



instituto brasileiro de
administração municipal

26
4

25
4

PARECER

Parte integrante do Parecer n.º 92/2017 Unai. 21 / 6 / 2017 Relator
--

Nº 1974/2017¹

- PG – Processo Legislativo. Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE). Comentários.

CONSULTA:

A Consulente, Câmara, solicita análise de Projeto de Lei que "Institui o Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo - SIMASE, na modalidade de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade, destinado a adolescente que pratique ato infracional no Município" em atendimento à Recomendação Administrativa nº 4/2017 do Ministério Público Estadual.

As perguntas serão transcritas e respondidas a seguir por questões didáticas.

A Consulta segue documentada.

RESPOSTA:

O Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) é um programa que busca fortalecer a implementação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, por meio da qualificação de pessoal, da divulgação da informação, do apoio à defesa técnica do adolescente, da construção, ampliação e reforma de unidades socioeducativas e do apoio à municipalização das medidas de meio aberto e à articulação e mobilização comunitária.

A União, no âmbito da sua competência, editou a Lei Nacional nº 12.594/2012, que institui o SINASE, regulamenta a execução das medidas

¹PARECER SOLICITADO POR FERNANDA SOUZA DUQUE, CONSULTORA JURÍDICA - CÂMARA MUNICIPAL (UNAÍ-MG)

socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional, dentre outras. Vejamos o que diz em especial o art. 5º da citada lei:

"Art. 5º Compete aos Municípios:

I - formular, instituir, coordenar e manter o Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo, respeitadas as diretrizes fixadas pela União e pelo respectivo Estado;

II - elaborar o Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo, em conformidade com o Plano Nacional e o respectivo Plano Estadual;

III - criar e manter programas de atendimento para a execução das medidas socioeducativas em meio aberto;

IV - editar normas complementares para a organização e funcionamento dos programas do seu Sistema de Atendimento Socioeducativo;

V - cadastrar-se no Sistema Nacional de Informações sobre o Atendimento Socioeducativo e fornecer regularmente os dados necessários ao povoamento e à atualização do Sistema; e

VI - cofinanciar, conjuntamente com os demais entes federados, a execução de programas e ações destinados ao atendimento inicial de adolescente apreendido para apuração de ato infracional, bem como aqueles destinados a adolescente a quem foi aplicada medida socioeducativa em meio aberto.

§ 1º Para garantir a oferta de programa de atendimento socioeducativo de meio aberto, os Municípios podem instituir os consórcios dos quais trata a Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências, ou qualquer outro instrumento jurídico adequado, como forma de compartilhar responsabilidades.

§ 2º Ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente competem as funções deliberativas e de controle do Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo, nos termos previstos no inciso II do art. 88 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), bem como outras definidas na legislação municipal.

§ 3º O Plano de que trata o inciso II do caput deste artigo será submetido à deliberação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

§ 4º Competem ao órgão a ser designado no Plano de que trata o inciso II do caput deste artigo as funções executiva e de gestão do Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo".

A contratação de pessoal via concurso público é fundamental na organização dos recursos humanos das Unidades de atendimento socioeducativo. Além disso, é importante implantar um plano de carreira para que os servidores tenham oportunidade de crescimento no desempenho de suas funções. Contudo, é lícito ao Município estabelecer consórcios intermunicipais ou de convênios de cooperação com o Estado para o desenvolvimento das medidas socioeducativas de competência municipal.

Ademais, o SINASE prevê a composição mínima do quadro de pessoal em cada modalidade de atendimento socioeducativo. É imprescindível a composição de um corpo técnico que tenha conhecimento específico na área de atuação profissional e, sobretudo, conhecimento teórico-prático em relação à especificidade do trabalho a ser desenvolvido. Sendo assim, os programas socioeducativos devem contar com uma equipe multiprofissional com perfil capaz de acolher e acompanhar os adolescentes e suas famílias em suas demandas bem como atender os funcionários; com habilidade de acessar a rede de atendimento pública e comunitária para atender casos de violação, promoção e garantia de direitos.



29
4
~~28~~

As diferentes áreas do conhecimento são importantes e complementares no atendimento integral dos adolescentes. A psicologia, a terapia ocupacional, o serviço social, a pedagogia, a antropologia, a sociologia, a filosofia e outras áreas afins que possam agregar conhecimento no campo do atendimento das medidas socioeducativas.

Para compor a equipe técnica de saúde, a Portaria Interministerial nº 647 de 11/11/2008, que estabelece diretrizes de implementação à saúde do adolescente em conflito com a lei em regime de internação e internação provisória, recomenda como equipe profissional mínima a presença de médico, enfermeiro, cirurgião dentista, psicólogo, assistente social, terapeuta ocupacional, auxiliar de enfermagem e auxiliar de consultório dentário a fim de garantir os cuidados de atenção à saúde do adolescente. No caso de adolescente em cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto as equipes devem ser acessadas dentro da perspectiva da incompletude institucional, conforme consta na Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012; Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente); Lei nº 7.560, de 19 de dezembro de 1986, Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, Lei nº 8.315, de 23 de dezembro de 1991, Lei nº 8.706, de 14 de setembro de 1993, bem como Decretos-Leis nº 4.048, de 22 de janeiro de 1942, 8.621, de 10 de janeiro de 1946, e na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.

O art. 9º do Projeto é inconstitucional, posto que o Prefeito não precisa de autorização legislativa para celebrar convênios. Em relação ao parágrafo único também é descabida autorização genérica para aporte de recursos, o que equivale a verdadeiro cheque em branco. Os créditos podem ser orçamentários (dotação incluída no orçamento para atender às diversas despesas do Estado) ou adicionais (quando insuficiente ou inexistente a dotação para as despesas). Os créditos adicionais se classificam em: 1) suplementares (que reforçam dotação existente, mas insuficiente para despesa, sendo autorizados pelo Poder Legislativo e abertos por ato do Executivo, com indicação dos recursos correspondentes — art. 167, V, da CRFB/1988 — ou autorizados no



30
4

próprio orçamento — art. 167, § 8º, da CRFB/1988); 2) especiais (destinam-se às despesas para as quais não haja dotação específica, exigindo prévia autorização do Poder Legislativo e abertos por ato do Poder Executivo); e 3) extraordinários (destinam-se às despesas urgentes e imprevistas, como as decorrentes de guerras, comoção interna, calamidade pública e, ao contrário dos créditos suplementares e especiais, são abertos pelo Executivo por meio de medida provisória — art. 167, § 3º, da CRFB/1988).

Para a abertura de créditos adicionais, especiais ou suplementares, são promovidos dois atos distintos: (i) é indispensável que Legislativo manifeste sua autorização na lei da iniciativa do Executivo; e (ii) a abertura do crédito será concretizada com a expedição de decreto que deve ser acompanhado de justificativa, com a indicação do recurso disponível para acorrer à nova despesa. Embora a indicação dos recursos disponíveis para atender à despesa possa ser feita quando da expedição do decreto de abertura, faz-se necessário expressar na lei autorizativa o valor da despesa propriamente dito, indicando ainda de onde virão os recursos para ocorrer à nova despesa. Para maiores detalhes, vale a pena conferir o Parecer IBAM nº 2088/2014.

Por fim, o art. 10 do PL dá a entender que não há criação de despesa em aparente contraditoriedade ao parágrafo único do art. 9º e ao art. 12 do PL que pressupõe gastos para efetivação da pretendida ação.

Respondendo objetivamente:

O Projeto de Lei é constitucional e legal?

O PL gera despesas e não está acompanhando dos demonstrativos orçamentários determinados pela Constituição e pela Lei de Responsabilidade Fiscal, o que torna o PL inconstitucional e ilegal.

Haverá aumento de despesa?

Sim.

31
4

31
4

Deverão ser criados cargos específicos para atuação no SIMASE?

Sim, os cargos necessários devem ser criados, conforme exposto.

É o parecer, s.m.j.

Jaber Lopes Mendonça Monteiro
Consultor Técnico

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 12 de junho de 2017.