., rev. e ampliada, São Paulo: Malheiros, 2008.

LIBERATI, Wilson Donizeti. **Processo penal juvenil: a garantia da legalidade na execução de medida socioeducativa**. São Paulo: Malheiros, 2006.

LIMA, Agnaldo Soares. **Guia para implantação do atendimento inicial ao adolescente a quem se atribui autoria de ato infracional**. Brasília: Editora Dom Bosco, 2013. Disponível em: http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/sinase/sinase_nai_nucleo_de_atendimento_integrado.pdf. Acesso em: 28 dez. 2019.

LOSACCO, Silvia. O jovem e o contexto familiar. *In*: ACOSTA, Ana Rojas; VITALE, Maria Amália Faller (Orgs). **Família: redes, laços e política públicas**. 3. ed. São Paulo: Cortez.

MACHADO, Martha de Toledo. Sistema especial de proteção da liberdade do adolescente na constituição brasileira 1988 e no estatuto da criança e do adolescente. *In*: ILANUD; ABMP; SEDH; UNFA (Orgs.). **Justiça, adolescente e ato infracional: socioeducação e responsabilização**. São Paulo: Ilanud, 2006, p. 87-122.

MAÇURA, Jurandir Norberto. **Estatuto da criança e do adolescente comentado: comentários jurídicos e sociais**. 9. ed. Malheiros, 2008

MAZZILI, Hugo Nigro. O Ministério Público e o estatuto da criança e do adolescente. *Revista de Informação Legislativa*, v. 29, n. 114, p. 157-198, abr./jun. 1992.

MÉNDEZ, Emilio García. A dimensão política da responsabilidade penal dos adolescentes na América Latina: notas para a construção de uma

modesta utopia. **Educação & Realidade**, v.33, n. 2, p.15-33, Porto Alegre, 2008.

MÉNDEZ, Emilio García. **Infância e cidadania na América Latina**. Trad. Angela Maria Tijiwa. São Paulo: Hucitec/Instituto Ayrton Senna, 1998.

MIOTO, Regina Célia Tamasso. **Trabalho social com famílias**: entre as amarras do passo e os dilemas do presente. In. Política de assistência social e temas correlatos. Organizado por Solange Maria Teixeira. Campinas: Papel Social, 2016, p. 215-232.

NICODEMOS, Carlos. A natureza do sistema de responsabilização do adolescente autor de ato infracional. In: ILANUD; ABMP; SEDH; UNFA. (Orgs.). **Justiça, adolescente e ato infracional**: socioeducação e responsabilização. São Paulo: Ilanud, 2006, p. 61-86.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de direito penal**. 12. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

NETO, Olympio de Sá Sotto Maior. Garantias penais do adolescente autor de ato infracional. In: ILANUD; ABMP; SEDH; UNFA. (Orgs.). **Justiça, adolescente e ato infracional**: socioeducação e responsabilização. São Paulo: Ilanud, 2006, p. 123-150.

ONU. Organização das Nações Unidas. Regra de Beijing/1985, 29 de novembro de 1985. **Regras mínimas das Nações Unidas para a administração da justiça da infância e da juventude**. Disponível em: <https://acnudh.org/load/2012/08/Regras-M%C3%ADnimas-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas-para-a-Administra%C3%A7%C3%A3o-daJusti%C3%A7a-da-Inf%C3%A2ncia-e-da-Juventude-Regra-de-Beijing.pdf>. Acesso em: 20 set. 2019.

ONU. Diretrizes de Riad/1990, 14 de dezembro de 1990. **Princípios das Nações Unidas para a prevenção da delinquência juvenil** - princípios orientadores de Riad. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/c_a/lex45.htm. Acesso em: 23 set. 2019.

ONU. **Regras mínimas das Nações Unidas para a proteção dos jovens privados de liberdade**/1990, 14 de dezembro de 1990. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/c_a/lex46.htm. Acesso em: 23 set. 2019.

PAULA, Paulo Afonso Garrido de. **Direito da criança e do adolescente e tutela jurisdicional diferenciada**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

PAULA, Paulo Afonso Garrido de. Ato infracional e natureza do sistema de responsabilização. In: ILANUD; ABMP; SEDH; UNFA (Orgs). **Justiça, adolescente e ato infracional: socioeducação e responsabilização**. São Paulo: Ilanud, 2006, p. 25-48.

PEREIRA, Irandi. **O adolescente em conflito com lei e o direito à educação**. Tese (Doutorado) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo (FE-USP), 2006.

POULANTZAS, Nicos. As transformações atuais do estado, a crise política e a crise do Estado. In: POULANTZAS, Nicos. **O estado em crise**. Rio de Janeiro: Graal, 1977, p. 3-41. Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/Terceiros/Cursos/09.Nicos,Poulantzas.As_transformacoes_atuais_do_Estado_a_crise_politica.pdf. Acesso em: 21 jul. 2019.

RAMIDOFF, Mário Luiz. **Lições de direito da criança e do adolescente**. 2. ed., Curitiba: Juruá, 2008.

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

RIZZINI, Irene; SPOSATI, Aldaíza; OLIVEIRA, Antonio Carlos. **Adolescências, direitos e medidas socioeducativas em meio aberto**. São Paulo: Cortez, 2019.

SÃO PAULO. Fundação Casa. Portaria Normativa n. 224/2012. **Regimento interno dos centros de atendimento de internação e de semiliberdade**. Disponível em: <http://www.fundacaocasa.sp.gov.br/View.aspx?title=legisla%C3%A7%C3%A3o&d=16>. Acesso em: 05 de nov. 2019

SÃO PAULO. Ministério Público do Estado de São Paulo. Subprocuradoria-Geral de Justiça Jurídica. **Manual de atuação funcional dos promotores de justiça do estado de São Paulo**. Ato Normativo n. 675/2010-PGJ-CGMP, de 28 de dezembro de 2010.

SÃO PAULO. Centro de Apoio Operacional Cível e de Tutela Coletiva. **Manual prático das promotorias de justiça da infância e juventude**. v.1., São Paulo, 2012.

SÃO PAULO. Decreto n. 37.009/993, de 5 de julho de 1993. Cria as Delegacias de Polícia da Infância e da Juventude nas unidades policiais que especifica. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/norma/15588>. Acesso em: 8 jan. 2020.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas. **III fiscalização ordenada: delegacias de polícia**, 2019. Disponível em: <https://painel.tce.sp.gov.br/arquivos/questionario/consolidados/consolidados/IIIFO2019-RelatorioConsolidadoCCS201905021359.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2019.

SARAIVA, João Batista Costa. **Adolescente com conflito com a lei**: da indiferença à proteção integral: uma abordagem sobre a responsabilidade penal juvenil. 3. ed. rev., atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SEDA, Edson. **A proteção integral**: um relato sobre o cumprimento do novo direito da criança e do adolescente na América Latina. 4. ed. ampliada, Campinas, 1998.

SPOSATI, Aldaíza. **Modelo brasileiro de proteção social não contributiva**: concepções fundantes. *In*: CAPACITAÇÃO DE GESTORES SOCIAIS. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2009. Mimeografado.

SPOSATI, Aldaíza. **Cidade em pedaços**. Org. José Roberto de Toledo. São Paulo: Brasiliense, 2001.

SPOSATI, Aldaíza. **Suas 10. Diversidades no Suas**: realidade, respostas, perspectivas. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome, SNAS, 2015.

SPOSATI, Aldaíza. **Relatório diagnóstico sobre aspectos da gestão do Suas**: trabalho, gestão organizacional e vigilância socioassistencial, a partir da análise de informações identificadas e sistematizadas nos últimos 10 anos de implementação do sistema nos três entes federados e construção do Plano Decenal de Assistência Social 2016-2026. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Produto_1_Alda%C3%ADza%20Sposati.pdf. Acesso em: 20 jun. 2019.

SPOSATO, Karyna Batista. **O direito penal juvenil**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

TEIXEIRA, Solange Maria. Sistemas de proteção social contemporâneos e a Política de Assistência Social: a reatualização do familismo. *In*: TEIXEIRA, Solange Maria. (Org.). **Política de assistência social e temas correlatos**. Campinas: Papel Social, 2016, p. 27-44.

TELLES, Vera. Direitos sociais: afinal do que se trata? **Revista USP**, n. 37, p. 34-45, 30 maio 1998.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Anuário brasileiro da educação básica 2019**. São Paulo: Editora Moderna, 2019. Disponível em: https://www.todospelaeducacao.org.br/_uploads/_posts/302.pdf. Acesso em: 2 dez 2019.

VICENTIN, Maria Cristina. A questão da responsabilidade penal juvenil notas para uma perspectiva ético-política. *In*: ILANUD; ABMP; SEDH; UNFA (Orgs.). Justiça, Adolescente e Ato Infracional: socioeducação e responsabilização. São Paulo, ILANUD, 2006, p. 150-174.

VOLPI, Mário. **O adolescente e o ato infracional**. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2015.

WASELFISZ, Julio Jacobo. **Violência letal contra as crianças e adolescentes do Brasil** / Relatório de Pesquisa. Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (Flacso), Brasil, 2015.

TRASSI, Maria de Lourdes. Evitar o desperdício de vidas. *In*: ILANUD; ABMP; SEDH; UNFA (Orgs). **Justiça, adolescente e ato infracional: socioeducação e responsabilização**. São Paulo: Ilanud, 2006, p. 427-448.

ANEXOS

ANEXO 1

IDENTIFICAÇÃO DOS ADOLESCENTES POR REGIÃO DA CIDADE, FAIXA ETÁRIA, PROCESSO

Núm. do Adolescente	Faixa Etária	Região	Processo nº
Adolescente 1	15-17	Leste	0003327-15.2017.8.26.0015
Adolescente 2	15-17	Leste	0001542-81.2018.8.26.0015
Adolescente 3	15-17	Norte	0007510-29.2017.8.26.0015
Adolescente 4	15-17	Leste	0004239-12.2017.8.26.0015
Adolescente 5	15-17	Leste	0013161-42.2017.8.26.0015
Adolescente 6	12-14	Leste	0014698-73.2017.8.26.0015
Adolescente 7	15-17	Oeste	1504690-66.2018.8.26.0228
Adolescente 8	12-14	Sul	0001525-79.2017.8.26.0015
Adolescente 9	15-17	Sul	0019506-24.2017.8.26.0015
Adolescente 10	15-17	Sul	0019506-24.2017.8.26.0015
Adolescente 11	15-17	Centro	0015636-68.2017.8.26.0015
Adolescente 12	12-14	Norte	0008894-27.2017.8.26.0015
Adolescente 13	15-17	Norte	0012730-71.2018.8.26.0015
Adolescente 14	15-17	Sul	1501014-70.2018.8.26.0015
Adolescente 15	15-17	Sul	1501014-70.2018.8.26.0015
Adolescente 16	15-17	Leste	1500864-89.2018.8.26.0015
Adolescente 17	15-17	Leste	0020878-08.2017.8.26.0015
Adolescente 18	15-17	Leste	0020878-08.2017.8.26.0015
Adolescente 19	15-17	Leste	0015261-33.2018.8.26.0015
Adolescente 20	15-17	Leste	0011555-42.2018.8.26.0015
Adolescente 21	15-17	Oeste	1500550-46.2018.8.26.0015
Adolescente 22	15-17	Oeste	0009326-12.2018.8.26.0015
Adolescente 23	15-17	Centro	0016930-58.2017.8.26.0015
Adolescente 24	15-17	Sul	0019702-91.2017.8.26.0015
Adolescente 25	15-17	Sul	0007224-51.2017.8.26.0015
Adolescente 26	15-17	Leste	0018631-54.2017.8.26.0015
Adolescente 27	15-17	Leste	0018631-54.2017.8.26.0015
Adolescente 28	15-17	Norte	0008122-64.2017.8.26.0015
Adolescente 29	12-14	Norte	0003698-42.2018.8.26.0015

Adolescente 30	15-17	Centro	0002912-95.2018.8.26.0015
Adolescente 31	15-17	Norte	0012243-04.2018.8.26.0015
Adolescente 32	15-17	Leste	0010146-31.2018.8.26.0015
Adolescente 33	15-17	Leste	1500256-91.2018.8.26.0015
Adolescente 34	15-17	Leste	0013574-21.2018.8.26.0015
Adolescente F.35	15-17	Centro	0008214-25.2017.8.26.0635
Adolescente F. 36	15-17	Oeste	0016063-31.2018.8.26.0015
Adolescente F. 37	15-17	Sul	0006697-65.2018.8.26.0015
Adolescente F.38	15-17	Norte	0006709-16.2017.8.26.0015
Adolescente F.39	15-17	Centro	1500023-94.2018.8.26.0015
Adolescente F.40	12-14	Sul	1501108-18.2018.8.26.0015

Fonte: Levantamento realizado no Portal de Serviços do TJ/SP; pesquisa em 23 set. 2019. Pesquisa da autora. 2019.

ANEXO 2

SITUAÇÃO PROCESSUAL ENTRE A DATA DA APREENSÃO E A ÚLTIMA MOVIMENTAÇÃO

Núm. do Adoles.	Data		Tempo	Situação Processual
	Apreensão	Último Moviment o Processual		
1	16/10/2017	18/9/2019	11 meses	expedição de mandado de busca e apreensão
2	1º/2/2018	18/9/2019	1 ano e 7 meses	expedição de mandado de busca e apreensão
3	3/5/2017	23/9/2019	2 anos e 4 meses	Imposição de MSE-LA
4	8/3/2017	17/9/2019	2 anos e 5 meses	concessão de remissão
5	24/7/2017	17/9/2019	2 anos e 1 mês	concessão de remissão
6	23/8/2017	17/9/2019	2 anos	concessão de remissão
7	21/12/2018	17/9/2019	1 ano e 5 meses	aguardando audiência
8	23/01/2017	18/09/2019	2 anos e 6 meses	concessão de remissão cumulada com a MSE de reparação de danos.
9	16/11/2017	18/9/2019	1 ano e 8 meses	concessão de remissão cumulada com a MSE de reparação de danos.
10	16/11/2017	13/7/2018	8 meses	concessão de remissão
11	11/09/2017	17/09/2019	2 anos	concessão de remissão cumulada com a MSE de reparação de danos
12	23/5/2017	17/9/2019	2 anos e 3 meses	aguardando audiência

13	27/8/2018	12/9/2019	1 ano	concessão de remissão cumulada com MSE de advertência
14	6/12/2018	23/9/2019	10 meses	concessão de remissão cumulada com a MSE de reparação de danos
15	6/12/2018	23/9/2019	10 meses	concessão de remissão cumulada com a MSE de reparação de danos
16	30/11/2018	23/9/2019	10 meses	aguardando audiência
17	12/12/2017	18/8/2019	1 ano e 2 meses	imposição de MSE Semiliberdade
18	12/12/2017	18/8/2019	1 ano e 2 meses	imposição de MSE Semiliberdade
19	18/10/2018	16/9/2019	11 meses	concessão de remissão
20	1º/1/2018	23/9/2019	1 ano e 7 meses	Imposição de MSE-LA
21	14/11/2018	5/6/2019	7 meses	aguardando audiência
22	27/6/2018	23/9/2019	1 ano e 4 meses	alegações finais
23	2/10/2017	21/8/2019	1 ano e 11 meses	concessão de remissão
24	29/8/2017	21/8/2019	2 anos	concessão de remissão
25	11/4/2017	10/9/2019	2 anos e 4 meses	concessão de remissão
26	27/10/2017	12/9/2019	1 ano e 8 meses	concessão de remissão
27	27/10/2017	10/9/2019	1 ano e 8 meses	concessão de remissão
28	9/5/2017	25/9/2019	2 anos e 4 meses	concessão de remissão
29	14/3/2018	25/9/2019	1 ano e 7 meses	mandado de busca e apreensão.
30	1º/3/2018	25/9/2019	1 ano e 6 meses	aguardando audiência
31	21/8/2018	17/9/2018	27 dias	MSE de internação

32	11/7/2018	15/8/2019	1 ano e 1 mês	concessão de remissão
33	1º/11/2018	15/8/2019	9 meses	MSE de internação
34	13/09/2018	01/04/2019	7 meses	MSE de Semiliberdade
F.35	09/09/2017	17/09/2019	2 anos	concessão de remissão
F. 36	20/10/2018	28/08/2019	10 meses	aguardando audiência
F. 37	09/05/2018	17/09/2019	1 ano e 4 meses	Mandado de busca e apreensão
F.38	18/04/2017	24/09/2019	2 anos e 5 meses	concessão de remissão
F.39	22/10/2018	24/09/2019	11 meses	aguardando audiência
F.40	12/12/2018	23/09/2019	1 ano	aguardando audiência

Ao buscar o lugar do/a adolescente, a quem é atribuído um ato infracional como sujeito de direitos, constatou-se que o trajeto de apuração do ato infracional supõe um sequência formada por um conjunto de lugares, de baixa ou inexistente adequação à condição de um/a adolescente: não são lugares onde esse/a adolescente possa partilhar como sujeito, ou na condição de um ser em desenvolvimento, sob uma situação de risco que deve receber atenção protetiva e socioeducativa.

O ato infracional é tomado, nesse percurso, como parte da personalidade do/a adolescente, conseqüentemente, isso o/a afasta da condição de “ser” em desenvolvimento.



ISBN, 978-65-5869-144-0

