

Válter Kenji Ishida

# ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Doutrina e Jurisprudência

**26<sup>a</sup>** Revista,  
atualizada e  
Edição ampliada

2025

 EDITORA  
*Jus*PODIVM  
[www.editorajuspodivm.com.br](http://www.editorajuspodivm.com.br)



Livro I

PARTE GERAL

TÍTULO I

Das Disposições Preliminares

**Art. 1º.** Esta Lei dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente.

1. DISPOSIÇÕES PRELIMINARES. A DOCTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL ADOTADA PELO ECA

**Disposições preliminares.** Trata-se de uma verdadeira teoria geral, envolvendo esclarecimentos prévios e princípios jurídicos (Antonio Cezar Lima da Fonseca, *Direitos da criança e do adolescente*, p. 7).

**Proteção integral.** Pode ser conceituada como a garantia da **efetivação completa** de todos os direitos da criança e do adolescente, abrangendo todos os bens da vida necessários a um desenvolvimento saudável (Paulo Afonso Garrido de Paula, *Curso de direito da criança e do adolescente*, p. 298-299). Não se trata de apenas previsão, mas de intenção do completo atendimento. O art. 100, parágrafo único, II do ECA prevê: “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”. O Estatuto da Criança e do Adolescente é considerado mundialmente um dos melhores textos legais sobre a matéria relacionada à **proteção** de crianças. Ariel de Castro Alves, membro do Conselho Estadual de Direitos Humanos de São Paulo (Condepe) e do Instituto Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, afirmou que o Brasil tem uma das legislações mais modernas para a defesa de crianças e adolescentes, que introduziu muitos avanços: “O ECA ajudou a diminuir a mortalidade infantil, criou os conselhos tutelares e as varas da infância, e deu a base para os programas de combate à exploração sexual e ao trabalho infantil” (<https://bit.ly/33avGru>, acesso em 17-10-2021, 13h32min).

O art. 2º, item 2, da Convenção dos Direitos da Criança, cita o termo “proteção”. O art. 19 obriga todos os Estados a adotar medidas legislativas, administrativas, sociais e educacionais apropriadas a proteger as crianças contra todas as formas de violência. Daí a origem da referida norma-base do ECA: o art. 19 da Convenção.

O Estatuto da Criança e do Adolescente perfilha a “doutrina da proteção integral”, baseada no reconhecimento de direitos especiais e específicos de todas as crianças e adolescentes (v. art. 3º). Embora a Convenção não faça expressa menção ao termo “proteção integral”, esse novo paradigma fica evidenciado diante da grande quantidade de direitos reconhecidos (Cláudia M. C. do Amaral Vieira, *A convenção de Haia sobre sequestro internacional de crianças na perspectiva do princípio do interesse superior da criança*, “in” *Estatuto da criança e do adolescente: 25 anos de desafios e conquistas*, p. 42). Foi anteriormente prevista no texto constitucional, no art. 227, instituindo a chamada **prioridade absoluta**. Outrossim, quatro convenções podem ser destacadas: a Convenção da ONU sobre os Direitos da Criança, as Regras de Beijing, as Regras mínimas Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade e ainda as Diretrizes de Riad. Ainda sobre os Tratados, existe ainda a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos artigos 25 e 66, aprovada pelo Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009.

O direito da infância e da juventude abrange o chamado interesse privado que interessa à sociedade, tornando-se, portanto, público e indisponível.

**Mandados de otimização.** Após o pós-positivismo, os princípios passam a ser normas jurídicas primárias e que na visão de Robert Alexy, sejam entendidos como mandados de otimização (<https://www.migalhas.com.br/quentes/377896/stf-delatado-deve-ser-o-ultimo-a-falar-em-alegacoes-finais-veja-tese>, acesso em 01-12-2022, 14h37min).

**Prioridade absoluta.** A palavra prioridade informa a precedência, a “prima facie” dos direitos da criança e do adolescente em confronto com outros. Isso em razão da fragilidade e da vulnerabilidade, devendo existir um regime especial de proteção (Luís Carlos Barroso, extraído de voto proferido no REExt 777889, STF, p. 9). Alguns autores chamam a atenção que, já em 1924, a declaração de Genebra determinava a necessidade de uma proteção especial à criança (Antônio Fernando do Amaral e Silva e Munir Cury, comentários ao art. 1º, in [www.promenino.org.br](http://www.promenino.org.br)) e também a Convenção Americana sobre direitos humanos, que previa em seu art. 19 a necessidade das chamadas “medidas de proteção”. Andréa Rodrigues Amin denomina a prioridade absoluta como um verdadeiro princípio previsto no artigo 227 do texto constitucional: “É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com **absoluta prioridade**, o direito à vida...”. Estabeleceu uma primazia em favor da criança e do adolescente. O artigo 1º da Lei nº 13.257/2016 conhecida como Marco da Primeira Infância, estabeleceu uma prioridade dentro da

própria prioridade, incluindo a obrigação de estabelecer políticas para a Primeira Infância (*Curso de Direito da Criança e do Adolescente...*, página 31).

**Significado da prioridade absoluta frente a outras pessoas.** O art. 227 da CF estabelece a prioridade absoluta como norma constitucional para crianças, adolescentes e jovens. Mas também existe a previsão no art. 3º, *caput*, do Estatuto da Pessoa Idosa referente a “prioridade absoluta”. Como compatibilizar essas preferências? A resposta é árdua e não pode incidir sobre um caso particular como no caso de intubação em decorrência da COVID-19 como ocorreu nos casos anteriores. Nesse caso, o médico deve se basear em critérios de *razoabilidade* para decidir. Todavia, no que concerne a políticas públicas, existe a possibilidade de se estipular outros critérios. Parece razoável que nas políticas públicas, exista prioridade constitucional da criança, do adolescente e do jovem frente à pessoa idosa. No caso deste, este possui prioridade quanto aos demais adultos. Na seara das crianças, adolescentes e jovens, segue-se um escalonamento: a criança possui uma maior prioridade diante até da Lei da Primeira Infância; seguindo-se o adolescente; e depois o jovem (Emerson Garcia, A coexistência de absolutas prioridades e o sistema brasileiro de proteção à infância e à juventude, “in” *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro* nº 76, abr./jun. 2020, p. 83).

**Resolução conjunta CNAS/Conanda n. 1, de 7 de junho de 2017.** Estabelece diretrizes políticas e metodológicas para o atendimento de crianças e adolescentes em situação de rua, no âmbito da política de assistência social, e reconhece, em seu art. 1º, I, a criança e o adolescente em situação de rua como público prioritário das políticas públicas, incluindo a política de assistência social (*Curso de Direito da Criança e do Adolescente...*, página 32).

**Especificidade da infância e da juventude.** Essa especificidade da infância e da necessidade de estabelecer regras foi alcançada apenas no século XX com o avanço da medicina, das ciências jurídicas, pedagógicas e psicológicas. Esta preocupação se acentuou com o término da 2ª Guerra Mundial, em razão do grande contingente de crianças órfãs ou separadas dos pais. Daí o surgimento das declarações e convenções internacionais (Luís Carlos Barroso, voto proferido no REExt 777889, STF, p. 5).

A doutrina da proteção integral constitui, portanto, uma nova forma de pensar, com o escopo de efetivação dos direitos fundamentais da criança e do adolescente. Não se trata apenas de uma recomendação, mas de uma verdadeira diretriz determinante nas relações da criança e do adolescente com os pais, família, sociedade e Estado (Paulo Lôbo, *Código Civil, Famílias*, p. 45, *apud* Maria Berenice Dias, *Manual de direito das famílias*, p. 53). Na verdade, constitui-se em um programa de ação que assegura com absoluta prioridade os direitos individuais e as garantias fundamentais das crianças e dos adolescentes enquanto sujeitos de direito (MÁRIO LUIZ RAMIDOFF, *17 ANOS DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE*, “in” THEMIS – Revista da Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará, v. 5, n. 2, ago./dez, p. 13).

A CF, em seu art. 227, afastou a doutrina da situação irregular e passou a assegurar direitos fundamentais à criança e ao adolescente, passando estas de objeto para sujeito de direitos. Essa interpretação anterior (da situação irregular) em muito se assemelha ao sistema inquisitivo. Nesse, o acusado era considerado mero objeto de investigação, não possuindo a condição de sujeito de direito.

Tratou na verdade de uma alteração de modelos, ou de forma de atuação (Andreia Rodrigues Amin, *Doutrina da proteção integral*, p. 14-15). A doutrina da situação irregular limitava-se basicamente a 3 (três) matérias: (1) menor carente; (2) menor abandonado; (3) diversões públicas. O ECA ampliou sobremaneira os assuntos abordados e também a própria visão sobre a criança e o adolescente. A proteção integral também é garantida para a criança e o adolescente viver sem violência e preservar a sua saúde física e mental e seu desenvolvimento moral, intelectual e social, gozando de direitos específicos como vítima ou testemunha (art. 2º da Lei nº 13.431, de 4 de abril de 2017).

**Proteção integral e ação penal pública incondicionada antes do advento da Lei nº 12.015/2009.** Antes mesmo do advento da referida lei que alterou a ação penal de pública condicionada para incondicionada, o STJ já entendia que nos crimes contra criança ou adolescente contra a liberdade sexual a ação já era pública **incondicionada** (AgRg no AREsp 2127623/GO, Rel. Min. Sebastião Reis Júnior, j. 20/08/2024).

**Paradigma científico da proteção integral.** Para que sirva como paradigma ou modelo científico, o princípio da proteção integral deve possuir:

(1) um embasamento pelo ordenamento jurídico. Nesse sentido, o princípio da proteção integral é previsto na Convenção Internacional dos Direitos da Criança (1989) e pelo sistema normativo interno brasileiro como a própria CF-88, passando as crianças e adolescentes a ser sujeitos de direitos e como pessoa em processo peculiar de desenvolvimento;

(2) a doutrina da proteção integral é alvo de estudo científico (monografias, dissertações, teses);

(3) a doutrina da proteção integral passa a ser instrumento de uma nova atuação concreta, ensejadora de novas práticas (Veronese, *O estatuto da criança e do adolescente: um novo paradigma*, p. 37).

### 1.1. Princípio do melhor interesse da criança e do adolescente

O princípio do melhor interesse não estava inicialmente previsto no ECA e nem na CF. É bem verdade que o art. 100, parágrafo único, IV, com redação fornecida pela Lei nº 12.010/09, previu posteriormente: “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”. Estava previsto no art. 5º do Código de Menores: “*Na aplicação desta Lei, a*

*proteção aos interesses do menor sobrelevará qualquer outro bem ou interesse juridicamente tutelado*”. Também está previsto nos arts. 1.583 e 1.584 do CC. A doutrina da proteção integral e o princípio do melhor interesse são duas regras basilares do direito da infância e da juventude que devem permear todo tipo de interpretação dos casos envolvendo crianças e adolescentes. Trata-se da admissão da *prioridade absoluta* dos direitos da criança e adolescente. Na visão de Paulo Lôbo: “Significa que a criança – incluído o adolescente, segundo a Convenção Internacional dos Direitos da Criança – deve ter seus interesses tratados com prioridade, pelo Estado, pela sociedade e pela família, tanto na elaboração quanto na aplicação dos direitos que lhe digam respeito, notadamente nas relações familiares, como pessoa em desenvolvimento e dotada de dignidade. (...) O princípio não é uma recomendação ética, mas diretriz determinante nas relações da criança e do adolescente com seus pais, com sua família, com a sociedade e com o Estado” (Famílias, Editora Saraiva, 2008, p. 53-54, “in” TJSP – Ap. Civ. 1004330-44.2020.8.26.0318 – Câmara Especial – Rel. Daniela Maria Cilento Morsello – DJe 14/7/2021).

Sobre o **princípio do melhor interesse**, o art. 3º, item 1 da Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989 menciona que em todas as medidas concernentes às crianças terão consideração primordial os interesses superiores da criança. Diversamente da Declaração Universal dos Direitos da Criança, que representa basicamente sugestões que os Estados poderiam utilizar ou não, essa Convenção de 1989 possui uma natureza coercitiva e exige o posicionamento de cada Estado-Parte (Josiane Rose Petry Veronese, *O estatuto da criança e do adolescente: um novo paradigma*, “in” *Estatuto da criança e do adolescente, 25 anos de desafios e conquistas*, p. 31). O princípio do melhor interesse possui origem no direito anglo-saxão através do *parens patriae*. Nesse caso, o Estado assumia a responsabilidade pelas pessoas limitadas, incluindo os loucos e os menores. Seria uma prerrogativa do Rei e da Coroa. Posteriormente esta função foi delegada ao Chanceler. Com a separação da proteção de crianças e loucos, passou-se a denominar “best interests of child”. (Renata Malta Vilas-Bôas, *A doutrina da proteção integral e os Princípios Norteadores do Direito da Infância e Juventude*). Existe menção também no direito inglês a dois julgados do Juiz Mansfield (1763), envolvendo a busca e apreensão de menor, incluindo o caso *Rex v. Delaval* e o caso *Blissets*, onde se fazia menção à primazia do interesse da criança (Nucci, ob. cit., p. 11). O art. 37, c, da referida Convenção, ao cuidar da privação da liberdade do infrator, menciona o princípio do melhor interesse da criança e do adolescente. Na redação original em inglês, o termo utilizado é *best interests of the child*. Na experiência norte-americana, a expressão é utilizada como parâmetro para as cortes (tribunais) decidirem a respeito da guarda de criança ou adolescente. Surgiu nos EUA, a partir do caso *Commonwealth v. Addicks*, da Corte da Pensilvânia, onde existia uma disputa de guarda em uma ação de divórcio (Nucci, ob. cit., p. 11). Referida Corte entendeu que o adultério praticado pela esposa não influenciaria sobre os cuidados que esta dispensaria à criança. Em uma

conceituação ampla, significa “the deliberation that courts undertake when deciding what type of services, actions, and orders will best serve a child as well as who is best suited to take care of a child” (tradução livre: “a deliberação dos tribunais que decidem qual o tipo de serviço, ações e ordens serão mais adequadas às crianças e quem estará melhor capacitado para cuidar delas”) (www.childwelfare.gov). Silvana Maria Carbonera cita os **aspectos gerais** que podem ser levados em conta quando da análise do interesse do filho em casos por exemplo de guarda, direito de visitas e adoção: o amor e os laços afetivos entre o guardião e a criança; a habilidade do guardião em dar à criança amor e orientação; a capacidade de prover seu sustento básico; o padrão de vida estabelecido; a saúde do guardião; o meio em que a criança vive, compreendidos pelo lar, escola, comunidade e laços religiosos; a preferência da criança se ela já tiver idade suficiente; a habilidade do guardião em encorajar a continuidade da relação da criança com o não guardião (Guarda de Filhos na Família Constitucionalizada, Editor Sergio Antonio Fabris, Porto Alegre, 2000, p.127-128, “in” TJSP – ApCiv 1004330-44.2020.8.26.0318 – Câmara Especial – Rel. Daniela Maria Cilento Morsello – j. 14/7/2021 – DJe 14/7/2021).

Na convenção de Haia, que trata sobre a adoção internacional, o art. 2º fala em interesse superior da criança. Gustavo Ferraz de Campos Monaco (*A proteção da criança no cenário internacional*, p. 179) entende-o como o princípio da dignidade humana aplicada à criança e ao adolescente. Conforme salienta referido autor, existiria anteriormente uma diferenciação entre interesse e direito. O primeiro (o interesse) possuiria uma função mais elevada, exercendo uma atividade de orientação e de princípio de hermenêutica central. Quanto ao direito estaria estampado na norma posta. Assim, as expressões *interesse* e *direito* se aproximariam justamente como sinônimo de *direito subjetivo*. O autor (ob. cit., p. 180) critica esse posicionamento que afastou o “melhor interesse” de um princípio reitor e o qualificou como um direito subjetivo, com exigência direta e coercitiva. Isso faria a colocação da criança e do adolescente em um pedestal, reconhecendo uma tendência mundial de rotulá-los como adultos em miniatura. Com efeito, o princípio se constitui em base de formulação de políticas públicas e também pelo Estado-juiz na sua tomada de decisões. Não se confunde com a regra constitucional que prevê um direito fundamental (Cláudia M. C. do Amaral, ob. cit., p. 45).

A par dessa correta crítica de falha conceitual, no cenário brasileiro, a justaposição das expressões se revela salutar porque apesar de uma legislação de direito da criança e do adolescente avançada, tem-se uma realidade *atrasada* e despreocupada politicamente com os rumos da criança e do adolescente.

De qualquer forma, expõe didaticamente Mônaco (ob. cit., p. 181-183) quatro vieses do princípio do melhor interesse, como modelo de atuação: (1) orientação ao Estado-legislador: a lei deve prever a melhor consequência para a criança ou adolescente. Não obedeceu a essa orientação, o art. 16, § 2º, da Lei nº 9.528/97, que

excluiu da figura de dependente do INSS a criança ou adolescente submetida ao termo de guarda; (2) orientação ao Estado-juiz: o magistrado moderno da infância e da juventude deve fornecer uma aplicação da lei ao caso concreto de acordo com as reais necessidades da criança e do adolescente. Merecem referência nessa hipótese específica pela atuação vanguardista o tribunal de justiça gaúcho e o STJ; (3) orientação ao Estado-administrador: em sua atividade de manuseio de políticas públicas deve se balizar por este princípio. Em um Estado Democrático de Direito, tornam-se inaceitáveis velhas políticas populistas, corruptas e de atendimento ao fim privado. Os executivos municipal, estadual e federal possuem uma das, senão a maior responsabilidade de atuação e de atendimento aos direitos da criança e do adolescente. Devem-se superar vetustas desculpas de falta de verba orçamentária, de luta pela não intromissão do Judiciário no Executivo e trocá-las por outras atitudes mais proativas. O Executivo não deve ser visto pelo político como um local para enriquecimento próprio e dos afins, mas sim de um local de atendimento das prioridades sociais, no caso específico da infância e da juventude; (4) orientação à família: a família natural ou extensa deve sempre sopesar os interesses e as ideias da criança e do adolescente. O entendimento (às vezes arcaico) dos pais às vezes não é o melhor para aplicação à criança e ao adolescente. Nesse sentido, possuem os pais importância destacável na criação e educação de seus filhos, não podendo unicamente pensar em velhos chavões como: “o que foi bom para mim, será bom para meu filho”.

Dessa forma, já se indeferiu direito de visitas do pai encarcerado se se concluiu ser prejudicial à criança: “AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE RECONHECIMENTO E DISSOLUÇÃO DE UNIÃO ESTÁVEL C/C PARTILHA DE BENS, GUARDA, VISITAS E ALIMENTOS. DECISÃO QUE AUTORIZOU O FILHO MENOR VISITAR O GENITOR DENTRO DO ESTABELECIMENTO PRISIONAL. INSURGÊNCIA DA GENITORA. PEDIDO DE REFORMADA DO *DECISUM*, EM RAZÃO DA IDADE DO MENOR (6 ANOS DE IDADE), A POSSIBILIDADE DE TRAUMAS DECORRENTES DO CÁRCERE DO PAI E RECEIO DE EXPOR O MENOR À SITUAÇÕES DE RISCO, PREJUDICANDO O SEU DESENVOLVIMENTO PSICOLÓGICO. ACOLHIMENTO. PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO INTEGRAL AOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE QUE É ABSOLUTO E SE SOBREPÕE AO DIREITO DE VISITAS. NECESSIDADE DE REFORMA DA DECISÃO. ‘A doutrina da proteção integral e o princípio do melhor interesse são duas regras basilares do direito da infância e da juventude que devem permear todo tipo de interpretação dos casos envolvendo crianças e adolescentes. Trata-se da admissão da prioridade absoluta dos direitos da criança e do adolescente.’ (ISHIDA, Válter Kenji. Estatuto da Criança e do Adolescente: doutrina e jurisprudência. 16ª ed. – São Paulo: Atlas, 2015, p. 2)” RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. (TJSC, Agravo de Instrumento n. 4028195-88.2017.8.24.0000, de São José, rel. Des. José Agenor de Aragão, Quarta Câmara de Direito Civil, j. 24-10-2018).

## 1.2. Organização didática dos princípios protetivos da criança e adolescente

Rossato e outros (*Estatuto da criança e do adolescente comentado*, p. 85) chegam a **esquematisar** os princípios. A intenção é boa porque permite um melhor entendimento, embora aqui se possa não compreender porque o interesse superior seria um postulado (nível mais elevado) e a proteção integral, um metaprincípio. Ou ainda porque um procedimento (oitiva obrigatória) seja elevado a princípio.

De qualquer forma, segundo referidos autores, a organização seria essa: (1) **Postulado**: interesse superior da criança e do adolescente; (2) **Metaprincípios**: proteção integral e prioridade absoluta; (3) **Princípios**: criança e adolescente como sujeitos de direitos; responsabilidade primária e solidária do poder público; privacidade; intervenção precoce; intervenção mínima; proporcionalidade e atualidade; responsabilidade parental; prevalência da família; obrigatoriedade da informação; oitiva obrigatória e participação. Os princípios da proporcionalidade e atualidade devem ser considerados quando da escolha da medida adequada no processo de conhecimento e não em sede de execução da referida medida (STJ, HC 347645/SP, Rel. Min. Nefi Cordeiro, j. 26/04/2016, DJe 02/05/2016). Todavia, o mesmo Ministro entendeu existir falta de atualidade na aplicação da medida socioeducativa de liberdade assistida após dois anos da data do fato (STJ, HC nº 447.600/SP, Rel. Min. Nefi Cordeiro, 6ª T., j. 16/10/2018, DJe 05/11/2018). Também existiria falta de atualidade da medida de internação no caso de ato infracional equiparado ao estupro de vulnerável, se o adolescente respondeu em liberdade e no momento de apreciação pelo STJ, já se passaram três anos, devendo ser aplicada medida de liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade (STJ, AgRg no HC 516454/SP, Rel. Min. Nefi Cordeiro, 6ª T., j. 01/10/2019, DJe 08/10/2019). Atualmente, o STJ entende que é possível admitir a atualidade, mesmo quando existe período razoável entre fato e sentença, desde que não se aplique medida restritiva de liberdade (AgInt no HC 439203/SC, 5ª T., Rel. Min. Jorge Mussi, j. 15/08/2019). Mas já entendeu existir atualidade e proporcionalidade se a medida de liberdade assistida foi concedida em remissão, havendo necessidade de representação e ciência (STJ, AgRg no HC 756388/SC, Rel. Antonio Saldanha Palheiro, j. 20/03/2023, DJe 23/03/2023).

Já Andréa Rodrigues Amin entende o ECA como um microsistema aberto de regras e princípios, baseados em 3 pilares: (1) a criança e o adolescente são sujeitos de direito; (2) a criança e o adolescente possuem a condição peculiar de pessoas em desenvolvimento; (3) deve-se fornecer prioridade absoluta na garantia de seus direitos fundamentais (Curso de direito..., p. 53). Mas como salienta o Professor Tércio Sampaio de Ferraz Júnior (O papel da teoria para a construção da dogmática jurídica, vídeo em [http://genjuridico.com.br/2021/10/13/papel-teoria-dogmatica-juridica/?utm\\_source=mktgen&utm\\_medium=blog&utm\\_campaign=blog-genjuridico-newsletter](http://genjuridico.com.br/2021/10/13/papel-teoria-dogmatica-juridica/?utm_source=mktgen&utm_medium=blog&utm_campaign=blog-genjuridico-newsletter), acesso em 22-10-2021, 16h08min), deve-se tomar cuidado para

a generalização de princípios. Nesse caso, o princípio deixa de ser o pilar de um sistema, para se tornar uma simples argumentação, que no caso pode ser rebatida.

**Hard law e a adesão do Brasil.** A assinatura dos Tratados tornou coercitiva a aplicação das regras em território brasileiro, deixando de serem “soft laws”. Esse fenômeno ocorreu a partir da Convenção da ONU de 1989. Mas não bastaria a assinatura. Haveria necessidade de adaptação da lei brasileira aos tratados. E isso ocorre a partir da edição do ECA.

### 1.3 O menorismo em nível mundial

O **menorismo** foi uma tendência surgida a partir do século XX, com a criação de políticas sociais. Nesse sentido, foram os EUA os primeiros a idealizar uma política específica menorista. Até o século XIX, prevalecia o Modelo Penal Indiferenciado, igualando-se menores aos maiores. Tratava-se de um modelo essencialmente **retribucionista**. Seguiu-se a fase do Modelo Tutelar, com o avanço do Direito Penal. Nesse diapasão, a Europa que era o centro do pensamento, cedeu passo aos EUA, com a proposição de novos modelos prisionais. A Lei de Nova York de 1810 estabeleceu a expressão “delinquente juvenil”, sendo os menores de 21 (vinte e um) anos de idade. Surge o Reformatório Elmira, nos EUA, usando a disciplina militar e os métodos psicológicos, ao invés de físicos. Mas eram jovens não infratores. Os especialistas concluíram que havia necessidade de um tratamento diferenciado entre jovens infratores e os abandonados. A partir do Congresso de 1.878 de Estocolmo, Suécia, diferenciam-se os reformatórios das colônias correccionais. Os reformatórios passaram a abrigar os jovens infratores, ao passo que as colônias abrigavam os mendigos e os abandonados. O confronto dos sindicatos com a polícia nos EUA, levou a criação da *Juvenile Court Act*. Referida lei separou os maiores dos menores na prisão. Nesse diapasão, os grandes industriais passaram a concordar com a proibição do trabalho infantil. O objetivo não era propriamente o menor, mas sim a proteção contra a delinquência. Mas nessa fase, ainda não se separava os jovens delinquentes dos abandonados. Enfim, o modelo da proteção integral surge posteriormente (Maria Nilvane Fernandes e Ricardo Peres da Costa, *A Declaração dos Direitos da Criança de 1924, a Liga das Nações, o modelo tutelar e o movimento Save the children: o nascimento do menorismo*, “in” Revista Brasileira de História & Ciências Sociais – RBHCS – Vol. 13 Nº 25, Edição Especial de 2021).

## 2. CONVENÇÃO SOBRE OS DIREITOS DA CRIANÇA

Foi uma convenção internacional de 1924, o primeiro documento internacional relativo à criança e ao adolescente. Antes havia menção na Constituição alemã e na Constituição mexicana. Cronologicamente, esse modo de respeito às crianças e aos adolescentes surgiu com a Declaração dos Direitos da Criança, em

1959, através da Assembleia Geral da ONU. Essa Declaração de 1959 possuía 10 princípios que depois se tornariam normas no próprio ECA: **princípio 1º**: “toda criança será beneficiada por esses direitos, sem nenhuma discriminação por raça, cor, sexo, língua, religião, país de origem, classe social ou riqueza. toda e qualquer criança do mundo deve ter seus direitos respeitados.”<sup>1</sup>; **princípio 2º**: “toda criança tem direito a proteção especial, e a todas as facilidades e oportunidades para se desenvolver plenamente, com liberdade e dignidade.”<sup>2</sup>; **princípio 3º**: “desde o dia em que nasce, toda criança tem direito a um nome e uma nacionalidade, ou seja, ser cidadão de um país.”<sup>3</sup>; **princípio 4º**: “as crianças têm direito a crescer com saúde. Para isso, as futuras mães também têm direito a cuidados especiais, para que seus filhos possam nascer saudáveis.”<sup>4</sup> Toda criança também tem direito à alimentação, habitação, recreação e assistência médica.”; **princípio 5º**: “crianças com deficiência física ou mental devem receber educação e cuidados especiais porque elas merecem respeito como qualquer criança.”<sup>5</sup>; **princípio 6º**: “toda criança deve crescer em um ambiente de amor, segurança e compreensão. as crianças devem ser criadas sob o cuidado dos pais, e as pequenas jamais deverão separar-se da mãe, a menos que seja necessário”<sup>6</sup>. O governo e a sociedade têm a obrigação de fornecer cuidados especiais para as crianças que não têm família nem dinheiro para viver decentemente.”<sup>7</sup>; **princípio 7º**: “toda criança tem direito de receber educação primária gratuita, e também de qualidade, para que possa ter oportunidades iguais para desenvolver

1. Art. 3º, parágrafo único do ECA: “Os direitos enunciados nesta Lei aplicam-se a todas as crianças e adolescentes, sem discriminação de nascimento, situação familiar, idade, sexo, raça, etnia ou cor, religião ou crença, deficiência, condição pessoal de desenvolvimento e aprendizagem, condição econômica, ambiente social, região e local de moradia ou outra condição que diferencie as pessoas, as famílias ou a comunidade em que vivem.”
2. Art. 1º do ECA: “Esta Lei dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente.” Art. 3º, *caput*: “A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade.”
3. Art. 26, *caput* do ECA: “Os filhos havidos fora do casamento poderão ser reconhecidos pelos pais, conjunta ou separadamente, no próprio termo de nascimento, por testamento, mediante escritura ou outro documento público, qualquer que seja a origem da filiação.”
4. Art. 7º do ECA: “A criança e o adolescente têm direito a proteção à vida e à saúde, mediante a efetivação de políticas sociais públicas que permitam o nascimento e o desenvolvimento sadio e harmonioso, em condições dignas de existência.” Art. 8º do ECA: “É assegurado a todas as mulheres o acesso aos programas e às políticas de saúde da mulher e de planejamento reprodutivo e, às gestantes, nutrição adequada, atenção humanizada à gravidez, ao parto e ao puerpério e atendimento pré-natal, perinatal e pós-natal integral no âmbito do Sistema Único de Saúde.”
5. Art. 11, § 1º do ECA: “A criança e o adolescente com deficiência serão atendidos, sem discriminação ou segregação, em suas necessidades gerais de saúde e específicas de habilitação e reabilitação.”
6. Art. 19, *caput* do ECA: “É direito da criança e do adolescente ser criado e educado no seio de sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente que garanta seu desenvolvimento integral.”
7. Art. 70 do ECA: “É dever de todos prevenir a ocorrência de ameaça ou violação dos direitos da criança e do adolescente.”

## Livro II

# PARTE ESPECIAL

## TÍTULO I

### Da Política de Atendimento

## Capítulo I

### Disposições gerais

**Art. 86.** A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

## 1. COMENTÁRIOS

O sistema de garantias de direitos da criança e do adolescente constitui em um conjunto articulado de pessoas e instituições, abrangendo os Conselhos Municipais, os Conselhos Tutelares, o Juiz e o Promotor da infância e da juventude, professores e diretores de escolas etc. Não existe nesse sistema uma hierarquia, como ocorria anteriormente com o Juízo de Menores. Essa proteção à criança e ao adolescente se dá também com a efetivação das políticas públicas

A responsabilidade pelas políticas públicas afetas à criança e ao adolescente é das três esferas governamentais: União, Estados e Municípios, bem como pela participação das entidades não governamentais.

**Atuação em nível federal.** Compete ao Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) elaborar as diretrizes da política de atendimento da criança e do adolescente bem como atuar na fiscalização das referidas Políticas (art. 2º da Lei nº 8.242/91). Existe também o Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente (art. 6º), tendo como receitas as contribuições a que se refere o art. 260 do ECA e outras.

Assessorando a Presidência da República, existe a Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente, criada através do Decreto nº 4.671, de 10-4-2003.

**Atuação em nível estadual.** Os Estados mantêm os Conselhos Estaduais dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA).

**Atuação em nível municipal.** Existem os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e também os próprios Conselhos Tutelares.

Observa-se aqui a **responsabilidade** da União para criação de normas gerais e de coordenação da política de atendimento. A efetivação direta compete ao Município. Por exemplo, obrigação do Poder Executivo Municipal em providenciar creches, vagas no ensino fundamental a partir dos seis anos de idade; tratamento de saúde ao menor impossibilitado de por si só bancar o mesmo etc.

**Interferência do Poder Judiciário sobre a atuação do Poder Executivo.** Importa aqui ressaltar que diante da inércia do Poder Público de prover os direitos fundamentais da criança e do adolescente, cabe ao Judiciário, principalmente diante da provocação ministerial, decidir sobre a matéria. Assim manifestou-se nossa Corte Maior: “O STF fixou entendimento no sentido de que embora resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário determinar, ainda que em bases excepcionais, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam essas implementadas pelos órgãos estatais inadimplentes” (REsp 595.595 AgR, Rel. Eros Grau, j. 28-4-2009).

## 2. SISTEMA DE INFORMAÇÃO PARA A INFÂNCIA E A ADOLESCÊNCIA (SIPIA)

Foi criado pela Resolução nº 50/96, do Conanda, visando à obtenção de dados para a formulação e execução das políticas voltadas para a infância e adolescência. O SIPIA é um sistema nacional de registro e tratamento de informações sobre a garantia e defesa dos direitos fundamentais preconizados no Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA. O SIPIA tem uma saída de dados agregados em nível municipal, estadual e nacional e se constitui em uma base única nacional para formulação de políticas públicas no setor.

**Art. 87.** São linhas de ação da política de atendimento:

I – políticas sociais básicas;

II – serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social de garantia de proteção social e de prevenção e redução de violações de direitos, seus agravamentos ou reincidências;

III – serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão e às crianças e aos adolescentes que tiverem qualquer dos pais ou responsáveis vitimado por grave violência ou preso em regime fechado;

IV – serviço de identificação e localização de pais, responsável, crianças e adolescentes desaparecidos;

V – proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente.

VI – políticas e programas destinados a prevenir ou abreviar o período de afastamento do convívio familiar e a garantir o efetivo exercício do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes;

VII – campanhas de estímulo ao acolhimento sob forma de guarda de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar e à adoção, especificamente inter-racial, de crianças maiores ou de adolescentes, com necessidades específicas de saúde ou com deficiências e de grupos de irmãos.

Parágrafo único. A linha de ação da política de atendimento a que se refere o inciso IV do *caput* deste artigo será executada em cooperação com o Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas, criado pela Lei nº 13.812, de 16 de março de 2019, com o Cadastro Nacional de Crianças e Adolescentes Desaparecidos, criado pela Lei nº 12.127, de 17 de dezembro de 2009, e com os demais cadastros, sejam eles nacionais, estaduais ou municipais.

## 1. COMENTÁRIOS

A **política de atendimento** é o conjunto de instituições, princípios e metas que dirigem a elaboração de planos destinados à tutela dos direitos da criança e do adolescente. Surge dentro dessa ideia inovadora da CF-88 e do ECA da doutrina da proteção integral. I – Políticas sociais básicas. São aquelas voltadas ao mínimo necessário à existência digna da criança e do adolescente. Abrange p. ex. a saúde e o transporte. II – Políticas e programas de assistência social em caráter supletivo. A CF-88 conferiu à assistência social uma nova concepção: a de política pública estatal, integrada ao Sistema de Seguridade Social e regulamentada pela Lei Orgânica de Assistência Social, afastando-se do caráter limitado de caridade. O caráter supletivo abrange o atendimento de todas as crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade. Incisos III a VII – cuidam de ações específicas, mas que exigem atuação articulada (em formato de “rede”) (Patrícia Silveira Tavares, ob. cit., p. 386-390).

**Lei nº 14.548, de 13 de abril de 2023.** Inseriu o parágrafo único ao art. 87. Nesse diapasão, a linha de ação da política de atendimento a que se refere o inciso IV do **caput** do referido artigo será executada em cooperação com o Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas, com o Cadastro Nacional de Crianças e Adolescentes Desaparecidos, criado pela Lei nº 12.127, de 17 de dezembro de 2009, e com os demais cadastros, sejam eles nacionais, estaduais ou municipais. Informações do CNMP de 2022 dão conta de que 35% dos desaparecidos no Brasil eram crianças e adolescentes de zero a 17 anos. As causas estariam relacionadas, entre outras, a maus tratos, trabalho escravo e adoção ilegal (<https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/04/lei-altera-pontos-do-eca-para-ampliar-protecao-a-criancas-desaparecidas>, acesso em 02-05-2023, 20h00min).

**Lei nº 14.987, de 25 de setembro de 2024. Serviços especiais de atendimento às crianças ou adolescentes com pais ou responsável vítima de violência ou em regime fechado de prisão (art. 87, III do ECA).** A desestruturação da criança ou adolescente pode ser **direta** quando sofre violência direta. Mas há ainda a desestruturação **indireta** ou **reflexa**, quando o pai, mãe ou responsável é vítima de violência ou de encarceramento. Nesse caso, há necessidade de acompanhamento da criança ou adolescente em razão dessa **violência principalmente emocional** sofrida.

**Omissão das autoridades públicas.** A omissão das autoridades públicas implica em responsabilidade e a obrigação de fazer pode ser concretizada por meio de ação civil pública ou popular.

**Art. 88.** São diretrizes da política de atendimento:

I – municipalização do atendimento;

II – criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais;

III – criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa;

IV – manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente;

V – 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;

VI – integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Conselho Tutelar e encarregados da execução

das políticas sociais básicas e de assistência social, para efeito de agilização do atendimento de crianças e de adolescentes inseridos em programas de acolhimento familiar ou institucional, com vista na sua rápida reintegração à família de origem ou, se tal solução se mostrar comprovadamente inviável, sua colocação em família substituta, em quaisquer das modalidades previstas no art. 28 desta Lei;

VII – mobilização da opinião pública para a indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade.

VIII – especialização e formação continuada dos profissionais que trabalham nas diferentes áreas da atenção à primeira infância, incluindo os conhecimentos sobre direitos da criança e sobre desenvolvimento infantil;

IX – formação profissional com abrangência dos diversos direitos da criança e do adolescente que favoreça a intersetorialidade no atendimento da criança e do adolescente e seu desenvolvimento integral;

X – realização e divulgação de pesquisas sobre desenvolvimento infantil e sobre prevenção da violência.

## 1. COMENTÁRIOS

Objetiva tal regra **organizar** a política de atendimento dos direitos afetos à criança e ao adolescente. Embora o escopo seja de descentralizar as políticas, cabendo esta tarefa precipuamente ao Município, é certo que também é necessária a participação dos Estados e da União. Mas há sem dúvida a prevalência do princípio da municipalização do atendimento dos direitos da criança e do adolescente (Cunha e Ávila, *Violência doméstica e familiar contra crianças e adolescentes*, p. 73).

A integração operacional descrita no inciso V para os órgãos que acompanham o ato infracional é de suma importância para a agilização dos atos relacionados. Sobre a necessidade de integração a que se refere o art. 88, inciso V do ECA, tem-se a Recomendação nº 87, de 20 de janeiro de 2021 do CNJ, que trata do tratamento inicial integrado. Este tratamento deve ser feito pelo Núcleo de Atendimento Integrado (NAI) (art. 2º).

A alteração da Lei nº 12.010/09 tencionou aumentar a integração dos referidos órgãos objetivando a reintegração familiar ou a colocação em família substituta. Também o inciso VIII menciona a necessidade de especialização e formação continuada de profissionais que trabalham nas áreas de atenção à primeira infância (de 0 a 6 anos).

## 2. MUNICIPALIZAÇÃO DO ATENDIMENTO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE (ART. 88, I)

É cada vez mais forte a ideia de responsabilização do **ente municipal** na consecução dos objetivos da proteção integral, inclusive na consecução de medida socioeducativa.

Cabe ao Município, portanto instituir uma verdadeira política de atendimento infantojuvenil. Assim, municipalizar o atendimento consiste em conferir ao Município o poder de decisão e conseqüentemente a responsabilidade. Não significa, contudo, exonerar os demais entes federativos (Patrícia Silveira Tavares, ob. cit., p. 393).

### 3. OBJETIVO DOS CONSELHOS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (ART. 88, INC. II)

**Introdução.** A CF-88 instaurou a democracia participativa. O ECA foi o primeiro diploma pós CF-88 a criar os mecanismos dessa democracia participativa. Os Conselhos dos Direitos são exemplos dessa participação popular. O comando dessas políticas de atendimento aos direitos da criança e do adolescente são dos Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional (Paulo Afonso Garrido de Paula, *Curso de direito da criança e do adolescente*, página 441-443).

Incumbe como órgãos de participação popular, “Estabelecer prioridades e definir a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente no município” (In: *Diretrizes institucionais – infância e juventude*. Ministério Público do Estado de São Paulo, 1993. p. 15).

Cabe também a gerência e administração de fundos vinculados à **ação civil pública** e outros procedimentos menoristas. A Resolução nº 137, de 21 de janeiro de 2010 do CONANDA dispõe sobre os parâmetros para a criação e o funcionamento dos Fundos Nacional, Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente. Como órgão colegiado, os Conselhos normalmente são compostos por uma ala governamental e uma não governamental. Natureza jurídica. Os conselhos são órgãos públicos, exercendo atividade administrativa de governo, mas mesmo despidos da personalidade jurídica, possuem independência do Poder Executivo. O procedimento de escolha dos membros dos Conselhos deverá ser especificado na lei de criação. Não cabe ao prefeito indicar o representante da sociedade civil organizada, devendo tal indicação ser feita pelas próprias entidades (TJPR, AC n. 26189-6, Rel. Des. Troiano Netto, j. 16-3-2004) (Patrícia Silveira Tavares, ob. cit., p. 444). Igualmente cabe aos Conselhos, juntamente com outras entidades, em intervalos de 3 (três) anos, avaliar periodicamente a implementação dos Planos de Prevenção e Combate ao Abuso e Exploração Sexual da Criança e do Adolescente, definidos em regulamento, com o objetivo de verificar o cumprimento das metas estabelecidas e de elaborar recomendações aos gestores e aos operadores das políticas públicas.

**Art. 7º da Lei nº 14.344/22.** Inserido no Capítulo II, que se refere à assistência da criança e do adolescente em situação de violência doméstica e familiar, o art. 7º prevê alguns espaços: (1) centros de atendimento integral e multidisciplinar. Dentro do mesmo espaço, devem existir diversos serviços, contando com equipe multidisciplinar. Este centro de atendimento também será responsável pela realização da escuta especializada (art. 7º da Lei nº 13.431/2017) (Cunha e Ávila, *Violência...*, p. 75).

(2) Espaços para acolhimento familiar e institucional e apadrinhamento. Embora louvável a previsão, é certo que no caso de acolhimento institucional, muitos casos são decorrentes dessa violência praticada por genitores por exemplo. (3) Delegacias, núcleos da Defensoria, serviços de saúde e centros de perícia médico-legal especializados. (4) programas e campanhas de enfrentamento a esse tipo de violência. (5) centros de educação e de reabilitação para agressores. Repetindo a ideia da Lei Maria da Penha, a Lei nº 14.344/2022 prevê a criação de centros onde se tenciona recuperar p. ex. genitores que agredam filhos. Trata-se de uma boa ideia, visando eliminar as “causas” dessa violência.

**Art. 89.** A função de membro do Conselho Nacional e dos conselhos estaduais e municipais dos direitos da criança e do adolescente é considerada de interesse público relevante e não será remunerada.

## 1. COMENTÁRIOS

A relevância pública dos Conselhos dispensa a remuneração. Isto até se perfaz em atitude benéfica, pois apenas as pessoas realmente interessadas na solução dos problemas afetos à criança e ao adolescente se encarregam desse “múnus”.

## 2. CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (CONANDA)

É disciplinado pela Lei nº 8.242, de 12-10-91. A mesma lei instituiu em seu art. 6º o Fundo Nacional para a criança e o adolescente.

### Capítulo II

#### Das entidades de atendimento

#### *Seção I*

#### *Disposições gerais*

**Art. 90.** As entidades de atendimento são responsáveis pela manutenção das próprias unidades, assim como pelo planejamento e execução de programas de proteção e socioeducativos destinados a crianças e adolescentes, em regime de:

- I – orientação e apoio sociofamiliar;
- II – apoio socioeducativo em meio aberto;
- III – colocação familiar;

- IV – acolhimento institucional;
- V – prestação de serviços à comunidade;
- VI – liberdade assistida;
- VII – semiliberdade;
- VIII – internação.

§ 1º As entidades governamentais e não governamentais deverão proceder à inscrição de seus programas, especificando os regimes de atendimento, na forma definida neste artigo, junto ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, o qual manterá registro das inscrições e de suas alterações do que fará comunicação ao Conselho Tutelar e à autoridade judiciária.

§ 2º Os recursos destinados à implementação e manutenção dos programas relacionados neste artigo serão previstos nas dotações orçamentárias dos órgãos públicos encarregados das áreas de Educação, Saúde e Assistência Social, dentre outros, observando-se o princípio da prioridade absoluta à criança e ao adolescente preconizado pelo *caput* do art. 227 da Constituição Federal e pelo *caput* e parágrafo único do art. 4º desta Lei.

§ 3º Os programas em execução serão reavaliados pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, no máximo, a cada 2 (dois) anos, constituindo-se critérios para renovação da autorização de funcionamento:

- I – o efetivo respeito às regras e princípios desta Lei, bem como às resoluções relativas à modalidade de atendimento prestado expedidas pelos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, em todos os níveis;
- II – a qualidade e eficiência do trabalho desenvolvido, atestadas pelo Conselho Tutelar, pelo Ministério Público e pela Justiça da Infância e da Juventude;
- III – em se tratando de programas de acolhimento institucional ou familiar, serão considerados os índices de sucesso na reintegração familiar ou de adaptação à família substituta, conforme o caso.

## 1. COMENTÁRIOS

**Conceito de entidade de atendimento.** São instituições que visam à execução de medidas de proteção e também socioeducativas. Se a entidade se organiza em mais de um local, cada um destes locais é denominado de unidade (Paulo Afonso Garrido de Paula, *op. cit.*, p. 469).

**Caput do art. 90.** Elencou inicialmente o objetivo das entidades: a manutenção de suas unidades, além do planejamento e a execução de programas. O programa pode aqui ser entendido como o desenvolvimento de uma série de ações concatenadas, com o escopo de melhorar as condições da criança ou do adolescente.

As entidades supramencionadas são as que atendem tanto os adolescentes e crianças em situação de direitos violados ou ameaçados ou as que abrigam adolescentes infratores. O cadastramento cabe ao Conselho Municipal. As entidades de atendimento podem aplicar medidas de proteção e medidas socioeducativas. São medidas protetivas a orientação e apoio sociofamiliar; apoio socioeducativo em meio aberto; colocação familiar e abrigo. São medidas socioeducativas, a liberdade assistida, a semiliberdade e a internação.

**Programas de proteção.** I – atendimento de crianças e adolescentes e de suas famílias. Orientação sociofamiliar: abrange a intervenção técnica, incluindo assistentes sociais, psicólogos, médicos etc., com o escopo de identificação dos problemas e propor soluções, incluindo palestras educativas, inclusão em grupos de ajuda. Apoio sociofamiliar: inclui o auxílio material ou financeiro, como p. ex. o fornecimento de cesta básica ou qualquer outro tipo de auxílio financeiro. II – apoio socioeducativo em meio aberto. A expressão “meio aberto” lembra o cumprimento de medida socioeducativa, como a liberdade assistida. Mas “meio aberto” possui uma conotação mais ampla abrangendo também acompanhamento de crianças e adolescentes em situação de risco. Incluem-se as práticas esportivas e os cursos profissionalizantes (Patrícia Silveira Tavares, ob. cit., p. 417-418). III – programa de colocação familiar. Tais programas possuem a estratégia de lidar com crianças ou adolescentes privados temporária ou definitivamente do convívio familiar. Assim, p. ex. programas de incentivo da adoção tardia (Patrícia Silveira Tavares, ob. cit., p. 418).

**Programas socioeducativos.** Incisos V a VIII – Tratam dos programas voltados ao atendimento de medidas socioeducativas. Todas essas entidades de atendimento devem ter seus programas registrados juntos ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Este constitui-se em verdadeiro órgão fiscalizador, podendo renovar ou não a autorização de funcionamento da entidade (§ 3º).

## 2. DIFERENCIAÇÃO ENTRE ENTIDADE GOVERNAMENTAL E NÃO GOVERNAMENTAL

É feita na obra *Diretrizes institucionais – infância e juventude*. Ministério Público do Estado de São Paulo, 1993. p. 23: “As entidades de atendimento são classificadas em governamentais e não governamentais, sendo as primeiras criadas e mantidas pelo Poder Público e, as segundas, por particulares, ainda que subvencionadas pelo Estado.”

### 3. RESPONSABILIDADE NA ESFERA FEDERAL PELOS ADOLESCENTES INFRATORES

Está a cargo da Fundação Centro-Brasileira para Infância e Adolescência (FC-BIA). Ver Nazir David Milano Filho (1996:93).

### 4. INEXISTÊNCIA DE ENTIDADE DE ATENDIMENTO PARA CRIANÇA OU ADOLESCENTE EM SITUAÇÃO DE RISCO

É possível ajuizar ACP contra o Município visando a criação da referida entidade (TJSP, AGRAVO DE INSTRUMENTO nº 2112487-44.2021.8.26.0000, Rel. Daniela Cilento Morsello, j. 21/02/2.022).

**Art. 91.** As entidades não governamentais somente poderão funcionar depois de registradas no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, o qual comunicará o registro ao Conselho Tutelar e à autoridade judiciária da respectiva localidade.

§ 1º Será negado o registro à entidade que:

- a) não ofereça instalações físicas em condições adequadas de habitabilidade, higiene, salubridade e segurança;
- b) não apresente plano de trabalho compatível com os princípios desta Lei;
- c) esteja irregularmente constituída;
- d) tenha em seus quadros pessoas inidôneas;
- e) não se adequar ou deixar de cumprir as resoluções e deliberações relativas à modalidade de atendimento prestado expedidas pelos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, em todos os níveis.

§ 2º O registro terá validade máxima de 4 (quatro) anos, cabendo ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, periodicamente, reavaliar o cabimento de sua renovação, observado o disposto no § 1º deste artigo.

## 1. COMENTÁRIOS

O **regular** funcionamento da entidade não governamental depende de prévio registro junto ao Conselho Municipal. Cabe a este a verificação do atendimento dos requisitos acima elencados, bem como qualquer comunicação ao Conselho Tutelar e à Vara da Infância e Juventude. O § 1º estabelece que o registro será negado na hipótese de falta de instalações físicas adequadas; falta de plano de trabalho compatível; irregularidade na constituição da entidade; presença de pessoas inidôneas;

falta de cumprimento das resoluções e deliberações expedidas pelos Conselhos de Direito da Criança e do Adolescente. O registro terá validade máxima de 4 (quatro) anos, cabendo ao Conselho Municipal, reavaliar o cabimento da renovação. Assim, compete ao Conselho Municipal autorizar o funcionamento da entidade privada, exigindo-se condições físicas adequadas, com a juntada de laudo da autoridade sanitária e do Corpo de Bombeiros. Deve apresentar Plano de Trabalho. Também se exige a comprovação de constituição regular como associação, fundação ou organização religiosa, mediante juntada da cópia do estatuto inscrito no Registro Civil das Pessoas Jurídicas (Paulo Afonso Garrido de Paulo, *Curso de direito da criança e do adolescente*, página 420).

**Art. 92.** As entidades que desenvolvem programas de abrigo deverão adotar os seguintes princípios:

- I – preservação dos vínculos familiares e promoção da reintegração familiar;
- II – integração em família substituta, quando esgotados os recursos de manutenção na família natural ou extensa;
- III – atendimento personalizado e em pequenos grupos;
- IV – desenvolvimento de atividades em regime de coeducação;
- V – não desmembramento de grupos de irmãos;
- VI – evitar, sempre que possível, a transferência para outras entidades de crianças e adolescentes abrigados;
- VII – participação na vida da comunidade local;
- VIII – preparação gradativa para o desligamento;
- IX – participação de pessoas da comunidade no processo educativo.

§ 1º O dirigente de entidade de abrigo é equiparado ao guardião, para todos os efeitos de direito.

§ 2º Os dirigentes de entidades que desenvolvem programas de acolhimento familiar ou institucional remeterão à autoridade judiciária, no máximo a cada 6 (seis) meses, relatório circunstanciado acerca da situação de cada criança ou adolescente acolhido e sua família, para fins da reavaliação prevista no § 1º do art. 19 desta Lei.

§ 3º Os entes federados, por intermédio dos Poderes Executivo e Judiciário, promoverão conjuntamente a permanente qualificação dos profissionais que atuam direta ou indiretamente em programas de acolhimento institucional e destinados à colocação familiar de crianças e adolescentes, incluindo membros do Poder Judiciário, Ministério Público e Conselho Tutelar.

§ 4º Salvo determinação em contrário da autoridade judiciária competente, as entidades que desenvolvem programas de acolhimento familiar ou institucional, se necessário com o auxílio do Conselho Tutelar e dos órgãos de assistência social, estimularão o contato da criança ou adolescente com seus pais e parentes, em cumprimento ao disposto nos incisos I e VIII do caput deste artigo.

§ 5º As entidades que desenvolvem programas de acolhimento familiar ou institucional somente poderão receber recursos públicos se comprovado o atendimento dos princípios, exigências e finalidades desta Lei.

§ 6º O descumprimento das disposições desta Lei pelo dirigente de entidade que desenvolva programas de acolhimento familiar ou institucional é causa de sua destituição, sem prejuízo da apuração de sua responsabilidade administrativa, civil e criminal.

§ 7º Quando se tratar de criança de 0 (zero) a 3 (três) anos em acolhimento institucional, dar-se-á especial atenção à atuação de educadores de referência estáveis e qualitativamente significativos, às rotinas específicas e ao atendimento das necessidades básicas, incluindo as de afeto como prioritárias.

## 1. COMENTÁRIOS

**Entidade de abrigo ou abrigamento (acolhimento)** é a instituição destinada a receber crianças e adolescentes em situação do art. 98. O ECA distingue a entidade que desenvolve programa de acolhimento familiar e a que desenvolve programa institucional. A lei menorista elegeu o **princípio da preferência da família natural** e na medida do possível, o abrigamento deve ser breve e excepcional, devendo o menor retornar à sua família de origem.

As entidades abrigadoras de crianças e adolescentes, principais entidades que atuam junto à Vara da Infância e Juventude, juntamente com a entidade governamental, devem obedecer a parâmetros a seguir descritos: permissão de acompanhamento da família; colocação em família substituta no caso de impossibilidade dos genitores; tratamento individual; não separação dos irmãos; desenvolvimento de atividades educacionais; evitar as transferências; participação da sociedade e na sociedade e preparação para o desligamento.

A colocação em família substituta deve ser comunicada à Vara da Infância e Juventude, que é competente para tal ato (v. arts. 165 e ss.). Os dirigentes deverão elaborar relatório circunstanciado a cada 6 (seis) meses sobre a situação da criança ou do adolescente (§ 2º). Quando se tratar de criança de zero a três anos em acolhimento institucional, deve-se dar ênfase à atuação de educadores de referência estáveis e qualitativamente significativos, às rotinas específicas, incluindo as de afeto (§ 7º).

## 2. GUARDA ESTIPULADA NO § 1º

O responsável legal da entidade é também o responsável pelo menor, detendo sua guarda. Nessa hipótese, o dirigente possui as prerrogativas do art. 33 do ECA, sendo verdadeira modalidade de guarda. Entendemos que, neste caso, a competência da Vara da Infância e Juventude deve ser analisada da seguinte maneira. Suponhamos que os genitores residam na Comarca de Bauru e o menor encontre-se abrigado em entidade na Comarca de São Roque. Se se tratar de abrigo temporário, onde os pais irão desabrigar a criança ou adolescente, não há dúvida de que a competência se rege pelo domicílio dos pais, isto é, o procedimento é afeto à Comarca de Bauru. Por outro lado, imaginemos que o abrigo persiste por um longo tempo e que os genitores se mostram desinteressados em recompor a vida familiar. Neste caso, entendemos que a competência agora é da Vara da Infância e Juventude de São Roque, até porque nos termos do art. 92, parágrafo único, o responsável pela entidade equipara-se à figura do guardião, amoldando-se à hipótese do art. 147, I, do ECA.

Sobre o assunto, ver ainda art. 147, item 2.

**Art. 93.** As entidades que mantenham programa de acolhimento institucional poderão, em caráter excepcional e de urgência, acolher crianças e adolescentes sem prévia determinação da autoridade competente, fazendo comunicação do fato em até 24 (vinte e quatro) horas ao Juiz da Infância e da Juventude, sob pena de responsabilidade.

Parágrafo único. Recebida a comunicação, a autoridade judiciária, ouvido o Ministério Público e se necessário com o apoio do Conselho Tutelar local, tomará as medidas necessárias para promover a imediata reintegração familiar da criança ou do adolescente ou, se por qualquer razão não for isso possível ou recomendável, para seu encaminhamento a programa de acolhimento familiar, institucional ou a família substituta, observado o disposto no § 2º do art. 101 desta Lei.

## 1. COMENTÁRIOS – ACOLHIMENTO EMERGENCIAL

O **acolhimento** de regra, deve ser ordenado pela autoridade judiciária ou pelo Conselho Tutelar. Todavia, prevendo a urgência de determinado caso, a entidade poderá efetuar o abrigo de plano, providenciando a devida comunicação até 24 (vinte e quatro) horas, sob pena de responsabilidade (art. 93, *caput*). O prazo é mais exíguo que o anterior que falava até o 2º dia útil. Deve ser feito então no sistema de plantão se ocorrer nos fins de semana. Quis o legislador obrigar o Poder

Judiciário a tomar medida imediata, visando à reintegração familiar. Para isso, deverá haver também um sistema de plantão do setor técnico. Na impossibilidade, haverá encaminhamento para programa de acolhimento familiar, institucional ou para família substituta. A omissão do dirigente do abrigo gera a responsabilidade do mesmo.

**Acolhimento institucional sem decisão judicial.** A hipótese do art. 93 é situação clara em que se dispensa (apenas inicialmente), decisão judicial para acolhimento (TJSC, Apelação Cível n. 0010814-57.2016.8.24.0005, j. 13.06.2017). Mas, essa situação excepcional e de urgência, depois exige decisão judicial. Mas de que forma? Como defendemos no ECA, por vezes, através do procedimento verificatório. Assim, “Embora o Estatuto da Criança e do Adolescente tenha sofrido algumas mudanças com o advento da Lei n. 12.010/2009 (LGL\2009\2125), modificando a denominação do abrigamento para acolhimento institucional (art. 101, inciso VII, do ECA), tornando o afastamento da criança e do adolescente do convívio familiar medida de competência exclusiva da autoridade judiciária (art. 101, § 2º, do ECA), o Conselho Tutelar, em casos excepcionais e de urgência, pode aplicar a medida de acolhimento institucional, já que o inciso I do art. 136 do ECA, não foi revogado pela Lei n. 12.010/2009” (TJSC, AgIn 2015.025733-7, 2.ª Câmara de Direito Civil, Rel. João Batista Góes Ulysséa j. 29/3/2016).

**Procedimento após o acolhimento de urgência.** Em razão do princípio da permanência da criança ou adolescente em sua família de origem, deverá o juízo menorista, ouvido o MP e se necessário o apoio do Conselho Tutelar, envidar esforços para a reintegração à sua família natural ou extensa. Se isso não puder ser feito, poderá se utilizar do acolhimento familiar ou do próprio acolhimento institucional. Atualmente, também poderá se utilizar do “apadrinhamento”.

### 1.1. Acolhimento irregular ante a discordância da genitora biológica

Apesar da estreiteza do remédio jurídico do *habeas corpus*, foi esse admitido na hipótese em que o MP ajuizou ação de busca e apreensão de criança, objetivando o recolhimento da criança em abrigo. A Ministra Nancy Andrighi concedeu a ordem sob o fundamento de que “inexistindo maus-tratos ou negligência e havendo retratação quanto ao consentimento para a adoção, deveria ter sido dada plena aplicação à regra que prioriza a permanência da criança com sua família natural”. Acrescentou que havendo ainda pedido de adoção e inexistindo notícia de maus-tratos ou negligência, a guarda deve permanecer com a genitora biológica (STJ, HC nº 221.594/SC, j. 13.3.2012). Concordamos com o entendimento da Ministra, ressaltando que a hipótese comportaria o remédio heroico, sendo flagrante, por exemplo, o desrespeito ao direito da criança ou adolescente em permanecer no seio de sua família natural, com a restrição de sua liberdade com o acolhimento.

## 2. TRATAMENTO EM CLÍNICA

Em caso específico de adolescente drogado, o MP ajuizou medida específica de proteção contra Município visando obrigá-lo a **custear** a internação em clínica especializada de desintoxicação, tendo em vista a inexistência de entidade abrigadora capaz de atender essa necessidade. Em análise de agravo, o TJMG acertadamente entendeu presentes a legitimidade ministerial para o pedido (art. 201), a fumaça do bom direito (art. 227, § 1º, da CF e arts. 7º, 98, I, e 101, IV) e o perigo na demora (risco à vida e à proteção imediata da saúde e do equilíbrio psicológico da menor, que necessita do tratamento solicitado) (Número dos autos: 1.0342.07.089910-5/001(1), Rel. Dorival Guimarães Pereira, j. 13-12-2007).

**Art. 94.** As entidades que desenvolvem programas de internação têm as seguintes obrigações, entre outras:

- I – observar os direitos e garantias de que são titulares os adolescentes;
- II – não restringir nenhum direito que não tenha sido objeto de restrição na decisão de internação;
- III – oferecer atendimento personalizado, em pequenas unidades e grupos reduzidos;
- IV – preservar a identidade e oferecer ambiente de respeito e dignidade ao adolescente;
- V – diligenciar no sentido do restabelecimento e da preservação dos vínculos familiares;
- VI – comunicar à autoridade judiciária, periodicamente, os casos em que se mostre inviável ou impossível o reatamento dos vínculos familiares;
- VII – oferecer instalações físicas em condições adequadas de habitabilidade, higiene, salubridade e segurança e os objetos necessários à higiene pessoal;
- VIII – oferecer vestuário e alimentação suficientes e adequados à faixa etária dos adolescentes atendidos;
- IX – oferecer cuidados médicos, psicológicos, odontológicos e farmacêuticos;
- X – propiciar escolarização e profissionalização;
- XI – propiciar atividades culturais, esportivas e de lazer;
- XII – propiciar assistência religiosa àqueles que desejarem, de acordo com suas crenças;
- XIII – proceder a estudo social e pessoal de cada caso;

XIV – reavaliar periodicamente cada caso, com intervalo máximo de seis meses, dando ciência dos resultados à autoridade competente;

XV – informar, periodicamente, o adolescente internado sobre situação processual;

XVI – comunicar às autoridades competentes todos os casos de adolescentes portadores de moléstias infecto-contagiosas;

XVII – fornecer comprovante de depósito dos pertences dos adolescentes;

XVIII – manter programas destinados ao apoio e acompanhamento de egressos;

XIX – providenciar os documentos necessários ao exercício da cidadania àqueles que não os tiverem;

XX – manter arquivo de anotações onde constem data e circunstâncias do atendimento, nome do adolescente, seus pais ou responsável, parentes, endereços, sexo, idade, acompanhamento da sua formação, relação de seus pertences e demais dados que possibilitem sua identificação e a individualização do atendimento.

§ 1º Aplicam-se, no que couber, as obrigações constantes deste artigo às entidades que mantêm programas de acolhimento institucional e familiar.

§ 2º No cumprimento das obrigações a que alude este artigo as entidades utilizarão preferencialmente os recursos da comunidade.

## 1. COMENTÁRIOS

Costuma-se diferenciar direitos das garantias. Os direitos são normas que declaram a existência de um interesse ao passo que as garantias são normas que asseguram esses interesses. Refere-se o dispositivo em questão aos **direitos** e às **garantias** asseguradas ao adolescente infrator, aplicando-se no que couber às entidades de acolhimento institucional ou familiar de crianças e adolescentes em situação irregular. Referem-se os incisos a direitos básicos garantidos aos adolescentes infratores, como a tentativa de restabelecimento dos vínculos familiares (V), oferecimento de instalações físicas adequadas (VII) e informação periódica sobre a situação processual (XV).

O inciso XIV traz uma **importante** figura que é a da reavaliação do adolescente infrator a cada 6 (*seis*) meses. É sabido que a internação pode prolongar-se até os 21 anos de idade. Nesse interim, o Setor Técnico deve avaliar a evolução do adolescente, sugerindo ao Juiz da Infância e Juventude sobre a possibilidade de desinternação.