

## **PARECER Nº       , DE 2010**

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 134, de 2009 (Projeto de Lei nº 1.627, de 2007, na origem), do Poder Executivo, que *institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional; altera dispositivos da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente; 7.560, de 19 de dezembro de 1986; 7.998, de 11 de janeiro de 1990; 5.537, de 21 de novembro de 1968; 8.315, de 23 de dezembro de 1991; 8.706, de 14 de setembro de 1993; e os Decretos-Leis nºs 4.048, de 22 de janeiro de 1942; 8.621, de 10 de janeiro de 1946; e 5.452, de 1º de maio de 1943; e dá outras providências.*

**RELATORA: Senadora FÁTIMA CLEIDE**

### **I – RELATÓRIO**

O Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 134, de 2009 (Projeto de Lei nº 1.627, de 2007, na origem), de autoria do Poder Executivo, ao tempo em que regulamenta a execução de medidas socioeducativas aplicáveis a adolescente que pratique ato infracional, institui mecanismo de coordenação, execução e avaliação de tais medidas denominado Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE).

De acordo com o projeto, a finalidade essencial do Sinase é aprimorar a apuração de atos infracionais e a aplicação de medidas socioeducativas. O ponto de partida para a consecução desse fim é a definição de princípios, regras e critérios uniformes a serem observados por todos os entes da Federação e órgãos encarregados dos respectivos processos e procedimentos.

Para tanto, a proposição modifica a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, mais conhecida como Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), além das Leis nºs 7.560, de 19 de dezembro de 1986; 7.998, de 11 de janeiro de 1990; 5.537, de 21 de novembro de 1968; 8.315, de 23 de dezembro de 1991; 8.706, de 14 de setembro de 1993; e os Decretos-Leis nºs 4.048, de 22 de janeiro de 1942; 8.621, de 10 de janeiro de 1946; e 5.452, de 1º de maio de 1943.

A incidência sobre a mencionada legislação visa a assegurar direitos dos adolescentes infratores, bem como o cumprimento de deveres que contribuem para a sua formação, mediante disciplina do processo envolvido em cada medida socioeducativa aplicável. Na mesma direção se dá a edição de regras, princípios e critérios a serem observados pelos programas de atendimento responsáveis pela execução das medidas socioeducativas, zelando para que se deem da maneira o mais individualizada possível, de modo a levar em conta as particularidades de cada adolescente, tais como suas condições de saúde e deficiências, entre outras.

Originária de preocupações de setores sociais e agentes públicos engajados na defesa dos direitos de crianças e adolescentes e formuladores de políticas para o segmento, a proposição foi examinada, na Câmara dos Deputados, por Comissão Especial criada com esse fim. A análise ali realizada foi apoiada em exaustivo debate que contemplou, pelo menos, vinte grandes eventos de discussões públicas, com a participação de toda a sorte de agentes públicos e privados, além de especialistas interessados no tema. Essa discussão profícua do projeto do Executivo culminou com a apresentação de substitutivo à iniciativa original.

Aprovado o substitutivo oferecido na referida Comissão Especial da Câmara dos Deputados, a matéria foi enviada ao Senado Federal. Aqui, está submetida à análise das Comissões de Assuntos Sociais (CAS), de Educação, Cultura e Esporte (CE), de Assuntos Econômicos (CAE), de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) e de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ).

Na CAS, a proposição recebeu Emenda subscrita pelo Senador Roberto Cavalcanti, destinada a alterar a redação dada pelo art. 80 do PLC ao art. 429 da Consolidação das Leis do Trabalho, de modo a desobrigar o empresariado de ofertar vagas de aprendiz para usuários do Sinase. Com a mudança proposta, as empresas decidiriam, a seu exclusivo critério, sobre a contratação de aprendizes usuários do Sinase.

Na reunião do dia 25 de maio de 2010, a CAS adotou relatório oferecido pelo Senador Flávio Arns, favorável à aprovação do PLC nº 134, de 2009, na íntegra, rejeitando, assim, a Emenda apresentada pelo Senador Roberto Cavalcanti.

## II – ANÁLISE

Nos termos do art. 102 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CE examinar proposições que disponham sobre, entre outros assuntos, normas gerais de educação e ensino, instituições educativas e diretrizes e bases da educação. Ademais, consoante prescrição da Carta Magna, como sói em qualquer lugar do mundo, o fim último da educação em nosso país é *o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho*.

Dessa maneira, a apreciação do PLC nº 134, de 2009, não poderia passar ao largo desta Comissão. Afinal, o projeto é exclusivamente voltado para um segmento em idade de escolarização obrigatória, congregando sujeitos em desenvolvimento e com histórico de problemas graves de convívio social.

É com esse norte, pois, que, já passando à análise de mérito do projeto, assomam relevantes, a nosso juízo, as chamadas medidas socioeducativas. Ao cabo, elas interessam a toda a sociedade, vez que, pautadas pelo reconhecimento dos jovens a quem se aplicam como sujeitos de direitos fundamentais, e também de deveres conducentes à civilidade e à cidadania, conforme doutrina norteadora do ECA, devem proporcionar aprendizado que permita a reinserção social plena desses jovens.

A propósito, foi por conta dessa condição especialíssima de pessoas em formação que o legislador pátrio, ao conceber o ECA, previu também sistema diferenciado de responsabilização, mediante o qual as condutas ilícitas dos jovens são tratadas como atos infracionais. Esse sistema é assentado, portanto, na adoção de medidas socioeducativas, de caráter eminentemente educativo, responsabilizando o jovem em medida adequada à sua condição. Do mesmo modo, o sistema é fundado na crença de que o cuidado com o jovem, em sua plenitude, supera, em muito, a mera punição.

Nada obstante, para alcançar sua finalidade de reinserção social plena do adolescente infrator, essas medidas não poderiam prescindir da atuação de todas as instâncias interessadas: Estado, sociedade e família – e, decerto, dos próprios jovens. Infelizmente, parte desses atores não estiveram mobilizados e acionados ao longo desses quase vinte anos do ECA. E esse diagnóstico, evidenciado por práticas há muito falidas, e a falta de vontade política, chegou a gerar uma descrença no sistema, suscitando debates enviesados e inoportunos, por exemplo, acerca da responsabilização penal para os adolescentes.

Nesse contexto, a proposição do Poder Executivo, em muito aperfeiçoada pelo substitutivo da Câmara dos Deputados, é mais do que oportuna. Ela inova em relação à situação vigente, uma vez que vem acompanhada dos meios para imprimir uma nova realidade no tocante à execução de medidas socioeducativas, as quais, por sua vez, também experimentam sensível atualização.

A propósito, para dar operacionalidade ao Sinase, que é o sistema de gestão, coordenação e avaliação das medidas socioeducativas, a proposição altera a legislação de regência das questões atinentes à criança e ao adolescente, com o que amplia abrangência e potencial de sucesso. Só a título de exemplo, são promovidas inovações em normas que vão desde a lei de criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – hoje autarquia gestora das políticas para a educação básica no âmbito da União – até o próprio ECA, com destaque, no caso desse último, para a ampliação das bases de financiamento do sistema de execução de medidas socioeducativas.

Em relação aos aspectos do PLC nº 134, de 2009, mais afeitos à análise e às competências desta Comissão, destacamos os seguintes pontos:

- a determinação de presença de profissionais da educação na composição de equipe técnica e interdisciplinar dos programas de atendimento (art. 12);

- a autorização ao FNDE para financiar programas e projetos de educação básica relativos ao Sinase, segundo condições específicas, alterando-se, para esse fim, a Lei nº 5.537, de 1968, que rege a autarquia (art. 34);

- a garantia, ao adolescente submetido ao cumprimento de medida socioeducativa, do atendimento de seus filhos de 0 (zero) a 5 (cinco) anos em creche e pré-escola (art. 49). Nesse caso, trata-se de uma previsão de atendimento desnecessária já que a educação infantil está assegurada, de maneira indistinta, no art. 208, IV, da Constituição;

- o acesso das entidades de atendimento aos dados escolares do adolescente, de modo a embasar o plano de atendimento individualizado (art. 57);

- a capacitação para o trabalho, corroborada pela possibilidade de exercício de atividade laboral, na condição de aprendiz. Para esse fim, nos arts. 76 a 80, o PLC cria condições para a inclusão de usuários do Sinase em escolas e programas de formação profissional do chamado “Sistema S”. Na prática, os Serviços Nacionais de Aprendizagem Industrial (SENAI), de Aprendizagem Comercial (SENAC) e de Aprendizagem Rural (SENAR), além do Serviço Social do Transporte (SEST) e do Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SENAT), são instados a firmar cooperação com os gestores locais do Sinase, para viabilizar a abertura de vagas para adolescente em cumprimento de medida socioeducativa;

- a incumbência, aos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, em todas as esferas administrativas, bem como aos sistemas de ensino, de assegurar a inserção de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa na rede pública de educação, em qualquer fase do período letivo, independentemente de faixa etária e nível de escolarização (art. 82).

Com o fito de contribuir para o aprimoramento das medidas em exame, apontamos, no projeto, impropriedades de natureza meramente formal, saneáveis por meio de emendas de redação, sem qualquer comprometimento do mérito do projeto. A primeira, detectada na ementa do PLC, diz respeito ao uso indevido da expressão “e dá outras providências” e à falta de paralelismo na remissão às leis e decretos-leis em alteração; a segunda, no inciso II do art. 60 do projeto, envolve a falta de ordenação de termos e conceitos, o que reduz a clareza do texto; e, por fim, na redação do parágrafo único acrescentado ao art. 3º da Lei nº 8.706, de 14 de setembro de 1993, há uma parte de texto desnecessária, passível de supressão sem qualquer prejuízo à compreensão e aplicação da norma do dispositivo.

Registramos, ainda, para oportuna correção na redação final, se for o caso, a presença de falhas de remissão, ou de construção gramatical, em diversos dispositivos do projeto. Conquanto de fácil resolução, essas falhas, se não forem elididas, poderão comprometer a aplicação de importantes disposições do PLC nº 134, de 2009, São elas:

- no art. 15, § 4º: remissão ao art. 49, § 2º, da Lei, quando a correta seria ao art. 48, § 2º;

- no art. 28, incisos I e II: remissão ao *parágrafo único* do art. 97 do ECA. Em virtude de alteração no Estatuto por meio da Lei nº 12.010, de 2009, a remissão deve ser feita, uma a uma, aos §§ 1º e 2º do art. 97, respectivamente e nessa ordem;

- no art. 46, § 1º: erro de construção gramatical. No texto *caso o maior de 18 anos responder*, o verbo deveria ser usado no presente do subjuntivo. Alternativamente, pode-se adotar a condição *Em caso de*;

- no art. 64, § 4º: erro de regência no emprego da locução *com vistas em*, quando o recomendado é *com vistas a*.

Finalmente, parece-nos que as seguintes disposições devem ser objeto de apreciação mais acurada das comissões que analisarão a matéria posteriormente à CE:

- o art. 29, no que tange à responsabilização de agentes não públicos, nos termos da Lei nº 8.429, de 1992. A nosso juízo, o dispositivo muda o alcance da Lei de Improbidade Administrativa, sem alterá-la diretamente, com que o pode ser questionado;

- o art. 32, que altera a Lei nº 7.560, de 1986, canalizando, para o financiamento do Sinase, recursos hoje reservados às despesas do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), que atua no combate aos crimes de lavagem de dinheiro, entre outros.

Feitas essas considerações, quer nos parecer que o Sinase define, da maneira mais transparente e explícita possível, as competências de cada grupo de entes da Federação e Poderes do Estado, mantendo a participação fundamental do Ministério Público e, sobretudo, da comunidade e da família no acompanhamento dos adolescentes infratores. Desse modo, cabe-nos ratificar a conclusão a que chegaram os doutos senadores integrantes da CAS: o Sinase, na qualidade de sistema de gestão e controle das medidas socioeducativas, encontra-se bem estruturado, tornando o Projeto de Lei da Câmara nº 134, de 2009, merecedor de acolhida neste colegiado.

### **III – VOTO**

Em face do exposto, o voto é pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei da Câmara nº 134, de 2009, com emendas de redação, e pela REJEIÇÃO da Emenda apresentada pelo Senador Roberto Cavalcanti.

#### **EMENDA Nº 1 – CE (DE REDAÇÃO)**

Substitua-se, na ementa do Projeto de Lei da Câmara nº 134, de 2009, a locução “dispositivos da Lei nº” por “as Leis nºs”, excluindo-se, ainda, a expressão “e dá outras providências”, aposta ao final.

#### **EMENDA Nº 2 – CE (DE REDAÇÃO)**

Dê-se a seguinte redação ao parágrafo único proposto para o art. 3º da Lei nº 8.706, de 14 de setembro de 1993, pelo art. 79 do Projeto de Lei da Câmara nº 134, de 2009:

“Art. 79. ....

‘Art. 3º .....’

*Parágrafo único.* Os programas de formação profissional do Senat poderão ofertar vagas aos usuários do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo nas condições a serem dispostas em instrumentos de cooperação.’ (NR)”

### EMENDA Nº 3 – CE (DE REDAÇÃO)

Dê-se a seguinte redação ao inciso II do art. 60 do Projeto de Lei da Câmara nº 134, de 2009:

“Art. 60. ....

.....

II – inclusão de ações e serviços para a promoção, proteção e recuperação da saúde e para a prevenção de doenças e agravos à saúde;

.....”

#### IV – DECISÃO DA COMISSÃO

A Comissão, reunida no dia de hoje, aprova o parecer favorável, com as emendas de redação nº 01-CE, nº 02-CE e nº 03-CE, de autoria da Senadora Fátima Cleide, e pela rejeição da emenda apresentada pelo Senador Roberto Cavalcanti na CAS.

Sala da Comissão, em 6 de julho de 2010.

Senador Sérgio Zambiasi, Presidente Eventual

Senadora Fátima Cleide, Relatora