

49

Coleção

LEIS ESPECIAIS
para **CONCURSOS**

Dicas para realização de provas com questões de concursos
e jurisprudência do STF e STJ inseridas artigo por artigo

Coordenação:

LEONARDO GARCIA

JOSÉ ROBERTO SOTERO DE MELLO PORTO

**ESTATUTO DA
JUVENTUDE E DA
PRIMEIRA INFÂNCIA**

2017

 EDITORA
*Jus*PODIVM
www.editorajuspodivm.com.br

ESTATUTO DA PRIMEIRA INFÂNCIA (LEI Nº 13.257 DE 8 DE MARÇO DE 2016)

Art. 1º Esta Lei estabelece **princípios e diretrizes** para a formulação e a implementação de **políticas públicas para a primeira infância** em atenção à **especificidade** e à **relevância dos primeiros anos de vida** no desenvolvimento infantil e no desenvolvimento do ser humano, **em consonância com os princípios e diretrizes da Lei nº 8.069**, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente); **altera** a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente); altera os arts. 6º, 185, 304 e 318 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal); acrescenta incisos ao art. 473 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; altera os arts. 1º, 3º, 4º e 5º da Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008; e acrescenta parágrafos ao art. 5º da Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012.

1. O Estatuto da Primeira Infância apenas institui ***princípios e diretrizes*** a inspirar políticas públicas. Ou seja, não se esgota o tratamento do tema e das necessidades das crianças de até 6 anos.
 - 1.1. Paolo Verzelone conceitua estatuto como uma produção legislativa revolucionária, “quando se reconhece que uma parte substancial da população tem sido até o momento excluída da sociedade e coloca-se agora em primeiro plano na ordem de prioridades dos fins a que o Estado se propõe”¹.
2. Essas ***políticas públicas para a primeira infância*** respeitarão os princípios específicos dessa lei em dois momentos: em sua *formulação* (estabelecimento dos projetos e metas) e na posterior *implementação* (efetivação das políticas no plano dos fatos).

1. VERCELONE, Paolo. Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado – Comentários jurídicos e sociais. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 35.

2.1. É possível, assim, sustentar que os sujeitos cujos direitos são tutelados especificamente pelo estatuto possuem **direito público subjetivo** à formulação e à efetivação dessas políticas públicas. Existe um **dever estatal** contraposto a esse direito (art. 3º).

2.2. Nesse sentido, os direitos das crianças se classificam como de **segunda dimensão** (geração), impondo dever de adimplemento ao Poder Público quanto a esses direitos sociais, como reconheceu o Min. Celso de Mello (STF):

*“É preciso assinalar, neste ponto, por relevante, que a proteção aos direitos da criança e do adolescente (CF, art. 227, ‘caput’) qualifica-se como um dos direitos sociais mais expressivos, subsumindo-se à noção dos direitos de segunda geração ou dimensão (RTJ 164/158-161, v.g.), cujo adimplemento impõe ao Poder Público a satisfação de um dever de prestação positiva, consistente em um ‘facere’, pois o Estado dele só se desincumbirá criando condições objetivas que viabilizem, em favor dessas mesmas crianças e adolescentes, ‘(...) 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’ (CF, art. 227, ‘caput’). Para BERNARDO LEÔNICIO MOURA COELHO (‘O Bloco de Constitucionalidade e a Proteção à Criança’, ‘in’ Revista de Informação Legislativa nº 123/259-266, 263/264, 1994, Senado Federal), a proteção integral à criança e ao adolescente exprime, de um lado, no plano do sistema jurídico-normativo, a **exigência de solidariedade social** e pressupõe, de outro, a asserção de que a dignidade humana, enquanto valor impregnado de centralidade em nosso ordenamento político, só se afirmará com a **expansão das liberdades públicas**, quaisquer que sejam as dimensões em que estas se projetem: ‘Neste ponto é que entra a função do Estado, que, conceituando a proteção à criança como um direito social e colocando como um de seus princípios a justiça social, deve impedir que estas pessoas, na correta colocação de Dallari, sejam oprimidas por outras. É necessário que **seja abolida esta discriminação e que todo ‘menor’ seja tratado como criança** – sujeito de direitos que deve gozar da proteção especial estatuída na Constituição Federal e também nas Constituições Estaduais.’. O alto significado social e o irrecusável valor constitucional de que se reveste o direito à proteção da criança e do adolescente – ainda mais se considerado em face do dever que incumbe ao Poder Público de torná-lo real, mediante concreta efetivação da garantia de assistência integral à criança e ao adolescente (CF, art. 227, ‘caput’ e § 7º, c/c o art. 204, n. II) – não podem ser menosprezados*

pele Estado, sob pena de grave e injusta frustração de um inafastável compromisso constitucional, que tem no aparelho estatal um de seus precípuos destinatários. O fato irrecusável é um só: o objetivo perseguido pelo legislador constituinte, em tema de proteção integral aos direitos da criança e do adolescente, traduz meta cuja não realização qualificar-se-á como uma censurável situação de inconstitucionalidade por omissão imputável ao Poder Público, ainda mais se se tiver presente que a Lei Fundamental da República delineou, nessa matéria, um nítido programa a ser (necessariamente) implementado mediante adoção de políticas públicas consequentes e responsáveis.” (STF. HC 132.734/DF, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 30/06/2016)

3. Existem dois fundamentos para a particular proteção: a *especificidade* e a *relevância* desses primeiros anos para o desenvolvimento infantil e do ser humano.
 - 3.1. A **especificidade** diz respeito às características próprias e exclusivas dos primeiros anos da vida humana.
 - 3.2. A **relevância** decorre da crucialidade da boa formação nesses primeiros tempos, que se refletirá em todos os demais anos da vida do sujeito.
 - 3.3. Desse modo, a preocupação não se restringe ao **desenvolvimento infantil**, também abarcando o desenvolvimento **humano** como um todo.
4. **Diálogo com o ECA:** o estatuto deixa claro que a sua leitura deve se dar em conformidade com os princípios e diretrizes do Estatuto da Criança e do Adolescente (lei 8.069/90).
 - 4.1. O Estatuto da Primeira Infância é uma **lei especial** em relação ao Estatuto da Criança e do Adolescente, uma vez que o *complementa*, tratando apenas de uma parcela específica das crianças (aquelas de até 6 anos).
5. **Alteração de leis:** o estatuto teve importante função também ao modificar o tratamento de diversas normas especiais, como a CLT, o CPP, a lei que regula o Programa Empresa Cidadã (lei 11.770/2008), a lei que trata da Declaração de Nascido Vivo (DNV – lei 12.662/2012) e, especialmente, o ECA.
 - 5.1. Em um **panorama geral**, podemos dividir o Estatuto da seguinte maneira:

Princípios e diretrizes	Art. 1º - art. 17
Modificações do ECA	Art. 18 – art. 36

Outras modificações legais	Arts. 37, 38, 41 e 42
Regime tributário	Arts. 39 e 40
Regra transitória (vigência)	Art. 43

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, **considera-se primeira infância** o período que abrange os **primeiros 6 (seis) anos completos** ou 72 (setenta e dois) meses de vida da criança.

1. **Conceito de primeira infância:** período que envolve os 6 primeiros anos completos da criança. Portanto, vai do nascimento até o dia em que se completam os seis anos de vida (72 meses).

1.1. Exemplo: uma criança estará no período da primeira infância até o dia em que comemora seu sexto aniversário. No dia seguinte, com seis anos e um dia, já terá saído da primeira infância.

1.2. Na *medicina*, o conceito de primeira infância não é pacífico, nem coincide com o eleito pelo legislador. Na pediatria², por exemplo, se considera lactente até os 2 anos, pré-escolar dos 2 aos 4 anos, escolar dos 5 aos 10, e adolescente dos 11 aos 19.

2. Trata-se, assim, de um **período específico da vida das crianças**, conforme conceituado no art. 2º do ECA. Temos o seguinte quadro:

Idade	Qualidade do sujeito de direito (período da vida)	Diploma específico
Até 6 anos completos	Criança (primeira infância)	Estatuto da Primeira Infância e ECA
Até 12 anos incompletos	Criança (infância)	ECA
Dos 12 até os 18	Adolescente (adolescência)	ECA
Dos 15 até os 29	Jovem (juventude)	Estatuto da Juventude e ECA (até 18 anos)

2. Dados retirados do calendário puericultura da Sociedade Brasileira de Pediatria (SBP). Disponível em: www.sbp.com.br/pdfs/CalendarioPuericultura_Jan2014.pdf.

Art. 3º A **prioridade absoluta** em assegurar os direitos da criança, do adolescente e do jovem, nos termos do art. 227 da Constituição Federal e do art. 4º da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, implica o **dever do Estado** de estabelecer políticas, planos, programas e serviços para a primeira infância que atendam às especificidades dessa faixa etária, visando a garantir seu **desenvolvimento integral**.

1. O estatuto estabelece uma **prioridade absoluta** na tutela dos direitos das crianças na primeira infância.

1.1. O **conceito** de prioridade absoluta não é uma novidade, tendo sido inaugurado pelo art. 227 da *Constituição Federal* e reiterado pelo art. 4º do ECA:

- Art. 227 da CF: “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”.
- Art. 4º do ECA: “Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com *absoluta prioridade*, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária. 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; c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas; d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude”.

1.2. Podemos extrair, portanto, que o **conteúdo** da prioridade absoluta é o seguinte:

CF (art. 227)	ECA (art. 4º)
	Vida
	Saúde
	Alimentação

CF (art. 227)	ECA (art. 4º)
	Educação
	Lazer
	Profissionalização
	Cultura
	Dignidade
	Respeito
	Liberdade
	Convivência familiar
	Esporte
	Primazia na proteção e socorro
	Atendimento prioritário nos serviços públicos e de relevância pública
	Prioridade da formulação e execução de políticas públicas
	Destinação de recursos privilegiada

- Importante: o ECA é mais extenso que a CF ao estabelecer os direitos inerentes à prioridade absoluta, acrescentando o direito ao esporte, bem como a prioridade de socorro, de atendimento, de políticas públicas (formulação, execução e destinação de recursos).
- Pode-se sustentar que o rol constitucional e legal é exemplificativo, englobando outros direitos relacionados ao desenvolvimento integral da criança da primeira infância.

→ Aplicação em concurso.

- *Procurador do Município de Paulínia/SP – FGV - 2016*

“Com relação ao conteúdo da garantia da absoluta prioridade da criança e do adolescente, analise as afirmativas a seguir.

- I. Precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública.
- II. Preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas.
- III. Destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.”.

Todas as alternativas estão corretas.

2. Aos direitos garantidos às crianças opõe-se o **dever estatal** de efetivá-los, através de *políticas, planos, programas* e *serviços* específicos para a primeira infância (isto é, atentos às particularidades dessa faixa etária).

2.1. O dever estatal é reafirmado em outros pontos de estatuto, como no art. 7º §2º, que trata dos comitês intersetoriais.

2.2. Alguns conceitos são importantes para melhor compreender o dispositivo:

- *Política* é um conjunto de decisões, planos, metas e ações governamentais voltados para a solução de problemas ou questões de interesse público;
- *Plano* é o delineamento de decisões de caráter geral (grandes linhas políticas e suas estratégias);
- *Programa* é um aprofundamento do plano por setor: os objetivos setoriais do plano serão objetivos gerais do programa;
- *Serviço público* é uma atividade estatal (prestado pela Administração Pública ou por seus delegados) que visa satisfazer necessidades ou conveniências estatais, oferecendo comodidades aos seus administrados, sob regime jurídico de direito público.

3. O **objetivo** dessa prioridade absoluta e da atuação estatal deve ser o **desenvolvimento integral** das crianças na primeira infância, o que engloba seu desenvolvimento *infantil* e também seu *desenvolvimento humano*.

4. A doutrina e a jurisprudência vêm identificando a categoria dos sujeitos **hipervulneráveis** como aquele subgrupo dos vulneráveis em que as pessoas se encontram em situação de especial necessidade.

4.1. Tal circunstância autoriza o ajuizamento de *ação civil pública* para a tutela de seus direitos, mesmo que apenas beneficie um único sujeito. Isso porque, a rigor, o maior beneficiado é a sociedade (critério *qualitativo* dos beneficiários diretos).

- Assim, o STJ entendeu quanto às pessoas com deficiência física, mental ou sensorial, por exemplo:

*“A categoria ético-política, e também jurídica, dos sujeitos vulneráveis inclui um subgrupo de **sujeitos hipervulneráveis**, entre os quais se destacam, por razões óbvias, as pessoas com deficiência física, sensorial ou mental. (...) A tutela dos interesses e direitos dos hipervulneráveis é de*

inafastável e evidente conteúdo social, mesmo quando a Ação Civil Pública, no seu resultado imediato, aparenta amparar uma única pessoa apenas. É que, nesses casos, a ação é pública, não por referência à quantidade dos sujeitos afetados ou beneficiados, em linha direta, pela providência judicial (= critério quantitativo dos beneficiários imediatos), mas em decorrência da própria natureza da relação jurídica-base de inclusão social imperativa. Tal perspectiva, que se apoia no pacto jurídico-político da sociedade, apreendido em sua globalidade e nos bens e valores ético-políticos que o abrigam e o legitimam, realça a necessidade e a indeclinabilidade de proteção jurídica especial a toda uma categoria de indivíduos (=critério qualitativo dos beneficiários diretos), acomodando um feixe de obrigações vocalizadas como jus cogens. Ao se proteger o hipervulnerável, a rigor quem verdadeiramente acaba beneficiada é a própria sociedade, porquanto espera o respeito ao pacto coletivo de inclusão social imperativa, que lhe é caro, não por sua faceta patrimonial, mas precisamente por abraçar a dimensão intangível e humanista dos princípios da dignidade da pessoa humana e da solidariedade. Assegurar a inclusão judicial (isto é, reconhecer a legitimação para agir) dessas pessoas hipervulneráveis, inclusive dos sujeitos intermediários a quem incumbe representá-las, corresponde a não deixar nenhuma ao relento da Justiça por falta de porta-voz de seus direitos ofendidos.” (STJ. REsp 931.513/RS, Rel. Ministro Carlos Fernando Mathias (juiz federal convocado do trf 1ª região), Rel. p/ Acórdão Ministro Herman Benjamin, primeira seção, julgado em 25/11/2009).

4.2. A *ratio* pode ser estendida para as crianças, em especial aquelas na primeira infância, já que não possuem condições de tutelarem seus direitos autonomamente, a exemplo do que entendeu o STJ para os idosos (de especial maneira, no âmbito do mercado de consumo, se afigurando como consumidores hipervulneráveis) e os índios:

*“No caso, o direito fundamental tutelado está entre os mais importantes, qual seja, o direito à saúde. Ademais, o grupo de consumidores potencialmente lesado é formado por **idosos**, cuja condição de vulnerabilidade já é reconhecida na própria Constituição Federal, que dispõe no seu art. 230, sob o Capítulo VII do Título VIII (“Da Família, da Criança, do Adolescente, do Jovem e do Idoso”): “A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida”. ‘A expressão ‘necessitados’ (art. 134, caput, da Constituição), que qualifica, orienta e enobrece a atuação da Defensoria Pública, deve ser entendida, no campo da Ação Civil Pública, em sentido amplo, de modo a incluir, ao lado dos estritamente carentes de*

*recursos financeiros - os miseráveis e pobres -, os **hipervulneráveis** (isto é, os socialmente estigmatizados ou excluídos, as crianças, os idosos, as gerações futuras), enfim todos aqueles que, como indivíduo ou classe, por conta de sua real debilidade perante abusos ou arbítrio dos detentores de poder econômico ou político, ‘necessitem’ da mão benevolente e solidarista do Estado para sua proteção, mesmo que contra o próprio Estado. Vê-se, então, que a partir da ideia tradicional da instituição forma-se, no Welfare State, um novo e mais abrangente círculo de sujeitos salvaguardados processualmente, isto é, adota-se uma compreensão de minus habentes impregnada de significado social, organizacional e de dignificação da pessoa humana.’” (STJ. EREsp 1192577/RS, Rel. Min. Laurita Vaz, corte especial, julgado em 21/10/2015).*

*“O status de **índio** não depende do local em que se vive, já que, a ser diferente, estariam os indígenas ao desamparo, tão logo pusessem os pés fora de sua aldeia ou Reserva. Mostra-se ilegal e ilegítimo, pois, o discrimen utilizado pelos entes públicos na operacionalização do serviço de saúde, ou seja, a distinção entre índios aldeados e outros que vivam fora da Reserva. Na proteção dos vulneráveis e, com maior ênfase, dos **hipervulneráveis**, na qual o legislador não os distingue, descabe ao juiz fazê-lo, exceto se for para ampliar a extensão, o grau e os remédios em favor dos sujeitos especialmente amparados.” (STJ. REsp 1064009/SC, Rel. Min. Herman Benjamin, segunda turma, julgado em 04/08/2009).*

Art. 4º As **políticas públicas** voltadas ao atendimento dos direitos da criança na primeira infância serão elaboradas e executadas de forma a:

I - atender ao **interesse superior da criança** e à sua condição de **sujeito de direitos e de cidadã**;

II - incluir a **participação da criança** na definição das ações que lhe digam respeito, em conformidade com suas características etárias e de desenvolvimento;

III - respeitar a individualidade e os ritmos de desenvolvimento das crianças e valorizar a **diversidade da infância brasileira**, assim como as diferenças entre as crianças em seus contextos sociais e culturais;

IV - **reduzir as desigualdades** no acesso aos bens e serviços que atendam aos direitos da criança na primeira infância, priorizando o investimento público na promoção da justiça social, da equidade e da inclusão sem discriminação da criança;

V - articular as dimensões ética, humanista e política da **criança cidadã** com as evidências científicas e a prática profissional no atendimento da primeira infância;

VI - adotar **abordagem participativa**, envolvendo a sociedade, por meio de suas organizações representativas, os profissionais, os pais e as crianças, no aprimoramento da qualidade das ações e na garantia da oferta dos serviços;

VII - articular as **ações setoriais** com vistas ao atendimento integral e integrado;

VIII - **descentralizar** as ações entre os entes da Federação;

IX - promover a formação da **cultura de proteção e promoção** da criança, com apoio dos meios de comunicação social.

Parágrafo único. A participação da criança na formulação das políticas e das ações que lhe dizem respeito tem o objetivo de promover sua inclusão social como cidadã e dar-se-á de acordo com a especificidade de sua idade, devendo ser realizada por profissionais qualificados em processos de escuta adequados às diferentes formas de expressão infantil.

1. O art. 4º elenca as **finalidades** das políticas públicas para a primeira infância, que devem influenciar em dois momentos: na *elaboração* e na *execução* dessas ações.
2. Inciso I: traz dois pilares da proteção infantil, que são considerados, pelo art. 100, parágrafo único do ECA, como **princípios** gerais (embora o dispositivo fale apenas na aplicação das medidas), e um terceiro inédito:
 - 2.1. **Princípio do superior interesse da criança**: a prioridade na atuação envolvendo criança deve ser sempre o seu melhor interesse, ainda que isso contrarie o dos pais ou outros envolvidos.
 - Art. 100, parágrafo único, IV do ECA: “interesse superior da criança e do adolescente: a intervenção deve atender prioritariamente aos interesses e direitos da criança e do adolescente, sem prejuízo da consideração que for devida a outros interesses legítimos no âmbito da pluralidade dos interesses presentes no caso concreto”.
 - 2.2. **Princípio da condição de sujeito de direitos**: com o advento da doutrina da proteção integral, a criança passou a ser vista como sujeito de direitos, e não como objeto de uma tutela. Assim, deve ser ouvida e protegida em todas as ações e processos em que esteja envolvida.
 - Art. 100, parágrafo único, I do ECA: “condição da criança e do adolescente como sujeitos de direitos: crianças e adolescentes são os titulares dos direitos previstos nesta e em outras Leis, bem como na Constituição Federal”.