

Usamos armazenamento de cookies e estatísticas para melhor desempenho do site. Caso não concorde, altere as configurações do seu navegador. Entenda melhor (<http://www.parana.pr.gov.br/Pagina/Informacoes-sobre-Cookies>). ✕

# Criança e Adolescente



(<https://crianca.mppr.mp.br/>)

## Diretrizes para a Política Destinada ao Atendimento de Crianças e Adolescentes

**Murillo José Digiácomo**

Promotor de Justiça do MPPR

O presente trabalho tem por objetivo estabelecer alguns parâmetros básicos para a discussão e tentativa de solução dos problemas hoje enfrentados pela população infanto-juvenil, decorrente fundamentalmente da quase que total **falta de estrutura de prevenção, proteção e de atendimento** tanto das crianças e adolescentes quanto de suas respectivas **famílias**, que os coloca acima de tudo como **vítimas da omissão Estatal**, *ex vi* do disposto no art.98, inciso I, segunda parte, da Lei nº 8.069/90.

Como melhor veremos ao longo da presente exposição, a matéria reclama a elaboração e implementação de **políticas públicas sérias e efetivamente comprometidas** com a **proteção integral** de crianças e adolescentes, tendo na **educação** e na **família**, os focos centrais das abordagens a serem realizadas, sem perder de vista a premente necessidade da **adequação das estruturas, programas, serviços** e, acima de tudo, **do orçamento público**, ao **princípio constitucional da prioridade absoluta à criança e ao adolescente**, verdadeiro **dever** de todos os administradores e agentes públicos nos mais diversos setores e níveis de governo.

### I - Do enfoque da matéria:

O atendimento à criança e ao adolescente tem sido tradicionalmente relegado à área da assistência social, como reflexo da sistemática vigente antes do advento da Constituição Federal de 1988 e da Lei nº 8.069/90, em que somente eram destinatários da atenção (e preocupação), por parte do Estado (*latu sensu*), crianças e adolescentes (então chamados "menores") que já tinham seus direitos efetivamente violados. A intervenção estatal era, portanto, unicamente repressiva e pontual, visando dar um "arremedo" de solução a um problema já instalado, que em regra ocorria através da "institucionalização" (e conseqüente "penalização") das próprias **vítimas** da situação, quase sempre provenientes das classes menos favorecidas da população.

Não havia, à época, sequer o reconhecimento da responsabilidade do Estado (*latu sensu*) pelo atendimento de crianças e adolescentes (salvo quando autores de infração penal), que a pretexto de serem "protegidas", eram encaminhadas a entidades filantrópicas e assistenciais de natureza privada, onde perdiam por completo o contato com suas famílias de origem e eram privadas até mesmo da liberdade e da vida em comunidade.

Tal sistemática, que infelizmente ainda hoje não foi completamente abolida, não mais é compatível com a "**Doutrina da Proteção Integral à Criança e ao Adolescente**" adotada pela Constituição Federal e Lei nº 8.069/90, que reclama uma nova forma de ver, compreender e atender a criança e o adolescente, com ênfase na **prevenção** e na implementação e em regime da mais **absoluta prioridade** (cf. art.227, *caput*, da Constituição Federal e art.4º, *caput* e par. único, da Lei nº 8.069/90) de **políticas públicas**, nos mais diversos setores e níveis de governo [nota 1], que permitam a **efetiva solução** dos problemas que afligem a população infanto-juvenil tanto no plano individual quanto **coletivo**.

Ora, se a nova sistemática pressupõe o empenho do Poder Público, através da implementação de **políticas públicas**, onde então enquadrar o atendimento à criança e ao adolescente?

- Política de Ação Social?
- Política de Educação?
- Política de Saúde?
- Política da Pessoa Portadora de Necessidades Especiais?
- Política de Atenção à Família?
- Política de Segurança Pública?
- Políticas de Cultura, Esporte e Lazer?

Na verdade o atendimento à criança e ao adolescente, reclama uma abordagem **intersetorial e interdisciplinar**.

**Todos** os setores acima relacionados (além de outros que a eles poderão se agregar), deverão se **articular** [nota 2] no sentido da implementação de uma verdadeira **política de atendimento à criança e ao adolescente**, que também deverá ser voltada ao atendimento de suas **famílias** [nota 3].

E o órgão que tem a "vocação natural" para promover a citada **articulação e integração operacional** entre os diversos setores e órgãos, direta ou indiretamente envolvidos no atendimento de crianças e adolescentes não é outro senão o **Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente**, que para tanto deve buscar o entendimento com os "**Conselhos Setoriais**" (Assistência Social, Educação, Saúde, Segurança Pública), bem como **autoridades** com atuação na área (notadamente o Conselho Tutelar Ministério Público e Poder Judiciário).

É preciso ficar claro que a solução dos problemas afetos à área infanto-juvenil é de responsabilidade de **todos**, que assim devem **unir esforços, trocar idéias e experiências, estabelecer rotinas de atendimento e encaminhamento e desenvolver estratégias voltadas à prevenção e ao atendimento especializado** de crianças e adolescentes.

## II - Do conhecimento da realidade local:

Para que uma política de atenção à criança e ao adolescente seja debatida e implementada, é fundamental que se parta do **conhecimento da realidade local**, ou seja, que se tenha **informações idôneas**, dentre outros:

- Do **número de ocorrências** envolvendo a violação de direitos de crianças e adolescentes, bem como sua natureza;
- De **como se dá o atendimento e encaminhamento** de tais ocorrências entre as diversas autoridades competentes;
- Da **rapidez e eficácia** deste encaminhamento;
- Do "**perfil**" da criança/adolescente em situação de risco, de modo a descobrir se este está ou não inserido no sistema de ensino; se é ou não usuário de substâncias entorpecentes (inclusive álcool e cigarros); se apresenta problemas de ordem psicológica e/ou psiquiátrica (e se estes estão sendo devidamente tratados); se tem pai, mãe ou responsável; se estes se omitem na educação de seus filhos/ pupilos e/ou apresentam problemas de alguma ordem (como o envolvimento com substâncias entorpecentes) [nota 4];
- **Quais os programas**, tanto de **proteção** (tratamento para drogadição, orientação psicológica, inserção/reinserção no sistema de ensino, profissionalização, orientação dos pais ou responsável inclusive com enfoque **preventivo**), quanto **sócio-educativos** típicos (liberdade assistida, prestação de serviços à comunidade, inserção em regime de semiliberdade e internação), assim como os voltados ao atendimento de suas famílias estão à disposição das autoridades, para o encaminhamento dos casos atendidos;
- **Quantas crianças/adolescentes** estão sendo atendidos por tais programas;
- Da existência ou não de **articulação** entre tais programas;
- Da **eficiência** de tais programas em **solucionar, de maneira efetiva, os problemas que afligem a "clientela" por eles atendida**, provocando a redução dos índices de violação de direitos (no caso dos programas de proteção) e "resgatando", em caráter definitivo, crianças e adolescentes que se encontram em situação de risco, na forma do art.98 da Lei n. 8.069/90 [nota 5];
- Da existência de **profissionais capacitados** encarregados da execução de tais programas (valendo destacar que para tanto **não pode ser utilizado o Conselho Tutelar, que não é programa de atendimento e não pode executar medidas de qualquer natureza**);
- Da necessidade da criação de novos programas e/ou de adequação/ampliação dos existentes;
- Da existência de **recursos orçamentários** para os programas de proteção e sócio-educativos existentes;
- Da efetiva **execução do orçamento**, com a necessária **prioridade absoluta à criança e ao adolescente**.

Uma vez colhidos os referidos dados, será possível aferir se o atendimento à criança e ao adolescente (inclusive aqueles em conflito com a lei, usuários de substâncias psicoativas, portadores de necessidades especiais etc.) está ou não contemplado pela "rede" de atenção à criança e ao adolescente que o município possui, a dimensão desta, adequação à demanda e eficiência, o que servirá de base para definição/redefinição e efetiva implementação de uma **verdadeira política pública** para área infanto-juvenil.

## III - Da transformação da realidade:

O **conhecimento da realidade local**, por mais perversa que seja, em especial no que diz respeito à **falta de estrutura de atendimento**, sua **inadequação às demandas existentes** e/ou mesmo à **omissão do Poder Público** em desenvolver estratégias, programas e serviços especializados destinados ao atendimento de crianças e adolescentes em situação de risco (assim como às suas respectivas **famílias**), é **fundamental** para que se possa desencadear o processo de **transformação** desta realidade.

Seguem adiante algumas **diretrizes e sugestões** para tanto:

### III.1 - Da necessidade de implementação de uma política municipal de atendimento a crianças e adolescentes:

Por força do disposto no art.227, §7º c/c art.204, da Constituição Federal, assim como art.88, inciso I, da Lei nº 8.069/90, a **municipalização** do atendimento a crianças e adolescentes, inclusive àqueles acusados da prática de ato infracional, se constitui num dos **pilares** da nova orientação política introduzida pela "*Doutrina da Proteção Integral*" alhures mencionada.

A **iniciativa** na realização da mencionada **coleta de informações** e definição das estruturas e programas de atendimento a serem criados, ampliados e/ou adequados [nota 6], portanto, deve ficar a cargo do **município**, cabendo aos Estados (assim como à União) o estímulo à sua realização, assim como a definição de normas gerais e, em especial, o fornecimento do **suporte técnico e financeiro** que se fizerem necessários à sua implementação.

É preciso ficar claro, portanto, que não mais é dado ao município assumir uma postura passiva diante dos problemas que afligem sua população infanto-juvenil, ficando indefinidamente no aguardo de "soluções mágicas" advindas de outras esferas de governo.

Segundo a nova orientação jurídico-constitucional, cabe **ao município** a definição de uma verdadeira **política de atendimento** à sua população infanto-juvenil, a ser implementada de maneira **progressiva**, porém inexorável, através do **planejamento**, da **articulação** entre os diversos setores da administração [nota 7] e, **fundamentalmente**, do **aporte dos recursos públicos** municipais disponíveis **no orçamento** (que como dito acima deve ocorrer de forma **prioritária** em relação a qualquer outra área de atuação), que deverão ser **suplementados** por verbas repassadas pelo Estado e pela União.

A **municipalização** decorre da elementar constatação de que o município é o ente federado que tem melhores condições de apurar quais são os maiores problemas e deficiências que afligem sua população infanto-juvenil e definir quais as estratégias e ações mais urgentes e eficazes para sua solução, tornando **obrigatória** a implementação de estruturas de atendimento próximas ao local de origem da criança ou adolescente, que assim poderá receber a orientação, o apoio e/ou o tratamento que necessita **em conjunto com sua família**, no seio de sua comunidade de origem, restando assim preservados e mesmo fortalecidos os vínculos familiares e comunitários, tal qual previsto no art. 227, *caput*, da Constituição Federal e arts.4º, *caput*, 19 e 100, *in fine*, todos da Lei nº 8.069/90.

### III.2 - Do planejamento:

Evidente que uma **verdadeira política pública** de atenção a crianças e adolescentes, em nível municipal, que atinja sua tão sonhada "**proteção integral**", não será implementada "da noite para o dia", mas sim irá demandar um "**planejamento estratégico**" a curto, médio e longo prazos.

E para tanto, mais uma vez assume extrema relevância o papel dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, em articulação com os Conselhos "Setoriais", como o da Assistência Social, que embora tenham em sua composição representantes da administração pública, são (ou ao menos deveriam ser) independentes em relação ao administrador em exercício (prefeito, governador, Presidente da República), e como se constituem em verdadeiras **instâncias de governo**, com **poder de decisão** no que diz respeito às políticas públicas implementadas na área da criança e do adolescente e assistência social (respectivamente), podem desenvolver estratégias que extrapolam os períodos de mandato daqueles.

Desnecessário mencionar que, na condição de **instâncias de governo**, investidos de **poder** não apenas pela lei (conforme art.88, inciso II, da Lei nº 8.069/90), mas pela própria **Constituição Federal** (arts.1º, par. único e art.227, §7º c/c art.204, ambos da Carta Magna de 1988), aos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e da Assistência Social [nota 8] (e à sociedade que neles se faz representar) cabe, dentre outras, **zelar** para que as diversas **leis orçamentárias** (Plano Orçamentário Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual), contemplem a **previsão de recursos** suficientes para a implementação de uma verdadeira "rede de proteção" à criança e ao adolescente, na qual deverão estar incluídos **programas de atendimento** voltados ao atendimento das necessidades básicas da população infanto-juvenil.

A propósito, devemos lembrar que a "*Doutrina da Proteção Integral*" acima mencionada traz ínsito o **princípio constitucional** da **prioridade absoluta** à criança e ao adolescente, que estabelece um verdadeiro **comando** de ordem constitucional dirigido ao Poder Público, no sentido de fazer com que a criança e o adolescente sejam a **preocupação primeira** dos administradores públicos em geral e alvo **preferencial** e **prioritário** das ações e programas de governo.

Se já não bastasse a clareza solar do texto constitucional acima transcrito, que de maneira expressa **impõe** ao Poder Público uma atuação não apenas **prioritária** na área infanto-juvenil, mas em regime de **prioridade ABSOLUTA** [nota 9], a constatação da existência de uma evidente **vinculação jurídico-constitucional** às ações dos administradores e servidores públicos em geral (não havendo portanto que se falar em "discricionariedade" [nota 10] para priorizar outra área que não a infanto-juvenil), ficou ainda mais evidenciada com o advento da Lei nº 8.069/90, que já em seu art.1º explicita seu objetivo precípuo:

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

Com efeito, o Estatuto da Criança e do Adolescente, após praticamente **reproduzir**, em seus arts.4º, *caput* e 5º, o enunciado do art.227, da Constituição Federal, no parágrafo único de seu art.4º procurou melhor detalhar e explicitar o que deve compreender a garantia de **prioridade absoluta** contida no citado Texto Constitucional:

*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 a execução das políticas sociais públicas;*
- d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.*

*Art.5º. Nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punido na forma da Lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais.*

O art.4º, par. único, da Lei nº 8.069/90 acima transcrito, tem suas alíneas "b", "c" e "d" expressamente endereçadas ao Poder Público, de modo a não dar margem para dúvidas acerca do alcance do princípio da **prioridade absoluta** insculpido tanto no art.4º, *caput*, Estatuto da Criança e do Adolescente quanto no art.227, *caput*, da Constituição Federal.

Em complemento a tais disposições, o art.259, par. único, da Lei nº 8.069/90 [nota 11], ainda estabelece a **obrigatoriedade da adequação dos serviços e programas de atendimento** desenvolvidos pelos estados e municípios às **diretrizes e princípios** estatutários, dentre os quais, obviamente, se encontra o aludido **princípio da prioridade absoluta à criança e ao adolescente**:

*Art.259. A União, no prazo de noventa dias contados da publicação deste Estatuto, elaborará projeto de lei dispondo sobre a criação ou adaptação de seus órgãos às diretrizes da política de atendimento fixadas no Art. 88 e ao que estabelece o Título V do Livro II.*

*Parágrafo único. Compete aos Estados e Municípios promoverem a adaptação de seus órgãos e programas às diretrizes e princípios estabelecidos nesta Lei (grifei).*

A própria lei, portanto, ao interpretar a citada norma constitucional, **determina** que o Poder Público destine a crianças e adolescentes uma atenção **prioritária**, que **dentre outros** fatores importa na **precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública**; na **preferência na formulação e a execução das políticas sociais públicas**, além é claro da imprescindível **destinação privilegiada de recursos públicos** nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

A **interpretação legal** do texto constitucional acerca das implicações notadamente em relação ao Poder Público do enunciado do art.227 da Constituição Federal e dos ditames da "*Doutrina da Proteção Integral à Criança e ao Adolescente*" que a norma constitucional encerra, não permitem outra exegese do tema, que vem ainda reforçado pela previsão da punição de "*qualquer atentado, por ação ou omissão*" aos direitos infanto-juvenis [nota 12].

A propósito do contido no art.5º, da Lei nº 8.069/90, importante mencionar que o Estatuto da Criança e do Adolescente traz o reconhecimento expresso de que a ação ou, especialmente, a **omissão** do Poder Público, se constitui na **primeira** das **causas** da chamada "*situação de risco*" social às crianças e adolescentes em geral previstas no art.98, inciso I, da Lei nº 8.069/90, seja por representar ameaça [nota 13], seja por caracterizar efetiva violação a seus direitos reconhecidos pela Lei e pela Constituição Federal, abrindo a possibilidade da tomada de medidas administrativas e/ou judiciais, inclusive com efeito *erga omnes*, de modo fazer valer o império da lei e o citado **mandamento constitucional** da **prioridade absoluta** à criança e ao adolescente.

Abre-se espaço e mesmo se privilegia uma atuação **preventiva** por parte dos integrantes do "*Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente*", que ante a constatação da inexistência de uma **estrutura de atendimento** adequada, a nível municipal, para satisfazer as mais diversas demandas da população infanto-juvenil, devem realizar gestões junto ao Poder Público no sentido de sua solução, no plano **coletivo** (e não apenas individual, como tradicionalmente tem ocorrido), através da implementação de **políticas públicas** adequadas às necessidades específicas locais [nota 14].

Neste sentido, interessante destacar o papel reservado ao Conselho Tutelar pelo art.136, inciso IX, da Lei nº 8.069/90, de modo que possa o órgão também atuar no plano **preventivo** e **coletivo**, buscando a **adequação do orçamento público**, dos mais diversos setores da administração, às **demandas de atendimento detectadas pelo órgão**, que por qualquer razão não estejam sendo contempladas e/ou tendo seus problemas efetivamente solucionados pelas estruturas existentes.

Inequívoco, portanto, que as ações do Poder Público, que devem sempre ter por norte, dentre outros, o **princípio da legalidade** (conforme art.37, da Constituição Federal) [nota 15], que obviamente importa no fiel respeito aos comandos legais e, acima de tudo, **constitucionais** que regem os mais variados aspectos da administração pública, se encontram juridicamente **vinculadas** [nota 16] no sentido da busca da **proteção integral** à criança e o adolescente, para o que deverá ser destinada uma atenção e tratamento **absolutamente prioritários**, inclusive no que diz respeito ao atendimento de suas **famílias**.

A respeito do tema, devemos ainda lembrar que a **família** não por acaso foi a **primeira** das instituições convocadas pelo art.227, *caput*, da Constituição Federal de 1988 à garantia dos direitos infanto-juvenis, sendo para tanto destinatária, nos moldes do art.226 *caput* e §8º, também de nossa Carta Magna, de "*especial proteção do Estado*" e de "*assistência...na pessoa de cada um dos que a integram*".

A referida "*assistência à família*", preconizada pela Constituição Federal, por sua vez, é traduzida tanto nas disposições da Lei nº 8.069/90 já citadas, quanto em similares contidas na Lei Orgânica da Assistência Social - Lei nº 8.742/93, cujo art.23, par. único, por sinal, como decorrência do princípio da prioridade absoluta à criança e ao adolescente, insculpido no já citado art.227, *caput*, da Constituição Federal, dispõe de maneira expressa que "*na organização dos serviços (de assistência social) será dada prioridade à infância e à adolescência em situação de risco pessoal ou social, objetivando cumprir o disposto no artigo 227 da Constituição Federal e na Lei nº 8.069, de 13 de julho 1990*" (nota explicativa do autor).

### III.3 - Sugestões acerca das estratégias e ações a desenvolver:

Uma vez apurada a situação em que se encontra a atual política de atendimento à criança e ao adolescente no município, e compreendida a necessidade de sua readequação (e/ou "adaptação", tal qual previsto no referido art.259, par. único, da Lei nº 8.069/90), de modo a implementar uma verdadeira "rede de proteção" que garanta a **proteção integral** prometida pela lei e pela Constituição Federal (e com a **prioridade absoluta** que lhes é devida), é fundamental que o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente estabeleça, em parceria com o Conselho da Assistência Social e Conselhos Setoriais diversos, um **planejamento estratégico** que compreenda os seguintes aspectos:

**a) O reordenamento e a readequação** de todos os serviços públicos ou de relevância pública oferecidos à população em geral, de modo que crianças e adolescentes sejam atendidos em caráter **prioritário e preferencial**, com a elaboração de **rotinas de encaminhamento** (em especial por parte de outros órgãos públicos como escolas, serviços de saúde e atendimento social, Conselho Tutelar, Poder Judiciário) e **atendimento** [nota 17], tornando-o mais ágil e apropriado às necessidades específicas da clientela infanto-juvenil (cf. arts.4º, par. único, alínea "b" e 259, par. único, da Lei nº 8.069/90);

**b) A definição, juntamente com representantes da sociedade civil organizada, nos foros próprios que se constituem os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e da Assistência Social** [nota 18] (assim como outros Conselhos setoriais, como da Saúde, Educação etc.), de estratégias e prioridade de ações, com o **planejamento e a gradual implementação de políticas e programas de atendimento** a crianças, adolescentes e suas respectivas famílias, que contemplem os programas previstos nos arts.87, inciso II e 90, da Lei nº 8.069/90, bem como outros que correspondam às medidas de proteção, sócio-educativas e destinadas aos pais ou responsável previstas nos arts.101, 112 e 129, todos da Lei nº 8.069/90;

**c) A previsão, nas diversas leis orçamentárias, de iniciativa do Poder Executivo (Plano Orçamentário Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual), também em caráter prioritário, das metas e recursos orçamentários necessários à efetiva implementação dos planos, políticas e ações definidas pelos citados Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e da Assistência Social, de modo que a estrutura de atendimento colocada à disposição da população infanto-juvenil, bem como aos órgãos e autoridades encarregadas de sua proteção integral, seja adequada à demanda existente, com a progressiva ampliação e implementação de novos programas de atendimento, de acordo com a disponibilidade orçamentária.**

A propósito, importante ressaltar que a singela alegação da inexistência de recursos públicos em patamar suficiente para implementação das ações e programas de atendimento à população infanto-juvenil de determinado município, **não se constitui em argumento válido** para falta de estrutura correspondente, a saber:

**1º** - Por mais carente que seja o município, este fatalmente terá alguma disponibilidade de recursos para **investir** na área infanto-juvenil, máxime sob a égide da Lei Complementar nº 101/2000, a chamada "*Lei de Responsabilidade Fiscal*", que limitou os gastos com o funcionalismo (outrora usado como argumento para falta de recursos) e enfatizou a necessidade de **planejamento e racionalização** das despesas públicas, tornando ainda obrigatória a consulta à população acerca da destinação dos recursos orçamentários [nota 19].

É de se atentar para o fato de a Lei Complementar nº 101/2000 não ser de qualquer modo incompatível com os **princípios constitucionais da proteção integral e da prioridade absoluta à criança e ao adolescente** insculpidos no citado art.227, da Constituição Federal [nota 20], não trazendo assim qualquer prejuízo ao citado **mandamento constitucional**

que **vincula** as ações do administrador público no sentido de uma atuação **prioritária** na área infanto-juvenil.

Os ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal, consoante ventilado, na verdade somente têm a **contribuir** para que o Poder Público, livre de gastos desnecessários e do desvio de recursos para outras áreas menos importantes, finalmente tenha condições de **cumprir** suas obrigações para com as crianças e adolescentes, efetuando, por intermédio dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e da Assistência Social, um **planejamento** sério e responsável voltado à progressiva solução dos problemas (notadamente estruturais) existentes na imensa maioria dos municípios brasileiros;

**2º** - Se já não bastasse a possibilidade da utilização **prioritária**, na área infanto-juvenil, dos recursos públicos municipais "excedentes" às despesas tidas como "carimbadas" (ou seja, aquelas que já têm destinação certa prevista por lei ou pela própria Constituição Federal), é de se ressaltar que mesmo estes também podem (e devem) ser empregados na implementação de políticas, estruturas e programas de atendimento a crianças, adolescentes e suas respectivas famílias.

Com efeito, dentre as citadas despesas obrigatórias, como sabemos, se encontram aquelas vinculadas à **saúde** e à **educação**, ex vi do disposto nos arts.198 [nota 21] e 212 (respectivamente), ambos da Constituição Federal.

Ocorre que, se olharmos com atenção, chegaremos à conclusão que boa parte das ações, estruturas e programas de atendimento à população infanto-juvenil previstos na Lei nº 8.069/90, são precisamente de responsabilidade dos setores de saúde ou educação, pelo que podem ser implementados, ampliados e/ou adequados com a utilização de recursos próprios destas áreas.

Como **exemplos práticos** de tal afirmação podemos citar os **programas de orientação familiar e apoio sócio-educativo em meio aberto**, previstos no art. 90, incisos I e II e correspondentes às medidas de proteção previstas nos arts.101, inciso II e IV e 129, inciso IV, todos da Lei nº 8.069/90, bem como os **programas sócio-educativos destinados a adolescentes acusados da prática de ato infracional**, previstos nos arts.90, incisos V, VI e VII e 112, incisos I a VI, todos do mesmo Diploma Legal, todos diretamente vinculados à área da **educação** (que deve ser compreendida não apenas como sinônimo de matrícula e freqüência em determinado estabelecimento de ensino, mas em toda amplitude do art.205, da Constituição Federal [nota 22]).

Assim sendo, **com recursos próprios da educação** (e sempre lembrando que os percentuais constitucionais representam o **mínimo** de investimento na área), é perfeitamente possível desenvolver diversos dos programas previstos na Lei nº 8.069/90, além é claro de outros de vital importância para o desenvolvimento do ensino em si considerado, como é o caso da capacitação de professores, estruturação da rede de ensino para o atendimento de casos que demandam a elaboração e implementação de propostas pedagógicas diferenciadas (em especial no sentido da inserção/ reinserção no Sistema de Ensino, a qualquer momento de crianças e adolescentes há muito afastados dos bancos escolares [nota 23]).

Outro setor que tem muito a contribuir, com os recursos que lhe são próprios, para com a "*rede de proteção*" aos direitos de crianças e adolescentes é, sem dúvida, o setor de **saúde**, responsável pela elaboração e implementação de **programas específicos** destinados à **avaliação, orientação e tratamento psicológico e/ou psiquiátrico** para crianças, adolescentes e seus pais ou responsável, que correspondam às medidas previstas nos arts.101, inciso V e 129, inciso III, ambos da Lei nº 8.069/90, além é claro, da **premente necessidade** de **programas específicos destinados ao tratamento especializado de crianças, adolescentes, pais ou responsáveis usuários de substâncias entorpecentes**, inclusive o álcool, permitindo assim a aplicação, pelas autoridades competentes (Conselho Tutelar e Poder Judiciário), das medidas previstas nos arts.101, inciso VI e 129, inciso II, ambos também da Lei nº 8.069/90.

Sobre a questão do tratamento especializado a usuários de substâncias entorpecentes, é preciso que se diga, a **obrigatoriedade** da implementação de programas dessa natureza não apenas se encontra contemplada em lei, mas na própria Constituição Federal, que em seu art. 227, §3º, inciso VII, ao dispor sobre os aspectos abrangidos pelo "*direito à proteção especial*", conferido a todas as crianças e adolescentes brasileiras, foi expresso ao relacionar precisamente os "*programas de prevenção e atendimento especializado à criança e ao adolescente dependente de entorpecentes e drogas afins*" (*verbis*).

Assim sendo, a ausência de uma **política pública de saúde**, elaborada em conjunto com a sociedade por intermédio dos Conselhos de Saúde e de Direitos da Criança e do Adolescente, que venha a atender **toda demanda** apurada para o tratamento especializado de crianças e adolescentes usuários de substâncias entorpecentes, proibidas ou não (como é o caso, repita-se, do álcool), representa uma violação não apenas ao texto legal expresso, que prevê a existência de tal estrutura dentro da "*rede de proteção à criança e ao adolescente*", mas à própria Constituição Federal.

Mais uma vez fica evidenciado, portanto, que não apenas é possível, mas **obrigatória**, a utilização de recursos públicos tidos como "carimbados" para implementação de políticas e programas destinados ao atendimento da população infanto-juvenil, não podendo ser aceita a velha "cantilena" da falta de recursos como argumento para a omissão do Poder Público em cumprir suas **obrigações** legais e constitucionais para com nossas crianças e adolescentes.

A solução para os problemas que afligem a população infanto-juvenil, portanto, pode e deve ser alcançada - ou ao menos perseguida - por intermédio de **políticas públicas** a serem **obrigatoriamente** implementadas pelo Poder Público, notadamente em nível **municipal**, ao qual incumbe - por **imperativos legal e constitucional** a **adequação** de suas estruturas, serviços e, acima de tudo, de seu **orçamento** aos **princípios** da **proteção integral** e da **prioridade absoluta** à criança e ao adolescente, planejando e articulando ações entre os diversos setores da administração [nota 24].

Semelhante adequação e estruturação deve ocorrer de forma espontânea, em respeito ao **princípio da legalidade** que, como dito acima, deve nortear a administração pública em todas as esferas de governo.

Caso necessário, no entanto, eventuais abusos e omissões - em especial por parte dos entes públicos -, podem e devem ser corrigidas pelo Poder Judiciário, tendo a Lei nº 8.069/90 destinado todo um capítulo (o Capítulo VII arts.208 a 224 estatutários), à "*Proteção Judicial dos Interesses Individuais, Difusos e Coletivos*" afetos à população infanto-juvenil, prevendo toda uma série de mecanismos - judiciais e extrajudiciais - na busca da **garantia**, em última análise pela Justiça da Infância e da Juventude, dos direitos legal e constitucionalmente assegurados a crianças e adolescentes, bem como da **responsabilidade** dos agentes públicos que, por ação ou omissão, venham a desrespeitá-los.

Mecanismos judiciais e extrajudiciais para que a mencionada promessa de **proteção integral** a crianças e adolescentes se torne uma realidade, portanto, estão à disposição de toda sociedade.

E em profusão.

Necessário que todos os conheçam e compreendam, bem como os coloquem em prática.

Nossas crianças e adolescente não mais podem esperar!

---

#### Notas do texto:

1 Sem no entanto perder de vista que a municipalização do atendimento é a diretriz primeira da política a ser adotada cf. arts.227, §7º c/c 204, da Constituição Federal e art.88, inciso I, da Lei nº 8.069/90.

2 Como é da essência da política de atenção à criança e ao adolescente, preconizada pelo art.86, da Lei nº 8.069/90.

3 A família, que na forma do art.226, caput e §8º, da Constituição Federal, é considerada a "*base da sociedade*"e, como tal, destinatária de "*especial proteção por parte do Estado*", sendo também a **primeira** das instituições convocadas pelo art.227, do mesmo Diploma Constitucional, para defesa dos direitos infanto-juvenis, **não pode ser excluída deste processo**, devendo ser **orientada, preparada e apoiada** para exercer - com responsabilidade - o papel que lhe é reservado - que é **indelegável e insubstituível**.

4 Nesse sentido, vide o contido no art.19, *in fine*, da Lei nº 8.069/90 e art.129, inciso II, do mesmo Diploma Legal.

5 Valendo sempre lembrar que os referidos programas devem estar devidamente registrados no Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente (art.90, par. único, da Lei nº 8.069/90), assim como devem ser eles e as entidades que o executam continuamente fiscalizados pelo Conselho Tutelar, Ministério Público e Poder Judiciário (art.95, da Lei nº 8.069/90).

6 Ou seja, a própria definição do que deve compreender uma verdadeira política de atendimento aos direitos infanto-juvenis.

7 Sem embargo da possibilidade da atuação, em regime de colaboração, de entidades não governamentais, que no entanto jamais podem "substituir" a atuação do poder público, ao qual incumbe, fundamentalmente, a criação e implementação das ações, programas e serviços em benefício da população infanto-juvenil.

8 Citamos os dois em razão de sua origem constitucional comum.

9 Valendo aqui destacar a regra básica de hermenêutica jurídica segundo a qual considera-se que "a lei não contém palavras inúteis".

10 Que não se constitui em sinônimo de "arbitrariedade", mas sim apenas a maior ou menor, como no caso liberdade que o administrador tem para agir, porém sempre respeitados os parâmetros traçados pela Lei e pela Constituição Federal, obrigado que está o administrador a respeitar o princípio da legalidade em todas as suas ações. Assim sendo, se a Lei e a Constituição Federal determinam que a criança e o adolescente sejam destinatários da mais absoluta prioridade por parte do Poder Público, estabelecendo ainda, de maneira expressa, que essa garantia de prioridade compreende (dentre outras) a preferência na formulação e execução de políticas públicas e a destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção de crianças e adolescentes, evidentemente sobra muito pouca ou nenhuma margem para a dita "discricionariedade" do administrador, que fica então vinculado (obrigado) a priorizar a criança e o adolescente em suas ações e, é claro, por via de consequência, no orçamento público.

11 Que se encontra inserido no ato das disposições finais e transitórias para ser cumprido no período da *vacatio legis* do Estatuto, ou seja, entre a data que a Lei nº 8.069/90 foi promulgada (13/07/1990) e o dia em que entrou efetivamente em vigor (13/12/1990).

12 Art.5º, *in fine*, da Lei nº 8.069/90 acima transcrito, que é reforçado pelo enunciado do art. 208, *caput* e art. 216, ambos do mesmo Diploma Legal.

**13** E mais uma vez lembremos que a "Doutrina da Proteção Integral à Criança e ao Adolescente" encerra uma preocupação eminentemente **preventiva**.

**14** Sem prejuízo da apuração da eventual responsabilidade civil, administrativa e mesmo criminal do administrador ou outro agente público e/ou particular a que se atribui a ação ou omissão lesiva aos interesses tutelados pela norma, *ex vi* do disposto no art. 208 e par. único c/c art. 216, ambos da Lei nº 8.069/90, acima referidos.

**15** Assim como o art.4º, da Lei nº 8.429/92 - a chamada "Lei de Improbidade Administrativa".

**16** Não há, portanto, que se falar na "discricionariedade" do administrador para priorizar outra área que não a infanto-juvenil.

**17** Inclusive com a articulação entre órgãos públicos que atuam junto a crianças e adolescentes, em especial nas áreas da educação, saúde e ação social.

**18** Que como melhor veremos adiante, por força do disposto no art. 227, §7º e 204, ambos da Constituição Federal, se constituem nos órgãos que detém a competência/prerrogativa constitucional para a elaboração das políticas públicas a serem implementadas nas áreas da criança e do adolescente e assistência social (respectivamente), bem como para a fiscalização das ações do administrador público no sentido de sua efetiva implementação.

**19** Neste sentido, importante também verificar as disposições dos arts.2º, incisos II, III e IV; 4º, alínea "f"; 43, incisos I, II e III; 44 e 45, da Lei nº 10.257/2001, o chamado "Estatuto da Cidade".

**20** Até porque, se incompatibilidade houvesse, por se tratar de norma infraconstitucional, as disposições conflitantes com o dispositivo constitucional citado seriam consideradas inexistentes, não produzindo qualquer efeito.

**21** Conforme Emenda Constitucional nº 29/2000.

**22** Segundo o qual a educação é um direito de todos, que deve ser ministrada através de uma parceria a ser estabelecida entre o Poder Público, a família e a comunidade, visando fundamentalmente o "pleno desenvolvimento da pessoa" e "seu preparo para o exercício da cidadania" (*verbis*).

**23** Que quando encaminhados pelo Conselho Tutelar ou Poder Judiciário não podem ser pura e simplesmente "jogados de pára-quadras" numa sala de aula, sem qualquer preparo, orientação ou apoio (tanto para eles próprios quanto para os professores), para que tenham êxito em seu processo educacional. Se é bem verdade que o Sistema de Ensino deve estar preparado para receber, a qualquer momento, crianças e adolescentes encaminhados pelo Conselho Tutelar e Poder Judiciário, isto significa que deve elaborar programas próprios para a avaliação e atendimento das necessidades pedagógicas específicas desta clientela "especial", que deve sim ser inserida no sistema regular de ensino, porém de forma progressiva e necessariamente, ao menos num primeiro momento, com apoio externo.

**24** A atuação de entidades não governamentais assumirá um caráter invariavelmente suplementar, não podendo jamais substituir as iniciativas que devem ficar a cargo do Poder Público.

---

#### **Sobre o autor:**

Murillo José Digiácomo é Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Paraná, integrante do Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Criança e do Adolescente (CAOPCA/MPPR). Fone: (41) 3250-4710. PABx: (41) 3250-4000. E-mail: [murilojd@mppr.mp.br](mailto:murilojd@mppr.mp.br) (<mailto:murilojd@mppr.mp.br>)

---

#### **Matérias relacionadas:** (link interno)

» Orçamento Prioridade Criança (Temas Especiais) (<https://crianca.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=40>)