



Manual Resolução CNJ 367/2021

A Central de Vagas
do Sistema Estadual
de Atendimento
Socioeducativo

SÉRIE FAZENDO JUSTIÇA | COLEÇÃO SISTEMA SOCIOEDUCATIVO



CNJ CONSELHO
NACIONAL
DE JUSTIÇA

SÉRIE FAZENDO JUSTIÇA
COLEÇÃO SISTEMA SOCIOEDUCATIVO

Manual Resolução CNJ 367/2021

A Central de Vagas
do Sistema Estadual
de Atendimento
Socioeducativo



CNJ CONSELHO
NACIONAL
DE JUSTIÇA



Esta obra é licenciada sob uma licença *Creative Commons* - Atribuição-Não Comercial-Sem Derivações. 4.0 Internacional.

Dados Internacionais de Catalogação da Publicação (CIP)

B823m

Brasil. Conselho Nacional de Justiça.
Manual Resolução CNJ 367/2021 : a central de vagas do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo / Conselho Nacional de Justiça, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento ; coordenação de Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi ... [et al.]. Brasília : Conselho Nacional de Justiça, 2021.

Inclui bibliografia.

152 p. : fots., grafs., tabs., organogs. (Série Fazendo Justiça. Coleção sistema socioeducativo).

Disponível, também, em formato eletrônico.

ISBN

ISBN (Coleção) 978-65-88014-09-7

1. Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo. 2. Justiça juvenil. 3. Central de vagas. 4. Sistema regulatório. 5. Recomendação nº 367/CNJ. I. Título. II. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. III. Lanfredi, Luís Geraldo Sant'Ana (Coord.). IV. Série.

CDU 343

CDD 345

Bibliotecário: Phillipe de Freitas Campos | CRB1 3282

Coordenação Série Fazendo Justiça: Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi; Natalia Albuquerque Dino de Castro e Costa; Renata Chiarinelli Laurino; Valdirene Daufemback; Talles Andrade de Souza; Débora Neto Zampier

Elaboração: Letícia Godinho de Souza

Colaboração: Isabelle Caroline Damiano Chagas, Vitor Bruno Gonçalves Rabelo, Vitor Souza Gonçalves

Supervisão: Fernanda Machado Givisiez e Eduarda Lorena de Almeida

Revisão técnica: Adrianna Figueiredo Soares da Silva, Dillyane de Sousa Ribeiro, Eduarda Lorena de Almeida e Fernanda Machado Givisiez

Colaboração para o Manual (entrevistas): Departamento de Administração Socioeducativa de Santa Catarina (DEASE/SC); Departamento de Atendimento Socioeducativo do Paraná (DEASE/PR); Ministério Público de Santa Catarina; Tribunal de Justiça do Paraná; Tribunal de Justiça de Santa Catarina.

Apoio: Comunicação Fazendo Justiça

Projeto gráfico: Sense Design & Comunicação

Revisão: Orientse

Fotos: Pexels

APRESENTAÇÃO

A Constituição brasileira alicerça nossas aspirações enquanto sociedade fundada no estado democrático de direito ao mesmo tempo em que fomenta o avanço social com respeito aos direitos fundamentais e à dignidade humana. Nesse sentido, é dever indelével das instituições, especialmente do Judiciário enquanto guardião de nossa Carta Magna em última instância, zelar para que nossas ações apontem para esse norte civilizatório, não apenas rechaçando desvios, mas agindo já para transformar o presente que almejamos.

Em 2015, o Supremo Tribunal Federal reconheceu que quase 1 milhão de brasileiros vivem à margem da lei máxima do país dentro de nossas prisões, com efeitos nefastos para o grau de desenvolvimento inclusivo ao qual nos comprometemos por meio da Agenda 2030 das Nações Unidas. É para a superação definitiva desse cenário que trabalha o programa Fazendo Justiça, parceria entre o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), com apoio do Ministério da Justiça e Segurança Pública, na figura do Departamento Penitenciário Nacional.

Mesmo durante a pandemia de Covid-19, o programa vem realizando entregas estruturantes a partir da colaboração e do diálogo entre diferentes instituições em todo o espectro federativo. São 28 ações desenvolvidas simultaneamente para fases e necessidades do ciclo penal e do ciclo socioeducativo, que incluem a facilitação de serviços, reforço ao arcabouço normativo e produção e difusão de conhecimento. É no contexto desse último objetivo que se insere a presente publicação, agora parte integrante de um robusto catálogo que reúne avançado conhecimento técnico no campo da responsabilização e garantia de direitos, com orientação prática para aplicação imediata em todo o país.

Este manual integra o conjunto de iniciativas implementadas pelo programa Fazendo Justiça para fortalecer ações em todo o ciclo do sistema de justiça juvenil, tendo como perspectiva qualificar a porta de entrada e o atendimento do Sistema Socioeducativo. O objetivo deste produto é oferecer ferramentas para a operacionalização da decisão de mérito do Supremo Tribunal Federal do Habeas Corpus 143.988, que aborda a ocupação racional das unidades socioeducativas.

Em janeiro de 2021, o CNJ avançou em relação ao tema ao publicar a Resolução CNJ nº 367, que versa sobre as diretrizes gerais, no âmbito do Poder Judiciário, para a criação do serviço da Central de Vagas no Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo. O presente manual traz orientações para a implementação da resolução e aponta experiências já exitosas dessa ação.

Este é mais um passo para que o judiciário nacional, com o apoio do Conselho Nacional de Justiça, se coloque enquanto ator proativo na proteção das bases fundantes do Estado Democrático de Direito e como guardião da proteção integral de crianças e adolescentes.

Luiz Fux

Presidente do Supremo Tribunal Federal e do Conselho Nacional de Justiça

CNJ (Conselho Nacional de Justiça)

Presidente: Ministro Luiz Fux

Corregedora Nacional de Justiça: Ministra Maria Thereza Rocha de Assis Moura

Conselheiros

Ministro Emmanoel Pereira

Luiz Fernando Tomasi Keppen

Rubens de Mendonça Canuto Neto

Tânia Regina Silva Reckziegel

Mário Augusto Figueiredo de Lacerda Guerreiro

Candice Lavocat Galvão Jobim

Flávia Moreira Guimarães Pessoa

Maria Cristiana Simões Amorim Ziouva

Ivana Farina Navarrete Pena

Marcos Vinícius Jardim Rodrigues

André Luis Guimarães Godinho

Maria Tereza Uille Gomes

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho

Secretário-Geral: Valter Shuenquener de Araujo

Secretário Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica: Marcus Livio Gomes

Diretor-Geral: Johanness Eck

Supervisor DMF/CNJ: Conselheiro Mário Augusto Figueiredo de Lacerda Guerreiro

Juiz Auxiliar da Presidência e Coordenador DMF/CNJ: Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi

Juiz Auxiliar da Presidência - DMF/CNJ: Antonio Carlos de Castro Neves Tavares

Juiz Auxiliar da Presidência - DMF/CNJ: Carlos Gustavo Vianna Direito

Juiz Auxiliar da Presidência - DMF/CNJ: Fernando Pessoa da Silveira Mello

Diretora Executiva DMF/CNJ: Natalia Albuquerque Dino de Castro e Costa

Chefe de Gabinete DMF/CNJ: Renata Chiarinelli Laurino

PNUD BRASIL (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento)

Representante-Residente: Katyna Argueta

Representante-Residente Adjunto: Carlos Arboleda

Representante-Residente Assistente e Coordenadora da Área Programática: Maristela Baioni

Coordenadora da Unidade de Paz e Governança: Moema Freire

Coordenadora-Geral (equipe técnica): Valdirene Daufemback

Coordenador-Adjunto (equipe técnica): Talles Andrade de Souza

Coordenadora Eixo 2 (equipe técnica): Fernanda Machado Givisiez

SUMÁRIO

Apresentação	3
Lista de Siglas	7
Introdução	9
1. A política de Infância e Adolescência no Brasil e a Central de Vagas	13
1.1. Do menorismo à proteção integral	14
1.2. O paradigma da Proteção Integral e as normas que o fundamentam	16
1.3. Reflexões sobre os princípios da brevidade e excepcionalidade da medida socioeducativa, da convivência familiar e comunitária e da dignidade da pessoa humana	22
1.4. O cenário nacional de atendimento socioeducativo	28
2. O Histórico do <i>Habeas Corpus</i> 143.988 e a Central de Vagas do Socioeducativo	37
2.1. O histórico do <i>Habeas Corpus</i> 143.988	38
2.2. A decisão de mérito do <i>Habeas Corpus</i> 143.988 e o princípio <i>numerus clausus</i>	41
2.3. O HC 143.988 e o modelo da Central de Vagas	46
3. A Resolução CNJ nº 367, de 19 de janeiro de 2021	49
3.1. Pressupostos gerais, objetivos e diretrizes do modelo da Central de Vagas do Socioeducativo	50
3.2. Funcionamento da Central de Vagas	65
3.3. Porta de saída	75
3.4. Transferências	80
4. Central de Vagas no Sistema Socioeducativo brasileiro: experiências consolidadas e boas práticas	83
4.1. A adoção do modelo da Central de Vagas do Socioeducativo	84

4.2. Desenho institucional e a operacionalização do modelo da Central de Vagas	89
4.3. A racionalização dos serviços providos por meio da CVS	99
5. Metodologia de monitoramento da Central de Vagas	101
5.1. Práticas de monitoramento e avaliação	102
5.2. Painel de Indicadores	104
5.2.1. Indicadores de processo	106
5.2.2. Indicadores de produto	108
5.2.3. Indicadores de resultado	115
5.3. O Relatório Qualitativo	115
5.4. A Metodologia de monitoramento da Central de Vagas e o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF)	118
6. Considerações Finais	122
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	126
ANEXO I- Modelo de planilha com ordenação da lista de espera e cálculo da pontuação (adaptado do modelo do Paraná).	133
ANEXO II- Modelo de regionalização (adaptado do modelo do Paraná e de Santa Catarina).	135
ANEXO III- Indicadores de resultado sugeridos aos atores locais como forma para acompanhamento dos impactos da CVS na qualidade do atendimento do sistema socioeducativo.	136

LISTA DE SIGLAS

ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AC	Audiência Concentrada
Anadep	Associação Nacional das Defensoras e dos Defensores Públicos
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CIJ	Coordenadoria de Infância e Juventude
CNACL	Cadastro Nacional de Adolescentes em Conflito com a Lei
CNIUPS	Cadastro Nacional de Inspeções em Unidades e Programas Socioeducativos
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
Conanda	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
Condege	Colégio Nacional de Defensores Públicos Gerais
Corte IDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
CVS	Central de Vagas Socioeducativa
Dease	Departamento de Atendimento Socioeducativo
DMF	Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas
DP	Defensoria Pública
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
Febem	Fundação Estadual para o Bem-Estar do Menor
Fonacriad	Fórum Nacional de Dirigentes Governamentais de Entidades Executoras da Política de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente
Foninj	Fórum Nacional da Infância e da Juventude

Funabem	Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor
GMF	Grupo de Monitoramento e Fiscalização dos Sistemas Carcerário e Socioeducativo
HC	<i>Habeas Corpus</i>
Iases	Instituto de Atendimento Socioeducativo do governo do estado do Espírito Santo
IBCCRIM	Instituto Brasileiro de Ciências Criminais
IP	Internação provisória
LA	Liberdade assistida
MP	Ministério Público
MSE	Medida socioeducativa
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
PE	Poder Executivo
PIA	Plano Individual de Atendimento
PJ	Poder Judiciário
Pnaisari	Política Nacional de Atenção Integral à Saúde de Adolescentes em Conflito com a Lei
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PSC	Prestação de Serviço à Comunidade
Semi	Semiliberdade
SGD	Sistema de Garantia de Direitos
Sinase	Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
STF	Supremo Tribunal Federal
TJ	Tribunal de Justiça
UF	Unidade Federativa
USE	Unidade Socioeducativa



INTRODUÇÃO

INTRODUÇÃO

A publicação deste manual se insere em um contexto de consolidação de três importantes marcos que redefiniram os rumos pelos quais os direitos das crianças e dos(as) adolescentes eram tratados no país: a promulgação da Constituição Federal, em 5 de outubro de 1988; a subsequente publicação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em 13 de julho de 1990¹; e a consolidação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), na Lei Federal nº 12.594, em 18 de janeiro de 2012. Precedidas por diversos tratados internacionais, tais normativas destacam-se por alçarem a infância e a adolescência para o centro da construção de uma sociedade democrática e igualitária, onde todas as meninas e os meninos deixem de ser simples objetos de intervenção estatal, tornando-se verdadeiros sujeitos de direitos.

Apesar dos avanços no plano normativo, as últimas décadas apontam inúmeros e persistentes desafios para a concretização dos direitos das crianças e adolescentes no Brasil. No âmbito da prática infracional, subsiste uma cultura de punição de adolescentes e jovens autores de ato infracional, por meio do uso excessivo da aplicação de medidas socioeducativas (MSE) de privação e restrição de liberdade. Medidas essas que muitas vezes se distanciam do caráter pedagógico que as ensejam. Esse contexto tem gerado um cenário nacional de superlotação das unidades socioeducativas no país, cujas precariedades esvaziam o caráter pedagógico das MSE, desumanizam seu público-alvo e violam o princípio da dignidade da pessoa humana e do pleno exercício da cidadania.

São diversas as frentes de trabalho e ações públicas que têm sido articuladas e implementadas para transformar essa realidade. A **política da Central de Vagas Socioeducativa (CVS)** – a ser difundida em âmbito nacional pelo Programa Fazendo Justiça do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) –, integra-se a esse universo de ações propositivas.

A Central de Vagas foi impulsionada pela decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), proferida na *Habeas Corpus* 143.988, de 25 de agosto de 2020, e se apresenta como uma iniciativa plausível e de êxito para operacionalizar a gestão de vagas no âmbito dos Sistemas Estaduais de Atendimento Socioeducativo. Trata-se de um serviço responsável por gerir as vagas das unidades socioeducativas de internação, semiliberdade e internação provisória, em conformidade com o **limite máximo de ocupação de vagas e com o princípio *numerus clausus*** (ou da ocupação taxativa). Além disso, a CVS tem como objetivo colaborar para o aprimoramento e qualificação do atendimento socioeducativo, dando efetividade aos preceitos constitucionais, ao ECA e ao Sinase.

Neste sentido, o presente manual busca ofertar conteúdo técnico e apoiar localmente a criação, implementação e funcionamento das Centrais de Vagas ao largo das Unidades Federativas (UF)

¹ O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) foi o primeiro marco legal da infância e juventude no mundo a adequar sua legislação interna aos princípios da Convenção sobre os Direitos da Criança, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU), no ano anterior.

do país. Seu objetivo é orientar magistradas e magistrados acerca das diretrizes e dos procedimentos a serem observados para darem cumprimento às disposições da Resolução CNJ nº 367, de 19 de janeiro de 2021. Assim, este esforço pedagógico e de pesquisa destina-se sobretudo ao Poder Judiciário e a seus serviços auxiliares, mas também a outros atores relevantes da seara infracional e socioeducativa que possuem interesse na temática, tais como os órgãos gestores estaduais da política de atendimento socioeducativo, representantes do Ministério Público, da Defensoria Pública e membros da sociedade civil organizada.

Este caderno foi dividido em cinco capítulos. No primeiro capítulo é apresentada a dimensão histórica da política da infância e adolescência no Brasil, abordando as mudanças promovidas a partir da adoção do paradigma da proteção integral e sua relação com a implementação do modelo da CVS. Os princípios normativos da área da infância são analisados a partir do cenário de execução das medidas socioeducativas no país. A partir de dados e pesquisas dos últimos anos, observa-se um contexto bastante desafiador para a consolidação e aprimoramento da justiça juvenil e da política socioeducativa, principalmente sob a ótica da qualificação do atendimento socioeducativo e da racionalização da aplicação das MSE de privação e restrição de liberdade.

Em seguida, no segundo capítulo, apresenta-se a decisão histórica do HC 143.988 e seu impacto no enfrentamento do quadro de graves e sistemáticas violações de direitos humanos, promovidas contra adolescentes em cumprimento de MSE. Ademais, são trabalhados conceitos como o princípio *numerus clausus* e, sobretudo, como o HC contribuiu para a **criação e fortalecimento do serviço da Central de Vagas como estratégia testada e exitosa de operacionalização da gestão de vagas dos Sistemas Estaduais de Atendimento Socioeducativo**.

Na sequência, o terceiro capítulo se debruça sobre a **Resolução CNJ nº 367, de 19 de janeiro de 2021**, e explora as diretrizes e procedimentos gerais para a criação da Central de Vagas no Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo, no âmbito do Poder Judiciário. São explorados detidamente os artigos desta Resolução, aprofundados os conceitos, a adoção dos critérios objetivos e pontuações, a lista de espera, os critérios de regionalização e da gestão estadualizada das vagas do sistema socioeducativo no âmbito do serviço da CVS.

O quarto capítulo se utiliza de experiências consolidadas, implementadas e em funcionamento do serviço da Central de Vagas no país. Dado o sucesso e a longevidade, a Central de Vagas do Socioeducativo dos estados do Paraná (PR) e de Santa Catarina (SC)² são os modelos cujas boas práticas são apresentadas, buscando estimular e amparar os Poderes Judiciário e Executivo com ferramentas práticas para viabilizar o processo de operacionalização e cumprimento da **Resolução CNJ nº 367/2021** nas respectivas UFs.

² Para a coleta dos dados e informações trazidos neste capítulo, foram entrevistados atores chave ligados ao processo de implementação e operacionalização das Centrais de Vagas nesses dois estados. Também foram coletados documentos acerca do funcionamento do serviço, aqui referenciados quando pertinente. Neste sentido, agradecemos o apoio prestado pelos Tribunais de Justiça e Ministérios Públicos dos Estados do Paraná e Santa Catarina. Além disso, também prestamos agradecimentos aos representantes das gestões estaduais da política socioeducativa do PR e SC.

Por fim, este manual visa aperfeiçoar a gestão da informação no sistema socioeducativo e o monitoramento e fiscalização do processo de operacionalização da Central de Vagas. O quinto e último capítulo deste manual se propõe a apresentar ferramentas e metodologias de monitoramento. Busca-se, com isso, dar transparência ao serviço, monitorar o cumprimento da ocupação taxativa das unidades socioeducativas (USE) e, ademais, criar meios para ofertar dados em nível estadual e nacional para munir de informações o Observatório Judicial a ser criado, tal como disposto na decisão de mérito do HC 143.988.

Este trabalho inclui-se, assim, no conjunto de ações de relevo que visam qualificar e racionalizar a porta de entrada do Sistema Socioeducativo e aprimorar a política nos estados. Soma-se, portanto, aos demais esforços do Conselho Nacional de Justiça, por meio do **Programa Fazendo Justiça**, para ofertar ferramentas de suporte e consolidação do estado democrático de direito e das garantias legais aos adolescentes no Brasil.

O Programa Fazendo Justiça é desenvolvido em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) – no âmbito da cooperação técnica internacional *BRA/18/019 – Fortalecimento do Monitoramento e da Fiscalização do Sistema Prisional e Socioeducativo*. Ele tem por objetivo desenvolver ferramentas e estratégias com foco no fortalecimento do monitoramento e da fiscalização do sistema prisional e socioeducativo, com ênfase na redução da superlotação. A partir do protagonismo do Judiciário, o Fazendo Justiça se divide em quatro eixos principais de ação: Eixo 1, orientado à proporcionalidade penal; Eixo 2, centrado sobre o sistema socioeducativo; Eixo 3, que trata da cidadania intramuros e atenção a pessoas egressas; e Eixo 4, dedicado à tecnologia da informação e biometria para identificação civil. Assim, são apoiadas a criação e melhoria de produtos, estruturas e serviços; promovidos eventos, formações e capacitações; além de atos normativos e produtos voltados à geração de conhecimento sobre os sistemas socioeducativo e prisional.



1.
A POLÍTICA DE INFÂNCIA
E ADOLESCÊNCIA NO BRASIL
E A CENTRAL DE VAGAS

1 A POLÍTICA DE INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA NO BRASIL E A CENTRAL DE VAGAS

Este primeiro capítulo apresenta a dimensão histórica da política de infância e adolescência no Brasil e sua relação com a implementação do modelo da Central de Vagas Socioeducativa (CVS).

O capítulo se inicia abordando as mudanças promovidas com a adoção do paradigma da proteção integral e os fundamentos e normativas que sustentam a política da infância e juventude e o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo no Brasil. Apesar dos avanços no plano normativo, ainda são constatados inúmeros problemas em sua implementação. Em seguida, contextualiza-se a realidade da execução das medidas socioeducativas no país, chamando atenção para a existência de um cenário bastante desafiador. A esse respeito, destaca-se que a decisão histórica do HC 143.988 busca atuar no enfrentamento ao quadro de graves e sistemáticas violações de direitos humanos dos(as) adolescentes em cumprimento de MSE de privação e restrição de liberdade no país. Finalmente, conclui-se o capítulo com uma breve contextualização sobre como e por que o modelo da Central de Vagas se articula e se apresenta como caminho propositivo nessa nova conjuntura.

1.1. Do menorismo à proteção integral

A Constituição Federal de 1988 e a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em 1990, inovaram e trouxeram consigo a possibilidade de mudanças profundas no modelo de tratamento da infância e adolescência que vinha sendo praticado no país até então. A partir do viés da **Proteção Integral** efetivada em tais normativas, buscou-se superar uma atuação pautada nas vulnerabilidades e no controle social, que compreendia a “situação irregular” como inerente às crianças e aos(as) adolescentes, e não ao contexto no qual elas se encontravam.

Historicamente, os direitos da criança e do adolescente, assim como o enfrentamento de situações de violência envolvendo esse público, foram questões tratadas sob diferentes focos e perspectivas (MENDÉZ, 2006). O histórico das normativas de responsabilização dos(as) adolescentes no Brasil perpassa três grandes modelos, ou regimes de responsabilização: **o modelo do caráter penal indiferenciado**, **o modelo tutelar** (também conhecido como paradigma menorista ou da situação irregular) e **o modelo garantista** (o paradigma da proteção integral). A seguir, cada um deles é brevemente apresentado, para tornar mais evidentes os avanços apresentados pelo atual modelo de responsabilização.

O modelo ou regime **do caráter penal indiferenciado** emergiu dos primeiros códigos penais do século XIX, os quais possuíam uma lógica expressamente retributiva. Concedia-se um tratamento

penal indiferenciado aos menores de idade, que eram punidos de forma semelhante aos adultos (SPOSATO, 2008; MENDÉZ, 2006)³. No Brasil, o Código Criminal do Império de 1830 incorporou esse modelo. Foi estabelecido que adolescentes menores de 14 anos de idade não poderiam ser julgados, enquanto aqueles(as) que já estavam acima dessa faixa etária, mas demonstrassem discernimento, poderiam ser recolhidos(as) às Casas de Correção até os 17 anos. Além disso, os chamados “infratores” de 14 a 21 anos teriam suas penas atenuadas. O Código Penal seguinte, de 1890, passou a exigir a avaliação do discernimento para os(as) jovens entre 9 e 14 anos, mantendo-se o pressuposto já adotado para os/as situados(as) na faixa etária dos 14 aos 21 anos.

O modelo posterior é distinguido por seu **caráter tutelar**. Surgiu a partir de um movimento reformista do final do século XIX, diante da precariedade das condições dos cárceres, que abrigavam conjuntamente adultos e crianças. Criou-se, assim, uma legislação e tribunais especializados para crianças e adolescentes (chamados de “menores” à época). Contudo, esse movimento não rompeu totalmente com o que já vinha sendo praticado, possuindo um viés explicitamente correccionalista (SPOSATO, 2008; MENDÉZ, 2006). No Brasil, esse modelo ficou conhecido como paradigma menorista ou doutrina da situação irregular, e se desenvolveu a partir da criação do primeiro Juizado de Menores, em 1923, sustentando-se nos Códigos de Menores de 1927 e de 1979. Nesse contexto, foi implementada a “política nacional de bem-estar do menor” (Lei Federal n.º 4.513, de 1964) e criada a Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (Funabem), com suas representantes em cada estado (as Febems).

Além de tutelar, baseava-se no pressuposto da incapacidade total da infância. Apesar de se dizer protetivo, dispensava um tratamento seletivo aos adolescentes: aplicava o direito de família e as normas do Código Civil aos que possuíam acesso a direitos; as “leis menoristas”, em contrapartida, eram aplicadas àqueles que não tivessem tal acesso, seja por omissão da família ou do Estado - os chamados “menores em situação irregular” (MENDÉZ, 2008; SARAIVA, 2002). Desta forma, continha um evidente viés de criminalização da pobreza e praticava a institucionalização aos que não pertenciam às classes sociais privilegiadas. Dito de outro modo, a Justiça de Menores funcionava como “um Juizado para os pobres” (SARAIVA, 2006).

Crianças e adolescentes não eram concebidos como titulares de direitos, mas como meros objetos da ação estatal. Por conseguinte, a eles(elas) eram negadas garantias processuais básicas e permitia-se a institucionalização por tempo indeterminado, baseada em meros indícios de autoria de infrações, em condutas tidas como antissociais ou a partir da ideia de periculosidade (ZAFFARONI

³ Os códigos penais daquele século estabeleciam uma faixa etária para a qual se excluía a responsabilidade penal (9 anos a partir do Código de 1848); uma faixa seguinte em que a criança ou adolescente poderia ser julgado segundo seu discernimento (a ser apurada pelo Tribunal); e uma última faixa, a partir dos 15 anos de idade, a partir da qual havia plena responsabilidade penal, ainda que a pena pudesse ser atenuada em virtude da idade.

e PIERANGELI, 2011)⁴. A intervenção estatal estava dirigida prioritariamente à defesa social e a modificar e corrigir o “menor” (SPOSATO, 2008).

1.2. O paradigma da Proteção Integral e as normas que o fundamentam

A Constituição Federal de 1988 instituiu, de maneira transformadora, um modelo de corresponsabilidade entre família, sociedade e poder público para assegurar, mediante promoção e defesa, os direitos fundamentais de crianças e adolescentes. Os princípios constitucionais dialogam e se encontram respaldados em tratados e convenções internacionais, os quais representaram um movimento global de construção e promoção dos direitos humanos de crianças e adolescentes. Ao longo das últimas décadas, o Estado brasileiro colaborou com sua produção e os ratificou do ponto de vista interno. Assim, antes de apresentar os princípios constitucionais, esses documentos serão brevemente destacados.

O mais importante deles é a **Convenção Sobre os Direitos da Criança**, adotada pela Assembleia Geral da ONU em 1989 e ratificada pelo Brasil em 1990⁵, que representa um pacto amplo e geral, que definiu as bases para um novo entendimento global sobre os direitos das crianças⁶. A Convenção expressa uma profunda transformação sociocultural, ao trazer elementos que impelem os Estados a alçar a infância como fase primordial e estratégica do desenvolvimento humano (MENDÉZ, 2012). Os artigos contemplam princípios e valores que dizem respeito à promoção, proteção, preservação e consolidação de mecanismos protetivos, com especial destaque para os aspectos relacionados à convivência familiar e comunitária.

A Convenção defende que adolescentes não sofram sanções degradantes ou humilhantes, e assegura que, **caso sejam punidos com medidas que restrinjam sua liberdade, que seja a última alternativa possível, sendo, portanto, excepcionais e breves**. Caso haja necessidade de aplicação de medida de privação da liberdade, devem ser resguardados todos os direitos inerentes à sua peculiar condição de desenvolvimento. Como é possível perceber, no interior da Convenção está explícita a

4 Para o direito penal de periculosidade, o tempo da pena não é determinado pela culpabilidade – isto é, pela reprovabilidade da conduta – mas pela periculosidade do sujeito, ou seja, trata-se de considerar uma tendência da pessoa ao delito. Aplica-se a privação de liberdade baseando-se somente na necessidade de prevenção de possíveis delitos sem se considerar a real gravidade da lesão a algum bem jurídico (ZAFFARONI; PIERANGELI, 2011).

5 Ratificada pelo governo brasileiro em 24 de setembro de 1990, tendo entrado em vigor em 23 de outubro de 1990, conforme Decreto Legislativo nº 28, de 14 de setembro de 1990 e Decreto n. 99.710, de 21 de novembro de 1990.

6 Em relação aos Direitos Humanos em geral, trata-se do instrumento normativo internacional que possui a maior cobertura, tendo sido ratificado até então por 196 Estados.

ideia de que as restrições aos direitos e às liberdades das crianças e adolescentes trazem prejuízos ao seu desenvolvimento, impactando diretamente na tessitura de toda a sociedade.

Antes mesmo dessa Convenção, o Brasil já havia ratificado duas outras regras internacionais que se relacionam com o objeto dessa discussão. A primeira, a **Convenção Internacional Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial**, de 1965⁷, surge no contexto das lutas pelos direitos civis da população negra nos Estados Unidos, de ingresso de novos Estados do continente Africano na Organização das Nações Unidas (ONU) e de novo enfrentamento a movimentos nazifascistas na Europa. Esse cenário propiciou a emergência de um documento que trouxe mecanismos de enfrentamento às mais diversas formas de discriminações raciais. Assim, essa Convenção expressa a importância da promoção da igualdade dos cidadãos perante a lei, sem qualquer distinção de origem racial, étnica, nacional ou religiosa, em especial, quando oriunda de algum órgão que administre a Justiça. Nesses termos, podemos enquadrar a questão dos direitos humanos de crianças e adolescentes alinhados também aos esforços de eliminação das formas de discriminação racial.

O segundo documento que importa sublinhar veio da Resolução 40/33 da Assembleia Geral da ONU, realizada em 1985, que aprovou as **Regras Mínimas das Nações Unidas para Administração da Justiça Juvenil**, convencionalmente chamada de **Regras de Beijing**. O objetivo deste conjunto de regras é subsidiar os Estados na criação, gestão e operacionalização da Justiça Juvenil em seus territórios, considerando suas especificidades e buscando conferir um tratamento adequado aos adolescentes autores de ato infracional. As Regras de Beijing afirmam que os jovens, por se encontrarem em uma fase peculiar de desenvolvimento, “devem receber atenção especial, com vista ao seu desenvolvimento físico, mental e social, e uma proteção legal em condições de paz, liberdade, dignidade e segurança”. Defendem também que adolescentes e jovens devem responder por uma infração de forma diferente do adulto (regra 2.2, a). Quanto a seus objetivos, explicitam que as decisões da justiça juvenil devem considerar e promover o bem-estar dos(as) adolescentes, e serem proporcionais às circunstâncias do autor do ato infracional e do ato cometido (regra 5.1). Ao sistema de Justiça Juvenil e seus operadores, determinam que se adequem ao melhor interesse dos jovens, conferindo-lhes responsabilidades e possibilidades de intervenção orientadas enquanto instrumento de proteção da vida e liberdade desse público.

As Regras recomendam aos operadores da justiça, que coloquem o adolescente em liberdade sempre que possível e com a maior agilidade (regra 10.2). Fomentam a utilização de recursos extrajudiciais, sobretudo comunitários (regras 11 a 14), reconhecendo o sistema de justiça juvenil como ferramenta de administração de conflitos, ao mesmo tempo em que endossa os efeitos nocivos do processo infracional para os adolescentes. Traz a recomendação expressa de que a privação de liberdade preventiva seja utilizada em último caso, apenas na ausência de outros recursos, e que se observe sempre a possibilidade de sua substituição por meios alternativos de supervisão. Refor-

⁷ Incorporada ao ordenamento nacional pelo Decreto 65.810, de 1965.

çam os princípios da excepcionalidade no caso de decisões que impliquem em restrição à liberdade, da proporcionalidade da medida (em relação ao ato infracional e às circunstâncias do adolescente, seus interesses e as necessidades da sociedade), da pluralidade das medidas a serem consideradas aplicáveis, da celeridade dos procedimentos, entre outros. Por fim, fazem menção aos objetivos do “tratamento institucional”, reforçando que a institucionalização de crianças e adolescentes deverá ter como finalidades a oferta de proteção e assistência em suas diversas dimensões, considerando as necessidades para o seu pleno desenvolvimento (regra 26).

Posteriormente, as **Diretrizes das Nações Unidas para a Prevenção da Delinquência Juvenil** foram adotadas pela Assembleia Geral das Nações Unidas na Resolução 45/112, em 14 de dezembro de 1990. Conhecidos como **Princípios de Riad**, avançam na discussão sobre os direitos humanos de crianças e adolescentes, principalmente destacando a importância de se criar mecanismos de prevenção que não criminalizem e penalizem esse público. Também chamam atenção para as ações que tenham como foco os processos de socialização de crianças e adolescentes. Os princípios defendem a centralidade da unidade familiar e a dimensão da comunidade como instrumentos de socialização e proteção dos jovens. Por isso, estabelecem que devem ser evitados ao máximo medidas que resultem na separação dos jovens de suas famílias e de seus territórios, reforçando a importância de se evitar a institucionalização.

Outra convenção internacional com a qual o Estado brasileiro se comprometeu são as **Regras Mínimas das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade**, adotadas pela Assembleia Geral das Nações Unidas na Resolução 45/113, de 14 de dezembro de 1990, também conhecidas como **Regras de Havana**. Dentre os princípios que norteiam o documento, destacam-se: o esforço para se abolir a privação da liberdade de adolescentes; sua utilização como último recurso e com a menor duração possível. Em relação aos(às) adolescentes apreendidos ou em privação de liberdade de forma provisória, tais regras deixam claro que essas medidas não devem significar presunção de culpa e deve-se evitar ao máximo recorrer a elas. Por fim, são explícitas ao propor que os centros de privação de liberdade deverão adotar procedimentos que auxiliem o retorno do(a) adolescente ao seio comunitário, utilizando, sempre que possível, a “liberdade antecipada” (sic).

Esses e outros tratados embasam a política voltada à criança e ao adolescente que passa a ser adotada no Brasil. O advento do **Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)** e, posteriormente, as normativas relacionadas ao Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) consolidam um modelo garantista, baseado na ideia da proteção integral. Se, anteriormente, crianças e adolescentes eram considerados sujeitos aos quais eram destinados instrumentos de correção, em especial a institucionalização – o que caracterizava, inclusive, uma situação de criminalização da pobreza – o enquadramento da Proteção Integral as torna, a partir de então, **sujeitos de direitos** aos quais devem ser destinados um conjunto de ações relacionadas e estruturadas, que garantam seu desenvolvimento pleno. Esse modelo busca superar, portanto, o enquadramento paternalista, tutelar e penal-repressivo vigente anteriormente.

A partir desses pressupostos, a **Constituição Federal de 1988** determinou a **prioridade absoluta** das políticas voltadas a esse público:

- Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.
- Art. 228. São penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às normas da legislação especial.

Um modelo binarista é implementado, diferenciando as medidas de proteção, garantidoras e reparadoras de direitos, das medidas de responsabilização por atos infracionais. Nessa linha, o Estatuto da Criança e do Adolescente indicou quais seriam as proteções especiais, fazendo uma distinção entre medidas protetivas, destinadas às crianças e adolescentes cujos direitos foram violados, e as “medidas socioeducativas”, voltadas a adolescentes⁸ que cometeram atos infracionais. Além dessa separação, outros fundamentos importantes desse modelo são o da participação e da responsabilidade. A participação refere-se ao direito da criança e do adolescente a formar uma opinião e expressá-la livremente, de forma progressiva, de acordo com seu nível de maturidade. O caráter progressivo do conceito de participação visa contemplar o conceito de responsabilidade (MENDÉZ, 2006).

Os adolescentes autores de atos infracionais passam então a ser responsabilizados por meio das medidas socioeducativas, previstas no ECA. O Estatuto estabeleceu princípios para a aplicação da medida, entre eles: o respeito à condição de desenvolvimento do adolescente em questão, relacionada à ideia de responsabilização, como dito anteriormente. Para Volpi (2012), compreender a adolescência como uma fase de desenvolvimento da pessoa humana, significa entendê-la como marcada por processos específicos e múltiplos: físicos, biológicos, sociais, culturais, psíquicos, cognitivos e relacionais, que só ocorrem nessa fase da vida. Essa compreensão deve marcar todo o processo de atendimento infracional e socioeducativo.

É na adolescência que se dá, de forma incisiva, o desenvolvimento de uma identidade própria, da percepção do indivíduo enquanto sujeito autônomo, diferenciado, capaz de constituir-se como um ator social que ganha visibilidade no contexto no qual interage (VOLPI, 2012, p. 55).

⁸ O ECA define os adolescentes situados na faixa etária entre 12 e 18 anos. Em caráter excepcional, o Estatuto pode ser aplicado à faixa etária dos 18 aos 21 anos.

Segundo o ECA, a aplicação das medidas socioeducativas é de competência do Poder Judiciário, deve ocorrer após o devido processo legal e após comprovada autoria e materialidade do ato infracional. Além disso, deve respeitar os demais princípios compreendidos no sistema de garantias: **da reserva legal, do pleno conhecimento da acusação, da ampla defesa e do contraditório, da proteção contra a tortura e tratamento desumano ou degradante**, entre outros. Destaca-se, ainda, a previsão contida no art. 121, que determina que:

Art. 121. A internação constitui medida privativa da liberdade, sujeita aos princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.

A normativa delimita ainda o papel das instituições envolvidas no processo judicial, como o Poder Judiciário e Ministério Público, bem como o faz no caso dos Conselhos Tutelares. Ao lado desses órgãos de vigilância da aplicação das normas contidas no ECA, os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, presentes nos três níveis de governo, se constituem como órgãos deliberativos, compostos por membros do governo e da sociedade civil, e são encarregados de editar novas normas que dizem respeito ao emprego de políticas de atendimento aos adolescentes a quem se atribua a prática de ato infracional (BUGNON; DUPREZ, 2010).

As diretrizes da política de atendimento ao(à) adolescente autor(a) de ato infracional não estão somente previstas no ECA, mas também no Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), aprovado pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente em 11 de dezembro de 2006, por meio da Resolução Conanda n.º 119, e posteriormente instituído pela Lei Federal n.º 12.594/2012. Representou um avanço histórico ao estabelecer uma política pública de aprimoramento da proteção integral de adolescentes autores(as) de ato infracional, considerando-os sujeitos de direitos, conforme previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). A Lei assim dispõe:

Art. 2º. O Sinase constitui-se de uma política pública destinada à inclusão do adolescente em conflito com a lei que se correlaciona e demanda iniciativas dos diferentes campos das políticas públicas e sociais.

Art. 3º. O Sinase é um conjunto ordenado de princípios, regras e critérios, de caráter jurídico, político, pedagógico, financeiro e administrativo, que envolve desde o processo de apuração de ato infracional até a execução de medidas socioeducativas.

Art. 4º. O Sinase inclui os sistemas nacional, estaduais, distrital e municipais, bem como todas as políticas, planos e programas específicos de atenção ao adolescente em conflito com a lei.

O Sinase passou a oferecer uma série de critérios, mecanismos e dispositivos para a efetivação das ações de caráter protetivo e educativo do Sistema de Garantia de Direitos nos âmbitos municipal, estadual e federal, voltado à proteção e promoção de direitos dos(as) adolescentes e jovens autores de atos infracionais. Trata-se de um instrumento que apresenta princípios, regras e critérios de caráter jurídico, político, pedagógico, financeiro e administrativo que devem ser observados desde o processo de apuração do ato infracional até a execução da medida socioeducativa.

A normativa integrou e unificou os sistemas estaduais, distrital e municipais, assim como todos os planos, as políticas e os programas específicos de atendimento a adolescente autor de ato infracional. Ademais, atribuiu aos estados a obrigação de criar, desenvolver e manter programas para a execução das medidas socioeducativas de semiliberdade e internação (Lei 12.594/2012, art. 4º, inciso III). A gestão da política socioeducativa foi pautada a partir do pacto federativo, segundo o qual são definidas atribuições e competências aos três níveis de governo. A União se torna responsável pela coordenação e definição de normas gerais, enquanto os governos dos estados e municípios, pela coordenação e execução dos programas. Além da municipalização das medidas em meio aberto, o Sinase determinou a **regionalização dos programas de privação e restrição de liberdade**, com o objetivo de garantir o direito à convivência familiar e comunitária dos(as) adolescentes, respeitando as suas especificidades culturais⁹.

As medidas socioeducativas que podem ser aplicadas aos (as) adolescentes autores(as) de atos infracionais estão previstas no artigo 112 do ECA, e são regulamentadas pelo Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase): advertência, obrigação de reparar o dano, prestação de serviços à comunidade, liberdade assistida, inserção em regime de semiliberdade e internação em estabelecimento educacional. As medidas socioeducativas de advertência e obrigação de reparar o dano não têm caráter contínuo, isto é, são cumpridas em apenas um, ou em poucos atos. A prestação de serviços à comunidade (PSC) e de liberdade assistida (LA) não implicam em restrição de liberdade e por isso são referidas como medidas socioeducativas em meio aberto.

Já as **medidas de semiliberdade e de internação** são consideradas mais gravosas, pelo grau de interferência na esfera de liberdade individual das pessoas menores de 18 anos. Assim, devem ser aplicadas levando em consideração a capacidade dos(as) adolescentes em cumpri-las, bem como as circunstâncias e a gravidade da infração. O Sinase determina explicitamente que, em nenhuma hipótese, será aplicada medida de internação se houver outra medida mais adequada, em atenção ao **princípio da excepcionalidade**. Assim como as demais normas internacionais que o antecederam,

⁹ Lembra-se ainda que, conforme a Lei do Sinase, compete aos estados não somente “criar, desenvolver e manter programas para a execução das medidas socioeducativas de semiliberdade e internação”, mas também, “estabelecer com os Municípios formas de colaboração para o atendimento socioeducativo em meio aberto” e “prestar assessoria técnica e suplementação financeira aos Municípios para a oferta regular de programas de meio aberto” (BRASIL, 2012).

ele dá prioridade às medidas em meio aberto em detrimento das medidas restritivas de liberdade, buscando reverter a tendência crescente de privação da liberdade dos(as) adolescentes.

A semiliberdade é uma medida socioeducativa de restrição de liberdade, menos gravosa do que a internação; alternativa à privação absoluta, também deverá ter caráter excepcional. Em geral, trata-se de medida que possibilita a realização de atividades externas, independentemente de autorização judicial. Não comporta prazo determinado, aplicando, no que couber, às disposições relativas à internação (art. 120 do ECA).

Em suma, o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) consolida uma série de inovações legais sobre a execução das medidas, de modo a romper com o paradigma anterior. Por exemplo, ao dispor sobre as medidas socioeducativas em meios aberto e fechado, ressaltou a **preferência pelas medidas menos gravosas**. No caso da aplicação de medidas restritivas e privativas de liberdade, reforçou os princípios da **brevidade e excepcionalidade**, e previu outros mecanismos, como se verá a seguir.

1.3. Reflexões sobre os princípios da brevidade e excepcionalidade da medida socioeducativa, da convivência familiar e comunitária e da dignidade da pessoa humana

Conforme já argumentado, a medida de internação constitui medida privativa de liberdade e, por isso, tem **caráter excepcional**. De acordo com o ECA, pode ser aplicada apenas quando:

Art.122:

- I – tratar-se de ato infracional cometido mediante grave ameaça ou violência a pessoa;
- II – por reiteração no cometimento de outras infrações graves;
- III – por descumprimento reiterado e injustificável da medida anteriormente imposta.

Assim, a aplicação da medida de internação deve atender a princípios gerais do devido processo legal, do respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, da brevidade e excepcionalidade, previstos tanto no art. 227 da Constituição Federal, quanto no art. 37 da Convenção sobre os Direitos da Criança, também já mencionados.

Art. 227, § 3º - O direito a proteção especial abrangerá os seguintes aspectos:

- V – obediência aos princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, quando da aplicação de qualquer medida privativa da liberdade.

O caráter de excepcionalidade é reforçado na Lei Federal n. 12.594/2012:

Art. 42, § 2º - A gravidade do ato infracional, os antecedentes e o tempo de duração da medida não são fatores que, por si, justifiquem a não substituição da medida por outra menos grave.

[...].

Art. 49, § 2º - A oferta irregular de programas de atendimento socioeducativo em meio aberto não poderá ser invocada como motivo para aplicação ou manutenção de medida de privação da liberdade.

Deste modo, a aplicação de medida privativa de liberdade deve ser aplicada somente como último recurso e pelo menor tempo possível. A esse respeito, o ECA estipula o limite máximo para a privação de liberdade, de **três anos**, sendo compulsória a liberação do jovem quando atinge a idade de 21 anos.

Esse limite se deve ao fato de que a **medida socioeducativa ter finalidade pedagógica, e não retributiva**. Saraiva argumenta que a natureza “penalizante, de reprimenda e de reprovação da conduta” presente na medida socioeducativa difere-se das sanções impostas aos adultos no aspecto temporal. “O tempo do adolescente é outro” (SARAIVA, 2012, p. 42), ou seja, proporcionalmente, o período de sanção imposto ao adolescente tem maior representação em sua vida do que aquele imposto a um adulto. O adolescente sofre os efeitos da privação de liberdade de forma mais aflictiva, pois essa atinge sua subjetividade de maneira mais profunda.

O Sinase também institui que é direito do adolescente em cumprimento de medida socioeducativa **ser incluído em programa de meio aberto** quando inexistir vaga para o cumprimento de medida de privação da liberdade ou quando os atos infracionais não envolveram violência e ou grave ameaça (Lei n. 12.594/2012, art. 49, inc. II). Esse dispositivo é importante, pois coloca em relevo não apenas a já mencionada excepcionalidade do acautelamento de jovens, mas sobretudo porque coloca em questão alternativas possíveis e concretas de responsabilização para atos de menor potencial ofensivo, não envolvendo a privação da liberdade.

Esta dimensão é fundamental, pois além de minimizar os efeitos deletérios provocados pela privação da liberdade, como a fragilização dos vínculos familiares e comunitários, em meio aberto o adolescente tem a condição de vivenciar a sua responsabilização tendo que lidar com os dilemas

próprios advindos da liberdade. Adicionalmente, em meio aberto, a própria sociedade é, em larga medida, implicada no processo de responsabilização, reforçando o disposto na CF/88 e no ECA sobre o compartilhamento de responsabilidades entre família, Estado e sociedade. Ademais, além de permitir a garantia dos vínculos familiares e comunitários e contribuir para uma reorganização das trajetórias de vida, a medida em meio aberto possibilita o referenciamento desse adolescente à rede de atendimento e direitos sociais frequentemente negados.

Como argumentado, a adolescência é atravessada por uma vivência da dimensão temporal que é distinta dos adultos. O senso de urgência, imediatividade, mudanças bruscas e abruptas que envolvem tentar se localizar e se posicionar no mundo são típicos dessa fase. Diante desse cenário, a possibilidade de aplicação imediata de uma medida em meio aberto, em detrimento de uma possível espera para a aplicação de uma medida em meio fechado (por ausência de vaga), pode produzir dois resultados: pronta resposta e responsabilização quanto a um ato socialmente construído como indesejado; maior compatibilidade com o modo de vivenciar o tempo por parte dos(as) adolescentes.

Por outro lado, sua não aplicação gera um cenário no qual muitos adolescentes, que deveriam receber outra forma de atendimento, acabam obtendo, como principal resposta ao ato infracional cometido, a privação da liberdade. Alguns problemas enfrentados para a operacionalização das medidas de meio aberto¹⁰ não podem ser utilizados como justificativa para o encaminhamento dos e das adolescentes para outras MSE de restrição e privação de liberdade. No limite, essa orientação distorce a lógica que permeia a política de atendimento socioeducativo e impõe um tratamento mais gravoso a esse adolescente em decorrência das falhas da atuação estatal.

O princípio da brevidade e da excepcionalidade da medida de restrição e privação de liberdade é, por isso, reforçado nas várias normativas mencionadas. Mais recentemente, esses princípios também foram reiterados na **Resolução CNJ 165/2012, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)**, que dispõe acerca das normas gerais para o atendimento ao adolescente autor de ato infracional pelo Poder Judiciário, no âmbito da internação provisória e do cumprimento das medidas socioeducativas.

Em seu artigo 4º, a referida Resolução determinou que “nenhum adolescente poderá ingressar ou permanecer em unidade de internação ou semiliberdade sem ordem escrita da autoridade judiciária competente”, deixando sob a responsabilidade do juízo a competência de fiscalizar o cumprimento dos prazos máximos de cada medida, conforme previsto na Lei do Sinase (art. 45, §1º):

- 45 dias para internação provisória,
- 90 dias (três meses) para internação-sanção
- e três anos para internação e semiliberdade, com reavaliação no prazo máximo de 6 meses.

¹⁰ Para mais informações, vide Relatório da Pesquisa Nacional das Medidas Socioeducativas do Meio Aberto (2018). Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao\(a\)ssistencia_social/relatorios/Medidas_Socioeducativas_em_Meio_Aberto.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao(a)ssistencia_social/relatorios/Medidas_Socioeducativas_em_Meio_Aberto.pdf).

No caso da internação provisória, o referido prazo de 45 dias deve ser contado a partir da data da apreensão do adolescente, sem possibilidade de prorrogação. A Resolução CNJ 165/2012 reforça que, mesmo nos casos de descumprimento da medida por parte do adolescente, deve-se avaliar a possibilidade de progressão para medida menos gravosa, vedando a privação de liberdade antes da decisão judicial (art. 15, § 2º). Dessa forma, fica evidente que não cabe utilizá-la como forma de correção ou punição sob nenhuma circunstância.

Por fim, é importante mencionar que a mudança paradigmática em torno do tratamento de crianças e adolescentes, sobretudo aos que são imputados atos infracionais, estão intimamente relacionadas a alterações importantes nas concepções e nos modos de compreender o papel da família e da comunidade. A própria Constituição Federal de 1988 confere à família uma centralidade importante e passa a ser objeto de um conjunto de ações que tem como fundamento sua proteção¹¹. Reconhece-se a primazia da família¹² como eixo primário de proteção dos indivíduos e de sua socialização, sendo essencial criar mecanismos que a protejam e garantam suas capacidades.

Nesse sentido, a família é compreendida enquanto instituição e espaço privilegiado que contribui para a prevenção, proteção e promoção das possibilidades plenas de desenvolvimento de seus integrantes. O Sinase e as normativas relacionadas incorporam essa concepção ao incluir no atendimento socioeducativo o eixo da **convivência familiar e comunitária**. Corroborando a perspectiva intersetorial em que se fundamenta a operacionalização do serviço socioeducativo, a dimensão da convivência familiar e comunitária de adolescentes é um componente que deve atravessar todo o atendimento socioeducativo.

Em especial, quando se trata de medidas socioeducativas que resultam em privação de liberdade, a primeira dimensão imediatamente afetada são os vínculos familiares e comunitários. Não sem razão, discute-se ao longo de todo o contexto socioeducativo a privação da liberdade e sua excepcionalidade. Assim, as medidas socioeducativas devem estar atentas a essa dimensão e criar estratégias que minimizem os potenciais danos a esse respeito. O primeiro passo é a própria compreensão e

11 Ao longo dos anos 1990 e 2000, o Estado brasileiro se viu compelido a criar estratégias que promovessem e garantissem o fortalecimento e a proteção ao âmbito familiar. Diante deste reconhecimento, um marco fundamental é a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) criada em 2004, que traz elementos normativos e operacionais que fundamentam e estruturam as bases em relação ao trabalho com família e comunidades. Nesse contexto, a PNAS: “reconhece as fortes pressões que os processos de exclusão sociocultural geram sobre as famílias brasileiras, acentuando suas fragilidades e contradições, faz-se primordial sua centralidade no âmbito das ações da política de assistência social, como espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias, provedora de cuidados aos seus membros, mas que precisa também ser cuidada e protegida” (PNAS, p. 4, 2004).

12 O ECA não compreende a família como sendo apenas a “natural”, de origem, mas também engloba a família extensa ou ampliada, que se estende para além da família nuclear (pais ou responsáveis e filhos), bem como a rede de apoio. A família extensa é constituída pelos parentes próximos ou outra forma de apoio comunitário com os quais a criança ou adolescente convive e mantém vínculos de afinidade e afetividade. Ademais, é importante reconhecer as diversidades na composição familiar, que apresenta várias tipologias e arranjos.

reconhecimento de que uma medida socioeducativa restritiva ou privativa de liberdade possui muitas fragilidades em ser utilizada como dispositivo para fortalecer vínculos afetivos e familiares¹³.

Por sua vez, a dimensão da comunidade ganha importância junto à dimensão da família. Dois aspectos centrais precisam ser considerados: o primeiro, diz respeito à relação que os indivíduos estabelecem com seus territórios. É nele que a vida se desenvolve, as relações sociais são estabelecidas, onde recursos e oportunidades são ofertados. Por outro lado, também é nesse âmbito que adolescentes enfrentam cerceamentos dessas oportunidades. Disso decorre, por vezes, a busca de alternativas de reconhecimento e pertencimento relacionadas ao cometimento de atos infracionais.

De qualquer forma, é para esse território, com suas potencialidades e dificuldades, que o adolescente retornará após o cumprimento da medida socioeducativa. Assim, um segundo aspecto diz respeito à capacidade que o território tem de acolher e produzir, junto à família e ao adolescente, novos significados e oportunidades. Se o ato infracional significa, geralmente, o rompimento de pactos sociais que são construídos e vivenciados dentro de territórios e comunidades, é crucial que adolescentes restritos e privados de liberdade tenham assegurados o direito à manutenção dessas relações, e que, sobretudo, seja-lhe possível construir novos sentidos para elas, direcionados a uma cultura de paz.

Por fim, é importante mencionar o **princípio da dignidade humana**. Como vimos, a política socioeducativa brasileira possui uma dupla função: a de responsabilizar e a de propiciar alternativas concretas de superação das condições que contribuem para as trajetórias infracionais. Respeitar o princípio da dignidade humana, nesse contexto, significa garantir que as ações em torno da formulação, elaboração e execução de políticas de atendimento socioeducativo sejam capazes de oferecer aos adolescentes recursos materiais, físicos e simbólicos pelos quais seja possível superar as condições adversas que os/as tornam vulneráveis às dinâmicas infracionais. Em suma, esse princípio está intimamente relacionado tanto à qualidade do atendimento socioeducativo, quanto à prevenção de tortura e violência institucional, e outras formas de violação de direitos básicos das e dos(as) adolescentes em privação ou restrição de liberdade.

É importante lembrar, a esse respeito, da competência para a fiscalização da qualidade do atendimento socioeducativo. A Resolução CNJ 165/2012¹⁴ reafirmou a competência fiscalizadora do Poder Judiciário, sem prejuízo das competências do Ministério Público ou demais instâncias e órgãos envolvidos, de “zelar pelo efetivo respeito às normas e princípios aplicáveis à modalidade de atendimento prestado e pela qualidade e eficácia das atividades desenvolvidas” (art. 21).

A Resolução CNJ 214/2015 também avançou nesse sentido, ao instituir o Grupo de Monitoramento e Fiscalização dos Sistemas Carcerário e Socioeducativo (GMF) nos Tribunais de Justiça dos

13 Por isso mesmo, a interface com as políticas sociais, especialmente a política de assistência social, se mostra fundamental. E ainda na dimensão da convivência familiar, é importante lembrar que o artigo 68 do Sinase garante aos adolescentes com comprovada união estável o direito à visitação íntima.

14 Os artigos 95 e 191 do ECA dispõem sobre essa obrigação; assim como o artigo 18, §2º da lei do Sinase.

Estados, do Distrito Federal dos Territórios e nos Tribunais Regionais Federais. A partir da necessidade de maior rigor no acompanhamento e fiscalização da qualidade do atendimento, a Resolução determina que o GMF passa a ter o dever de fiscalizar e monitorar a condição de cumprimento de medidas socioeducativas, trazendo importantes reformulações para todo o sistema, reafirmando as funções fiscalizadora e protetiva do Poder Judiciário¹⁵.

Com a institucionalização e especialização da competência fiscalizadora, adotaram-se providências para assegurar que a quantidade de adolescentes nas unidades socioeducativas não exceda a capacidade de ocupação dos estabelecimentos¹⁶.

Com efeito, a superlotação fere frontalmente o **princípio da dignidade humana**, pois fragiliza a qualidade do atendimento socioeducativo, além de criar importantes riscos relacionados a tortura e violação de direitos das(os) adolescentes em cumprimento de MSE de privação ou restrição de liberdade. Como se verá na seção a seguir, **a superlotação do sistema socioeducativo apresenta caráter estrutural e sistêmico**, ou seja, não é excepcional, mas resulta de uma má gestão crônica das vagas e se encontra disseminada em praticamente todo o país. Dados que evidenciam essa situação serão trabalhados logo a seguir, na próxima seção.

Logo, torna-se urgente desenvolver medidas efetivas para romper com a superlotação do sistema e assegurar aos socioeducandos o restabelecimento dos seus direitos e a garantia das condições de desenvolvimento das medidas. O modelo da Central de Vagas Socioeducativa constitui uma das ferramentas destinadas a incidir sobre tais questões. Sua difusão, proposta pelo CNJ, relaciona-se à decisão do HC 143.988, que não apenas determinou que os Poderes implementem medidas para mitigar esse estado de violação de direitos, assim como o Ministro Gilmar Mendes, em seu voto, indicou que o “estado de coisas inconstitucional” existente no sistema prisional (ADPF 347) poderia ser ampliado, também, para o sistema socioeducativo. O capítulo 2 aprofundará essa discussão.

15 Importante lembrar que alguns Tribunais de Justiça (TJ) já haviam criado, anteriormente à instituição do GMF, as Coordenadorias de Infância e Juventude (CIJ), incumbidas dessa atividade de fiscalização e monitoramento do sistema socioeducativo. Logo, em alguns TJs a atividade de acompanhamento e fiscalização do atendimento socioeducativo é realizada pelas Coordenadorias de Infância e Juventude, enquanto em alguns Tribunais esta competência é realizada de forma colegiada entre ambos, GMF e CIJ e, em outros é realizada apenas pelo GMF. Nesse sentido, sempre que for apontada a competência do GMF neste manual, está se referindo ao órgão do Tribunal de Justiça que possui a competência para realizar tal fiscalização e monitoramento.

16 Em seu art. 6º, incisos II, IV e VI, atribui como competência do GMF: “II – fiscalizar e monitorar a entrada e a saída de adolescentes das unidades do sistema socioeducativo e supervisionar o preenchimento do Cadastro Nacional de Adolescentes em Conflito com a Lei (CNAEL) ou outro sistema eletrônico; IV – acompanhar o tempo de duração e, com base no sistema eletrônico, divulgar no sítio eletrônico do respectivo tribunal relatório mensal do quantitativo das internações provisórias decretadas no sistema de justiça juvenil, oficiando a autoridade judicial responsável pela extrapolação do prazo máximo de 45 dias; (...) VI – fiscalizar e monitorar a condição de cumprimento de medidas socioeducativas por adolescentes autores de ato infracional e supervisionar o preenchimento do Cadastro Nacional de Inspeções em Unidades e Programas Socioeducativos (CNIUPS), com a adoção das providências necessárias para observância das disposições legais aplicáveis e para assegurar que o número de adolescentes não exceda a capacidade de ocupação dos estabelecimentos”. A nova redação desses artigos referenciados da Resolução 214 foi trazida pela Resolução CNJ 368/2021, que também determina a publicização de informações relativas ao sistema socioeducativo, em paralelo à fiscalização e ao aprimoramento dos dispositivos de monitoramento do sistema.

1.4. O cenário nacional de atendimento socioeducativo

Como argumentado, a política de atendimento socioeducativo é resultado de um acúmulo histórico de debates acerca dos direitos humanos de crianças e adolescentes. As normativas que emergem dessa discussão são tributárias de um entendimento amplo, no qual crianças e adolescentes, por se encontrarem em um estágio peculiar de desenvolvimento humano, necessitam de garantias e proteções especiais, compatíveis com essa fase da vida.

Elas também incluem o entendimento de que o uso da privação da liberdade como modalidade de intervenção é problemático, na medida em que traz consigo prejuízos ao desenvolvimento do(a) adolescente. É aplicada em um momento de mudanças físicas e psíquicas, em que os(as) adolescentes estão começando a vislumbrar projetos futuros, a descobrir seus interesses e potencialidades e buscando a sua inserção no mundo de forma autônoma. É importante salientar, que esse desenvolvimento não é linear e acontece de variadas formas, a depender das condições estruturais, socioeconômicas e culturais que os(as) adolescentes vivenciam.

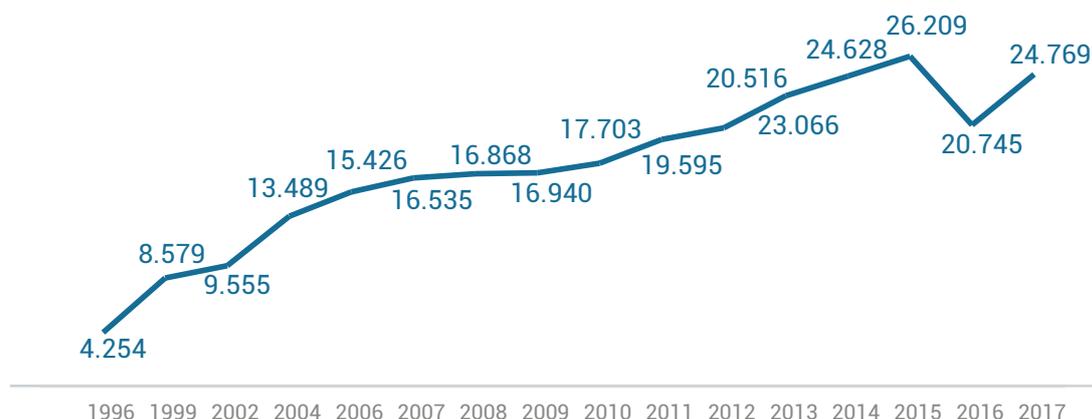
Seja como for, a responsabilização de adolescentes, quando a eles(elas) imputado algum ato infracional, deve necessariamente considerar esses aspectos. Sanções que tenham como fundamento a restrição ou a privação da liberdade devem ser, sempre que possível, evitadas. Por outro lado, quando forem o recurso optado pelo sistema de justiça, que sejam aplicadas observando os princípios da brevidade e da excepcionalidade, da gravidade do ato, da proporcionalidade da MSE e da condição peculiar do(a) adolescente. Uma análise mais acurada da realidade dos jovens, considerando suas singularidades e seu contexto sociocultural e familiar, permite intervenções mais qualificadas e compatíveis com as suas necessidades e da sociedade.

Contrariamente às disposições legais, observa-se um cenário de atendimento socioeducativo que evidencia grandes desafios relacionados à implementação do Paradigma da Proteção Integral em sua completude. Um conjunto de documentos e relatórios, que analisam a situação das unidades socioeducativas existentes no país, mostram a inadequação da realidade da internação, da semiliberdade e da internação provisória no Brasil, com referência aos objetivos prescritos no Estatuto da Criança e do Adolescente e no Sinase.

Antes de ressaltar algumas das informações contidas em tais documentos, salienta-se que tem havido um aumento sistemático, há pelo menos duas décadas, da aplicação das medidas de privação e restrição de liberdade. O crescimento, praticamente contínuo, desde 1996¹⁷, significou um **incremento de 583% até o ano de 2017**, conforme pode ser visualizado no Gráfico 1.

17 Há uma pequena inflexão apenas nos dois últimos anos da série.

Gráfico 1. Número de adolescentes cumprindo medidas socioeducativas restritivas e privativas de liberdade (Brasil, 1996-2017*)



Fonte: IPEA (2003), para os dados relativos ao período de 1996-2003; Sinase (2010), para 2006 a 2009; Sinase (2013), para 2010 a 2012; Sinase (2017), para os anos de 2013 a 2017.

* Dados indisponíveis para: 1997-98, 2000-1, 2003 e 2005.

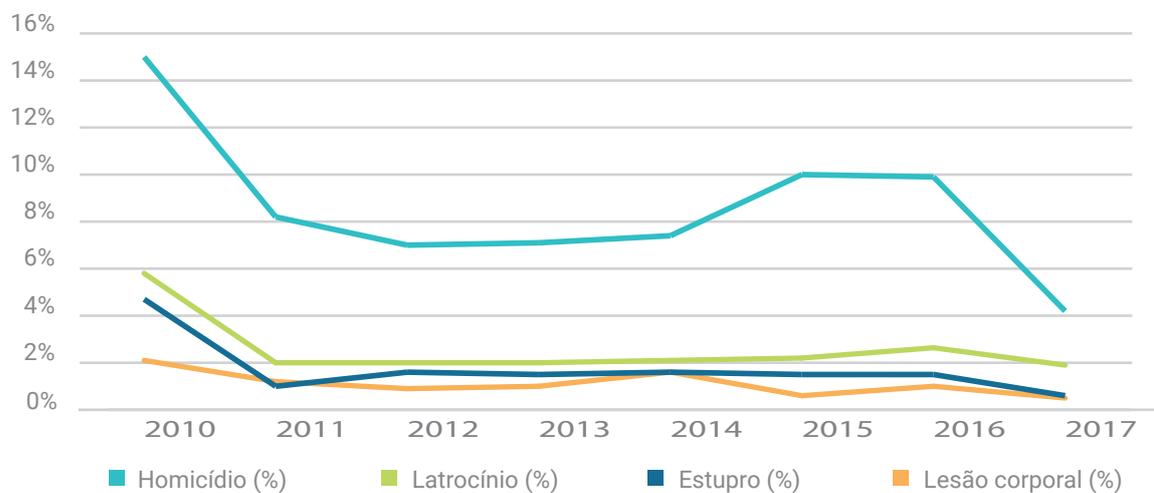
Divulgado em 2019, o **Levantamento Anual do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase)**¹⁸, que trouxe dados relativos a 2017, informou que **24.769 adolescentes se encontravam em algum tipo de privação ou restrição de liberdade**, sendo em que 2016, pico da série histórica, esse número chegou a 26.209. Do total, 71,8%, ou cerca de 18 mil jovens, estariam em medida de internação (BRASIL, 2019a).

O levantamento apontou que o homicídio era responsável apenas por 7% dos atos praticados e o latrocínio, 2%, **contrariando o entendimento comum de que seria elevado o número de atentados contra a vida praticados por adolescentes**. Em contrapartida, são eles as principais vítimas de homicídio no Brasil. Logo, o perfil dos atendidos na socioeducação é indicativo tanto da seletividade do sistema quanto da maior exposição desse segmento da população à violência e à criminalidade: 57% dos atendidos nessas modalidades de MSE tinham entre 16 e 17 anos, 96% eram do sexo masculino e 56% negros ou pardos (BRASIL, 2019a). Tais dados são importantes indicadores de que as respostas usuais, dadas pelo sistema de justiça aos adolescentes autores de atos infracionais e que enfrentam situações de vulnerabilidade, utilizam em excesso e de forma desproporcional a aplicação de medidas socioeducativas de restrição e privação de liberdade.

18 Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/crianca-e-adolescente/LevantamentoAnualdoSINASE2017.pdf>

Os dados do Gráfico 2 sustentam essa interpretação, mostrando que, ao longo dos anos, casos graves deixam de representar a maioria dos atos infracionais que engendram medidas de privação ou restrição da liberdade, ocasionando uma desconsideração aos princípios e objetivos previstos no ECA e na Lei do Sinase.

Gráfico 2. Proporção de atos infracionais graves no total de atos que geraram aplicação de medidas de restrição ou privação de liberdade (Brasil, 2010-2017)



Fonte: Sinase (2013; 2017).

Outra pesquisa, **Reentradas e reiterações infracionais: um olhar sobre os sistemas socioeducativo e prisional brasileiros**¹⁹, publicada pelo CNJ em 2019, analisou os dados registrados no Cadastro Nacional de Adolescentes em Conflito com a Lei (CNAACL), com o objetivo de aferir os níveis de reentrada e reiteração de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa em âmbito nacional. A investigação concluiu que adolescentes que cometeram atos infracionais análogos a roubo, furto ou porte de arma têm maiores chances de reentrar no socioeducativo (44, 47 e 77%, respectivamente), e ressaltam que tais atos estão associados a vulnerabilidades socioeconômicas. A pesquisa conclui que o sistema, ao contrário de cuidar de tais vulnerabilidades, poderia reforçá-las. Nesse sentido, é urgente pensar em estratégias de alteração desse cenário (CNJ, 2019).

Publicado também em 2019, pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), a pesquisa **Panorama da execução dos programas socioeducativos de internação e semiliberdade nos estados**

¹⁹ Disponível em: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/bitstream/123456789/120/1/Reentradas%20e%20Reitera%C3%A7%C3%B5e%20Infracionais%20Um%20olhar%20sobre%20os%20sistemas%20socioeducativos%20e%20prisional%20Brasileiro%29.pdf>

brasileiros²⁰ apontou um cenário de superlotação em parte significativa das unidades da federação. **Segundo a pesquisa, a lotação no âmbito nacional encontra-se 11,19% acima da capacidade prevista. Das 27 UFs, 12 possuíam ocupação acima da sua capacidade; em algumas, excedendo-a pelo dobro²¹.**

No âmbito da internação provisória, o relatório revela superlotação em seis estados. Em comparação com a medida de semiliberdade, observou-se um número discrepante tanto em relação ao total de unidades quanto à sua taxa de ocupação: há 330 unidades de internação e 123 de semiliberdade no país, que somam 20.566 e 2.480 vagas, respectivamente. Isso evidencia um **maior investimento na medida de internação e um cenário nacional de subaproveitamento da semiliberdade** (Brasil, 2019b).

O estudo indica, por um lado, que uma forma de equilibrar a distribuição das vagas existentes para as medidas de internação e semiliberdade seria rever as medidas aplicadas para determinados casos, substituindo por medidas menos gravosas. Outrossim, ressalta que as normas existentes, até então, não impõem critérios objetivos para a gestão de vagas; sendo, portanto, relevante compreender como se dá essa gestão nas unidades socioeducativas.

Esses desequilíbrios resultariam de uma compreensão ou aplicação inadequada dos princípios da brevidade, excepcionalidade e legalidade na execução das medidas, além do princípio da proporcionalidade e demais previstos no artigo 35 da Lei do Sinase (Brasil, 2019b). E não apenas, portanto, um problema de falta de investimento na criação de mais vagas, como evoca a solução comumente apresentada.

É de se indagar, portanto, se existe um parâmetro técnico-jurídico que possa orientar a aplicação do princípio da brevidade na execução dessas medidas, evitando que a privação de liberdade imposta aos adolescentes se prolongue excessivamente, a ponto de penalizá-los mais gravemente que os próprios adultos que estiveram com eles nas práticas delitivas (Brasil, 2019b: 46).

A conseqüente superlotação, nesse contexto, figura uma grave violação dos direitos fundamentais dos(as) adolescentes, uma vez que a internação deveria ser medida excepcional. Além de

²⁰ Disponível em: https://cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/LIVRO_PROGRAMAS_SOCIOEDUCATIVOS_WEB.pdf

²¹ Em 17 de março de 2020, o CNJ publicou a Recomendação n. 62, sobre a adoção de medidas preventivas à propagação da infecção pelo novo coronavírus no âmbito dos sistemas de justiça penal e socioeducativo. A recomendação contou com a adesão da maioria dos estados da federação e tem proporcionado uma redução significativa da ocupação das unidades socioeducativas, de forma que a superlotação provavelmente não caracteriza a realidade do atual contexto de pandemia na maioria das unidades federativas, segundo o **I Relatório Monitoramento da Recomendação CNJ 62/2020**, publicado em maio de 2020. O resultado das últimas inspeções judiciais cadastradas no Cadastro Nacional de Inspeções em Unidades de Internação e Semiliberdade (CNIUS) indica que a média nacional de ocupação desses equipamentos de privação de liberdade (internação e internação provisória) diminuiu para 59%, segundo dados do 2º bimestre de 2021. Não se sabe, contudo, se essa situação se manterá, o que torna não apenas relevante, mas oportuna a difusão do modelo da Central de Vagas, como será explicado adiante.

esvaziar o caráter socioeducativo das medidas privativas de liberdade e semiliberdade, os demais direitos são impossibilitados de serem exercidos em razão da incapacidade estrutural das unidades e da precariedade nos atendimentos.

É o que mostra a recente **Pesquisa de avaliação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (2020)**²², que revela o agravamento desse cenário e chama a atenção para os graves descumprimentos relacionados à qualidade da execução das medidas socioeducativas de privação e restrição de liberdade em âmbito nacional. Segundo o estudo, a taxa de ocupação das vagas é superior à oferta nas unidades de internação, semiliberdade e internação provisória em todas as regiões brasileiras, com média nacional de **1,69; 2,34 e 3,90**, respectivamente (razão adolescentes atendidos por vagas ofertadas).

O tempo de duração de algumas medidas também excede o previsto em lei. No caso mais grave, da internação-sanção, que não deve ultrapassar 90 dias, sua duração média foi de 174 dias na região Norte e 102,85 na Nordeste; a média nacional é de 110,15 dias. Outros indicadores trazidos pelo relatório, como a ocorrência continuada do que o documento chama de **situações-limite** dentro das unidades e da medicalização dos(as) adolescentes atendidos(as), reitera o cenário de extrema precariedade e desumanização a que o sistema submete os(as) socioeducandos(as).

Quadro 1. Síntese dos pontos críticos relativos ao atendimento dos(as) adolescentes no sistema socioeducativo (unidades de internação e semiliberdade). Brasil, 2020.

Dimensão analisada	Desempenho
Direito à reprodução, gestação e maternidade	48,20%
Características do acesso à biblioteca	41,50%
Características da visitação	42,50%
Características dos programas de profissionalização	47,53%
Direitos políticos	32%
Existência de visita íntima	11%
Reavaliação da medida socioeducativa	45%

Fonte: Pesquisa de avaliação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (2020).

* Foram destacados, da avaliação realizada, alguns pontos críticos. O "desempenho" diz respeito à nota média nacional (variando de 0 a 100%).

22 Essa pesquisa foi realizada por meio de *survey* eletrônico, aplicado a gestores estaduais, diretores de unidade, equipes técnicas e socioeducadores do sistema socioeducativo nacional, sobre as unidades de internação e semiliberdade. Foram coletadas respostas de 26 unidades da federação e 338 unidades de atendimento espalhadas em todas as regiões do país. Disponível em: https://www.ufrgs.br/avaliacaosinase/?page_id=159.

A atividade de fiscalização externa das unidades, prevista no Sinase (2012), apresenta-se, segundo a pesquisa, mais fortemente atrelada ao Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública, agentes institucionais envolvidos no decurso processual infracional e na execução direta da medida; ao passo que Conselho Tutelar, Conselho Estadual dos Direitos das Crianças e dos(as) Adolescentes e Conselho de Direitos Humanos encontram-se menos presentes. De modo geral, todos os indicadores que aferem esse critério estão aquém do previsto na legislação, com desempenho nacional inferior a 40%. No que se refere à gestão, os problemas mais críticos estão relacionados à falta de sistema de informação estadual sobre os(as) adolescentes atendidos e de publicização de informações.

Quadro 2. Síntese dos pontos críticos relativos à gestão do atendimento de adolescentes. Brasil, 2020.

Dimensão analisada	Desempenho
Seleção de profissionais - equipe técnica	39,75%
Periodicidade das reuniões de articulação com a rede	26,33%
Fiscalização externa das unidades	36,32%
Investimentos em infraestrutura das unidades	39,75%
Existência de sistema de informação estadual sobre os adolescentes atendidos	54,5%
Publicidade das informações do Sistema Socioeducativo Estadual	54,1%
Avaliação do sistema por equipe ou órgão interno	59,1%
Existência de programa de acompanhamento de egressos	45,00%

Fonte: Pesquisa de Avaliação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (2020).

* Foram destacados, da avaliação realizada, alguns pontos críticos. O "desempenho" diz respeito à nota média nacional (variando de 0 a 100%).

Os resultados dessa pesquisa também reforçam a interpretação de que a lotação das unidades socioeducativas produz um quadro de grandes dificuldades de aplicação dos recursos existentes, intensificando as injustiças e a vulnerabilidade do público atendido e dificultando que os objetivos socioeducativos propostos no ECA e no Sinase sejam alcançados. Os serviços e atividades são negativamente influenciados se a unidade passa a ser encarregada por um número de adolescentes maior para o qual foi planejada; a qualidade de vida das e dos(as) adolescentes atendidos(as) reduz-se consideravelmente e pode gerar formas de tratamento desumanos ou degradantes.

Unidades superlotadas geram espaços físicos restritos, pouco saudáveis, com falta de privacidade, com atividades externas reduzidas. A infraestrutura precária, somada ao quadro de insuficiência e baixa remuneração de pessoal, atinge não somente ações do sistema socioeducativo

propriamente ditas, mas também outras políticas às quais os e as adolescentes deveriam ter acesso, como saúde, educação, profissionalização e serviços de assistência social. Isso dificulta o estabelecimento de ações intersetoriais, prejudica o sistema de garantias e reduz a possibilidade de estabelecimento de outras trajetórias do(a) adolescente após o cumprimento da medida socioeducativa.

É importante reforçar que as dimensões da escolarização, cultura, esporte e lazer aparecem na política de atendimento socioeducativo como eixos estruturantes das medidas. A escolarização é uma ferramenta central para o desenvolvimento dos(as) adolescentes: de construção humana, de sociabilidades e socialização, e de uma cultura cidadã. Em estreita relação, a aprendizagem/profissionalização também é importante, e ambas estão correlacionadas a maiores níveis de empregabilidade e renda. Portanto, incidem sobre dois fenômenos: possibilidade de construção de uma cultura cidadã e aumento das chances individuais de se posicionar frente às oportunidades de inserção econômica. No que se refere ao direito à escolarização, a referida pesquisa de avaliação do Sinase traz dados alarmantes sobre a **infraestrutura das escolas** dentro das unidades (o indicador de desempenho nacional foi de 59,5%). Há salas de aula separadas dos dormitórios em apenas 47% das unidades; o acesso à biblioteca existe em apenas 48,2% delas. Quanto ao **direito à aprendizagem/profissionalização**, há projetos dessa natureza em 57% das unidades; atividades de qualificação profissional, em apenas 25,3% (Brasil, 2020).

Por sua vez, a dimensão da cultura, do esporte e do lazer faz parte do cenário de constituição do sujeito, seja por meio de seu conhecimento e prática, seja na produção de múltiplas formas de se relacionar com o mundo. Constituem as formas de expressão e socialização das e dos(as) adolescentes, tornando-os mais capazes de se reconhecer e atuar socialmente e lidar com as diferenças. As informações trazidas na referida pesquisa acerca da **infraestrutura para atividades esportivas** relatam uma situação bastante precária. O indicador a alcançar maior pontuação foi a quadra poliesportiva ou de futebol interno, presente em apenas 58% das unidades (Brasil, 2020).

No que diz respeito à **saúde**, é relevante sinalizar a existência da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde de Adolescentes em Conflito com a Lei (PNAISARI²³) e sua importância para a prestação dos cuidados de saúde para as e os adolescentes, sobretudo aqueles privados de liberdade. Ela busca organizar o acesso à assistência integral à saúde de adolescentes autores de ato infracional dentro dos municípios, compreendendo e incorporando as especificidades desse público, fazendo prevalecer sua priorização absoluta. Os dados sobre acesso à saúde revelados pela pesquisa de avaliação do Sinase indicam que não há equipe mínima nas unidades. A atenção integral à saúde também está muito aquém do esperado: o desempenho geral desse quesito apresentou média nacional de 60%, indicando um sério déficit de direito básico dos atendidos (Brasil, 2020).

23 A PNAISARI foi instituída pelo Ministério da Saúde através das Portarias 1.082 e 1.083 de 2014, sendo consolidadas pelas Portarias 2 e 3 de 2017 do Ministério da Saúde. O público-alvo da PNAISARI são tanto os adolescentes que estão cumprindo medida em meio aberto, quanto os que estão em meio fechado.

É importante mencionar que, diante do fato de que se trata de um público majoritariamente vulnerável socioeconomicamente, disseminou-se, entre os operadores do sistema de justiça juvenil, alegações correntes sobre a aplicação prioritária da medida de internação como “percurso” de enfrentamento a essas vulnerabilidades. Em parte, a privação de liberdade se justificaria como via de acesso a direitos, que não seriam passíveis de exercício por outras formas. No entanto, esses dados evidenciam que, mesmo dentro das unidades socioeducativas, o acesso aos direitos mais básicos encontra-se muito distante de se concretizar. Lado outro, é necessário destacar a violência inserida nessa visão de aplicação da MSE enquanto caminho de superação das diversas vulnerabilidades sociais identificadas nas vivências de adolescentes autores de ato infracional, além de se caracterizar como medida mais gravosa aos adolescentes em detrimento aos adultos.

Além de restringir o acesso a direitos sociais básicos e sobrecarregar os serviços de atendimento, a superlotação gera um cenário de crescente tensão e violência, tornando mais difícil **prevenir e combater as práticas de tortura e violência institucional**. Do mesmo modo, torna-se mais difícil realizar o **acompanhamento periódico da medida** por meio do Plano Individual de Atendimento – PIA, o principal instrumento viabilizador da reavaliação das medidas socioeducativas, que deveria ser constante e periódica.

A esse respeito, informação da pesquisa supracitada é que a reavaliação da medida socioeducativa somente acontece em 45% dos casos. Além disso, relatou-se a ocorrência de 15 mortes de adolescentes dentro das unidades, no ano de 2019. De acordo com o documento, a ocorrência de “situações limite” dentro das unidades foi identificada em um número bastante alto de unidades (81,8%) e seria reflexo dos desafios gerados pelo quadro de superlotação e superpopulação, entre outros problemas estruturais. Isso indica, que a socioeducação se torna sistema de contenção, não efetivando condições adequadas de atendimento aos adolescentes autores de ato infracional e ferindo sua dignidade humana. Gera criminalização e estigmatização que, ao contrário do previsto, potencializam trajetórias e camadas de vulnerabilização de seu público (Brasil, 2020).

Assim, diante de um quadro que apresenta muitos desafios para se qualificar o atendimento socioeducativo e equilibrar a utilização das medidas privativas ou restritivas de liberdade, torna-se urgente a criação de mecanismos para racionalizar sua aplicação e qualificar a alocação e uso das vagas existentes.

A esse respeito, a pesquisa recomenda **“que seja incentivada a criação de Centrais de Vagas** a partir das gestões estaduais, porém com informações incluídas com periodicidade no sistema nacional de informação. Tais experiências já existem e têm demonstrado a satisfatória manutenção dos Sistemas estaduais operando dentro de condições mínimas aceitáveis” (Brasil, 2020, p. 104).

De maneira geral, a análise das informações existentes sobre o Sinase reforça a precária observância do princípio da dignidade humana. Os dados corroboram também com a ideia de que há uma violação importante dos princípios da brevidade e excepcionalidade da MSE. O que se constata, por fim, é que a superação do fenômeno da superlotação das unidades socioeducativas e da fragilidade do seu atendimento perpassam dois principais caminhos: **i) a necessidade de uma melhor observância ao atendimento dos princípios da brevidade e excepcionalidade das MSE; ii) melhoria na reorganização das vagas atualmente existente nos Sistemas Estaduais de Atendimento Socioeducativo.** O atendimento a esses requisitos (somados a outros que serão a seguir trabalhados) seriam oportunos, de modo que ações como a criação de novas vagas se torne, em muitos casos, desnecessárias. Tais pontos serão desenvolvidos nos capítulos seguintes.

Como afirmado anteriormente, a decisão do HC 143.988 e o modelo das Centrais de Vagas advém como estratégias para operacionalização e qualificação da gestão das vagas do sistema socioeducativo. A deliberação contida no HC também sustentou que a realidade da internação e da semiliberdade no Brasil não está de acordo com as normativas que fundamentam a política socioeducativa, sobretudo a qualidade do atendimento das medidas que implicam em restrição e privação à liberdade de adolescentes e jovens autores de atos infracionais. Dessa maneira, ao decidir pela adoção da capacidade taxativa, o STF determinou a aplicação de mecanismos voltados a intervir sobre o problema da superlotação e da gestão das vagas e, conseqüentemente, da má qualidade do atendimento no âmbito socioeducativo.

No próximo capítulo, desenvolve-se de forma mais aprofundada a decisão contida no HC 143.988. Por ora, importa mencionar, que o **modelo da Central de Vagas está compreendido no conjunto de medidas e ferramentas direcionadas a fortalecer e racionalizar a gestão de vagas do sistema socioeducativo no país.**



2.

O HISTÓRICO DO
HABEAS CORPUS 143.988
E A CENTRAL DE VAGAS DO
SISTEMA SOCIOEDUCATIVO

2

O HISTÓRICO DO *HABEAS CORPUS* 143.988 E A CENTRAL DE VAGAS DO SISTEMA SOCIOEDUCATIVO

Neste capítulo, é apresentado o histórico do *Habeas Corpus* 143.988 e sua relação com o modelo da Central de Vagas do Sistema Socioeducativo proposto.

A decisão firmada nos autos do HC 143.988 possui grande importância histórica, dado que reconheceu a aplicação do princípio *numerus clausus* para todo o sistema socioeducativo brasileiro e, neste sentido, propôs caminhos concretos para a atuação judiciária frente ao cenário de lotação das USE. Outro ponto de destaque trata-se do entendimento do Ministro Gilmar Mendes de que o “estado de coisas inconstitucional”²⁴, descrito em relação ao sistema penitenciário brasileiro, também se estenderia ao sistema socioeducativo.

Em seguida, analisa-se em que medida a decisão do HC abre caminhos para a implementação e fortalecimento do serviço da Central de Vagas, que se apresenta enquanto uma ferramenta para operacionalizar a gestão de vagas já executada pelos órgãos gestores da política socioeducativa. Finalmente, avança-se em alguns pontos relativos ao formato do modelo da Central de Vagas, que será explorado nos capítulos seguintes.

2.1. O histórico do *Habeas Corpus* 143.988

O *Habeas Corpus* coletivo 143.988 foi uma medida jurídica impetrada pela Defensoria Pública do Espírito Santo (DPE/ES), a partir da situação alarmante gerada pela superlotação na unidade de internação de adolescentes Unis-Norte, situada em Linhares/ES.

Paralelamente a diversas estratégias com relação a outras unidades do estado²⁵, decidiu-se pela impetração de HC coletivo junto à justiça estadual. Além de denunciar as violações a que estavam submetidos os socioeducandos e apresentar as situações individuais dos(as) adolescentes agredidos, o HC deu um passo a mais ao pleitear a aplicação do princípio do *numerus clausus* para o socioeducativo, que impõe um limite taxativo para o ingresso de novos adolescentes na unidade, quando atingido seu percentual máximo de lotação. Foi proposto pela DPE/ES, à época, a fixação do limite de 119%²⁶ de ocupação, equivalente à média nacional de ocupação das unidades, segundo

24 O Ministro Gilmar Mendes, asseverou em voto o entendimento de que “(...) sem dúvidas, tal estado de coisas inconstitucional, descrito em relação ao sistema penitenciário brasileiro em geral, também pode ser verificado em diversos locais de internação de adolescentes” (STF, 2020: p. 58).

25 A Unidade de Internação Socioeducativa de Cariacica é alvo de medidas provisórias da Corte Interamericana de Direitos Humanos desde 2011, por meio das quais a Corte vem determinando ao Estado brasileiro a adoção de medidas no sentido da proteção da integridade pessoal dos(as) adolescentes nela internados.

26 Valor extraído do levantamento realizado pelo CNMP (2013: p. 19).

apontado por levantamento realizado pelo CNMP. A aplicação desse princípio demandaria a criação de medidas para criar um fluxo de entradas e saídas dos(as) adolescentes, caso houvesse a superação do limite de capacidade imposto²⁷.

Diante da improcedência no TJ/ES e no STJ, a DPE/ES **interpôs pedido de *habeas corpus*, dessa vez, junto ao STF**. Após diversas movimentações²⁸, em 2017, o STF rejeitou o prosseguimento do pedido de HC coletivo. A decisão monocrática do relator, ministro Edson Fachin, foi baseada no argumento de que seria necessária a plena identificação das pessoas beneficiárias para que fosse viável sua concessão.

As parcerias com a sociedade civil e com outras defensorias, construídas a partir da tramitação internacional, foram fundamentais para o êxito futuro do HC 143.988. Em outubro de 2017, o Instituto Alana, a Conectas Direitos Humanos e o Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM) ingressaram no STF com pedido de *amicus curiae*. Nos autos, apresentaram dados que evidenciavam a violação sistemática dos direitos fundamentais dos(as) adolescentes em questão e defenderam que a urgência da situação seria suficiente para justificar a concessão de *habeas corpus* a todos que se encontrassem em situação idêntica à unidade de Linhares ou na iminência de internação.

Em agosto de 2018, por meio de agravo regimental interposto contra a decisão que não conheceu do HC coletivo impetrado pela DPE/ES, o STF, por fim, reconsiderou a deliberação anterior²⁹. Em decisão liminar, optou por **acolher a aplicação do princípio *numerus clausus***; admitiu as entidades da sociedade civil IBCCRIM, ALANA e CONECTAS como amigas da corte; **fixou o limite de ocupação da UNIS-Norte em 119%**³⁰, e determinou o prazo de 30 dias para o governo do estado do ES adequar a unidade.

O percentual de 119% é extraído da taxa média de ocupação dos internos de 16 estados, aferido pelo CNMP em 2013. Por ora, por ausência de outros parâmetros, compreendo razoável o índice informado na exordial como a fixação de limite de internos que cumprem a medida socioeducativa de internação na UNINORTE de Linhares/ES (STF, 2018).

27 Quando do ingresso da medida coletiva, a Defensoria Pública do Espírito Santo já vinha produzindo relatórios acerca das unidades de internação do estado para os casos levados à Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), conforme mencionado (MATIAS et alii, sem data).

28 A liminar da impetração original foi indeferida pelo TJES, o que conduziu a novo pedido de *habeas corpus* no STJ. O HC foi novamente indeferido, com base na súmula 691 do STF ("Não compete ao Supremo Tribunal Federal conhecer de *habeas corpus* impetrado contra decisão do relator que, em *habeas corpus* requerido a tribunal superior, indefere a liminar"). A DPES interpôs agravo da decisão. Ao mesmo tempo, houve julgamento do mérito pelo TJES, desfavoravelmente, ao qual foi interposto recurso ordinário constitucional, novamente ao STJ. Diante de uma tramitação processual morosa, a DPES apresentou outra vez agravo interno e interpôs pedido de *habeas corpus*, desta vez, junto ao STF. Após pedido de informações do STF, o STJ julgou o agravo no ROC, negando provimento, com base na alegação de que seria o caso de ajuizamento de ação civil pública e não de *habeas corpus*.

29 O relator considerou os precedentes abertos pelas decisões do HC 143.341 e HC 269.265 pela Segunda Turma do STF. Nesses processos, o HC coletivo passou a ser aceito pela Supremo Corte, no sentido de viabilizar a verificação de lesão a direitos individuais homogêneos. Da mesma maneira, o HC 118.536 também viabilizou o remédio coletivo.

30 Vide nota 17.

O ministro Edson Fachin também argumentou que os quadros de superlotação e a desproporção entre a oferta e as demandas por novas vagas em unidades de internação, demonstravam o descompasso entre a realidade e a perspectiva instituída pela Lei n. 12.594/2012.

O HC coletivo 143.988 gerou uma série de efeitos imediatos e benéficos no que tange à garantia dos direitos fundamentais e da dignidade humana dos(as) adolescentes e jovens em cumprimento de medida de internação, nas unidades do Espírito Santo. Cumprindo o prazo determinado pela corte, foram liberados 260 adolescentes, por extinção ou progressão de medidas; a Unis-Norte reduziu sua ocupação de 260 para cerca de 100 adolescentes, ficando dentro do limite estabelecido. O limite de 119% foi utilizado como parâmetro para a ocupação das demais unidades. Aprimoraram-se os mecanismos de fiscalização e transparência: a DPE/ES passou a fiscalizar o cumprimento da liminar e o IASES reorganizou sua atuação, passando a monitorar a ocupação das unidades, além de criar um Observatório Digital da Socioeducação³¹, acessível ao público (MATIAS et alii, sem data).

Há também muitas evidências de que a decisão trouxe benefícios efetivos do ponto de vista não apenas da redução da superlotação crônica, mas também da garantia da dignidade dos(as) adolescentes e jovens em cumprimento de medida socioeducativa privativa de liberdade, sobretudo considerando os eixos e ações de escolarização e da proteção contra a tortura e violência institucional. Os indicadores publicizados pelo IASES indicam que houve melhora no acesso à escolarização, que passou a abarcar todos os internos da Unis-Norte, entre outros referentes à qualidade do atendimento. Ademais, a tensão por parte dos agentes socioeducativos, assim como dos(as) adolescentes reduziu consideravelmente e houve melhora no atendimento socioeducativo³².

Em maio de 2019, a liminar que produzia efeitos para a Unis-Norte no ES foi ampliada para os estados da Bahia, Ceará, Pernambuco e Rio de Janeiro, ampliando o alcance do *habeas corpus* coletivo.

A votação do *habeas corpus* coletivo foi finalizada em 21 de agosto de 2020, quando a segunda turma do Supremo Tribunal Federal proferiu decisão seguindo os termos do voto do **Ministro Relator Edson Fachin**³³. O voto do Relator, acompanhado de forma unânime pelos demais ministros, **confirmou a decisão de se extinguir definitivamente a superlotação nas unidades socioeducativas, em todo o país; asseverou a importância do princípio *numerus clausus* e, ademais, em seu voto, o ministro Gilmar Mendes apontou para a possibilidade de extensão do estado de coisas inconstitucional para o sistema socioeducativo.**

31 Dados do Observatório disponíveis em: <https://ias.es.gov.br/observatorio-digital-da-socioeducacao>.

32 Segundo relato dos defensores públicos, "(...) em inspeção em 12 de junho de 2019, pela primeira vez, internos, agentes e direção das unidades estavam felizes ao ver a DPES, pois sabiam da importância do nosso trabalho para a manutenção da liminar" (MATIAS et alii, sem data).

33 Processo eletrônico do HC 143.988 disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5189678>



2.2. A decisão de mérito do *Habeas Corpus* 143.988 e o princípio *numerus clausus*

Em recente relatório, Situação dos direitos humanos no Brasil (2021)³⁴, a CIDH lembrou a conjuntura no socioeducativo que também foi considerada na decisão das medidas provisórias com relação à UNIS de Cariacica e na decisão do HC 143.988:

A CIDH identificou que há no Brasil a preferência por soluções de política pública baseadas na privação de liberdade, em detrimento de medidas alternativas. (...) Sobre isso, em sua visita de trabalho em 2017, a CIDH já havia observado o contexto estrutural e generalizado de atos de violência nos centros de internação de adolescentes, tais como: alegações de abusos e maus tratos cometidos por outros internos e pela equipe desses centros sem ou com o seu conhecimento, homicídios, atos de tortura, rebeliões, fugas, superlotação, instalações insalubres e falta de programas que sirvam efetivamente para o objetivo socioeducativo e de inserção social dos(as) adolescentes em contato com a lei penal, assim como outras situações violadoras de direitos humanos.

Nessa ocasião, a CIDH observou nas unidades do sistema socioeducativo problemáticas similares às observadas no sistema prisional, tais como superlotação, péssimas condições de saúde e alimentação, maus-tratos e tortura. Embora o sistema socioeduca-

34 Relatório disponível em: <http://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brasil2021-pt.pdf>

tivo tenha como finalidade um processo educativo que transforme a realidade de adolescentes em conflito com a lei, na prática a Comissão observou um contexto de privação de liberdade que, assim como no sistema prisional, reflete padrões de racismo institucional, criminalização da pobreza e violações de direitos humanos por agentes do Estado, em total dissonância com as normas interamericanas de direitos humanos (CIDH, 2021: 202-204).

Viu-se que, diante das inequívocas dificuldades e problemas relacionados à efetiva implementação da política socioeducativa, sobretudo as que implicam em privação de liberdade, a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no HC 143.988, em 25 de agosto de 2020, trouxe novo entendimento sobre a questão, constituindo, com efeito, um **importante precedente em favor da implementação efetiva do princípio da capacidade taxativa no Brasil**.

Antes de detalhar os mecanismos especificamente previstos no julgamento do referido HC, é importante lembrar que o *numerus clausus* já havia sido previsto na Lei 11.671/2008, no que se refere à lotação dos estabelecimentos penais federais de segurança máxima. Em seu art. 11, definiu que a lotação máxima do estabelecimento penal federal de segurança máxima não poderia ser ultrapassada. Detalham-se a seguir os conceitos e fundamentação do princípio *numerus clausus*, tal como desenvolvidos pelo jurista italiano Ferrajoli (2016) e outros juristas brasileiros como Roig (2016).

Roig (2016) explica que o princípio do *numerus clausus* não pressupõe que, existindo vaga, está justificada a manutenção da população recolhida ou, ainda, que se criem estabelecimentos ou unidades para manter o limite de lotação. Ao contrário, está baseado na ideia de que deve sempre ser observada a necessidade de sua redução, sobretudo o refreamento da superlotação, na perspectiva de **racionalização da privação de liberdade**, tal como previsto nas normativas nacionais e internacionais. O jurista aprofunda o argumento, reconstruindo o desenvolvimento histórico doutrinário do princípio.

De acordo com o autor, os debates acerca da adoção do *numerus clausus* são reforçados a partir do ano de 1989, na França, quando a Câmara dos Deputados encaminha ao Ministro da Justiça uma série de propostas para a modernização do serviço público penitenciário naquele país. Entre elas, a implementação do princípio, obrigando que o número de presos em um estabelecimento penal se limitasse ao número exato de vagas disponíveis. Segundo o documento, sua adoção seria a única maneira de remediar o problema da superlotação prisional no país e da criação dos meios para proibir a sua reprodução. Além disso, permitiria mitigar os problemas internos decorrentes dessa situação, engendrando um ambiente mais propício ao trabalho e à reinserção social (ROIG, 2016, p. 105-6).

Roig elenca outros argumentos em defesa da adoção do *numerus clausus*, presentes na doutrina estrangeira. Por exemplo, Chenain, entre outros autores, argumenta que a legitimidade do princípio reside em permitir o debate sobre os objetivos da prisão e da privação da liberdade, suas funções e significados, debate que deve se desdobrar a partir do **respeito da dignidade da pessoa humana** (Chenain, 2005 apud ROIG, 2016, p. 111).

A adoção do princípio da capacidade taxativa constituiria, assim, um indicador importante do caráter democrático do sistema de justiça e precondição para o efetivo exercício dos direitos humanos da população reclusa (ROIG, 2016, p. 112).

Luigi Ferrajoli também argumenta que a superlotação seria inconstitucional, dado que contradiz dois princípios fundamentais nos quais deve se apoiar o sistema de justiça: i) o de que as penas não podem consistir em tratamentos contrários ao senso de humanidade, e; ii) que a dignidade da pessoa humana deve ser respeitada e garantida a todos, sem distinção. Para ele, um único remédio seria eficaz contra tal inconstitucionalidade: a adoção do *numerus clausus*. O jurista italiano também atenta para o fato de que a adoção do princípio deve necessariamente implicar na **alocação de internos que cumprem penas ou sentenças de curta duração para medidas alternativas**. Isso gera o duplo benefício de determinar a anistia automática de medidas de aprisionamento muito curtas, que não têm sentido punitivo nem função preventiva, e interromper o tratamento desumano de outros que permanecem recolhidos (FERRAJOLI, 2016).

A adoção do *numerus clausus* também é abordada por juristas brasileiros, como Nilo Batista (1999 apud ROIG, 2016). Para Batista, o remédio teria como efeitos positivos a melhora da convivência interna, além de gerar eficiência de recursos públicos, pois haveria a transferência de investimentos estatais focados na construção de mais unidades correcionais para programas de controle e auxílio a egressos (Batista, 1989 apud Roig, 2016).

No ordenamento brasileiro, podemos encontrar fundamentos para a aplicação do princípio *numerus clausus* nos princípios constitucionais: da promoção do bem de todos (art. 3º, IV); da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III); da vedação a tratamento cruel, degradante, desumano e da tortura (5º, III); da tutela da integridade física e moral das pessoas presas (5º, XLIX); e, por extensão, aos adolescentes que cumprem medida de privação e restrição da liberdade, uma vez que estes não podem receber tratamento mais gravoso do que aquele destinado aos adultos.

Para Roig (2016), outro fundamento legal encontra-se na Lei de Execução Penal (Lei 7.210/1984), que se aplica à população prisional. Para o caso dos(as) adolescentes em cumprimento de medida de privação e restrição de liberdade, seu fundamento residiria na Lei do Sinase (Lei 12.594/2012), à qual já foi apontada neste manual, e que regulamenta a execução das medidas socioeducativas. A referida lei estabelece um conjunto de princípios e regras às quais deve estar submetido o cumprimento das medidas, relativas à estrutura da unidade de internação e semiliberdade; à qualificação de seus dirigentes e às responsabilidades de gestores, operadores e entidades de atendimento. Tal normativa evidencia que a **superlotação gera um estado de ilegalidade, pois impede o adequado cumprimento e alcance dos objetivos e finalidades da medida socioeducativa**. A imposição do *numerus clausus* decorre, portanto, da responsabilidade tanto do Poder Judiciário quanto do Poder Executivo no sentido de zelar por seu correto cumprimento, impedindo práticas que atentem contra os direitos humanos das e dos(as) adolescentes privados e restritos de liberdade.

Conforme já desenvolvido no item 2.1, no julgamento do *habeas corpus* 143.988, o STF adotou explicitamente o princípio do *numerus clausus* para o sistema socioeducativo, **condicionando, a cada nova entrada, ao menos uma saída**, de modo que a relação adolescente/vaga tenda a se manter sempre estável ou em tendência de redução. A solução apontada, “que possui aplicação recente no âmbito internacional”, segundo o texto do acórdão, seria, “para o momento, a que melhor se ajusta para minimizar e estabilizar o quadro preocupante” (STF, 2020).

O Ministro Relator, Edson Fachin, justificou a decisão com base no fato de que “os direitos fundamentais dos adolescentes internados estão a sofrer graves violações motivadas pela superlotação, razões pelas quais não podem permanecer na situação degradante que se encontram” (STF, 2020). Por isso, torna-se “importante e necessário fixar parâmetros e critérios racionais a fim de assegurar a observância de direitos fundamentais de adolescentes infratores”, buscando uma atuação do poder judiciário “que garanta a dignidade dos internados” e coibindo “toda forma análoga a tratamento cruel ou degradante” (STF, 2020).

O *numerus clausus* (em português, “número fechado” ou capacidade de ocupação taxativa) constitui não apenas um princípio jurídico, mas implica um novo sistema organizacional. Demanda a instituição de critérios e procedimentos para efetivar os fluxos de entrada e saída do sistema (socioeducativo), de modo a garantir a estabilidade ou redução da proporção internos/vagas. Logo, não se trata de uma medida única para conter a superlotação, estando sua efetivação condicionada ao recurso das medidas alternativas à privação da liberdade, bem como o estabelecimento de outros mecanismos (ROIG, 2016, p. 105). Isso vale tanto para o sistema prisional quanto para o socioeducativo.

Nessa perspectiva, visando reduzir a superlotação nas unidades e efetivar um fluxo adequado de entradas e saídas das unidades socioeducativas, em seu voto, o Ministro Relator Edson Fachin, definiu como principais medidas que deverão ser aplicados pelos operadores da Justiça Juvenil as seguintes:



PONTO DE ATENÇÃO

- i) adoção do princípio *numerus clausus*;
- ii) reavaliação das medidas de internação;
- iii) transferência dos(as) adolescentes para outras unidades;
- iv) subsidiariamente, o atendimento ao parâmetro fixado no art. 49, II, da Lei 12.594/2012.

Assim, em primeiro lugar, a partir da decisão, **o patamar máximo de 100% de ocupação das unidades passa a ser válido para todo o território nacional**³⁵. A gestão de vagas é a estratégia para operacionalizar esse princípio, e a Central de Vagas, uma das ferramentas possíveis para tanto, por meio da definição e implementação de critérios objetivos de entrada nas unidades e o estabelecimento de lista de espera.

A segunda medida a ser aplicada consiste na **reavaliação** dos casos de adolescentes cumprindo medida de internação em razão da reiteração em infrações cometidas sem violência ou grave ameaça à pessoa. Para tanto, a decisão orienta a realização de audiência e oitiva da equipe técnica, com o objetivo de avaliar a possibilidade de extinção da medida. Não sendo possível, deve ocorrer a substituição para a medida de semiliberdade ou para as medidas em meio aberto (liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade).

A terceira alternativa consiste na avaliação da possibilidade de se realizar **transferências** de adolescentes que estejam acautelados em unidades com ocupação superior ao limite estabelecido, para outras que possuam vagas ociosas. Para tanto, deve ser observada a localização da unidade de destino, que deve ser próxima à residência dos seus familiares, em observância ao princípio da convivência familiar e comunitária.

Em quarto lugar, a decisão determina que, subsidiariamente – caso as medidas anteriores sejam insuficientes e a transferência não seja possível – que o magistrado atenda ao parâmetro fixado no art. 49, II da Lei 12.594/2012 até que seja atingido o limite máximo de ocupação da unidade. Ou seja, que o adolescente seja **“incluído em programa de meio aberto quando inexistir vaga para o cumprimento de medida de privação da liberdade”**. Exceto nos casos de ato infracional cometido mediante grave ameaça ou violência à pessoa, quando o(a) adolescente deverá ser internado em unidade mais próxima de seu local de residência”, mantendo o(a) adolescente vinculado(a) ao sistema socioeducativo e sendo acompanhado de forma adequada.

Na impossibilidade de adoção das medidas anteriores, a decisão também orienta a conversão de medidas de internação em internações domiciliares, “sem qualquer prejuízo ao correto cumprimento do plano individual de atendimento podendo ser adotadas diligências adicionais de modo a viabilizar o seu adequado acompanhamento e execução” (STF, 2020). A esse respeito, é importante reforçar que a internação domiciliar como medida para a superação da superlotação de unidades socioeducativas tem cabimento somente em casos de impossibilidade de adoção das demais. Deve ser observada a ordem de preferência determinada na decisão, segundo a qual a internação domici-

³⁵ Importa destacar que, embora, em sua decisão liminar, o Min. Fachin tenha se utilizado do patamar máximo de 119% de ocupação, extraído da taxa média de ocupação dos(as) adolescentes internados nos 16 Estados da Federação, aferida em pesquisa do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP, 2013), tal percentual foi reduzido para 100% quando da decisão final. Para essa redução, o relator se baseou em levantamento realizado pelo DMF a partir dos dados de ocupação nacional das unidades, constantes nas inspeções apresentadas no Cadastro Nacional de Inspeções em Unidades de Internação e Semiliberdade (CNIUIS) no terceiro bimestre de 2018, que constatou taxa média de ocupação nacional de 99%.

liar foi apresentada como **medida residual**³⁶ e de certa complexidade prática, pois os procedimentos e requisitos para sua operacionalização não estão dispostos no ECA e Sinase.

Finalmente, destaca-se que a Corte definiu em sua decisão a **criação de um Observatório Judicial** para acompanhar os efeitos da decisão, especialmente no que se refere à criação de dados e informações sobre o cumprimento das medidas estabelecidas e da vedação de lotação das unidades socioeducativas. Determinou, com isso, a criação de ferramentas para o adequado monitoramento da decisão, o que será tratado de forma aprofundada no capítulo 5.

2.3. O HC 143.988 e o modelo da Central de Vagas

Como visto, a decisão do STF aperfeiçoou e aprofundou o caminho para a implementação de ferramentas que tenham por objetivo qualificar a gestão das vagas de internação, semiliberdade e internação provisória do sistema socioeducativo, que já é realizada pelo Poder Executivo. **Nesse sentido, a estratégia para a adequada operacionalização da gestão de vagas propostos pelo Conselho Nacional de Justiça, por meio da Resolução CNJ 367, de 19 de janeiro de 2021, trata-se do modelo das Centrais de Vagas**³⁷. Esse serviço é uma experiência exitosa e já existente em algumas unidades da federação, conforme será apresentado no capítulo 4.

As **Centrais de Vagas** consistem em uma ferramenta para qualificar a gestão de vagas de privação e restrição de liberdade, que funcionam a partir da **definição de critérios objetivos para a entrada de adolescentes nas unidades** e da **gestão centralizada e unificada** das mesmas pelo Poder Executivo estadual, de forma regionalizada. Além disso, a criação de **listas de espera** são ferramentas importantes que ajudam a evitar a entrada de adolescentes nas USE quando superado o percentual de 100% de lotação. Essa definição da ocupação taxativa das unidades socioeducativas, conforme já dito, está contida na decisão do HC coletivo 143.988.

A CVS é um mecanismo de gestão que preferencialmente deve ser implementado cooperativamente entre o Poder Executivo e o Sistema de Justiça, que possui papel central em seu processo de desenho, implementação e monitoramento. Compreende, portanto, um fluxo de atuação coordenada entre os poderes e tem por objetivo ofertar caminhos para efetivar o cumprimento da decisão proferida pelo STF.

36 Aparentemente, a internação domiciliar foi apresentada pelo STF em caráter principiológico, sem detalhamento. Assim, a operacionalização dessa medida, nas situações excepcionais em que couber, depende de regulamentação no âmbito do Poder Judiciário local, até que advenha regulamentação pelo Conanda, pelo Conselho Nacional de Justiça ou ainda pelo Congresso Nacional.

37 O modelo da Central de Vagas impõe a definição de critérios objetivos para se operacionalizar a gestão de vagas nos estados, de modo que essas diretrizes e critérios se circunscrevam em torno das cinco medidas adotadas na decisão do HC 143.988. Centralmente, **a observância ao percentual máximo de 100% de lotação das USE e a preocupação com a melhoria do atendimento socioeducativo são objetivos primordiais do modelo.**

Segundo determina a Lei do Sinase, a gestão das vagas da internação e semiliberdade é de competência do Poder Executivo (artigo 40 da Lei nº 12.594/2012). Nesse contexto, os Poderes Executivos estaduais e distrital já realizam a gestão de vagas no âmbito dos órgãos estaduais gestores da política socioeducativa. No entanto, a ferramenta da Central de Vagas inova em vários sentidos. Essas inovações serão exploradas no capítulo 4.

Alguns estados, como Paraná e Santa Catarina, estruturaram essa forma de administração das vagas do sistema, por meio da Central de Vagas, o que tem se mostrado uma estratégia eficaz. Não apenas para a racionalização da gestão de vagas do sistema socioeducativo estadual, mas também porque converge no objetivo de eliminar a superlotação das USE, fixada na decisão da Corte Suprema. Por meio da implementação de critérios objetivos de entrada nas unidades e do estabelecimento de lista de espera, esses estados lograram operacionalizar a proibição de lotação das USE, qualificar o atendimento socioeducativo, reduzir ano após ano o quantitativo de adolescentes na lista de espera e, por fim, qualificar a reorganização de vagas do sistema^{38 39}.

O modelo da CVS mostra-se promissor para o enfrentamento de graves problemas estruturais do sistema socioeducativo brasileiro, marcado por responsabilidades difusas e pela ausência de iniciativas fundadas em evidências e em boas práticas. A esse respeito, importa ponderar que quando o Executivo não gerencia as vagas do sistema estadual de forma sistêmica e centralizada, a forma de gestão que prevalece pode implicar em distorções relevantes.

No modelo da Central de Vagas, o Poder Executivo é chamado a gerir as vagas com **transparência**, por meio de um procedimento que se baseia em critérios objetivos e que tem por finalidade atender aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Visando a diminuir a discricionariedade existente na alocação das vagas, trata-se de um procedimento orientado a aprimorar a efetividade, uniformidade e a legalidade da prestação jurisdicional, resguardando e garantindo os direitos fundamentais do(a) adolescente em privação e restri-

38 Tais critérios são definidos conjuntamente pelo Poder Judiciário e Poder Executivo locais, no modelo da CVS. Os procedimentos para sua criação e maiores detalhamentos serão apresentados no capítulo 3.

39 No estado do Paraná, a Central de Vagas já vem sendo implementada desde o ano de 2015; em Santa Catarina, desde 2017. Goiás também já possuía normativa anterior à Resolução CNJ nº 367/2021. Já estados como Ceará, Pernambuco e Rio de Janeiro atualizaram seus modelos mais recentemente, como consequência direta das decisões do Supremo Tribunal Federal no HC nº 143.988 e a publicação da referida resolução. Em outros estados, o modelo se encontra em fase de articulação e discussão de seus critérios, procedimentos e metodologia de forma articulada entre os atores locais e com o apoio técnico do CNJ. Vale mencionar que a normativa de Goiás também já existia antes da publicação da Resolução CNJ nº 367/2021. A do estado do Ceará foi elaborada em decorrência da decisão liminar do HC 143.988; entretanto, a partir da publicação da Resolução CNJ nº 367/2021, o estado vem buscando readequá-la a partir dos parâmetros especificados (Vide: Resolução n. 169 da Secretaria de Estado da Justiça, Trabalho e Direitos Humanos do Paraná, de dezembro de 2018 (atualizou resolução anterior, de 2015); Resolução Conjunta nº 001, de 23 de novembro de 2017 da Secretaria Estado da Casa Civil (SCC) e Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania (SJC) de Santa Catarina; Portaria nº 146/2019 da Superintendência do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo do Ceará; Provimento nº 003, de 16 de fevereiro de 2016, da Corregedoria Geral de Justiça do Estado de Goiás; Portaria Interinstitucional nº 001/2021 da Fundação de Atendimento Socioeducativo; Resolução Conjunta da Secretaria Estadual de Educação e Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro n. 1550, de 26 de maio de 2021).

ção de liberdade e mantendo o equilíbrio do sistema socioeducativo, nos termos fixados pelo STF no julgamento do HC 143.988.

Em suma, a Central de Vagas é uma ferramenta da gestão de vagas focada na **porta de entrada** do socioeducativo, visando a **racionalizar** as medidas de privação ou restrição de liberdade, mas também com indicações e caminhos para a qualificação da porta de saída. Em outros termos, visa qualificar a porta de entrada do meio fechado (internação provisória, internação e semiliberdade), por meio do estabelecimento de critérios objetivos e da garantia de **transparência, isonomia e imparcialidade** no acesso às vagas das unidades socioeducativas.

Destaca-se que a implantação do modelo da CVS não incide sobre a autonomia do Poder Judiciário de prolação de sentenças. Os magistrados e magistradas mantêm sua autoridade para determinar a medida cabível para o adolescente autor de ato infracional, proferindo a decisão judicial mais adequada ao caso concreto. Por outro lado, é preciso cumprir a decisão do STF que veda a ocupação do sistema para além de sua capacidade. Deste modo, criar critérios para dar racionalidade ao sistema é medida necessária e urgente. Assim, o que o modelo da Central de Vagas busca é **permitir o reordenamento e melhor gestão das vagas do sistema socioeducativo**.

Em síntese, com a vedação expressa da superlotação disposta na decisão de mérito do HC 143.988, cria-se a necessidade de implementar estratégias que contornem e equilibrem a oferta e a demanda por vagas no sistema socioeducativo. Quando não há política que limite a superlotação, a resposta comum e acrítica tende a ser a ampliação da oferta de vagas por meio da construção de novas unidades. A partir da implementação da ferramenta de Central de Vagas, torna-se possível compreender o **real dimensionamento do sistema, assim como a real demanda por vagas existente por tipo de medida socioeducativa**. A aplicação do modelo da Central de Vagas gera produção de dados, uma gestão transparente das vagas e a consolidação de uma estratégia de execução de política pública baseada em evidências. Nesse sentido, a ferramenta permite à gestão do sistema estadual socioeducativo compreender se de fato é necessário aumentar o número de vagas e criar/construir novas unidades ou se a simples otimização das vagas do sistema já seria medida suficiente⁴⁰.

No capítulo 3, a seguir, apresenta-se a metodologia da Central de Vagas do Socioeducativo, prevista pelo CNJ na Resolução nº 367, de 19 de janeiro de 2021. Na sequência, o capítulo 4 analisa casos de Centrais de Vagas já implantadas e em funcionamento em alguns estados, como Paraná e Santa Catarina, buscando evidenciar como a ferramenta funciona na prática, assim como identificar boas experiências e lições aprendidas desses exemplos.

40 A CVS busca levar essa lógica, já presente em diversas políticas públicas (educação, saúde, assistência social, etc.), de criação de critérios objetivos para atendimento dos casos urgentes/necessários, na hipótese de ausência de vagas para todas as demandas.



3. A RESOLUÇÃO CNJ N° 367, DE 19 DE JANEIRO DE 2021

3 A RESOLUÇÃO CNJ Nº 367, DE 19 DE JANEIRO DE 2021

A Resolução CNJ nº 367/2021 dispõe sobre diretrizes e normas gerais para a criação da Central de Vagas no Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo, no âmbito do Poder Judiciário. Trata-se, portanto, do documento que embasa essa política judiciária, que possui abrangência nacional e cuja elaboração contou com a consulta a diversos órgãos do Sistema de Garantia de Direitos (SGD)⁴¹. As contribuições desses atores foram fundamentais para a construção de um modelo de Central de Vagas que atendesse às expectativas da sociedade brasileira no que tange ao cumprimento da proteção integral de adolescentes e jovens.

Neste capítulo, serão explorados os principais aspectos da Resolução CNJ nº 367/2021, trazendo orientações quanto aos caminhos e às possibilidades elencadas para a implementação e a operacionalização do serviço da Central de Vagas Socioeducativa. Na primeira seção, retomam-se os pressupostos gerais que dão sustentação à resolução, seus fundamentos legais, objetivos e diretrizes. Na sequência, são apresentadas algumas definições referentes a mecanismos e procedimentos básicos do modelo da CVS. Em seguida, abordam-se os critérios e procedimentos para a operacionalização do serviço e, por fim, as estratégias da porta de saída, transferências e outras recomendações.

3.1. Pressupostos gerais, objetivos e diretrizes do modelo da Central de Vagas do Socioeducativo

Os pressupostos gerais da atuação da Central de Vagas se assentam na legislação e convenções já discutidos de modo aprofundado nos Capítulos 1 e 2 deste manual, os quais podem ser visualizados a seguir.

41 A Associação Nacional das Defensoras e dos Defensores Públicos (Anadep), o Colégio Nacional de Defensores Públicos Gerais (Condege), o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), o Fórum Nacional da Infância e da Juventude (Foninj), o Fórum Nacional de Dirigentes Governamentais de Entidades Executoras da Política de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fonacriad) e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) foram atores consultados no processo de criação da normativa (Processo SEI n. 04890/2020).

1965

Convenção Internacional Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial

Dispõe sobre a igualdade perante a lei sem distinção de raça, de cor ou de origem nacional ou étnica e o direito a um tratamento igual perante os tribunais ou qualquer outro órgão que administre a justiça (Decreto 65.810/1969).

1988

Constituição Federal

Estabelece a prioridade absoluta na garantia dos direitos da criança e do adolescente.

1990

Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)

LEI Nº 8.069, DE 13 DE JULHO DE 1990.
Dispõe sobre a proteção integral de crianças e adolescentes.

Princípios de Riad

Cria mecanismos de prevenção que não criminalizem e penalizem crianças e adolescentes.

Regras de Havana

Dispõe sobre a abolição da privação da liberdade de adolescentes, sendo sua utilização último recurso e com menor duração possível.

2012

Sistema de Atendimento Socioeducativo (Sinase)

LEI Nº 12.594, DE 18 DE JANEIRO DE 2012.
Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional.

1985

Regras de Beijing

Defende a fase peculiar de desenvolvimento dos jovens, que devem receber atenção especial, e uma proteção legal em condições de paz, liberdade, dignidade e segurança.

1989

Convenção Sobre os Direitos das Crianças

Dispõe que todas as crianças privadas de sua liberdade sejam tratadas com a humanidade e com o respeito que merece a dignidade inerente à pessoa humana.

2006

Resolução Conanda nº 119

Instituiu o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase).

2021

Resolução CNJ nº 367

Dispõe sobre diretrizes e normas gerais para a criação da Central de Vagas no Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo, no âmbito do Poder Judiciário.

Para além desses fundamentos, a própria existência da Resolução CNJ nº 367/2021 se justifica a partir da necessidade de cumprimento da decisão do STF no **HC coletivo 143.988**, que, ao adotar o princípio *numerus clausus*, traz importantes implicações para a gestão das vagas no sistema socioeducativo. Conforme desenvolvido no capítulo anterior, o propósito da ocupação taxativa torna necessário que as unidades federativas, junto aos atores do SGD, criem estratégias para a administração das vagas, considerando mecanismos de aperfeiçoamento, atualização e racionalização, baseados em dados que reflitam a real situação do sistema, assim como a real oferta e demanda por vagas.

Pontua-se também a importância da **Resolução CNJ nº 165/2012**, que reforça, dentre outras orientações, que os(as) adolescentes cumprirão medidas de internação e semiliberdade apenas quando houver expressa determinação por autoridade judicial competente. Ou seja, do ponto de vista do funcionamento da Central de Vagas, todo o processo de alocação de vagas deve ter como pressuposto que seu público-alvo são adolescentes com determinação judicial para o cumprimento dessas medidas.

Por fim, em relação ao monitoramento e avaliação das medidas socioeducativas, o CNJ editou a **Resolução CNJ nº 214/2015**, alterada pela **Resolução CNJ nº 368/2021**, que instituiu os Grupos de Monitoramento e Fiscalização dos Sistemas Carcerário e Socioeducativo nos Tribunais (GMF). Nela estão contidos os principais elementos que orientam o Poder Judiciário quanto à fiscalização e monitoramento do sistema socioeducativo, especialmente relacionados à prevenção e enfrentamento à tortura e violação de direitos de adolescentes custodiados. Em seu artigo 6º, o inciso VI, também incorporou as providências necessárias para assegurar o cumprimento da decisão do HC 143.988 – de que o número de adolescentes em cumprimento de medida de internação não exceda a capacidade de ocupação dos estabelecimentos.

Tais fundamentos normativos, acima discriminados, estão contemplados na abertura do documento da Resolução CNJ nº 367/2021. A normativa dispõe sobre diretrizes e normas gerais para a criação da Central de Vagas no Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo, no âmbito do Poder Judiciário. No intuito de apontar caminhos para dar cumprimento à decisão do *Habeas Corpus* 143.988, o **CNJ propõe o modelo da Central de Vagas como estratégia de êxito para melhor operacionalizar a gestão de vagas, já executada por diversas Unidades da Federação**. Em seguida, passa-se ao debate do artigo 5º da norma, que estabelece os objetivos e princípios de funcionamento da Central de Vagas Socioeducativa

Princípios e objetivos da Central de Vagas Socioeducativa

No artigo 5º, a Resolução CNJ nº 367/2021 retoma os **princípios da CVS**, sendo esses: da dignidade da pessoa humana; da brevidade e excepcionalidade da medida socioeducativa; da prioridade

absoluta à criança e ao adolescente; da convivência familiar e comunitária; e da temporalidade da medida socioeducativa. Tais princípios já foram trabalhados no capítulo 1 deste manual. Eles orientam a política de atendimento socioeducativo, sua qualidade e eficácia. Além de breve, excepcional e calcada na convivência familiar e comunitária, a qualidade do atendimento socioeducativo também depende da lotação das unidades e de seus recursos financeiros, técnicos e de pessoal disponíveis.

Apoiada nas determinações do HC 143.988, a Resolução CNJ nº 367/2021 estabelece como **objetivos da CVS**: assegurar que a ocupação dos estabelecimentos socioeducativos não ultrapasse o número de vagas existentes; evitar a degradação do sistema socioeducativo em função da superlotação das unidades de atendimento; e contribuir, dessa maneira, para o fortalecimento da socioeducação. Esses propósitos foram dispostos no art. 6º da Resolução, que listou outros objetivos:

Art. 6º. São objetivos gerais da Central de Vagas:

- I – assegurar que a ocupação dos estabelecimentos socioeducativos não ultrapasse o número de vagas existentes;
- II – prezar para que a definição da capacidade real de vagas dos Sistemas Estaduais de Atendimento Socioeducativo observe a separação de vagas entre internação provisória, semiliberdade, internação e internação-sanção, bem como a separação entre vagas femininas e masculinas, observados, ainda, os critérios de idade, compleição física e gravidade da infração;
- III – garantir que nenhum adolescente ingresse ou permaneça em unidade de atendimento socioeducativo sem ordem escrita da autoridade judiciária competente;
- IV – registrar os dados dos pedidos de solicitação, a fim de permitir fluxo contínuo de produção de dados estatísticos e informações acerca da gestão de vagas, lotação das unidades e lista de espera, resguardando o sigilo e a proteção dos dados pessoais dos adolescentes e seus familiares;
- V – impedir a superlotação das unidades, evitando a degradação do sistema socioeducativo; e
- VI – promover o fortalecimento da socioeducação.

Assim, tão importante quanto a necessidade de definição do quantitativo de vagas de cada unidade socioeducativa, é o respeito aos padrões estabelecidos pelo Sinase quanto aos tipos de unidades

conforme a modalidade de medidas socioeducativas a que se destina (internação, internação provisória, semiliberdade e internação-sanção) e ao perfil dos(as) adolescentes. O Sinase estabelece que as modalidades de atendimento socioeducativo correspondam a propostas pedagógicas específicas⁴².

As modalidades de medidas socioeducativas deverão ser previstas no âmbito da gestão de vagas. Prevendo um cumprimento singular, considerando as peculiaridades da adolescência, é importante que a dinâmica de gestão das vagas considere as particularidades de gênero, idade, compleição física e gravidade do ato. Cada uma dessas características exige tratamentos distintos, de modo a efetivar os propósitos pedagógicos e responsabilizadores da medida socioeducativa. Portanto, a separação das vagas, a partir destes critérios, torna-se essencial para os propósitos do atendimento socioeducativo.

Outro objetivo da CVS, expresso na Resolução CNJ nº 367/2021, é evitar que adolescentes ingressem ou permaneçam acautelados sem ordem judicial expressa, conforme disposto no ECA e na Resolução CNJ nº 165/2012⁴³. Trata-se de objetivo importante, que reafirma a necessidade de cumprimento do devido processo legal, de modo que **nenhuma pessoa seja privada ou restrita de liberdade sem anterior medida judicial que lhe imponha essa circunstância**.

Por fim, objetiva-se com a implantação do modelo da Central de Vagas permitir o fluxo contínuo de produção de dados estatísticos e informações. Reforça-se, especialmente, a necessidade do registro e organização dos dados relativos à gestão das vagas, que cabe ao Poder Executivo. A difusão de dados e informações acerca da Central de Vagas deve necessariamente resguardar a proteção e o sigilo dos dados dos(as) adolescentes, em cumprimento ao disposto no ECA (artigos 143 e 144). Tal inciso (IV) dialoga com o art. 16 da Resolução e, por isso, também será aprofundado adiante⁴⁴.

42 A semiliberdade pode ser aplicada desde o início da medida ou como transição para o meio aberto. Essa medida deve ser proposta para o(a) adolescente em um processo de responsabilização compartilhada entre privação e liberdade. Nela, o(a) adolescente, apesar de restrito em sua liberdade, tem a possibilidade de exercer parte das atividades de seu cotidiano (escolarização, profissionalização, lazer e cultura) utilizando os recursos da própria comunidade.

Já a internação trata-se de uma medida socioeducativa integralmente restritiva de liberdade, é destinada ao(à) adolescente que pratica ato infracional mediante grave ameaça ou violência; ou que cometa outras infrações graves de modo reiterado; e tenha descumprido de forma repetida e injustificada outras medidas anteriormente impostas. É a medida socioeducativa mais gravosa, portanto, sujeita aos princípios da brevidade e excepcionalidade.

Por sua vez, o espaço da internação provisória deve ser aquele adequado ao(à) adolescente apreendido por suposto cometimento de ato infracional mediante violência ou grave ameaça, para que aguarde, por ao(à) máximo 45 dias, uma sentença que determine o cumprimento de medida socioeducativa ou a sua liberação. Portanto, também é uma medida integralmente restritiva de liberdade, mas com prazo determinado.

Finalmente, a internação-sanção, prevista no Art. 122, inciso III do ECA, está relacionada ao eventual descumprimento reiterado de medida socioeducativa, devendo ser precedida de audiência em que o(a) magistrado(a) ouvirá as justificativas do(a) adolescente para tanto. O prazo da internação-sanção não pode superar três meses.

43 Arts. 106 e 110 do ECA; Resolução CNJ nº 165/2012, art. 4º.

44 O capítulo 5 do Manual tratará sobre a gestão de dados e o processo de monitoramento da Central de Vagas.

Diretrizes do modelo da Central de Vagas do Socioeducativo

A Central de Vagas é uma ferramenta responsável pela gestão e coordenação das vagas de internação, semiliberdade e internação provisória do sistema socioeducativo estadual (art. 2º). Isso implica que esse serviço deve abranger todas as vagas das unidades dos órgãos estaduais de atendimento socioeducativo, não podendo haver outra forma de gestão de vagas em paralelo.

Art. 2º. (caput): Entende-se por Central de Vagas o serviço responsável pela gestão e coordenação das vagas em unidades de internação, semiliberdade e internação provisória do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo.

Não é possível criar e operacionalizar uma Central de Vagas sem a **atuação conjunta e cooperativa dos atores do Sistema de Justiça** (Tribunais de Justiça, Ministério Público e Defensorias Públicas), já que terão envolvimento e competência direta ou indireta no processo. Logo, é necessário o estabelecimento de fluxos de trabalho que viabilizem a participação ativa do Poder Judiciário desde a etapa de formulação até a implementação, funcionamento e monitoramento da Central de Vagas. Mais à frente serão abordadas mais detidamente as competências do Poder Judiciário no serviço.

A **competência de operacionalização da Central de Vagas é do Poder Executivo**. Nesse sentido, o § 1º do art. 2º da Resolução é expresso em reafirmar as determinações do Sinase de que a gestão e instrumentalização das vagas do sistema estadual de atendimento socioeducativo é da alçada do Poder Executivo. Esse deve receber e processar as solicitações de vagas feitas pelo Poder Judiciário, bem como indicar a disponibilidade de alocação de adolescente em unidade socioeducativa, caso exista vaga e, em caso de indisponibilidade, incluí-lo (a) em lista de espera.

Art. 2º. Parágrafo único. A Central de Vagas, de competência do Poder Executivo, será responsável por receber e processar as solicitações de vagas formuladas pelo Poder Judiciário, cabendo-lhe indicar a disponibilidade de alocação de adolescente em unidade de atendimento ou, em caso de indisponibilidade, sua inclusão em lista de espera até a liberação de vaga adequada à medida aplicada.

Conforme já discutido nos capítulos anteriores, o Sinase foi criado visando a articular os três níveis de governo para obter um adequado atendimento socioeducativo. A Lei nº 12.594/2012 explicita a competência do Poder Executivo em executar a política afeta ao atendimento socioedu-

cativo, atribuição que é compartilhada entre as três esferas da federação: União, estados e Distrito Federal e municípios. O Capítulo II da referida lei detalha a divisão de competências da política socioeducativa e seus serviços (arts. 3º ao 6º) entre os entes federativos: o art. 3º apresenta as atribuições da União (formular e coordenar a execução da política nacional de atendimento socioeducativo); o art. 4º, as atribuições do executivo estadual (criar, desenvolver e manter programas para a execução das medidas socioeducativas de semiliberdade e internação); por fim, o art. 5º detalha as competências do poder executivo municipal (criar e manter programas de atendimento para a execução das medidas socioeducativas em meio aberto).

Art. 4º. Compete aos Estados:
(...)

III - criar, desenvolver e manter programas para a execução das medidas socioeducativas de semiliberdade e internação;

(...)

Art. 40. Autuadas as peças, a **autoridade judiciária encaminhará**, imediatamente, cópia integral do **expediente ao órgão gestor do atendimento socioeducativo, solicitando designação do programa** ou da unidade de cumprimento da medida.

Assim, sendo a Central de Vagas um serviço de gerenciamento da ocupação das vagas disponíveis nas unidades de privação e restrição de liberdade (internação, semiliberdade, liberdade provisória e internação-sanção), sua gestão deverá ser de competência exclusiva do órgão gestor da política socioeducativa estadual. Além disso, de acordo com o art. 40 da mesma lei, compete ao Poder Judiciário realizar a solicitação da vaga/designação do programa ou unidade de cumprimento de MSE ao gestor estadual.

É importante ressaltar, que a decisão judicial sobre o procedimento de apuração do ato infracional é de competência inequívoca do Poder Judiciário, conforme disposto no ECA. Ou seja, a forma e o conteúdo da decisão judicial, incluindo a que procede à reavaliação de medida socioeducativa, é única e exclusivamente de domínio do juízo responsável pelo processo analisado. Somente a partir de proferida a decisão judicial, o pedido de solicitação de vaga será encaminhado ao Poder Executivo que, em ato contínuo, irá analisá-lo a partir dos critérios objetivos estabelecidos para o funcionamento da Central de Vagas Socioeducativa.

Dito de outro modo, **a criação da Central de Vagas não afeta a atividade jurisdicional**. Proferida a decisão, o serviço serve apenas à alocação das vagas disponíveis a partir de critérios de priorização dos(as) adolescentes autores de ato infracional. Esse mecanismo de gestão permite efetivar o princípio *numerus clausus*, que também pode ser verificado em outras políticas públicas.

De acordo com a legislação brasileira, o atendimento socioeducativo é organizado por meio de um sistema nacional, que ordena e articula os sistemas estaduais e do DF, como já indicado. Logo, a Central de Vagas apenas faz sentido enquanto estratégia de gestão e operacionalização do princípio *numerus clausus* se **todas as vagas forem geridas de forma sistêmica, centralizada e estadualizada**. Ou seja, de tal forma que se possibilite a análise e tomada de decisão sobre os pedidos de vagas, considerando-se a totalidade do atendimento socioeducativo (todas as vagas das USE que compõem o sistema). A própria decisão em sede de HC indica que as vagas devem ser manejadas entre unidades de atendimento.

Apesar de o Poder Judiciário não deter a governança da gestão de vagas, observa-se o papel de destaque dado aos Tribunais pela Resolução CNJ nº 367/2021, para que atuem como agentes de aplicação da lei, no sentido da criação do serviço e da viabilização de sua execução. Nessa esteira, o art. 3º da referida resolução assinala que o **Poder Judiciário atuará de forma colaborativa** com o Poder Executivo para garantir a criação e execução da CVS. Na realidade, trata-se de contribuição imprescindível para que o serviço seja localmente implantado e para que funcione adequadamente, de forma a impedir a superlotação das unidades, evitar a degradação do sistema socioeducativo e promover a atuação integrada do SGD.

Art. 3º. (caput): O Poder Judiciário atuará de forma cooperativa com o Poder Executivo para garantir a criação, a implementação e a execução da Central de Vagas nos Sistemas Estaduais de Atendimento Socioeducativo.

Recomenda-se fortemente a articulação entre Poder Judiciário e Poder Executivo para a **criação de Grupo de Trabalho** voltado à elaboração da normativa local, que disporá sobre a Central de Vagas e a implantação dessa ferramenta. O referido grupo de trabalho deve contar, preferencialmente, com a participação do Ministério Público, Defensoria Pública, Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente e outros representantes da sociedade civil, assim como outros atores, pertinentes ao contexto local. De modo que as instituições, atores envolvidos e partes interessadas sejam ouvidas e tenham participação ativa nesse processo. As experiências de implantação de CVS existentes no país, conforme será apresentado no capítulo seguinte, indicam que tal sinergia é fundamental para sua eficácia e efetividade. Disso decorre também a boa prática de que a normativa estadual seja construída e publicada conjuntamente por esses atores.

O § 1º do art. 3º da resolução reforça que, após a regulamentação e implementação da CVS, o Poder Judiciário deve garantir apoio institucional para sua operação. Dessa maneira, depois da publicação da normativa local, o Tribunal de Justiça deve expedir atos internos para regulamentar a atividade judicial diante de tal serviço. É importante observar, em específico, para a eficácia da

CVS, que as disposições sejam consideradas e acolhidas por todas as varas com competência para a fase de conhecimento na apuração de atos infracionais e para a execução de medidas socioeducativas.

Art. 3º, § 1º: Nas unidades federativas em que a Central de Vagas já esteja regulamentada e implementada, caberá ao Tribunal de Justiça garantir apoio institucional e operacional à Central de Vagas, inclusive mediante a expedição de atos normativos internos que regulamentem a atividade judicial junto a tal serviço, nos termos desta Resolução.

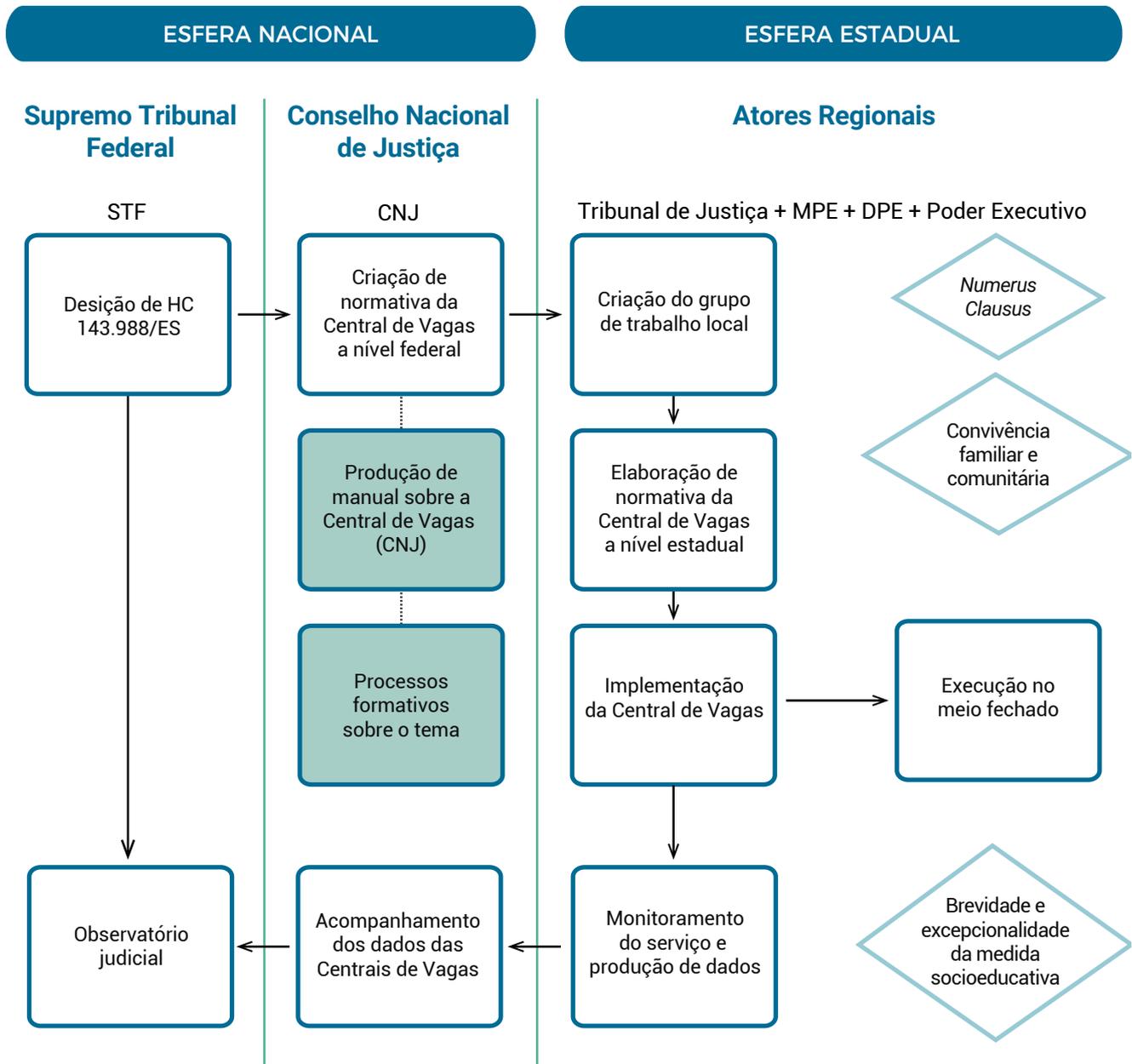
Cabe ressaltar que **as UFs que já possuem CVS em operação necessitam adequar suas normativas e práticas às diretrizes trazidas pela Resolução CNJ nº 367/2021**, em especial, aos critérios relacionados ao princípio da ocupação taxativa e demais pontos estabelecidos na decisão de mérito do HC 143.988. Ou seja, caso tais questões ainda não tenham sido observadas na normativa própria da UF, será necessário que os atores locais se articulem para atualizá-la.

Nas UFs em que a Central de Vagas ainda não tiver sido regulamentada e implementada, espera-se do Tribunal de Justiça a iniciativa para provocar as demais instituições para **a elaboração de normativa, preferencialmente, de forma conjunta**, conforme disposto no § 2º do art. 3º da resolução. A esse respeito, o CNJ vem atuando e promovendo a assistência técnica às unidades da federação para aprimorar as CVS já existentes, assim como para apoiar a criação de novos serviços onde ainda não existam.

Art. 3º, § 2º: Nas unidades federativas que ainda não disponham de Central de Vagas regulamentada e implementada, caberá ao Tribunal de Justiça provocar o Poder Executivo local para a elaboração conjunta de ato normativo para a criação, implementação e execução desse serviço, com participação do Ministério Público, da Defensoria Pública e de representante do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Neste sentido, foi elaborado o fluxograma a seguir, que apresenta as competências e atribuições dos atores regionais para avançarem no processo de regulamentação e criação da CVS.

Figura 1. Fluxograma com as etapas relativas à criação e operacionalização da Central de Vagas do Socioeducativo



Legenda:

- Fluxo de criação e implemetação do processo
- Ações diversas
- Princípios gerais da Central de Vagas

Fonte: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/fazendo-justica/principais-acoes/>

Conforme apresentado na Figura 1, o desenvolvimento desse trabalho na esfera estadual ou distrital se inicia com a criação de grupo de trabalho com, preferencialmente, os atores interessados; passa pela etapa de produção da normativa conjunta própria da UF; pela etapa de implementação da CVS propriamente dita; e, finalmente, pelo momento de monitoramento do serviço.

O ato normativo local que disporá sobre a Central de Vagas e a implantação dessa ferramenta na UF deve disciplinar os procedimentos administrativos e judiciais para o ingresso de adolescentes em unidades socioeducativas. A normativa deve apresentar prazos e diretrizes administrativas e judiciais relativos à recepção e análise das solicitações de vagas; bem como definir os critérios objetivos que servirão de base para a ordenação da lista de espera e para assegurar a ocupação taxativa das unidades socioeducativas.

Tais **critérios** estabelecerão, como visto no capítulo anterior, os atos infracionais que serão considerados **prioritários** para a ocupação das vagas disponíveis. A normativa também deverá abordar os pedidos de transferência, temática afeta à administração das vagas, respeitando as especificidades locais. Por fim, deve trazer outras questões e lacunas não abordadas na Resolução CNJ nº 367/2021. Adiante, o tema dos critérios, da lista de espera e das transferências será aprofundado.

É fundamental a participação ativa de todo o Sistema de Garantia de Direitos (SGD) no monitoramento e controle das CVS. É o que prevê o § 4º do art. 3º, o qual retoma o art. 4º e art. 88, II do ECA. Segundo o art. 4º, o Poder Público, a família, a comunidade e a sociedade em geral são definidos como os agentes responsáveis por assegurar, com prioridade absoluta, os direitos das crianças e dos(as) adolescentes. O art. 88, II, do ECA, determina a competência do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (Cedca) para as funções deliberativas e de controle do sistema estadual de atendimento socioeducativo. Logo, também caberia ao Cedca exercer o controle social sobre as ações da CV e, por conseguinte, monitorar a qualidade do atendimento socioeducativo. Conforme já apontado, a lei do Sinase também indica tais corresponsabilidades.

Art. 3º, § 4º : Caberá às instituições do Sistema de Garantia de Direitos acompanhar e monitorar a execução das Centrais de Vagas, conforme disposto no art. 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente.

A seguir, passa-se à análise do art. 4º da Resolução CNJ nº 367/2021, que apresenta definições importantes acerca dos mecanismos e diretrizes pressupostos no modelo da CVS.

Definições

Em seu artigo 4º, a Resolução CNJ nº 367/2021 define alguns conceitos básicos relacionados ao modelo da Central de Vagas.

Assim, conceitua-se **vaga**:

Art. 4º. I: **Vaga**: fração correspondente à capacidade de acomodação de um adolescente dentro de uma unidade socioeducativa a partir dos parâmetros da norma do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo.

A definição trazida pela resolução reforça a necessidade de considerar os padrões arquitetônicos e de qualidade do atendimento socioeducativo definidos nas resoluções do Conanda sobre o Sinase. Ao considerar os padrões arquitetônicos, o Sinase passa a adotar o termo arquitetura socioeducativa. De acordo com as normas de referência do Sinase, “a estrutura física, é uma das dimensões básicas do atendimento socioeducativo, que deve ser pedagogicamente adequada ao desenvolvimento da ação socioeducadora”. Ou seja, observa-se uma relação simbiótica entre espaço e ampliação das possibilidades de ressignificação das trajetórias, “de forma que o espaço físico se constitui num elemento promotor do desenvolvimento pessoal, relacional, afetivo e social do adolescente em cumprimento de medida socioeducativa” (Souza, 2011).

O modelo de vagas proposto pela CVS pretende também possibilitar a realização de um diagnóstico preciso quanto à realidade e capacidade do sistema estadual socioeducativo das respectivas UFs, e, a partir disso, tomar decisões mais criteriosas e racionais, identificando as adequações necessárias e prioritárias sobre as vagas dispostas nas USE. Nesse sentido, é primordial que as USE estabeleçam/limitem seu quantitativo de vagas, de modo que a constituição arquitetônica das instituições de privação e restrição de liberdade considerem elementos como a privacidade, a territorialidade, a ambiência e a identidade dos espaços, como critérios constitutivos da vivência socioeducativa e do caráter pedagógico da medida.

Assim, os padrões arquitetônicos definidos pela Lei do Sinase (art. 16) se relacionam à finalidade da unidade socioeducativa (se de internação provisória, semiliberdade ou internação); da mesma forma, a estrutura técnica-administrativa deve ser aquela capaz de operar esse serviço. É importante ressaltar sua estreita relação com a individualização da medida socioeducativa, com a possibilidade de manutenção dos vínculos familiares e comunitários e com a redução dos efeitos negativos da privação e restrição de liberdade. A título de exemplo, a condição relacionada ao tamanho das unidades (com capacidade para até 40 vagas) está diretamente relacionada à regionalização, ou seja, sua melhor distribuição no território, dando maior capilaridade ao serviço, que é importante para concretizar a dimensão da convivência familiar e comunitária.

Neste seguimento, é importante destacar os atributos da **Resolução Conanda 119/2006**, que criou o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo e trouxe em seu anexo o “detalhamento técnico das normas, definições e etapas para elaboração de projetos arquitetônicos e complementares das Unidades de atendimento socioeducativo de internação, semiliberdade e internação

provisória⁴⁵ e da **Resolução Conanda 46/1996**, que regulamenta a execução da MSE de internação prevista no ECA.

A estrutura física das unidades socioeducativas será determinada pelo projeto pedagógico específico do programa de atendimento, devendo considerar exigências mínimas como conforto ambiental, ergonômico, pedagógico, de humanização e de segurança socioeducativa. É importante reconhecer que o espaço físico adequado é elemento essencial para apoiar o desenvolvimento pessoal e humano dos(as) adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa. Por esses motivos, não pode ser considerada vaga a acomodação informal, definida por espaço concebido para fins diversos ou inadequados da acomodação de pessoas; ou instalações construídas de forma precária ou temporária.

Dito isso, recomenda-se a apreensão do conceito de vaga para a acomodação de um(a) adolescente de uma USE, em conformidade com os padrões da Resolução do Sinase, devendo-se observar critérios mínimos (Brasil, 1996;2006), como:

- i) É vedada qualquer possibilidade de construção de unidade socioeducativas em espaços contíguos com unidades prisionais ou de qualquer forma integrada a esses equipamentos;
- ii) Fixar em projeto a capacidade máxima, definidas na Resolução nº 46/96 e 119/2006 do Conanda, e mínima do atendimento, obedecendo ao dimensionamento projetado dentro dos limites estabelecidos, subentendendo-se a necessidade imediata de adequações e/ou ampliações sempre que for decidido por um aumento da capacidade;
- iii) Utilizar na cobertura das USE materiais adequados por região, de forma a promover uma adequada iluminação e ventilação das unidades e dormitórios;
- iv) Para as unidades de semiliberdade, considerar um número de até 20 adolescentes em cada unidade de atendimento, sendo sua localização em bairros comunitários e em moradias residenciais.
- v) Observar o número de até 40 adolescentes por unidade de atendimento, sendo constituído de espaços residenciais (módulos) que não ultrapassem um quantitativo superior a 15 adolescentes. Ademais, caso exista mais de uma unidade no mesmo terreno, que não se ultrapasse o quantitativo máximo de 90 adolescentes em sua totalidade.
- vi) Garantir que a estrutura física da unidade promova condições para a realização de atividades educacionais, profissionais, de saúde integral, de cultura, de lazer, de visitação familiar, de saúde sexual e reprodutiva, de maternidade e outros;
- vii) Para as unidades que ainda sejam mistas⁴⁶, garantir a separação física e visual dos

45 Detalhamento disponível em: http://ens.ceag.unb.br/sinase/ens2/index.php?option=com_content&view=article&id=80&Itemid=254

46 As Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos (Regras de Mandela) expõem no item 11, "a", que homens e mulheres devem, sempre que possível, permanecer detidos em unidades separadas. Nos estabelecimentos que recebem homens e mulheres, todos os recintos destinados às mulheres devem ser totalmente separados. Ademais, as Regras das Nações Unidas para o Tratamento de Mulheres Presas e Medidas Não Privativas de Liberdade para Mulheres Infratoras (Regras de Bangkok) destacam a necessidade de que, com relação às unidades de internação para adolescentes do sexo feminino em conflito com a lei, sejam colocadas em práticas medidas que atendam às necessidades de proteção das adolescentes privadas de liberdade (ONU, 2010, 2015). Ou seja, a orientação principal é para que as unidades destinadas para adolescentes do gênero feminino sejam separadas dos estabelecimentos para homens.

setores de dormitórios femininos e masculinos, podendo as atividades pedagógicas serem desenvolvidas em áreas comuns, sempre em conformidade com o projeto pedagógico;

- viii) Promover a construção e manutenção de USE que considere os critérios estabelecidos no art. 123 do ECA (devendo, portanto, distinguir-se dos acolhimentos institucionais⁴⁷);
- ix) Garantir que os alojamentos abriguem no máximo três adolescentes;
- x) Outros.

Para além das definições trazidas pela referida resolução do Conanda, é importante destacar que **a definição de vaga também esteja atrelada às condições de acesso às políticas públicas setoriais**, ademais do que é ofertado pelas próprias unidades socioeducativas. Dessa forma, a organização das vagas nas USE devem considerar sua capacidade de se articular, no território, à rede de políticas, para que logrem atender às demandas dos(as) adolescentes.

Outro conceito trazido pela Resolução, já mencionado ao longo dos capítulos, é o de **lista de espera**:

Art. 4º. II: **Lista de espera**: relação de adolescentes que aguardam a entrada em unidade de restrição e privação de liberdade do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo, quando ultrapassado o percentual de 100% de ocupação das unidades socioeducativas.

O modelo de gestão de vagas proposto, por meio da CVS, tem por objetivo racionalizar a porta de entrada (responder aos pedidos judiciais de restrição e privação de liberdade, realizando a alocação de vagas) e a porta de saída do sistema (ações para reduzir a ocupação das USE, qualificar o atendimento socioeducativo e garantir o cumprimento dos princípios da excepcionalidade e brevidade das medidas socioeducativas). A qualificação da porta de entrada depende tanto da implementação de **critérios objetivos para a alocação da vaga**, quanto do estabelecimento de **uma lista de espera – que deverá ser utilizada quando atingido o limite máximo de ocupação das vagas do sistema**. Importa reforçar que a lista de espera precisa estar ordenada com base nos critérios objetivos de priorização. Ou seja, os critérios definidos na normativa estadual serão aqueles que estabelecerão quais os atos infracionais serão considerados mais graves e que, portanto, ocuparão as primeiras

⁴⁷ Medidas socioeducativas de internação devem ser aplicadas em entidades apropriadas e exclusivas para adolescentes, distinguindo-se do acolhimento institucional (Lei nº 8.069/90, art. 123) e dos estabelecimentos prisionais (art. 185), e que ofereçam atividades pedagógicas.

posições, e terão, por conseguinte, prioridade no recebimento da próxima vaga disponível (nos casos em que se atinja o percentual de 100% de lotação das USE).

Para que o modelo da Central de Vagas seja efetivo, as ações relacionadas à racionalização da porta de entrada, como a gestão da lista de espera, devem estar relacionadas e concatenadas com as ações da porta de saída. Estratégias que visam focar o princípio da brevidade e o respeito ao processo socioeducativo devem ser implementadas, impedindo a superlotação. Nesse sentido, o HC 143.988 determinou a reavaliação dos(as) adolescentes internados em razão da reiteração em infrações cometidas sem violência ou grave ameaça à pessoa, entre outras medidas.

Outra ação ou ferramenta de porta de saída são as **chamadas audiências concentradas**:

Art. 4º. III: **audiência concentrada socioeducativa**: acompanhamento processual periódico, presidido pelo magistrado, para a reanálise da situação individual de adolescente que cumpre medida socioeducativa de internação e semiliberdade, com a participação do Ministério Público, da defesa técnica, do próprio adolescente ou jovem, bem como de seus pais ou responsáveis e, eventualmente, de demais atores do Sistema de Garantia de Direitos.

As audiências concentradas (AC) são procedimentos promovidos para a reavaliação das medidas socioeducativas, mas não se limitam ao objetivo de escoamento das demandas represadas e foram objeto da Recomendação CNJ nº 98/2021. Ou seja, a reavaliação das medidas no formato das audiências concentradas é sobretudo uma possibilidade para qualificar o desligamento do(a) adolescente. Seu objetivo é promover a reavaliação das MSEs, de forma que se garanta alguns critérios/direitos aos adolescentes, tais como, execução da MSE em prazo adequado⁴⁸; a participação do adolescente na reavaliação das medidas socioeducativas; a promoção do acompanhamento, da participação e do envolvimento da família, representados pelos pais ou responsáveis, no processo judicial e no efetivo cumprimento do plano individual de atendimento do adolescente; e a integração entre os órgãos do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente para agilizar o atendimento aos adolescentes que, principalmente, tenham sua medida substituída ou extinta⁴⁹.

48 Segundo disposto no ECA, arts. 126 a 128; Lei do Sinase, arts. 42 a 44.

49 Reiterando a importância do acompanhamento mais frequente dos processos e análise da situação individual dos(as) adolescentes em cumprimento de MSE de internação e semiliberdade, o CNJ aprovou a Recomendação CNJ nº 98, de 26 de maio de 2021, sobre as audiências concentradas socioeducativas, que dispõe sobre as diretrizes e procedimentos sobre sua realização. Em especial, destaca-se a orientação de sua realização a cada três meses, pelo menos; e a priorização das unidades socioeducativas femininas, considerando a vulnerabilidade e necessidades específicas das adolescentes privadas de liberdade (art. 3º, I e II).

<https://www.cnj.jus.br/plenario-aprova-recomendacao-que-padroniza-audiencias-socioeducativas/>

As audiências concentradas devem ser pensadas também como mecanismos de monitoramento e fiscalização do cumprimento da medida socioeducativa e do contexto da USE onde a medida se desenvolve. Essas audiências propiciam que o SGD possa acompanhar os aspectos importantes da dinâmica das unidades, fiscalizar de perto a qualidade do atendimento socioeducativo e atuar na identificação de situações de tortura e violência institucional cometidas contra os adolescentes; que, por sua vez, poderão realizar denúncias no momento das audiências. Mais adiante, serão trabalhadas as estratégias da porta de saída e redução da ocupação das USE.

3.2. Funcionamento da Central de Vagas

Como visto, a Central de Vagas é uma ferramenta de gestão de vagas do sistema de atendimento socioeducativo, em âmbito estadual, voltado aos espaços de privação e restrição de liberdade. Seu fluxo de trabalho inicia-se depois de proferida decisão de internação provisória ou de internação-sanção ou sentença de medida socioeducativa de internação ou de semiliberdade, a partir da qual a autoridade judiciária faz a solicitação de vaga ao Poder Executivo, conforme prevê a **Resolução CNJ nº 367/2021**, em seu art. 7º.

Art. 7º. Proferida decisão de internação provisória ou de internação-sanção ou sentença de medida socioeducativa de internação ou de semiliberdade, caberá ao magistrado solicitar ao Poder Executivo a disponibilização de vaga em unidade socioeducativa.

Conforme dispõe a Lei do Sinase, cabe ao juízo solicitar ao órgão gestor “a designação do programa ou da unidade de cumprimento da medida”, assim como, “na hipótese de substituição da medida ou modificação das atividades do plano individual”, remeter a decisão à direção do programa de atendimento (Lei nº 12.594/12, arts. 40 e 44, respectivamente). O funcionamento da CVS, portanto, segue a lógica de funcionamento prevista na legislação vigente.

A solicitação de vagas deverá levar em conta os critérios de **disponibilidade de vaga, proximidade familiar, local do ato infracional, idade, gravidade e reiteração do ato infracional** (Resolução CNJ 367/2021, art. 7º, § 1º). Importa lembrar que, conforme dispõe o Estatuto da Criança e do Adolescente, a medida de internação só pode ser aplicada a atos infracionais que envolvam grave ameaça ou violência à pessoa, reiteração de outras infrações graves ou por descumprimento reiterado e injustificado de medida anteriormente imposta (art. 122). Nessa última circunstância, não pode ultrapassar o prazo máximo de três meses (Lei nº 8.069/90, art. 122, inc. I ao III). Mesmo nesses casos, a depender do contexto, das condições de vulnerabilidades a que são expostos(as) os(as) adolescentes,

dentre outras questões relevantes consideradas pelo juízo, deve-se aplicar medida menos gravosa, prezando pela excepcionalidade da privação de liberdade.

A importância da proximidade familiar, já desenvolvida neste manual, busca reduzir as consequências negativas que uma medida de privação de liberdade pode provocar na manutenção dos vínculos sociais e afetivos dos(as) adolescentes, fundamentais nesta fase tão sensível de desenvolvimento humano. Os critérios que concernem ao perfil (idade, gravidade, compleição física e reiteração de ato infracional grave), que devem ser levados em consideração tanto na solicitação quanto na ocupação das vagas, cumprem objetivo similar: respeitar as peculiaridades da adolescência e o seu desenvolvimento, além do cumprimento do caráter pedagógico e protetivo da medida socioeducativa.

Com base em tais prerrogativas, a Resolução CNJ nº 367/2021 determina que os **critérios e as pontuações** para a solicitação de vaga e sua análise, incluindo o tempo de resposta⁵⁰, deverão ser formulados e estabelecidos nas normativas estaduais, **preferencialmente**, de forma cooperativa entre os Poderes Judiciário e Executivo, o Ministério Público, a Defensoria Pública e o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (art. 7º, § 2º). Diante da ausência imediata de vagas, eles serão centrais para definir quais atos infracionais terão mais ou menos urgência quando da liberação de vaga, além de conferir objetividade e transparência ao processo, desvinculando-o da discricionariedade vigente em boa parte da conjuntura do país. A esse respeito, é taxativa a disposição de que **“os atos infracionais praticados mediante grave ameaça ou violência à pessoa tenham prioridade na obtenção de vagas”** (*ibidem*, § 3º).

Art. 7º, § 2º : O Poder Judiciário deverá atuar, cooperativamente com o Poder Executivo, com o Ministério Público, com a Defensoria Pública e com o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, para criar critérios e pontuações para a análise da solicitação de vagas e para fixar o prazo de resposta para as solicitações encaminhadas à Central de Vagas.

§ 3º. Deverão ser formulados critérios e pontuações a fim de que os atos infracionais praticados mediante grave ameaça ou violência à pessoa tenham prioridade na obtenção de vagas para o cumprimento de medidas socioeducativas em meio fechado previstas no caput desse artigo.

⁵⁰ A Resolução CNJ 367/2021 não estabelece prazo de resposta para as solicitações de vagas pela CVS, no entanto, a Resolução CNJ 165/2012 dispõe, em seu art. 6º, § 2º, que “o órgão gestor do atendimento socioeducativo, no **prazo máximo de 24 (vinte e quatro) horas**, comunicará o programa ou a unidade de cumprimento da medida ao juízo do processo de conhecimento e ao juízo responsável pela fiscalização da unidade indicada (Resolução o CNJ nº 77/2009)”.

Como demonstram as experiências consolidadas de funcionamento da CVS em alguns estados, que serão aprofundadas no capítulo seguinte, a atuação conjunta entre o sistema de justiça juvenil e demais atores do Sistema de Garantia de Direitos nessa fase de desenho e implementação da ferramenta gera corresponsabilidade e auxilia uma melhor definição de papéis e atribuições, evitando, assim, conflitos e desacertos que podem gerar entraves à implementação e execução da política. Ademais, reitera os princípios de intersetorialidade e integração dos sistemas estaduais, distrital e municipais da proteção integral preconizados pelo ECA e pelo Sinase.

Considerados os apontamentos trazidos por todos os órgãos envolvidos nesse processo, os referidos critérios, pontuações e o prazo de resposta das solicitações de vagas serão definidos levando-se em conta as particularidades locais⁵¹.

Realização de diagnóstico inicial local

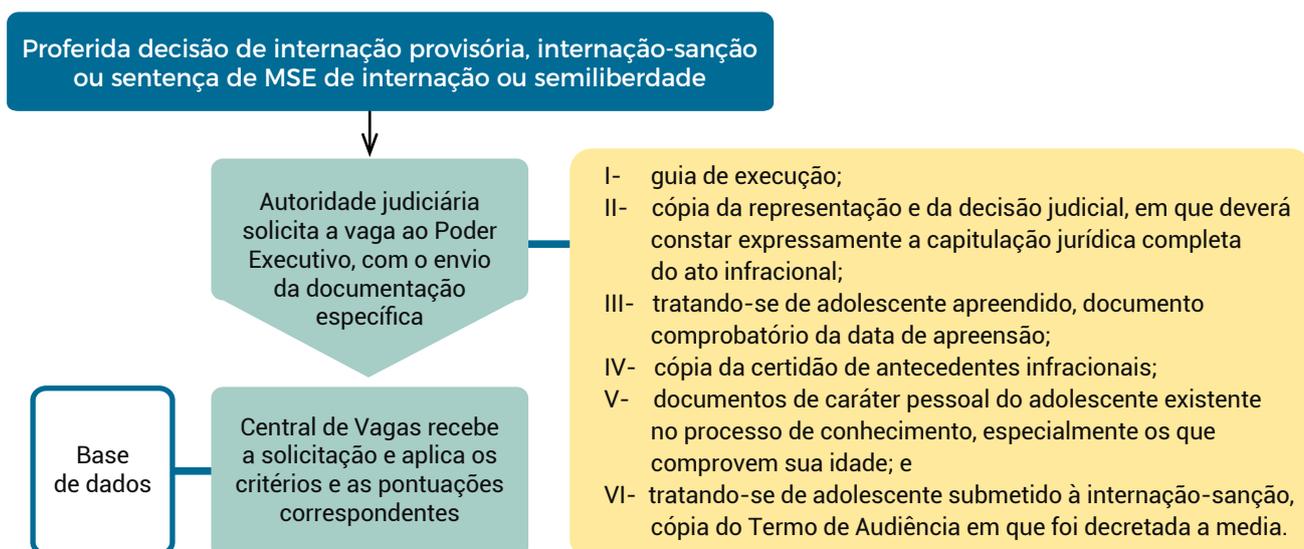
Destaca-se também a necessidade de um **esforço preliminar de diagnóstico do sistema local**, com vistas a qualificar as tomadas de decisão. Por exemplo, reavaliar a capacidade física das unidades e a real capacidade de atendimento de cada uma delas, conforme os critérios expressamente detalhados no Sinase. A própria implementação da Central de Vagas pode permitir a realização desse diagnóstico, como será abordado no capítulo seguinte. Sem uma organização global do sistema e critérios que possam operacionalizá-lo de maneira objetiva, muitas demandas costumam apresentar-se de forma distorcida da sua real necessidade⁵².

51 Em Santa Catarina, por exemplo, com a participação da Polícia Civil no processo de criação e implementação da CVS no estado, percebeu-se que, além de contar com poucas unidades de delegacias de polícia, estas não dispunham de estrutura para acomodar os adolescentes apreendidos, cuja permanência deveria ser excepcional, breve e isolada dos adultos (Lei 8.069/90, art. 185, § 2º). Com isso, passaram a ser destinados recursos específicos para o atendimento dos(as) adolescentes nas delegacias, como o fornecimento de alimentação e itens básicos de higiene, e o tempo de permanência foi estabelecido em até 24h (em conformidade com o art. 6º, § 2º da Resolução CNJ nº 165/2012).

52 Em entrevistas realizadas com atores chave relacionados à CVS de alguns estados para a confecção deste manual, foi relatado que, antes da adoção do modelo da CVS, era comum que um mesmo adolescente aguardasse na lista de espera de diversas unidades, em comarcas diferentes; ou que houvesse a previsão de criação de unidades de internação provisória, quando, na verdade, havia-se demanda por vagas de internação.

O procedimento para solicitação de vagas

Figura 2. Fluxograma: Solicitação de vagas



Fonte: Elaboração própria a partir da Resolução CNJ nº 367/2021.

Como mencionado, o fluxo de funcionamento da Central de Vagas inicia-se com a solicitação da vaga pelo(a) magistrado(a) responsável pelo processo de conhecimento ao órgão gestor (Figura 2), mediante o envio da seguinte documentação (Resolução CNJ nº 367/2021, art. 8º, inc. I ao V):



RESOLUÇÃO CNJ Nº 367/2021 ART. 8º, INC. I AO V

- Guia de execução;
- Cópia da representação e da decisão judicial, em que deverá constar expressamente a capitulação jurídica completa do ato infracional;
- Tratando-se de adolescente apreendido, documento comprobatório da data de apreensão e cópia da certidão de antecedentes infracionais;
- Documentos de caráter pessoal do adolescente existente no processo de conhecimento, especialmente os que comprovem sua idade; e,
- Tratando-se de adolescente submetido à internação-sanção, cópia do Termo de Audiência em que foi decretada a medida.

Caso haja indisponibilidade de vaga, a autoridade judiciária deverá ser comunicada e o(a) adolescente será **incluído(a) na lista de espera**, cuja posição será definida pelos **critérios e as pontuações previamente definidos na normativa estadual** (art. 9º)⁵³, conforme fluxo que pode ser visualizado na Figura 3, a seguir. Como demonstram as experiências consolidadas pelo país, a Central de Vagas Socioeducativa só funciona efetivamente quando tais prerrogativas são rigorosamente respeitadas por todas as instâncias envolvidas, de forma imparcial e objetiva.

Art. 9º. (caput): Na hipótese de indisponibilidade de vaga, o adolescente será incluído em lista de espera, respeitados os critérios previstos nos parágrafos do art. 7º desta Resolução.

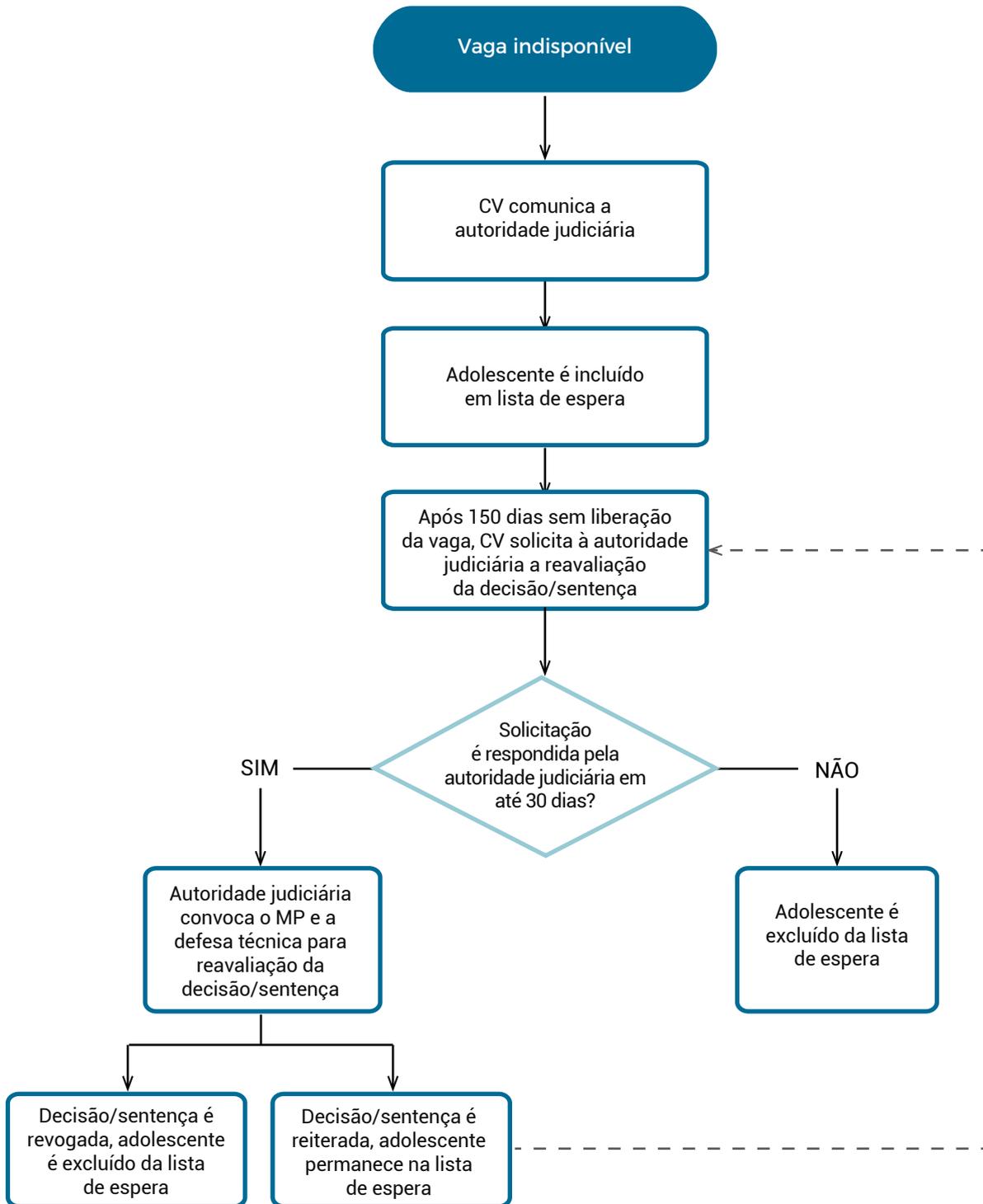
A ordem de classificação estabelecida pela **lista de espera**, nesses casos, é uma importante **ferramenta para o cumprimento do princípio *numerus clausus*** (ou da ocupação taxativa). Impede-se, assim, que os adolescentes ingressem em um sistema sem capacidade de lhes oferecer um atendimento de qualidade e garante-se que atos infracionais graves (mediante violência ou grave ameaça à pessoa) sejam priorizados em detrimento dos mais leves.

De modo que nenhum(a) adolescente ingresse ou permaneça em unidade socioeducativa sem ordem escrita da autoridade judiciária competente (art. 6º, inc. III), a referida resolução proíbe a determinação, por parte do(a) magistrado(a), de admissão sem prévia e regular solicitação e consequente designação da vaga pelo órgão gestor (art. 9º, § 3º, da Resolução CNJ nº 367/2021).

Art.9º, § 3º: O magistrado deverá respeitar rigorosamente a ordem de classificação da lista de espera elaborada pela Central de Vagas, vedada a determinação de admissão de adolescente em unidade socioeducativa sem prévia e regular solicitação e consequente designação da vaga pelo órgão gestor.

⁵³ No capítulo seguinte, serão aprofundados os critérios objetivos, a partir de experiências já existentes. Tais critérios se orientam no sentido da criação de uma ordem para a fila de espera, que prioriza os casos de maior gravidade.

Figura 3. Fluxograma: Funcionamento da fila de espera



Fonte: Elaboração própria a partir da Resolução CNJ nº 367/2021.

A resolução determina que, enquanto aguarda a liberação da vaga, o(a) adolescente **poderá ser incluído(a) em programa de meio aberto**⁵⁴, Liberdade Assistida (LA) e Prestação de Serviço à Comunidade (PSC), mediante decisão judicial fundamentada (art. 9º, § 1º)⁵⁵. Essa decisão não altera a sentença previamente exarada, uma vez que segue os parâmetros da lei do Sinase, que estabelece como um direito do adolescente ser incluído em programa de meio aberto caso inexista vaga para medida de privação de liberdade (art. 49, inc. II), e do HC 143.988.

Art. 9º, § 1º: Durante o período em que estiver em lista de espera de medida socioeducativa de internação ou de semiliberdade, o adolescente poderá ser incluído em programa de meio aberto, mediante decisão judicial fundamentada.

Durante este período, **o(a) magistrado(a) deverá fiscalizar a posição do adolescente na lista de espera** e a previsão de liberação de vaga, podendo requisitar informações e esclarecimentos à Central de Vagas do Socioeducativo a qualquer momento (art. 9º, § 2º), inclusive reiterando o seu pedido.

Art. 9º, § 2º: O magistrado deverá fiscalizar a posição do adolescente na lista de espera, podendo, a qualquer tempo, requisitar informações à Central de Vagas.

Como deve operar sobre os princípios constitucionais da publicidade, legalidade e eficiência (art. 2º, inc. IV), a resolução afirma que a CVS deverá registrar, organizar e publicizar os dados de operacionalização do serviço, tornando-o acessível e transparente a todos os atores do SGD. Dessa forma, criam-se condições de responder às demandas por informação de forma célere e eficiente.

Reavaliação de MSE

O tempo máximo de resposta para as solicitações de vaga e o modo como esse fluxo será operacionalizado entre os atores envolvidos deverá ser previsto na normativa estadual, levando em consideração as especificidades locais. Após 150 dias contados da inclusão do(a) adolescente na fila de espera, sem que haja disponibilidade de vaga, a CVS deverá **solicitar a reavaliação da medida ao juízo competente**, para que, junto ao Ministério Público e a defesa, decida-se por mantê-la ou revogá-la. A Resolução CNJ nº 367/2021 é taxativa: caso não haja resposta da autoridade judiciária ou não ocorra

⁵⁴ Nesse sentido, ressalta-se a importância de se estabelecer algum nível de articulação com as unidades prestadoras de MSE em meio aberto.

⁵⁵ Tal garantia diz respeito à medida já decretada (sentença) e não se refere aos casos de internação provisória. Nesses casos, após 45 dias em lista de espera, o adolescente deve ser retirado da mesma, tendo em vista ser esse o tempo máximo de duração da medida.

decisão judicial que determine a manutenção da medida (no prazo máximo de trinta dias contados a partir da referida solicitação), o(a) adolescente será excluído da fila de espera (art. 9º, §§ 4º e 5º).

Vale destacar que o período (máximo) de 180 dias (somando-se 150 dias na fila de espera e 30 dias para a revisão) foi estabelecido em conformidade ao disposto na Lei do Sinase sobre a **obrigatoriedade de reavaliação das medidas socioeducativas**, mediante decisão judicial fundamentada, no prazo máximo de seis meses (Lei 12.594/12, art. 42)⁵⁶. Diversos fatores justificam tal determinação. Primeiramente, quando a liberação da vaga se dá depois de um longo tempo de espera, é necessário verificar as mudanças ocorridas na trajetória do(a) adolescente no período que, de alguma forma, possam interferir e/ou balizar a decisão anteriormente proferida. Visto que a adolescência é uma fase de rápidas e intensas transformações, a temporalidade na justiça juvenil deve estar atenta a essa particularidade.

Muitas vezes, percebe-se que o(a) adolescente, com o apoio de redes institucionais ou por outras vias, consegue reelaborar o curso de sua trajetória e de seus projetos de vida. A execução de uma medida de privação ou restrição de liberdade, nesse novo contexto, além de perder o caráter pedagógico que a enseja, pode até mesmo vulnerabilizar o que foi ou está sendo construído nesse novo momento de vida do(a) adolescente. Além disso, levando-se em consideração que o público majoritário do socioeducativo são adolescentes e jovens que possuem muitas fragilidades e desproteções, dificuldade de acesso a direitos fundamentais básicos (discussão apresentada no primeiro capítulo), os atos infracionais por eles cometidos devem ser lidos a partir desse cenário de extrema vulnerabilização. Não é fortuito que entre as infrações mais comumente registradas estejam aquelas atravessadas por questões econômicas e sociais: roubo, trabalho no mercado ilegal de drogas e furto.

Por fim, a reavaliação é uma ferramenta valiosa também para os casos em que o adolescente foi incluído em medida socioeducativa em meio aberto ou outras medidas protetivas, enquanto aguarda a liberação da vaga. Permite verificar se o processo surtiu os efeitos necessários, tornando, assim, dispensável a medida mais gravosa.

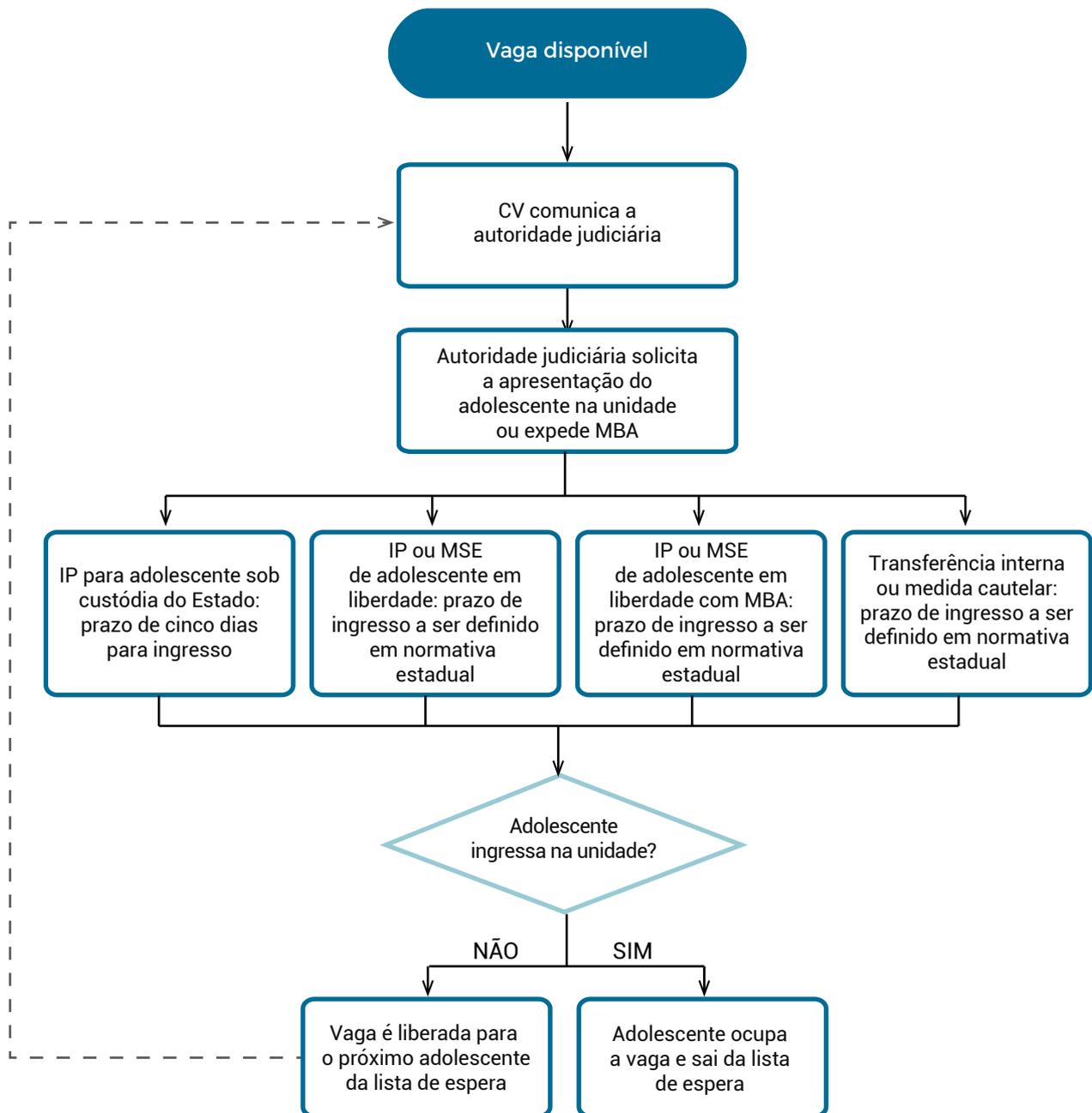
Art. 9º, § 4º: Transcorridos 150 dias desde a inclusão do adolescente na lista de espera sem que haja disponibilidade de vaga, a Central de Vagas enviará solicitação ao juiz competente, para que, ouvidos o Ministério Público e a Defesa, reavalie a pertinência da manutenção ou revogação da medida socioeducativa imposta.

Art. 9º, § 5º: Revogada a medida socioeducativa ou não sobrevindo decisão judicial determinando sua manutenção no prazo de trinta dias, contados da solicitação referida no parágrafo anterior, o adolescente será excluído da lista de espera pela Central de Vagas.

56 Nada impede que os atores locais possam definir prazo inferior para realizar essa revisão.

Quando uma vaga é liberada, a autoridade judiciária é comunicada pelo órgão gestor e um novo fluxo se delineia, conforme apresenta a Figura 4, a seguir.

Figura 4. Fluxograma: Disponibilização da vaga e ingresso na unidade socioeducativa



Fonte: Elaboração própria a partir da Resolução CNJ nº 367/2021.

Em ordem prioritária, o(a) magistrado(a) deve requisitar a apresentação do adolescente na unidade socioeducativa indicada pela CVS e, somente se não for cumprida, expedir o mandado de busca e apreensão (MBA), que será executado pela autoridade policial (art. 10). Uma vez que se trata de uma medida extrema, o MBA deve ser utilizado como último recurso⁵⁷.

Se o adolescente já estiver sob a custódia do Estado, o **prazo de apresentação na unidade é de até cinco dias**. Na condição de apreendido em delegacia de polícia (ou em local distinto de unidade de internação), o período não pode ser dilatado sob nenhuma hipótese, conforme o art. 185, § 2º, do ECA.

Quando a disponibilidade da vaga decorrer de processo de **transferência interna ou externa de adolescente**⁵⁸, a resolução determina que o(a) magistrado(a) deverá requisitar ao órgão responsável pela custódia sua imediata apresentação na unidade socioeducativa (art. 10, inc. IV). O mesmo deve acontecer quando da alteração da medida cautelar ou socioeducativa. Para as transferências externas, interfederativas, apesar de não haver indicação específica na resolução, podem ser abordadas pelos estados no momento de formulação de suas normativas.

Com exceção dos(as) adolescentes sob custódia do estado⁵⁹, o prazo de ingresso na unidade a partir do comunicado da liberação da vaga também deve ser estabelecido na normativa estadual, de forma a garantir celeridade e rotatividade ao processo. A **lista de espera deve ter uma função dinâmica**, ou seja, quando liberada uma vaga, esta deverá ser ocupada o mais rápido possível. Diante da impossibilidade de fazê-lo no prazo estabelecido, a vaga deverá ser disponibilizada para o próximo adolescente da fila (art. 11).

Art. 11. Caso o adolescente não seja apresentado à unidade no prazo fixado em ato normativo estadual, a vaga deverá ser disponibilizada pela Central de Vagas para o próximo adolescente da lista de espera.

Assim como os prazos devem ser pensados a partir das demandas e necessidades de cada unidade federativa, o tipo de ferramenta operacional (sistema informatizado ou planilha) escolhida para o funcionamento da Central de Vagas também será submetido a esse contexto. A diversidade regional inerente aos Poderes Executivo e Judiciário no Brasil, além dos demais atores do Sistema de Garantia de Direitos, não deve impedir ou comprometer a execução de uma política pública como a prevista na Resolução CNJ nº 367/2021. Os casos de Centrais de Vagas já existentes e consolidadas em alguns

⁵⁷ Segundo o art. 47 da Lei do Sinase, o mandado de busca e apreensão também tem prazo de vigência máxima, que é de seis meses, a contar da data da expedição (podendo, se necessário, ser renovado).

⁵⁸ Transferências internas são as que ocorrem dentro da unidade da federação, e externas entre UFs.

⁵⁹ Art. 185, § 2º, do ECA.

estados⁶⁰ mostram que a boa gestão da CVS não implica, necessariamente, em seu funcionamento ininterrupto (24h, 7 dias por semana), tampouco a existência ou implementação prévia de sistema informatizado. Uma planilha de dados, que possa ser atualizada semanalmente, desde que organizada a partir dos critérios e pontuações objetivos acordados e compreendidos por todos os atores envolvidos, materializa a possibilidade de adaptação do serviço para contextos variados.

Como vimos até aqui, a Central de Vagas é uma ferramenta estratégica da gestão de vagas, que visa a qualificar a porta de entrada dos sistemas estaduais socioeducativos. Para incidir sobre a racionalização das vagas de forma global, a CVS também trabalha a chamada porta de saída do sistema socioeducativo, de modo a contribuir tanto para a redução da ocupação das unidades, principalmente no que tange a adolescentes em cumprimento de medidas de restrição e privação de liberdade para atos infracionais considerados menos gravosos. Também, quanto ao cumprimento dos princípios da brevidade e excepcionalidade previstos nas legislações e que são objetos centrais da nossa discussão. Desta forma, passa-se à análise dos critérios de porta de saída da CVS.

3.3. Porta de saída

Em seu art. 12, a Resolução CNJ nº 367/2021 estabelece uma série de ações prioritárias cabíveis aos(as) magistrados(as), a fim de assegurar a ocupação taxativa das unidades em até 100% de sua capacidade, fundamentados nas decisões contidas no HC 143.988, já detalhado no segundo capítulo.

Tais frentes, compreendidas como ações para a qualificação da porta de saída do sistema socioeducativo, visam a: dar cumprimento ao princípio da brevidade e excepcionalidade da MSE de restrição e privação de liberdade; observar os prazos legais de reavaliação das medidas socioeducativas; além de prestar apoio ao adolescente quando do término/extinção da medida por meio de ações e projetos como o Programa de Acompanhamento ao Adolescente Pós-cumprimento de MSE⁶¹ ou ações de escolarização e profissionalização. A Resolução CNJ nº 367/2021 aponta para algumas ações da porta de saída como estratégia, conforme já dito, de resguardo da ocupação taxativa das unidades.

60 Um dado importante sobre o funcionamento da Central de Vagas de Santa Catarina é que ela é operacionalizada por meio de uma equipe interinstitucional e funciona 24 horas em regime de plantão alternado entre os servidores. Isso se justifica, no caso específico, em função do estado dispor de poucas delegacias de polícia em que o adolescente pode permanecer apreendido. Com o funcionamento da Central de Vagas sem interrupções, o processo de alocação de vagas tende a ser mais célere, evitando sua permanência em local inadequado. Essa situação evidenciou a necessidade de envolver a polícia civil na idealização do modelo da Central de Vagas de Santa Catarina. Enquanto o Paraná, apesar de contar com um sistema de inteligência artificial, diferentemente do anterior, não funciona ininterruptamente 24h por dia, uma vez que os atores locais entenderam que não era necessário. Ou seja, a construção da Central de Vagas de uma unidade da federação deve ser realizada de acordo com as demandas e especificidades locais, em respeito às diretrizes estabelecidas na Resolução CNJ nº 367/2021.

61 O CNJ elaborou Guia para programa de acompanhamento a adolescentes pós-cumprimento de medida socioeducativa de restrição e privação de liberdade (internação e semiliberdade), que foi publicado em 2021 e encontra-se disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/03/Guia_Socioeducativo_Caderno_1603.pdf

Art. 12. A fim de assegurar que a taxa de ocupação das unidades socioeducativas sob sua competência não ultrapasse o percentual de 100% da capacidade, caberá ao magistrado com competência para execução de medidas socioeducativas:

- I - priorizar a apreciação dos pedidos de extinção, substituição ou suspensão de medidas cumpridas em unidades que estejam com ocupação máxima, formulados pela direção das unidades, pela defesa, pelo Ministério Público, pelo adolescente ou por seus pais ou responsável;

Logo, atingido o percentual de 100% de ocupação das unidades socioeducativas, caberá ao juízo competente para a execução das MSE **priorizar a apreciação dos pedidos de extinção, substituição ou suspensão de medidas** cumpridas em unidades que já estejam no limite de sua ocupação, os quais podem ser formulados tanto pela direção das unidades, a defesa e o Ministério Público, quanto pelo próprio adolescente ou por seus responsáveis (art. 12, inc. I). Essa é uma atuação diretiva que, para além de reduzir a ocupação das unidades, pode oferecer subsídios qualificados para o diagnóstico do sistema, principalmente na fase de implementação da CVS.

Art. 12. II – reavaliar, mediante designação de audiências concentradas socioeducativas para oitiva da equipe técnica, as medidas socioeducativas aplicadas a adolescentes:

- a) internados exclusivamente em razão da reiteração em infrações cometidas sem violência ou grave ameaça à pessoa;
- b) gestantes, lactantes, mães ou responsáveis por criança de até doze anos de idade ou por pessoa com deficiência;
- c) com deficiência ou debilitados por motivo de doença grave;
- d) imprescindível aos cuidados especiais de pessoa menor de seis anos de idade ou com deficiência;

De modo a tornar a reavaliação das medidas socioeducativas uma frente prioritária, a resolução, conforme já dito, prevê a realização de **audiências concentradas socioeducativas (ACs)**, que consistem em audiências periódicas e sistematizadas, preferencialmente, nas dependências das unidades de internação e semiliberdade, com a presença dos atores do sistema de garantia dos direitos da criança e do adolescente locais. As ACs têm como principal objetivo criar diretrizes e mecanismos específicos que garantam o cumprimento do prazo legal para a reavaliação das MSE, previsto pelo ECA e pela Lei do Sinase, qualificando a sua realização, bem como o acompanhamento da execução da medida e, conseqüentemente, aprimorando o momento de desligamento do(a) adolescente, realizando encaminhamentos assertivos para as políticas públicas existentes no território.

As diretrizes e procedimentos específicos acerca das Audiências Concentradas no sistema socioeducativo encontram-se definidos na Recomendação CNJ nº 98/2021. Cabe dar destaque, adicionalmente, às seguintes orientações dispostas nessa normativa: sua realização a cada três meses, no mínimo; e a priorização das unidades socioeducativas femininas, considerando a vulnerabilidade e necessidades específicas das adolescentes privadas de liberdade (art. 3º, I e II).

Em síntese, a prática contribui para racionalização das medidas socioeducativas de privação e restrição de liberdade e a redução da lotação das unidades, auxiliando na melhoria e qualificação do atendimento socioeducativo; celeridade processual e a observância dos prazos legais citados; acompanhamento aproximado do adolescente, contribuindo para a sua participação e apropriação efetiva do processo de execução da medida; fortalecimento da fiscalização dos Programas de atendimento Socioeducativo e prevenção de casos de violência institucional; aproximação dos atores do sistema de justiça e das equipes técnicas das unidades socioeducativas, dentre outros.

A Resolução CNJ nº 367/2021 confere **prioridade na reavaliação das medidas socioeducativas** nas circunstâncias citadas no art. 12, inc. II. Esses casos requerem atenção especial, por se tratar tanto de distorções do próprio sistema, como é perceptível no primeiro deles, quanto de limitações que se colocam para o(a) adolescente cumprir a medida socioeducativa, seja por fatores intrínsecos à sua capacidade física e/ou intelectual ou por contingências externas que interfiram no seu contexto familiar e comunitário. Eles vão ao encontro do disposto no ECA, sobre a necessidade de que **a MSE leve em conta a capacidade do adolescente de cumpri-la**, as circunstâncias e a gravidade da infração (Lei nº 8.069/1990, art. 112, § 1º).

Neste mesmo artigo do ECA, é também previsto que os(as) adolescentes com deficiência ou sofrimento mental deverão receber tratamento individual e especializado, em local adequado às suas condições (Lei nº 8.069/1990, art. 112, § 3º). Ou seja, mesmo que não expressos na resolução, há diversos outros fatores que devem ser levados em conta para garantir um tratamento digno aos(às) adolescentes atendidos(as) e que podem ser balizados neste momento de reavaliação sistêmica.

Em relação às **gestantes, mães, pais e pessoas responsáveis por crianças e pessoas com deficiência**, a Resolução CNJ nº 369/2021 estabelece diretrizes para a **substituição da privação de liberdade**, incluindo adolescentes e jovens apreendidos(as), processados(as) por cometimento de ato infracional ou mesmo já em cumprimento de medida socioeducativa (art. 1º, par. único). Além de criar um mecanismo para a porta de saída, com a substituição da medida, a normativa também incide sobre as portas de entrada, ao estabelecer parâmetros de análise das referidas condições durante o processo.

Nessa discussão, é importante levar em consideração de que forma as desigualdades de gênero e a divisão sexual do trabalho, que incidem sobre as atividades produtivas e reprodutivas de maneira distinta e desigual para mulheres e homens, se materializa nos contextos específicos das adolescentes que ingressam no sistema socioeducativo. Gravidez na adolescência, cuidado da casa e da família, in-

cluindo as crianças, os idosos e as pessoas com deficiência, além das atividades laborais, atravessam as perspectivas de presente e futuro das adolescentes desde muito cedo. Muitas vezes sequer reconhecidas como trabalho, são atividades que geram uma responsabilização precoce para muitas delas, dificultando o acesso a oportunidades de escolarização e ingresso no mercado de trabalho.

Ao ingressarem no sistema socioeducativo, elas também costumam encontrar oportunidades desiguais em relação ao que é ofertado para os adolescentes. Tais diferenças são bastante comuns no que se refere às atividades de escolarização e profissionalização, como indica o último Levantamento Anual do Sinase (2019) produzido. Outra questão importante é a dificuldade de sistematização de dados específicos sobre esse universo, como por exemplo, informações sobre as adolescentes grávidas ou que estão amamentando seus filhos menores de seis meses de idade. Trata-se de informações de suma relevância para a formulação de “políticas públicas para as adolescentes grávidas e os filhos, e, ademais, creches para que estas crianças possam ser criadas por suas mães” (BRASIL, 2019, p. 42).

Ainda sobre as circunstâncias dispostas no art. 12, inc. II, para conferir prioridade na reavaliação das MSE, é importante debater brevemente sobre os grupos suscetíveis a vulnerabilidades específicas e que devem ser tratados de maneira ainda mais cuidadosa, tanto na priorização da realização das AC, quanto na observância da excepcionalidade das MSE. Nesse sentido, o CNJ dispõe de normativas específicas referentes a alguns desses grupos historicamente vulnerabilizados:



ATENÇÃO!
GRUPOS SUSCETÍVEIS A VULNERABILIDADES ESPECÍFICAS NO SISTEMA SOCIOEDUCATIVO:

1. Adolescentes e jovens com deficiência;
2. Adolescentes e jovens com doenças graves;
3. Adolescentes e jovens grávidas, lactantes ou mães responsáveis por crianças ou por pessoas com deficiência - Resolução CNJ nº 369/2021;
4. Adolescentes e jovens LGBTI - Resolução CNJ nº 348/2020;
5. Adolescentes e jovens negros(as);
6. Adolescentes e jovens Indígenas - Resolução CNJ nº 287/2019.

Conforme já debatido, a **Resolução CNJ nº 369/2021** criou procedimentos e diretrizes para a substituição da privação de liberdade de gestantes, mães, pais e responsáveis por crianças e pessoas com deficiência. Tal norma se apoia, dentre outros, na decisão do HC 143.641, acórdão proferido

pela 2ª Turma do Supremo Tribunal Federal, cuja determinação aponta para a substituição de medidas de meio fechado para medidas de meio aberto para adolescentes gestantes, puérperas, mães e responsáveis por crianças e deficientes privadas ou restritas de liberdade, excetuados os casos de atos infracionais praticados mediante violência ou grave ameaça, contra seus descendentes ou, ainda, em situações excepcionalíssimas, devidamente fundamentadas. Destaca-se, portanto, que a resolução também se aplica aos(às) adolescentes processados(as) por cometimento de ato infracional ou em cumprimento de medida socioeducativa.

Já a **Resolução CNJ nº 348/2020** definiu regras relacionados ao tratamento da população lésbica, gay, bissexual, transexual, travesti e intersexo (LGBTI) que esteja custodiada, acusada, ré, condenada, privada de liberdade, em cumprimento de alternativas penais ou monitorada eletronicamente. Também se aplica aos(às) adolescentes apreendidos(as), processados(as) por cometimento de ato infracional ou em cumprimento de medida socioeducativa que se autodeterminem como parte da população LGBTI.

Por fim, a **Resolução CNJ nº 287/2019** estabeleceu normas e procedimentos para o tratamento adequado das pessoas indígenas submetidas a procedimentos de natureza criminal. A resolução explicitamente se aplica a pessoas indígenas acusadas, rés, condenadas ou privadas de liberdade. Tendo em vista o princípio da legalidade previsto na Lei do Sinase (art. 35, I), segundo o qual o(a) adolescente não pode receber tratamento mais gravoso do que o conferido ao adulto, seria possível entender que a referida resolução poderia se estender também aos adolescentes e jovens indígenas em situação de privação ou restrição de liberdade.

Retomando os demais dispostos no art. 12 da Resolução CNJ nº 367/2021, no que concerne à porta de saída da CV, prevê-se também a possibilidade de reorganização das vagas dentro do próprio sistema. Poderão ser realizadas, de forma excepcional, transferências de adolescentes de unidades que já tenham superado seu limite/capacidade para outras unidades cuja capacidade de ocupação ainda não tenha se excedido, **desde que em localidade próxima à residência de seus familiares ou responsáveis (inciso III)**. A decisão, no entanto, deve ser realizada de forma a complementar as anteriormente citadas, de modo que elas sejam prioritárias, e não violem o princípio da convivência familiar e comunitária.

- Art. 12.
- III – proceder-se à transferência do adolescente em vaga excedente para outras unidades que não estejam com capacidade de ocupação superior ao limite projetado do estabelecimento, contanto que em localidade próxima à residência dos seus familiares; e
 - IV – adotar outras medidas aptas a reduzir a lotação das unidades socioeducativas.

Junto aos atores locais, o Poder Executivo poderá adotar outras medidas que julgar importantes relativas às especificidades regionais para reduzir o quadro de lotação das unidades socioeducativas (*ibidem*, inciso IV).

3.4. Transferências

Como exposto, as transferências internas têm implicações para a gestão das vagas do sistema estadual de atendimento socioeducativo. As transferências são permitidas, mas possuem **caráter excepcional**, sendo necessário diagnóstico e avaliação prévia, considerando critérios objetivos e precisos. Caso contrário, corre-se o risco de que as transferências se transformem em alternativas prioritárias de correções de eventuais equívocos na porta de entrada da medida socioeducativa e sejam utilizadas como instrumentos de coerção e sanção disciplinar dos(as) adolescentes. Por essa razão, é fundamental que a demanda por transferência seja incorporada ao PIA do adolescente (art. 13). Como vimos, o PIA é uma ferramenta de diagnóstico e planejamento situacional do adolescente; logo, nesse documento devem estar indicados todos os elementos que dizem respeito ao cumprimento e evolução do adolescente em sua MSE e, portanto, a pertinência e fundamentação técnica da transferência do adolescente.

- Art. 13. A transferência entre unidades socioeducativas será excepcional e devidamente fundamentada no Plano Individual de Atendimento (PIA), podendo ocorrer nas seguintes hipóteses:
- I – gerenciamento de crises ou emergências identificadas pelas equipes da unidade, tais como risco iminente de morte do adolescente ou à sua integridade física, motins e rebeliões, mediante comunicação à autoridade judiciária;
 - II – por solicitação do adolescente ou de seus familiares ou responsáveis, bem decorrência de mudança de domicílio ou outro motivo relevante, mediante decisão judicial, ouvidos o Ministério Público e a defesa; e
 - III – para adequação à capacidade de ocupação da unidade, nos termos do inciso III do artigo anterior, mediante decisão judicial, ouvidos o Ministério Público e a defesa.

Reforçando seu caráter excepcional, a resolução lista os casos atípicos que devem ensejar processos de transferência: no gerenciamento de crises, em que a preservação da integridade física e mental do adolescente deve ser resguardada; em casos em que há risco iminente de morte do adolescente ou riscos à sua integridade física, motins e rebeliões (mediante comunicação à autoridade

judicial); em casos de solicitação dos pais ou responsáveis em função de mudança de domicílio, no qual o princípio da convivência familiar e comunitária deve ser assegurado; e em situações em que é necessário um reordenamento da alocação de vagas para assegurar o critério da não superlotação. No entanto, outras medidas devem ser adotadas antes dessa, a fim de assegurar a proximidade do adolescente com sua família.

É esperado que o processo de transferência deva ser previamente autorizado por determinação judicial, ouvido o Ministério Público e a defesa. Em geral, muitas transferências são realizadas sem que haja decisão judicial e levando em conta tão somente a ciência do(a) magistrado(a)⁶².

Outro ponto importante sobre as transferências é que elas não sejam utilizadas como ferramenta de sanção disciplinar e quando empregadas para fins de gerenciamento de crise ou emergência, perdurem somente pelo tempo estritamente necessário. Deste modo, situações de transferências emergenciais, que porventura tenham violado o princípio da convivência familiar e comunitária, devem ser revistas tão logo a situação se mostre viável. Finalmente, destaca-se que **todos os procedimentos de transferência deverão ocorrer em estrita observância ao percentual de 100% de ocupação dos estabelecimentos socioeducativos.**

Art. 13, § 2º : A transferência para fins de gerenciamento de crise ou emergência dar-se-á de forma excepcional e subsidiária, quando todas as tentativas de adesão à medida socioeducativa tiverem sido esgotadas pela gestão do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo, e perdurará pelo tempo estritamente necessário à superação da crise ou situação de emergência que a justificou.

Os parágrafos finais da Resolução CNJ nº 367/2021 tratam dos prazos legais para seu cumprimento, os procedimentos gerais para formação dos atores envolvidos no processo de formulação e elaboração do serviço da Central de Vagas e, por fim, a importância de produção de dados e monitoramento do serviço.

Restou definido na normativa que os Tribunais de Justiça envidarão esforços para que, **no prazo de um ano**, a contar da publicação da resolução⁶³, todas as unidades federativas disponham do serviço da Central de Vagas regulamentado, criado e implementado. Nesse sentido, conforme já mencionado, a equipe do CNJ vem prestando assessoria técnica às UFs⁶⁴.

62 Casos excepcionalíssimos podem ser homologados posteriormente pelo(a) magistrado(a), como aqueles em que haja risco de morte para o(a) adolescente.

63 Resolução publicada em 24 de janeiro de 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3679>.

64 Até a data de elaboração do manual, pelo menos 14 estados já haviam enviado suas minutas de resolução/portaria conjunta para revisão da equipe técnica do CNJ.

Art. 14. O Poder Judiciário envidará esforços para que, no prazo de um ano contado a partir da publicação desta Resolução, todas as unidades federativas disponham de Central de Vagas regulamentada, criada e implantada.

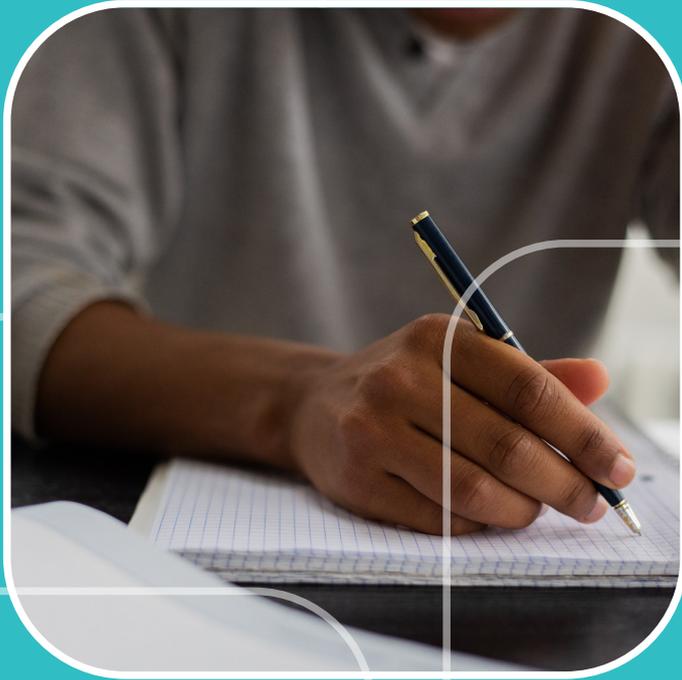
Essa é mais uma forma pela qual os poderes fiscalizatórios podem exercer suas prerrogativas, relativas à execução das medidas socioeducativas. A Central de Vagas reforça as normativas contidas em vários dispositivos, principalmente ECA, Lei do Sinase e a Resolução CNJ nº 214/2015, que conferem primazia ao Poder Judiciário na inspeção e fiscalização das unidades socioeducativas, zelando para que haja condições adequadas de cumprimento MSE. Essas condições também se relacionam à garantia expressa do cumprimento e respeito à ocupação taxativa das unidades.

Além disso, a cooperação interinstitucional e intersetorial possibilita uma implementação mais adequada do processo socioeducativo. Para tanto, cooperativamente, Poder Executivo e Poder Judiciário deverão somar esforços na produção de dados que subsidiem o monitoramento e avaliação das unidades, das medidas socioeducativas e do próprio serviço da gestão de vagas. Alinhada à decisão de mérito do HC 143.988, espera-se que a produção de dados das CVS das unidades federativas sejam informações instrumentais para que o Observatório Judicial logre monitorar e avaliar a contento o cumprimento da decisão do HC.

Art. 16. Caberá ao Poder Judiciário, cooperativamente com o Poder Executivo, produzir e publicizar dados de pesquisas, relatórios, estatísticas, informativos, entre outros documentos sobre a gestão de vagas dos Sistemas Socioeducativos, resguardando dados pessoais dos adolescentes atendidos e seus familiares.

A esse respeito, importa destacar que a CVS deverá operar também sobre os princípios da publicidade, legalidade e eficiência, princípios constitucionais sobre os quais se sustentam a administração pública. Assim sendo, a Central de Vagas deverá, conforme já disposto no inc. IV, do art. 6º da resolução, organizar e registrar os dados de operacionalização do serviço, de forma que diante de qualquer requisição, tenha-se condições de responder prontamente às demandas por informação, solicitadas pelos atores do sistema de justiça. Assim, fomenta-se a transparência interna, por meio da divulgação intragovernamental e entre poderes – dimensão comumente negligenciada, mas determinante para a governança democrática, a coordenação e a qualidade dos serviços públicos. Este tema será aprofundado no capítulo 5.

Antes disso, no capítulo 4, aprofunda-se a discussão trazida neste capítulo acerca do funcionamento da CVS, a partir de alguns aspectos, sobretudo boas práticas, observados em experiências já existentes do modelo. O objetivo é auxiliar as unidades da federação a colocar em prática o sistema de gestão de vagas por meio da CVS ou aprimorá-lo naqueles estados onde ele já existir.



4.
CENTRAL DE VAGAS NO SISTEMA
SOCIOEDUCATIVO BRASILEIRO:
EXPERIÊNCIAS CONSOLIDADAS
E BOAS PRÁTICAS

4

CENTRAL DE VAGAS NO SISTEMA SOCIOEDUCATIVO BRASILEIRO: EXPERIÊNCIAS CONSOLIDADAS E BOAS PRÁTICAS

No Brasil, são diversos os estados que realizam a gestão de vagas em seus Sistemas Estaduais de Atendimento Socioeducativo⁶⁵. Apesar de meritória, a gestão de vagas habitual se restringe à adoção de procedimentos protocolares para análise e resposta dos pedidos de vagas advindos do Poder Judiciário, mas sem a preocupação, precípua, com o controle específico da lotação das USE. Já a Central de Vagas se apresenta como ferramenta chave de aprimoramento da gestão de vagas, na medida em que pretende, por meio de critérios objetivos e transparentes, promover a administração e coordenação de vagas das unidades de internação, semiliberdade e internação provisória⁶⁶.

Este capítulo explora boas práticas e aprofunda alguns aspectos, a partir do exame de questões concretas relacionadas à implementação e operacionalização do modelo da CVS⁶⁷. As experiências e lições aprendidas advêm dos casos do Paraná e Santa Catarina⁶⁸, tendo em vista sua longevidade, maior estruturação e resultados positivos alcançados. Elas evidenciam dados concretos das mudanças técnico-políticas em que a gestão de vagas passa a ser operacionalizada por meio do modelo da Central de Vagas do Socioeducativo. Assim, entende-se que se trata de um aprofundamento importante para uma compreensão prática das orientações trazidas pela Resolução CNJ nº 367/2021, que foram exploradas detalhadamente no capítulo anterior.

4.1. A adoção do modelo da Central de Vagas do Socioeducativo

São diversas as razões que levaram os atores locais do estado do Paraná e Santa Catarina a implementar o modelo da Central de Vagas no âmbito do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo. Observando-se a conjuntura à época, os principais problemas levantados foram:

65 No entanto, muitos desses modelos de gestão de vagas não trazem pontos cruciais da Central de Vagas, tais como o controle de superlotação, a definição dos critérios objetivos e da lista de espera e, por fim, os critérios de regionalização.

66 Paraná e Santa Catarina são exemplos de estados que adotaram o serviço com base nessa orientação, conforme já mencionado.

67 Pereira Júnior e Catafesta (2021) discutem os fundamentos normativos e a realidade atual das CVS no país, além de realizar um importante esforço de levantamento de sua existência nas unidades da federação. Ressalta-se a importância de que as CVS nas UFs observem os parâmetros fixados na Resolução CNJ nº 367/2021.

68 A decisão liminar do HC 143.988 foi um dos fatores a incentivar, por meio da instância judicial, a criação da Central de Vagas por diversos estados. Entretanto, por se tratar de uma decisão referente ao ano de 2018, não influenciou diretamente o movimento de criação da CVS dos Estados do PR e SC, que ocorreu anteriormente (em 2015 e 2017, respectivamente).

-  Cenário de constante lotação das unidades
-  Demandas por vagas superior à capacidade de atendimento do sistema socioeducativo
-  Ausência de critérios objetivos para definir a prioridade de ocupação das vagas disponíveis
-  Disponibilização ineficiente das vagas do sistema socioeducativo
-  Inobservância dos princípios da brevidade e excepcionalidade de MSE e da convivência familiar e comunitária
-  Poder Judiciário assumia responsabilidades que extrapolavam suas prerrogativas e capacidades institucionais, a partir de critérios difusos
-  Comprometimento da qualidade do atendimento socioeducativo

No modelo anterior de gestão, a alocação da vaga se baseava na mera ordem temporal de emissão da sentença e sua solicitação⁶⁹. Visando propor medidas concretas para enfrentar esse cenário, foi criado o serviço da Central de Vagas no Paraná em 2015⁷⁰ e, em Santa Catarina, em 2017⁷¹.

A adoção do modelo da CVS nos estados implicou, resumidamente, no estabelecimento de critérios objetivos para a análise dos pedidos de vagas; criação e uso da lista de espera, com base em ordem de prioridade; fluxos de trabalho entre os atores locais; execução regionalizada da medida socioeducativa; estabelecimento de parâmetros mínimos para a realização de transferências dos(as) adolescentes entre as unidades; e delimitação da tipologia e o quantitativo de vagas do sistema⁷².

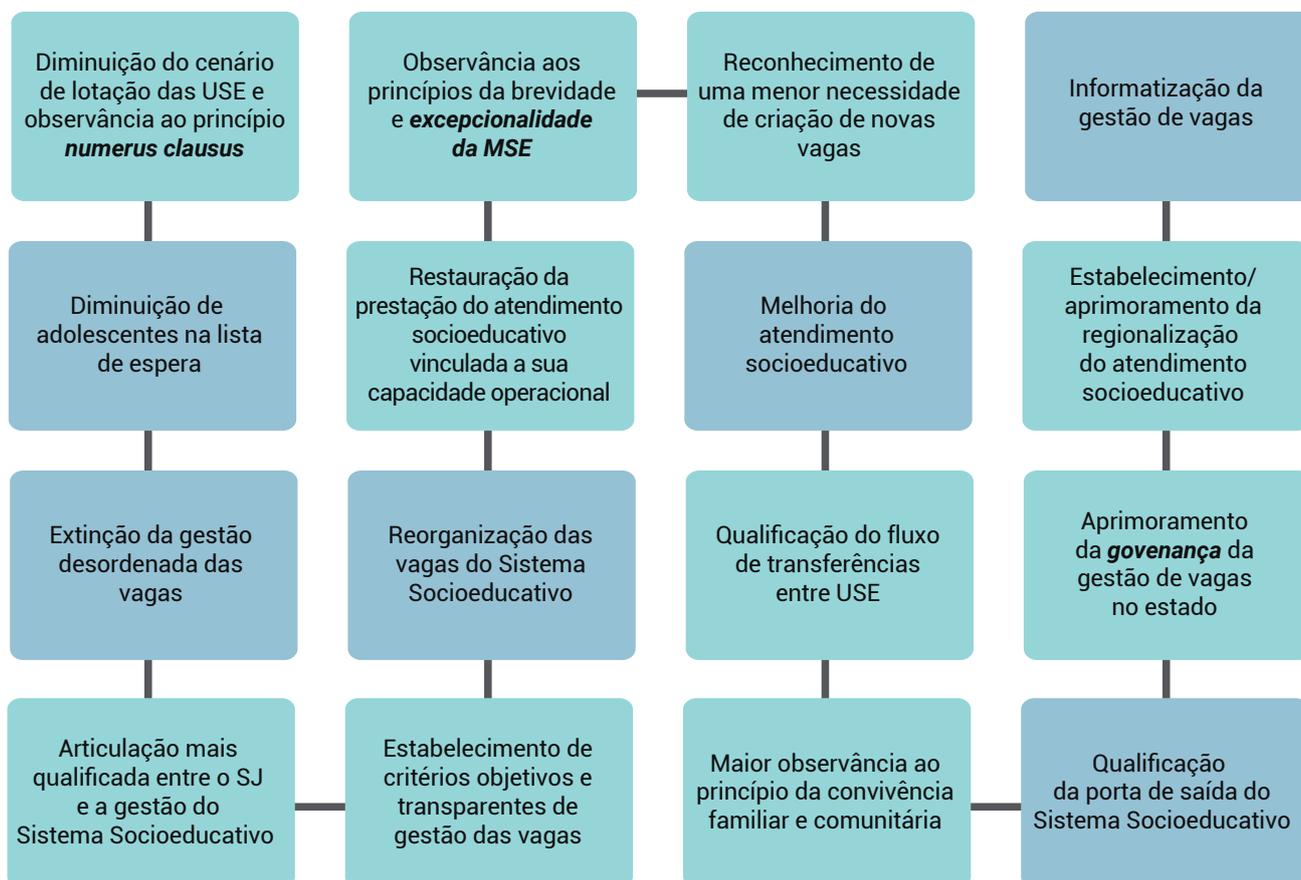
69 A ausência de critérios objetivos para pautar a alocação pode implicar, por exemplo, em situações em que o atendimento aos pedidos de vagas não observe os critérios de impessoalidade e transparência interna.

70 Resolução da Secretaria de Estado da Justiça, Trabalho e Direitos Humanos - SEJU nº 43, atualizada em 2018 por meio da Resolução GS/SEJU nº 169: Disponível em: https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/legis/seju_pr/resolucao_169_2018_CVS_dease_seju_pr.pdf. Recentemente foi criado GT coordenado pelo TJPR, que elaborou projeto de lei para maior institucionalização da política local. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/projeto-de-lei-busca-criar-central-de-vagas-no-sistema-socioeducativo-do-pr/>.

71 Resolução Conjunta entre a Secretaria de Estado da Casa Civil e a Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania nº 001, de 23 de novembro de 2017: <https://www.tjsc.jus.br/documents/10181/369487/Resolu%C3%A7%C3%A3o+Conjunta+SJC+e+SCC+n.+001/2acc9a-47-cb6f-4f74-8f5d-2f26cec086e3>.

72 Destaca-se a atuação do Paraná na definição do quantitativo e tipologia das vagas. Vide anexo II da Resolução GS/SEJU nº 169.

De maneira geral, observa-se que a implementação da Central de Vagas nesses estados trouxe os seguintes resultados positivos:

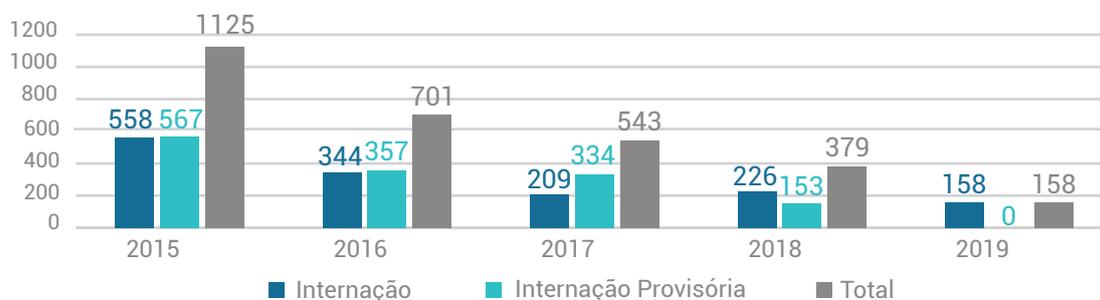


A seguir, passa-se a detalhar alguns desses resultados principais.

Gestão da superlotação

O primeiro ponto a ser considerado é o potencial da Central de Vagas enquanto ferramenta de operacionalização da gestão de vagas que evita a lotação das unidades socioeducativas e impõe a observância do princípio *numerus clausus*. **Tanto no caso do Paraná como de Santa Catarina, o advento da Central de Vagas reduziu a lotação das USE, o que possibilitou que os recursos físicos e humanos fossem mais bem administrados e voltados ao aprimoramento da qualidade do atendimento socioeducativo, além de propiciar conjuntura favorável para que os parâmetros de segurança sejam implementados estritamente como meio, e não como fim do atendimento socioeducativo.** Os gráficos 3 e 4, a seguir, apresentam o cenário de diminuição da lotação das unidades ao longo do tempo, a partir da implementação do serviço nos estados.

Gráfico 3. Fila de espera. Paraná, 2015-2019.

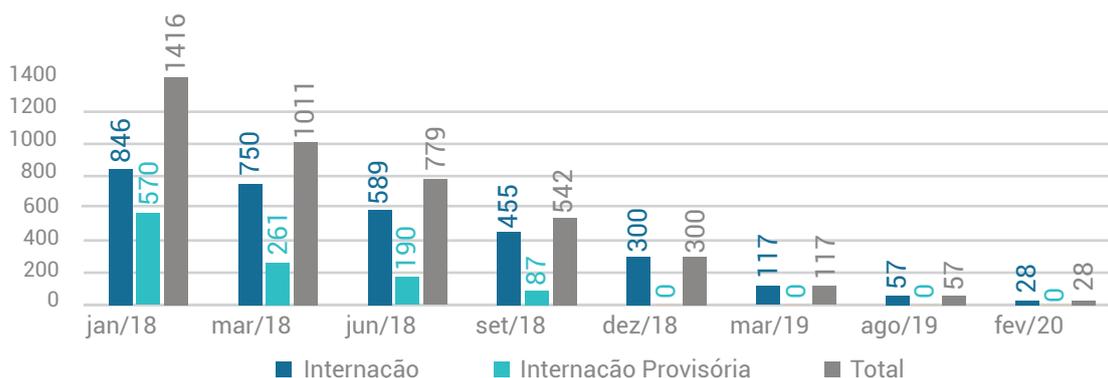


Fonte: DEASE-PR, 2021.

Quando do início da implementação da CVS no estado do Paraná, em 2015, havia uma demanda por vagas de internação e internação provisória da ordem de 1.125 vagas. **A lista de espera caiu para 158 vagas, em 2019**, uma redução de mais de 85% no número de adolescentes aguardando por vaga. Destaca-se que, no tocante à internação provisória, **o quantitativo foi zerado em 2019**.

Situação similar ocorreu no caso de Santa Catarina, conforme indicado no Gráfico 4. **A redução da fila de espera foi substancial ao longo dos anos, chegando, no caso da internação provisória, a ser zerada no primeiro ano de implantação da Central de Vagas**. Isso assinala, mais uma vez, o bom funcionamento da ferramenta para a gestão e reorganização das vagas e, sobretudo, para a eliminação da superlotação das USE nos sistemas estaduais de atendimento socioeducativo.

Gráfico 4. Fila de espera (masculina). Santa Catarina, 2018-2020.



Fonte: Departamento de Administração Socioeducativo de Santa Catarina, 2020.

Delimitação de atribuições e articulação entre órgãos

A implementação e funcionamento do modelo da CVS depende de articulação entre os atores do SGD, o que implica em melhor definição de responsabilidades, assim como o compartilhamento

de informações (que gera, por sua vez, aprimoramento da transparência interna). A Central de Vagas pressupõe uma estratégia de negociação e pactuação entre os atores e entre os Poderes Judiciário e Executivo, que contribui para um maior **amadurecimento político do sistema socioeducativo**.

As normativas que regulamentaram o funcionamento da CVS no Paraná e Santa Catarina delimitaram o papel dos atores locais no procedimento de gestão de vagas nos estados. Com a criação da CVS, restringiu-se ao Poder Executivo a atribuição de realizar a governança do serviço, enquanto ao Poder Judiciário compete-lhe solicitar as vagas, monitorar e fiscalizar o serviço. **A expressa delimitação das competências dos atores locais tornou o processo mais transparente e gerido de modo mais eficaz.**

Integração operacional e discussão prévia para a criação do serviço foram fatores importantes que determinaram o êxito nesses dois casos. Em Santa Catarina, destaca-se a negociação e sensibilização de atores estratégicos (magistrados(as) e promotores(as) no momento inicial de desenho e implementação do serviço. A título de exemplo, registra-se que juízes e promotores daquele estado, que se apropriaram de pronto sobre a importância da Central de Vagas, passaram a atuar localmente como agentes mobilizadores da ação. No Paraná também houve movimento semelhante realizado pelo Tribunal de Justiça, a fim de explicar a ferramenta para juízes e juízas com competência para o processo de conhecimento para apuração de ato infracional.

A evolução desses dois casos também mostra que, com a significativa diminuição da fila de espera e um melhor entendimento do funcionamento do modelo pelas partes interessadas, eventuais conflitos sobre o serviço foram sendo dirimidos.

Diagnóstico inicial, organização das vagas e redimensionamento do sistema

Outro avanço a ser destacado foi a **reorganização das vagas do sistema socioeducativo, em ambos os estados**. As experiências relacionadas ao modelo de Central de Vagas mostraram ser potencialmente úteis como uma ferramenta de diagnóstico sobre o sistema socioeducativo. Ao criar critérios e parâmetros, baseados nas normativas que regem o atendimento socioeducativo e pactuados entre os atores do SGD, o modelo permite a produção de diagnóstico que identifica os principais gargalos da alocação das vagas, retroalimentando e direcionando a gestão do sistema.

Um passo importante para a reorganização das vagas foi a compreensão de como essas se encontravam distribuídas. Para tanto, foi necessário identificar as medidas em execução ou a espera por vagas no sistema estadual, a partir de variáveis como tipo de medida, ato infracional, perfil do adolescente, território de origem e território de cumprimento da medida. Dessa forma, foi possível identificar que tipos de atos infracionais mais ensejavam, nesses estados, medidas privativas e restritivas de liberdade; em quais regiões havia maior ou menor demanda por determinados tipos de medida, entre outros.

Tanto no Paraná quanto em Santa Catarina, inicialmente, acreditava-se haver uma demanda considerável de criação de novas vagas e construção de novas USE. Após o diagnóstico inicial realizado pela CVS, formou-se uma lista de espera significativa (vide Gráficos 3 e 4 anteriormente apresentados). Contudo, **verificou-se que a reorganização das vagas do sistema seria praticamente suficiente para atender à demanda local por vagas de restrição e privação de liberdade.** O número de novas vagas criadas nos estados foi significativamente menor do que o esperado; ademais, tal esforço político e orçamentário foi despendido e pautado por evidências.

Além disso, ao balizar a disponibilidade de estruturas físicas e de recursos humanos, muitos espaços sofreram uma adequação do número de vagas anteriormente definido, visando garantir e aprimorar a qualidade do atendimento socioeducativo. A título de exemplo, no Paraná, alojamentos antes ocupados por quatro adolescentes⁷³ passaram a abrigar apenas dois ou tornaram-se individuais.

Também se observou que o aprimoramento do serviço da CVS, além de reorganizar as vagas do sistema socioeducativo, promoveu, no médio prazo, um aprimoramento da atuação jurisdicional pautada na garantia da aplicação do princípio da excepcionalidade da MSE de restrição e privação de liberdade. Com o estabelecimento de critérios objetivos para ordenar a fila de espera, ambas as CVS lograram estabelecer critérios de análise dos pedidos de vaga que passaram a priorizar, diante da ausência de vagas, os casos envolvendo violência ou grave ameaça; evitando, portanto, a lotação das USE.

Por fim, o diagnóstico foi potencialmente útil para a **qualificação das portas de saídas do sistema.** Nessas experiências, ele foi utilizado para mostrar aos atores do SGD que adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas ou aguardando vaga poderiam ter seus pedidos/medidas reavaliadas.

Cumprе ressaltar que, assim como a ferramenta da Central de Vagas como um todo, a realização desse diagnóstico não pressupõe a existência de ferramentas sofisticadas de processamento de dados.

4.2. Desenho institucional e a operacionalização do modelo da Central de Vagas

No capítulo anterior, discutiu-se o que a Resolução CNJ nº 367/2021 denomina de *critérios objetivos e lista de espera* da Central de Vagas. Seguramente, esta é uma das inovações mais relevantes adotadas pelos modelos da Central de Vagas já em funcionamento e que as distinguem da gestão de vagas comumente realizada. Nesta seção, busca-se detalhar e exemplificar o processo de operacionalização e concretização desses dois mecanismos intrínsecos ao modelo da CVS, além do aspecto da regionalização.

⁷³ Vale ressaltar que o padrão definido pelo Sinase é de apenas três adolescentes em um mesmo alojamento na internação.

Os critérios objetivos adotados pelo Paraná⁷⁴

A Resolução SEJU n. 169/2018 estabeleceu uma fórmula de cálculo⁷⁵ que expressa o sistema de pontuação/critérios objetivos utilizado naquele estado. A fórmula contém **os critérios objetivos definidos pelo grupo de trabalho, que determinam os pedidos que têm prioridade na ocupação das vagas das USE, nos casos em que as USE superem o percentual máximo de 100% de lotação.** Ou seja, a finalidade do sistema de pontuação é organizar os casos em ordem de prioridade.

Uma vez que se alcança a lotação máxima permitida, **os(as) adolescentes que não conseguiram vaga imediatamente, serão posicionados(as) em uma fila de espera.** A fila de espera deve estar organizada a partir desses mesmos critérios objetivos, definindo a ordem de entrada nas USE a cada vaga disponibilizada.

O sistema de pontuação (e a fórmula utilizada) deve ser criado a partir de uma construção conjunta entre Poder Judiciário, Poder Executivo e, preferencialmente, com outros órgãos do Sistema de Justiça e demais atores do SGD, buscando materializar os critérios entendidos como relevantes para a priorização dos casos. **Os critérios objetivos principais devem ser, sobretudo, baseados na gravidade e na reiteração do ato infracional,** conforme previsto no ECA, e reforçados na Resolução CNJ nº 367/2021, como já apresentado no capítulo anterior. Ou seja, o modelo da CVS não cria novos critérios para aplicação da medida socioeducativa; a finalidade do sistema de pontuação é desenvolver parâmetros e uma ferramenta de operacionalização mais objetivos para se aplicar os critérios já elencados no art. 122 do Estatuto.

Nas CVS, o cálculo da pontuação **é utilizado para determinar a entrada do(a) adolescente na unidade de atendimento socioeducativo (e apenas para tal finalidade).** Além disso, é aplicada pelo Poder Executivo, apoiando-se nas informações contidas na decisão judicial. Logo, a pontuação não pode ser utilizada para orientar o trabalho do Poder Judiciário, que seguirá exercendo seu papel jurisdicional, conforme disposto no ECA (notadamente em seus arts. 112 a 114, bem como art. 121). Ainda nessa seara, vale dizer que **uma vez iniciada a execução da medida, a pontuação não é mais levada em consideração para fins de avaliação do adolescente e condução do atendimento socioeducativo. Reitera-se que a pontuação deverá ser utilizada única e exclusivamente para definir a prioridade de entrada do adolescente na unidade socioeducativa.**

74 Detalhar-se-á a explicação dos critérios objetivos do estado do Paraná dada sua maior longevidade. Entretanto, endossa-se também o modelo do estado de SC, cujos critérios objetivos/pontuação da Central de Vagas estão previstos no anexo II da Resolução Conjunta n. 001/2017.

75 O anexo I da Resolução SEJU n. 169/2018 traz o detalhamento das variáveis.

A fórmula de cálculo dos pontos de cada adolescente, criada no Paraná, considera em primeiro lugar os atos infracionais. Segundo o raciocínio adotado, **atos infracionais considerados mais graves recebem mais pontos**⁷⁶, conforme visualizado na Tabela 1 abaixo.

Tabela 1: Pontos atribuídos ao ato infracional, segundo tipo, por grupos de natureza/circunstância; e pontuação recebida pelo adolescente

Circunstância	Ato infracional	Pontuação
Vida	Feminicídio / Homicídio qualificado	84
	Homicídio simples	52
	Homicídio culposo	8
Sexual	Estupro resulta morte	84
	Estupro de vulnerável resulta morte	84
	Estupro de vulnerável resulta lesão corporal	60
	Estupro de vulnerável	44
	Estupro	32
	Estupro resulta lesão corporal	40
Lesão Corporal	Lesão corporal seguida de morte	36
	Lesão corporal de natureza gravíssima	20
	Lesão corporal de natureza grave	12
	Violência doméstica	5
	Lesão corporal	3
	Lesão corporal culposo	2
Patrimônio com violência	Roubo resulta morte	100
	Roubo qualificado - II	40
	Roubo qualificado - I	36
	Roubo	28
Não considerados graves	Tráfico	8
	Patrimônio sem violência	6
	Outros	1

Fonte: Elaboração própria, a partir de tabela contida na resolução GS/SEJU n. 169 /2018.

76 É importante destacar que na experiência do Paraná foram definidas duas distintas fórmulas. Na primeira fórmula utilizada (Resolução nº 43 de 2015), havia casos extremos de distorções na aplicação da lei, em que adolescentes se encontravam internados por atos infracionais como desacato, por exemplo. Desse modo, os atores locais revisaram os critérios objetivos e corrigiram as distorções do modelo na fórmula apresentada no anexo I da Resolução 169/2018. Destaca-se, portanto, a importância de que os atores locais, ao construírem e definirem seus critérios objetivos, realizem sucessivas simulações na aplicação da fórmula com o fulcro de que os casos envolvendo atos infracionais mais graves adquiram prioridades nas vagas.

Dado que, no ordenamento jurídico brasileiro, o latrocínio é considerado mais grave, ele recebe mais pontos – no cálculo do Paraná, ele recebeu a pontuação máxima da tabela, 100 pontos. A partir desse limite, foram determinados os pontos a serem recebidos pelos demais atos infracionais, em ordem decrescente de gravidade, conforme os exemplos a seguir, retirados da tabela acima:



- Roubo seguido de morte/Latrocínio: 100 pontos
- Femicídio/Homicídio qualificado: 84 pontos
- Estupro resultante em morte: 84 pontos
- Estupro de vulnerável resultando em lesão corporal: 60 pontos
(e assim por diante)

Um ponto de destaque sobre a fórmula de cálculo adotada pelo Paraná é que se reforçou a orientação de não tratar determinados casos como graves, como **tráfico de drogas, os quais recebem menos pontos**. Trata-se de **atos infracionais sem violência ou grave ameaça** e que, portanto, fogem às hipóteses do art. 121 do ECA. Ademais, destaca-se a importância da disposição da Súmula 492 do STJ que indica que "o ato infracional análogo ao tráfico de drogas, por si só, não conduz obrigatoriamente à medida socioeducativa de internação do adolescente."

Essa compreensão também está disposta na Convenção nº 182 da Organização Internacional do Trabalho (OIT)⁷⁷, segundo a qual adolescentes envolvidos nesse tipo de ato infracional deveriam ser tratados sob a ótica protetiva e não somente a da responsabilização.

⁷⁷ Destaca-se que o artigo 3, c, da Convenção nº 182 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) que versa sobre a utilização, recrutamento e oferta de criança para atividades ilícitas, particularmente para a produção e tráfico de entorpecentes conforme definidos nos tratados internacionais pertinentes, como uma expressão das piores formas de trabalho infantil. Disponível em: https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_236696/lang-pt/index.htm.

O grupo de trabalho ainda considerou outros fatores como relevantes para a atribuição de prioridade aos casos. **Foram considerados no cálculo de pontos: i) “reiteração” de ato infracional⁷⁸; ii) o adolescente que possua antecedentes (“certidão positiva”); iii) adolescente “apreendido” em Delegacia de Polícia⁷⁹.** Assim, aos pontos inicialmente computados, relativos à natureza do ato infracional, seriam somados os pontos relativos a esses fatores, quando presentes tais circunstâncias.

Ademais, no conjunto dos fatores que aumentam a prioridade do caso em questão, foram incluídos os seguintes elementos: **“Tentado”, “Consumado” e “Continuado”**. Os primeiros referem-se a se o ato infracional foi consumado ou tentado. No caso de tentativa, o número de pontos atribuídos ao ato infracional é dividido por dois. Se for ato infracional consumado, a pontuação permanece a mesma. No caso de ato infracional “continuado”, foi atribuído um terço do total de pontos recebidos.

Dessa forma, a pontuação relativa à gravidade do ato infracional é somada aos demais fatores ou variáveis presentes. **A somatória total de pontos expressa uma maior ou menor prioridade para receber a próxima vaga disponível.** Adiante, apresenta-se uma simulação para melhor compreensão do cálculo de pontos.

Em resumo, o cálculo da pontuação de cada adolescente irá refletir sua maior ou menor prioridade em receber uma vaga. E, no caso de ausência de vagas disponíveis, superado o percentual máximo de lotação das unidades, a pontuação definirá o posicionamento do adolescente na fila de espera. Essa definição (critérios objetivos da CVS) **consiste na somatória simples de cada um dos fatores ou variáveis considerados. Considera-se o valor 0 (zero) para os fatores que não se aplicam** (ausentes do caso).

Pode-se resumir o cálculo adotado pelo Paraná, da seguinte forma:

78 Conforme dispõe o ECA, art. 122, III.

79 O grupo de trabalho do Paraná considerou que, por se tratar de ambiente não apropriado, a custódia de adolescente em Delegacias de Polícia deve ser provisória e excepcional. As normativas que regem o atendimento socioeducativo são taxativas em definir locais apropriados para a custódia de adolescentes e, principalmente, separados de adultos (art. 185, §2 do ECA). Segundo o ECA, o prazo máximo de custódia nesses locais é de cinco dias. Segundo a resolução do Paraná, após esse período, não havendo disponibilidade de vaga, o adolescente é liberado e pode permanecer na fila de espera. Nesses casos, perde os pontos relativos a essa circunstância (“apreensão”). Seja como for, os grupos de trabalho locais precisam avaliar a necessidade de inclusão desse critério e a pontuação a ser atribuída quando se verificar essa circunstância. Isso para evitar que outro(a) adolescente, que responde em liberdade, mas que foi condenado(a), não receba menos pontos e tenha menor prioridade de internação do que o(a) outro(a). Para essa avaliação, recomenda-se a realização de simulações.



PONTUAÇÃO DO ADOLESCENTE = SOMATÓRIA DOS ...

- ... Pontos referentes aos atos infracionais (se algum for tentado, os pontos são divididos por 2);
- ... Pontos relativos aos demais critérios de priorização (apenas quando presentes no caso);
- ... Acréscimo de 1/3 do total de pontos no caso de ato infracional continuado (apenas quando for o caso).

(Sempre de acordo com as informações indicadas na solicitação de vaga encaminhada pelo Poder Judiciário)

Assim como no caso do Paraná, em Santa Catarina, para cada adolescente que recebe uma medida socioeducativa de restrição ou privação de liberdade aplica-se uma pontuação. Seu cálculo leva em consideração o ato infracional e se foi cometido com violência ou grave ameaça; e também se atribui pontuação adicional se o(a) adolescente estiver apreendido(a) em delegacia ou local diverso de USE.

Para o aprimoramento da fórmula de cálculo dos pontos, recomenda-se fortemente a **realização de simulações** pelo grupo de trabalho local, de forma a garantir que os fatores ou variáveis incluídas de fato priorizem **a gravidade do ato infracional cometido para a entrada nas vagas disponíveis** e se evite a ocorrência de possíveis distorções, antes do início do serviço. Além disso, é fundamental ter em conta que a CVS não pode extrapolar sua atribuição, restrita ao gerenciamento do processo de distribuição das vagas; ou seja, não pode adentrar o âmbito de competência do Poder Judiciário, que é **quem julga** o caso.

A esse respeito, é importante notar que o cálculo deve ser feito estritamente a partir das informações contidas no processo, seguindo a decisão do juízo. Logo, na análise do pedido de vagas, não se “cria” ou pontua o que não esteja incluído no processo judicial e na solicitação encaminhada pelo Poder Judiciário à Central de Vagas.

Importa destacar que a solicitação de vaga é analisada e o cálculo realizado a partir das informações contidas no pedido, bem como nos documentos anexados. Os documentos auxiliam na **identificação das características do pedido e, portanto, na definição da pontuação do(a) adolescente**; e para determinar seu posicionamento na lista de espera.

No sistema adotado pelo estado do Paraná, cada novo processo gera pontos que se somam aos já atribuídos ao (à) adolescente anteriormente. Como mencionado, os pontos são relativos ao indivíduo, que possui uma pontuação única. Logo, o(a) adolescente será reposicionado(a) na fila, sempre que isso ocorrer.

Abaixo, apresenta-se uma simulação de caso, criada a partir dos critérios definidos no estado do Paraná, para facilitar a apreensão do raciocínio implicado no sistema de pontuação da CVS.



SIMULAÇÃO DE CASO: APLICAÇÃO DO SISTEMA DE PONTUAÇÃO (DE ACORDO COM OS CRITÉRIOS ESTABELECIDOS NO PR)

Imagine-se o seguinte caso fictício:

Dois adolescentes, de 15 e 17 anos, cometem um roubo no município de Esmeralda⁸⁰ e se dirigem, de carro, para a comarca vizinha, em Topázio, onde executam um segundo roubo. O mais velho abandona o carro que estava dirigindo e foge da polícia, enquanto o mais novo, com o mesmo objetivo, assume a direção e acaba atropelando um pedestre, que contrai ferimentos leves. Ele é apreendido e levado para uma delegacia. Apenas o mais velho já havia cometido ato infracional anteriormente, para o qual recebeu uma medida de **internação**, cumprida integralmente.

O caso é julgado e decidido pelo magistrado responsável da seguinte forma:

- Adolescente de 17 anos: ato infracional - roubo continuado; e ato infracional - condução de veículo sem possuir carteira de habilitação. Este adolescente possui certidão de antecedentes positiva.
- Adolescente de 15 anos: ato infracional - roubo continuado; ato infracional - condução de veículo sem possuir carteira de habilitação; ato infracional - lesão corporal culposa. Este adolescente não possui certidão de antecedentes.

Para ambos, o juiz aplica a medida socioeducativa de internação. A vaga é imediatamente solicitada para a CVS do Paraná, que os inclui na fila de espera, a partir dos cálculos das respectivas pontuações, apresentados a seguir:

O adolescente de 17 anos recebe:

- 28 pontos por roubo;
 - 1 ponto pela condução de veículo sem carteira de habilitação; e
 - 2 pontos pelos antecedentes ("certidão positiva");
- totalizando 31 pontos.
- Como o roubo foi continuado, soma-se, ainda, um terço a esse resultado (10,3 pontos),

80 Nome e comarcas fictícios.

obtendo a pontuação final de **41,3 pontos**.

Já o adolescente mais novo, de 15 anos, recebe:

- os mesmos 28 pontos por roubo;
- 1 ponto pela condução de veículo sem carteira;
- 2 pontos pela lesão corporal culposa;

totalizando **31 pontos**.

- Foram somados ainda 1/3 do total de pontos para o roubo continuado (10,3 pontos);
- e como ele se encontrava apreendido quando foi solicitada a vaga, recebeu 10 pontos adicionais;

chegando à pontuação final de **51,3**.

Com essas pontuações, o adolescente mais novo (51,3 pontos) entrou em 3º lugar na fila de espera da medida de internação. Já o mais velho, tendo recebido 41,3 pontos, encontra-se na 7ª posição, em termos de prioridade para receber a próxima vaga de internação disponível.

Não há vagas disponíveis. Se o tempo máximo de apreensão do adolescente mais novo for alcançado, ele precisará ser liberado e os pontos referentes à situação de "apreensão" devem ser descontados de sua pontuação. O que também gera um novo posicionamento na fila de

espera.

Enquanto aguardam na fila, os adolescentes poderão ser incluídos em medida socioeducativa em meio aberto

Fila de espera

Conforme destacado no capítulo anterior, a fila de espera é utilizada para ordenar os casos, em ordem de prioridade, que aguardam vaga após atingida a capacidade das USE.

Acerca da lista de espera, ressalta-se, em primeiro lugar, que é preciso haver listas separadas por modalidade de medida e gênero. Assim, nas experiências observadas nos dois estados, configuraram-se **seis filas de espera**: uma para a internação provisória feminina e outra para a masculina; uma lista para a medida socioeducativa de internação em unidades femininas, outra para as unidades masculinas; e outras duas para as vagas de semiliberdade, masculina e feminina.

Também é importante lembrar que o juízo responsável pelo pedido deve poder solicitar informações acerca da lista a qualquer tempo, a exemplo do que ocorre no Paraná. Já no estado de Santa Catarina, as listas de espera ficam acessíveis na Intranet e são atualizadas e disponibilizadas semanalmente para os demais atores do Sistema de Justiça, dando transparência ao serviço.

A gestão da lista de espera em Santa Catarina é feita por meio de uma simples planilha elaborada no programa Excel. Não houve no estado capacidade imediata de criação de um sistema informatizado para operacionalização do serviço da Central de Vagas do Socioeducativo. Mas é importante destacar que isso não inviabilizou o início do serviço. Esse exemplo serve como evidência de que **uma ferramenta tecnológica para operacionalizar a Central de Vagas não é um elemento necessário para sua criação, sendo, em vista disso, só mais um passo do processo.**

A planilha utilizada em Santa Catarina contém uma fórmula matemática que também calcula a pontuação dos(as) adolescentes, gerando uma lista hierarquizada e ordenada de casos. A planilha possui as seguintes informações: **unidades disponíveis; número de vagas; vagas ou unidades interditas; redução de vagas; estrutura comprometida; estrutura de recursos humanos; entre outros indicadores.** O Paraná também utiliza variáveis similares. Graças a esses dados, em ambos é possível realizar diagnósticos rotineiros, possibilitando acompanhar o cenário de execução das medidas, identificar de forma dinâmica e célere eventuais problemas ou distorções de vagas no sistema, realizar intervenções na política socioeducativa e, finalmente, aprimorar a tomada de decisões ao longo do processo de funcionamento da Central de Vagas⁸¹.

81 Por esse motivo, sugere-se que os critérios de definição de vagas das unidades estejam presentes em anexo da respectiva normativa estadual, que poderá ser alterado a partir das necessidades estruturais ou de recursos humanos do sistema, a partir do padrão definido pelo Sinase.

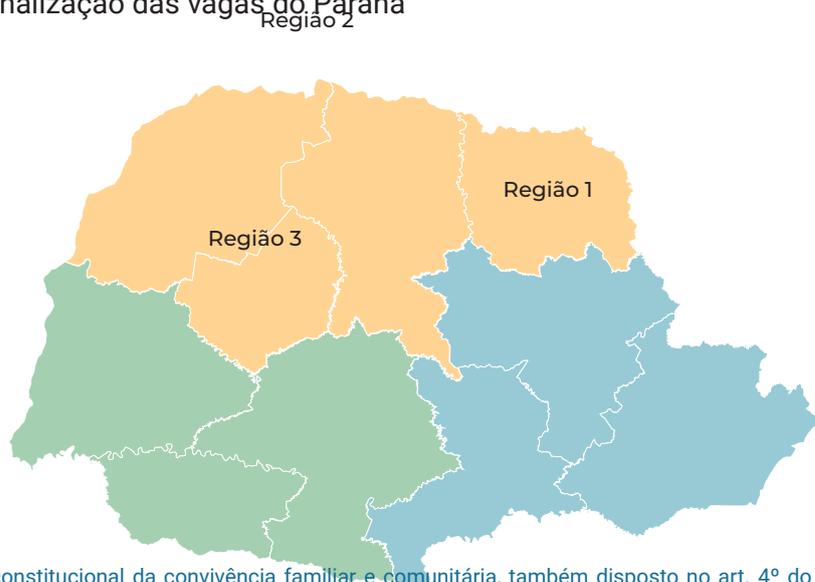
A regionalização das medidas socioeducativas de privação e restrição de liberdade

O aprimoramento da **regionalização** também é um aspecto importante dos modelos da Central de Vagas do Paraná e de Santa Catarina. O princípio constitucional da convivência familiar e comunitária, disposto no art. 4º do ECA e no art. 35, inciso IX, do Sinase, determinam que o(a) adolescente cumpra a MSE o mais próximo possível de sua família e comunidade, de forma que sejam minimizados os impactos da fragilização dos vínculos.

No Paraná, ao receber a solicitação de vaga, a Central de Vagas realiza o cadastro do pedido por região. A análise é feita a partir dos critérios de disponibilidade de vaga; local de ocorrência do ato infracional; gravidade do ato infracional e **USE mais próxima da família**. Em seguida, é calculada a pontuação do(a) adolescente, a qual estabelece a ordem de prioridade para o encaminhamento para a vaga.

A Resolução SEJU nº 169 de 2018, do estado do Paraná, previu a divisão do estado em **três mesorregiões**, de forma a distribuir entre elas todos os municípios do estado em um raio de distância (máxima) de 150 km das unidades socioeducativas de referência. Assim, **a disponibilização de vagas para adolescentes fora desse perímetro seria realizada apenas de maneira excepcional, em respeito ao princípio da convivência familiar e comunitária**⁸². Essa regionalização pode ser visualizada na Figura 5.

Figura 5. Regionalização das vagas do Paraná



82 O respeito ao princípio constitucional da convivência familiar e comunitária, também disposto no art. 4º do ECA está presente na normativa da CVS estadual (art. 5, § 4º da Resolução SEJU nº 169 de 2018), que dispõe que a vaga será considerada adequada, em relação à distância do município familiar, quando estiver dentro da regional definida no anexo II da referida norma.

Fonte: DEASE-PR, 2021.

No caso de Santa Catarina, a Resolução Conjunta nº 01/2017 determinou a divisão das USE do estado em **cinco mesorregiões**. Cada mesorregião tem uma unidade de atendimento de medida de internação como polo e unidades provisórias no entorno. Isso faz com que o(a) adolescente se movimente, caso necessário, e, sempre que possível, somente dentro da mesorregião.

Figura 6: Regionalização das vagas de Santa Catarina



Fonte: DEASE-SC, 2021.

Tanto as normativas do Paraná quanto de Santa Catarina trazem no anexo de suas resoluções os critérios expressos de regionalização. **São eles: as USE de referência de cada região; a distância de cada município até sua unidade de referência; o tipo e número de vagas por unidades (se vaga feminina, masculina; se de IP, I ou SL); e o total de vagas por unidade e por região.** Recomenda-se que essas informações sejam acompanhadas pelos atores do Sistema de Justiça e do SGD que monitoram a Central de Vagas e que sejam atualizadas periodicamente nas respectivas normativas locais.

4.3. Aracionalização dos serviços providos por meio da Central de Vagas Socioeducativa

Como visto a partir das experiências já consolidadas, a CVS possibilita estruturar um modelo de governança da gestão das vagas do sistema socioeducativo a partir de parâmetros objetivos baseados em normativas e legislações que regem o atendimento socioeducativo. A inovação se dá

sobretudo na adoção de um modelo que estabelece critérios de prioridade na alocação das vagas, de acordo com a gravidade dos atos infracionais imputados, a partir de um sistema de pontuações que irá definir também as listas de espera. Por outro lado, destaca-se a potencialidade do modelo da CVS para ser adaptado aos diferentes contextos estaduais.

As experiências mostram que a implementação do modelo de Central de Vagas não está condicionada à criação de ferramentas sofisticadas e onerosas para o poder público. Via de regra, ela é operada a partir de elementos já existentes nos sistemas estaduais. Possui, assim, baixo custo operacional, comparado com os benefícios que oferta. Ao racionalizar a oferta das vagas, não apenas se evita a lotação das unidades socioeducativas, como se percebe a possibilidade de redução da demanda por criação de vagas.

Como se sabe, a criação de vagas gera impactos significativos, tanto do ponto de vista dos custos ao orçamento público, quanto ao uso indiscriminado de determinadas medidas, distanciando-se do que se espera acerca de sua aplicação breve e excepcional, principalmente das que implicam em privação e restrição de liberdade; bem como do atendimento socioeducativo.

Por fim, o modelo da CVS implica a produção de dados rotineiros e consistentes sobre o perfil dos(as) adolescentes e das características do sistema socioeducativo de modo amplo. A partir desses subsídios, é possível identificar com maior precisão os pontos sensíveis que precisarão de intervenção, tais como remanejamento de vagas, mudança nos perfis de unidades socioeducativas e, em último caso, ampliação da oferta de vagas. Como as experiências têm demonstrado, em alguns casos é possível reorganizar o sistema, por meio de um modelo criterioso e racional, de tal modo que não seja necessária sua expansão.

Nessa esteira, o HC 143.988 determinou a criação de um Observatório Judicial, voltado à produção de informações e fiscalização do cumprimento das medidas determinadas na decisão. Essa dimensão será trabalhada no capítulo 5, a seguir, que propõe uma metodologia para o monitoramento do processo de implementação e operacionalização da Central de Vagas, no âmbito das unidades federativas; assim como para monitoramento a ser realizado em âmbito nacional.



5.
METODOLOGIA DE
MONITORAMENTO DA
CENTRAL DE VAGAS

5 METODOLOGIA DE MONITORAMENTO DA CENTRAL DE VAGAS

Como apresentado nos capítulos anteriores, o modelo da Central de Vagas (CVS) busca qualificar a porta de entrada do sistema socioeducativo, deve ser gerida pelo Poder Executivo e implementada de forma colaborativa com o Sistema de Justiça. Superado seu estágio de implementação, é necessário acompanhar seu funcionamento e monitorar seus respectivos dados, de forma a garantir o cumprimento da decisão do HC 143.988 e o art. 16 da Resolução CNJ nº 367/2021. Neste sentido, o presente capítulo propõe uma metodologia de monitoramento do processo de implementação e operacionalização das Centrais de Vagas nas unidades federativas, dando também indicativos para o processo de monitoração do serviço na esfera nacional. A esse respeito, serão destacadas diretrizes para a atuação do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF) do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

5.1. Práticas de monitoramento e avaliação

As práticas de monitoramento e avaliação são essenciais a toda política criada pelo Estado para resolver um problema social. Seu objetivo é informar às partes interessadas quais os resultados e benefícios atingidos por determinado projeto; identificar se as áreas ou os setores estão conseguindo implementar as ações previstas; distinguir problemas ou questões que precisam ser ajustadas; e reconhecer desvios ou necessidades de reciclagem de rotas de atuação. Podem indicar, por exemplo, quando as ações de um projeto devem ser reorganizadas para assegurar a utilização eficaz de seus recursos. Em suma, tais práticas ajudam na tomada de decisões corretas ao longo da gestão de uma política pública (judiciária).

No caso específico do **monitoramento**, pode-se dizer que possui as seguintes características, que o diferenciam da avaliação:

PRÁTICAS DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

Buscam fazer com que projetos ou ferramentas de política pública cumpram seus propósitos:

- 1 O que se deve fazer?
- 2 Como, quando e por quem?
- 3 O que se espera atingir?

INDICADOR:

Um indicador social é uma medida em geral quantitativa, dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas) (JANUZZI, 2011, p.55).

- **é contínuo**, ou seja, deve ser realizado ao longo de toda a execução da política pública;
- busca **orientar o processo de sua implementação** e explicitar melhor os resultados que são buscados,
- **fornece informações** relevantes e tempestivas sobre seu desenvolvimento.

Uma das diferenças mais significativas entre o monitoramento e a avaliação é que a última geralmente é feita ao final de um ciclo da política pública, e por um ente externo aos órgãos responsáveis por sua implementação.

Já o monitoramento é feito internamente, por servidores geralmente designados para tanto, juntamente com a equipe, ou parte dela, responsável pela implementação da política. Essa especificidade tem a ver com a característica do monitoramento, já indicada, de que sua finalidade é produzir informações que possam ser utilizadas pelos próprios gestores para o acompanhamento das políticas em execução; realizar adaptações e correção de rumos; entre outras⁸³. Logo, ele é imprescindível para o aprimoramento da transparência interna e externa, da governança democrática dos serviços públicos, assim como de sua qualidade e eficácia.

A **produção de indicadores** e sua análise rotineira, que produzirão informações sobre as atividades, os processos e os produtos de uma política pública, são partes essenciais do processo de monitoramento. Na gestão de políticas públicas, a utilização de indicadores ocorre com a finalidade de enriquecer a interpretação empírica da realidade social e potencializar a análise, formulação e interpretação das intervenções (JANUZZI, 2011).

A **análise dos indicadores** consiste em verificar os progressos correntes com relação às finalidades buscadas, de modo que tanto os(as) gestores(as) responsáveis e a equipe de servidores(as) atuantes no projeto, quanto às demais partes interessadas sejam capazes de antever ou reconhecer problemas.

Para a análise de indicadores, duas ferramentas são essenciais: o **Painel de Indicadores** e o **Relatório Qualitativo**. Ambas as ferramentas integram a metodologia proposta neste capítulo, e serão aqui detalhadas. A seção a seguir trabalhará o processo de construção de um Painel de Indicadores.

83 As especificidades e distintas metodologias existentes para realização de uma avaliação de política pública não serão aqui aprofundadas, já que isso não faz parte do escopo deste manual.

5.2. Painel de indicadores

Assim como os indicadores, **um painel deve estar definido segundo seus objetivos e suas utilidades**. Logo, a seleção dos indicadores que irão compô-lo é fundamental. Se cada indicador busca representar um fenômeno pontual e específico, um painel de monitoramento, por sua vez, visa a representar a relação dinâmica entre os indicadores escolhidos. Seu interesse é a representação de relações processuais, causais e de complementaridade dos fenômenos medidos por eles.



O PAINEL DE INDICADORES COMPORÁ O MONITORAMENTO DA CENTRAL DE VAGAS DAS UFS E TORNARÁ POSSÍVEL:

- acompanhar o processo de implantação desse serviço;
- identificar os principais gargalos da gestão de vagas do sistema estadual de atendimento socioeducativo; e
- verificar os possíveis efeitos da adoção dessa ferramenta (CVS) no atendimento prestado nas unidades socioeducativas e na garantia de acesso a direitos dos(as) adolescentes.

Como dito acima, os indicadores selecionados para compor um painel de monitoramento precisam ser **representativos** do objetivo ou fenômeno que se quer apreender. Além disso, devem ser **mensuráveis** e **permitir comparações**, sobretudo ao longo do tempo. Por isso, precisam ser **estáveis** e **coletados periodicamente**. Por fim, devem ser **auditáveis**, ou seja, deve existir uma fonte de comprovação, de modo que se mostrem confiáveis (SOUSA, 2013).

Além disso, o monitoramento de uma intervenção social demanda indicadores de diferentes naturezas. Para o Painel de Indicadores das Centrais de Vagas são propostos **três tipos de indicadores**: de **processo**, de **produto** e de **resultado** (BRASIL, 2014). É necessário pontuar que não existe consenso no uso desses termos, mas a lógica que se mantém com essas terminologias é a mesma.

Os **indicadores de processo** se referem ao cumprimento das atividades propostas. No caso em tela, eles se referem ao grau de implantação das centrais de vagas, bem como ao nível de adesão de cada UF em relação aos indicadores e às boas práticas sugeridas neste manual.

Já os **indicadores de produto** dizem respeito ao cumprimento dos objetivos imediatos do projeto. No âmbito da Central de Vagas, eles se referem ao nível de ocupação, à dimensão da fila de espera, bem como aos indicadores relativos aos princípios da brevidade, excepcionalidade e convivência familiar e comunitária na aplicação de medidas socioeducativas.

Indo além da entrega de produtos, os **indicadores de resultado**⁸⁴ se propõem a mensurar os benefícios para o público-alvo, decorrentes do projeto. No âmbito desse relatório, essas medidas estão relacionadas aos indicadores de qualidade do atendimento socioeducativo, envolvendo, por exemplo, acesso à escolarização, visitação, segurança das unidades e garantia dos direitos humanos.

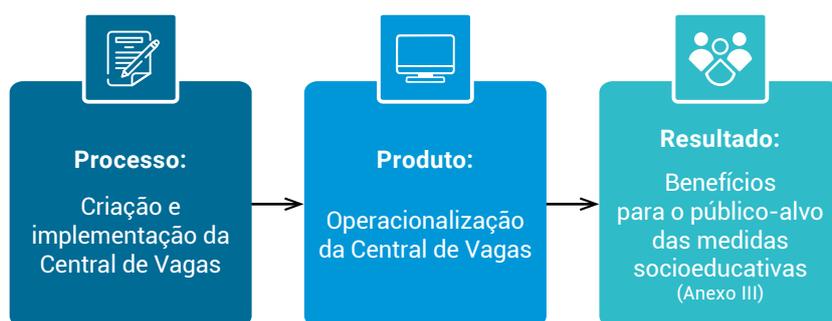
Figura 7: Tipos de Indicadores



Fonte: Elaboração própria.

A Figura 8 a seguir relaciona os grupos de indicadores que compõem o painel de monitoramento das Centrais de Vagas e os objetivos da intervenção. Nas subseções seguintes, serão especificados cada um dos grupos de indicadores.

Figura 8. Grupos de indicadores e os objetivos do modelo da Central de Vagas



Fonte: Elaboração própria.

84 Os indicadores de resultado não farão parte das informações coletadas pelo Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF) do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), sendo apenas apresentadas nesta publicação em **caráter sugestivo às gestões estaduais de atendimento socioeducativo**. Acredita-se que o aprimoramento da gestão de vagas no país, por meio da implementação das Centrais de Vagas, poderá gerar transformações estruturais na qualidade do atendimento socioeducativo prestado – razão pela qual esses indicadores serão aqui introduzidos e sugeridos no Anexo III deste manual.

5.2.1. Indicadores de Processo

Os indicadores de processo têm o objetivo, entre outros, de indicar a evolução de cada UF no que diz respeito às práticas preconizadas por este manual, quais sejam: nível de cumprimento das atividades (etapas) envolvidas na criação e implementação das Centrais de Vagas, bem como a adoção de boas práticas para racionalização da gestão de vagas. Esses indicadores deverão ser produzidos anualmente, a partir das respostas dadas pelos atores regionais (UF)⁸⁵ aos questionários ilustrados nos Quadros 3 e 4.

As etapas de criação e implantação do modelo das CVS encontram-se detalhadas no capítulo anterior e foram resumidas na Figura 9, a seguir:

Figura 9: Etapas de criação e implementação do modelo das Centrais de Vagas



Fonte: Elaboração própria.

Desta forma, o Quadro 3 a seguir detalha os **indicadores de processos** relativos ao grau de implantação da Central de Vagas. Busca-se, a partir desse indicador, acompanhar o avanço dessa iniciativa no país.

Quadro 3. Grau de implantação da Central de Vagas

Indicador	Valores	Farol
Grau de implantação da Central de Vagas	1. A UF não iniciou tratativas para implantação de Central de Vagas; ou possui Central de Vagas, porém não nos moldes da Resolução CNJ nº 367/2021 (possui critérios objetivos e lista de espera com priorização dos casos mais graves) e não iniciou tratativas para sua adequação.	Vermelho
	2. A UF ainda não possui Central de Vagas, porém já iniciou Grupo de Trabalho para sua implantação nos moldes da Resolução CNJ nº367/2021.	Laranja
	3. A UF ainda não possui Central de Vagas em operação, porém já publicou a normativa regulamentando o seu funcionamento.	Amarelo
	4. A UF possui Central de Vagas em operação.	Verde

Fonte: Elaboração própria.

85 As informações regionais serão coletadas e organizadas pelos Grupos de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e Socioeducativo (GMF) e/ou pelas Coordenadorias da Infância e Juventude dos Tribunais de Justiça, a partir de informações produzidas pelas políticas estaduais de atendimento socioeducativo.

Também são propostos indicadores de processo referentes à **adesão às boas práticas** identificadas no processo de implantação do modelo da CVS. Para avaliar tais aspectos, sugere-se que a UF responda aos quesitos formulados no Quadro 4. É importante também que as opções assinaladas sejam objeto de explicação no Relatório Qualitativo, conforme será abordado posteriormente.

Quadro 4. Indicadores de processo - boas práticas

Indicador	Descrição	Valores	Farol
Realização de Diagnóstico	Foi realizado diagnóstico sobre a situação, quantitativo e tipologia das vagas do sistema socioeducativo em sua UF?	1- Sim	
		2- Não	
Participação da sociedade civil no GT	Se houver sido criado grupo de trabalho em sua UF, ele envolveu a participação da sociedade civil (conselhos ou outras entidades)?	1- Sim	
		2- Não	
		3- Não foi criado grupo de trabalho	
Deliberação de critérios de priorização pelo GT	Se houver sido criado grupo de trabalho em sua UF, ele foi responsável pela deliberação acerca dos critérios objetivos de priorização da CVS, com base na gravidade dos atos infracionais para a ordenação da fila de espera?	1- Sim	
		2- Não	
		3- Não foi criado grupo de trabalho	
Normativa conjunta	Se houver sido criada normativa para regulamentação da Central de Vagas na UF, ela foi assinada conjuntamente pelas instituições envolvidas?	1- Sim	
		2- Não	
		3- Não foi criada normativa	
Critérios objetivos explicitados em normativa	Se houver sido criada normativa para regulamentação da Central de Vagas, nela estão explicitados os critérios objetivos de priorização e a lista de espera?	1- Sim	
		2- Não	
		3- Não foi criada normativa	
Critérios de regionalização explicitados em normativa	Se houver sido criada normativa para regulamentação da Central de Vagas, nela estão explicitados os critérios de regionalização das vagas do serviço da CVS?	1- Sim	
		2- Não	
		3- Não foi criada normativa	
Sistema informatizado	Se houver sido criada Central de Vagas, ela é operacionalizada por meio de sistema informatizado?	1- Sim	
		2- Não	
		3- Central de vagas não foi implementada	
Encaminhamento de informações às partes interessadas	O estado encaminha periodicamente os indicadores sobre a gestão das vagas (estatísticas descritivas) às partes interessadas?	1- Sim	
		2- Não	
		3- Não há coleta de indicadores	

Publicização anual de painel de indicadores	O estado publiciza o painel de indicadores sobre a gestão das vagas (estatísticas descritivas) ao público amplo?	1- Sim	
		2- Não	
		3- Não há coleta de indicadores	
Realização de audiências concentradas	O estado possui alguma experiência ou regulamentou audiência concentrada e a utiliza como qualificação da porta de saída da CVS?	1- Sim	
		2- Não, porém possui regulamentação	
		3 – Não possui experiência nem regulamentação	

Fonte: elaboração própria.

Apesar da implantação de sistema informatizado ter sido destacada como uma boa prática (farol verde), argumentou-se nos capítulos anteriores que essa não é uma condição indispensável para a implementação e funcionamento da CVS. Ainda que possa contribuir para dar maior eficiência à operação do serviço, evitar erros e otimizar a gestão da informação, a CVS pode funcionar perfeitamente por meio de planilhas simples (vide o caso de Santa Catarina).

Outro ponto de observação em relação às boas práticas sugeridas, diz respeito às audiências concentradas (AC). Se a implantação da CVS visa qualificar a porta de entrada das unidades socioeducativas, as audiências concentradas socioeducativas buscam qualificar a porta de saída. Pretende-se com isso que os(as) adolescentes possam ter participação ativa no processo socioeducativo, inclusive da etapa de reavaliação das MSE, de modo que possam exercer sua condição de sujeitos de direitos, em consonância com os princípios da doutrina da proteção integral.

Quanto aos indicadores do Quadro 4, é importante reforçar que eles buscam não apenas difundir as boas práticas sugeridas neste manual, mas identificar as unidades da federação que as adotam, de modo a servir como aprendizado para as demais UFs. Também por essa razão, é relevante que as UFs desenvolvam tais questões no Relatório Qualitativo, explicado adiante.

5.2.2. Indicadores de produto

Conforme exposto, os **indicadores de produto** dizem respeito ao **cumprimento dos objetivos imediatos do projeto**, ou seja, à finalidade de que a ferramenta da CVS auxilie no processo de racionalização das vagas do meio fechado. Assim, os indicadores devem ser capazes de mensurar o nível de ocupação das vagas, a dimensão da fila de espera, a relação entre vagas e equipe socioeducativa, além de indicadores relacionados à efetivação dos princípios das medidas socioeducativas.

Do ponto de vista do monitoramento realizado no âmbito das unidades da federação, é ideal que os indicadores de produto **sejam verificados e analisados continuamente** (se possível, diaria-

mente). Contudo, para fins do relatório **a ser sistematizado, será necessário considerar os dados relativos a uma data fixa do ano de referência**⁸⁶, de modo a evitar as flutuações nos dados relativos à ocupação das unidades, que são típicas, sobretudo, no final do ano.

A seguir, são detalhados os primeiros indicadores de produto, relacionados à **ocupação**, à fila de espera e ao **quantitativo de agentes socioeducativos e integrantes da equipe técnica** das unidades. Espera-se, com essas medidas, que se possa verificar se tem havido uma aplicação mais adequada dos princípios da brevidade e excepcionalidade da medida socioeducativa ao longo dos anos. Assim, no processo de avaliação desse indicador, a comparação com as informações coletadas nos anos anteriores será necessária para se extrair a informação desejada.

Tabela 2. Ocupação, quantitativo de agentes socioeducativos, equipe técnica e fila de espera no sistema socioeducativo

Tipo de atendimento socioeducativo	Gênero	Número de vagas	Ocupação	Número de agentes socioeducativos	Número de integrantes da equipe técnica	Taxa de ocupação	Fila da Central de Vagas (nº de adolescentes aguardando vaga) ⁸⁷
		(A)	(B)	(C)	(D)	(B/A %)	
Internação	Masculino						
	Feminino						
Semiliberdade	Masculino						
	Feminino						
Internação provisória	Masculino						
	Feminino						
Total	<i>Não se aplica</i>						

Fonte: Elaboração própria.

86 Essas datas e definições de competências dos atores serão aprofundadas a seguir na apresentação do fluxo de coleta e análise dos indicadores que comporão o Relatório Anual Nacional das Centrais de Vagas do Sistema Socioeducativo.

87 Para o indicador A, **número de vagas**, deverá ser computado o total de vagas existentes no sistema na data de referência, levando-se em consideração os parâmetros já discutidos neste manual (ver página 61 e seguintes). Para o indicador B, **ocupação**, deve-se contabilizar o número total de vagas ocupadas para cada tipo de medida e gênero.

Quanto aos **indicadores número de agentes socioeducativos e número de integrantes da equipe técnica**, deve-se somar o quantitativo de profissionais que atuam nas unidades. Caso haja profissionais que trabalhem em mais de uma unidade, computá-lo quantas vezes for necessário.

Para o indicador **taxa de ocupação**, dividir a ocupação (B) pelo número de vagas do sistema (A). Como se trata de percentual, multiplicar o resultado por 100.

Para o **cálculo da fila** de espera da CVS, contabilizar o número total de adolescentes que já receberam medida, mas aguardam pela liberação da vaga.

A Tabela 3 reproduz a lógica da anterior, mas está estratificada por unidade. **Trata-se de uma sugestão aos gestores e atores locais.** Nesse caso, as linhas da tabela são preenchidas com os dados referentes a cada uma das unidades, que devem ser nomeadas. Espera-se que a consolidação dessas informações auxilie o processo de mapeamento das demandas locais por vaga e, por conseguinte, evite distorções em sua distribuição, assegurando que os(as) adolescentes possam cumprir medidas socioeducativas o mais perto possível de sua família e comunidade.

Tabela 3: Ocupação, quantitativo de agentes socioeducativos e de integrantes da equipe técnica e fila de espera no sistema socioeducativo – por unidade (*sugestão aos atores locais*)

Nome da unidade (completar)	Tipo de atendimento socioeducativo ⁸⁸	Masculina, feminina ou mista	Número de vagas (A)	Ocupação (B)	Número de agentes socioeducativos (C)	Número de integrantes da equipe técnica (D)	Taxa de ocupação (B/A %)
Unidade 1							
Unidade 2							
Unidade 3							
...							
Média	<i>Não se aplica</i>	<i>Não se aplica</i>					

Fonte: Elaboração própria.

88 Se unidade de internação, internação provisória ou de semiliberdade.

Um dos princípios enunciados no ECA é a excepcionalidade das medidas socioeducativas que envolvam privação de liberdade. Nessa perspectiva, essas medidas devem ser evitadas, sendo indicadas apenas nos casos que envolvam atos infracionais graves ou reiterados. Assim, propõe-se o monitoramento da **composição dos atos infracionais** imputados a adolescentes nas UFs, para que seja possível avaliar se a racionalização da gestão de entrada dos sistemas socioeducativos, impulsionada pela implantação das CVS, contribui para evitar que adolescentes que não cometeram atos infracionais mediante violência ou grave ameaça sejam privados de liberdade.

Para tanto, será necessário o preenchimento na Tabela 4, em que as UFs listarão os dez atos infracionais que mais ensejaram medidas de restrição e privação de liberdade recepcionadas e atendidas pela CVS. Após a listagem dos atos infracionais mais comuns entre os(as) adolescentes, deve-se agrupar o quantitativo restante na coluna “Outros”. Importante ressaltar que a unidade de mensuração é o(a) adolescente⁸⁹ e não o ato infracional, de tal forma que, para cada adolescente, exista um ato infracional correspondente. Isso implica que mesmo que um indivíduo tenha cometido mais de um ato infracional no processo judicial que lhe fez estar privado de liberdade, deverá ser computado apenas o ato infracional de maior gravidade.

Tabela 4: Indicadores “Atos infracionais mais frequentes dentre os adolescentes privados ou restritos de liberdade”

Tipo de unidade atendimento socioeducativo	Gênero	Ato infracional 1	Ato infracional 2	Ato infracional 3	...	Outros
Internação	Masculino					
	Feminino					
Semiliberdade	Masculino					
	Feminino					
Internação provisória	Masculino					
	Feminino					
Total	<i>Não se aplica</i>					

Fonte: Elaboração própria.

89 Isso não significa violação da garantia de sigilo dos dados pessoais da/o adolescente. Apenas que a mensuração deve levar em conta o número de adolescentes e não o número de atos infracionais.

Ainda com relação ao princípio da excepcionalidade na aplicação de medidas socioeducativas, propõe-se a mensuração do indicador **percentual de adolescentes que cometeram atos infracionais graves**, conforme base de cálculo proposta na Tabela 5 a seguir. Deverão ser considerados os seguintes atos infracionais:

- (A) Atos infracionais contra a vida: homicídio simples (art. 121, caput) e homicídio qualificado/feminicídio (art. 121, §3º);
- (B) Atos infracionais de natureza sexual: estupro (art. 213) e estupro de vulnerável (art. 217);
- (C) Lesões corporais graves, em três níveis: lesões corporais graves (art. 129, §1º), gravíssimas (art. 129, §2º) e seguidas de morte (art. 129, §3º);
- (D) Atos infracionais de natureza patrimonial com violência: roubo (art. 157), roubo qualificado (art. 157, §2º) e roubo seguido de morte (art. 157, §3º).

Tabela 5: Indicador “Percentual de adolescentes que cometeram atos infracionais graves”

Tipo de atendimento socioeducativo	Gênero	Contra a vida (A)	Sexuais (B)	Lesão corporal grave (C)	Patrimônio com violência (D)	Indicador "Percentual de adolescentes que cometeram atos infracionais graves" [(A+B+C+D)/total de adolescentes] *100 ⁹⁰
Internação	Masculino					
	Feminino					
Semiliberdade	Masculino					
	Feminino					
Internação provisória	Masculino					
	Feminino					
Total	<i>Não se aplica</i>					

Fonte: Elaboração própria.

90 O indicador corresponde ao total de adolescentes cumprindo MSE por atos infracionais graves, dividido pelo número total de adolescentes naquele tipo de medida. Como se trata de percentual, multiplicar o resultado por 100. Como exemplo, o cálculo referente à primeira linha da tabela seria: soma dos(as) adolescentes do gênero masculino que cometeram ato infracional grave e que estão cumprindo medida de internação (A+B+C+D), dividido pelo universo total de adolescentes do gênero masculino cumprindo medida de internação.

Outro indicador a ser monitorado diz respeito ao princípio da brevidade na aplicação de medidas socioeducativas. Um dos problemas identificados em alguns contextos do sistema socioeducativo brasileiro é a aplicação de medidas socioeducativas muito longas⁹¹. Como um dos objetivos da implantação da CVS é evitar que isso aconteça, também será monitorado o tempo médio de duração na aplicação de medidas socioeducativas em cada tipo de unidade, conforme Tabela 6 a seguir:

Tabela 6: Indicador “Tempo médio (em dias) de acatamento em unidade socioeducativa”

Tipo de atendimento socioeducativo	Gênero	Tempo médio (em dias) de acatamento em unidade socioeducativa⁹²
Internação	Masculino	
	Feminino	
	Misto	
Semiliberdade	Masculino	
	Feminino	
	Misto	
Internação provisória	Masculino	
	Feminino	
	Misto	
Média do sistema	Masculino	
	Feminino	
	Misto	

Fonte: Elaboração própria.

91 Embora o relatório do CNMP tenha encontrado diferenças importantes entre os tempos médios de internação entre as unidades da federação.

92 Para o cálculo do indicador, deve-se somar o tempo de permanência de todos os adolescentes em cumprimento de MSE desligados ao longo do ano, até a data de referência; e dividir pelo número de adolescentes computados para cada tipo de medida e gênero. Para o cálculo da média do sistema, deve-se considerar o total de adolescentes desligados ao longo do ano, até a data de referência.

Sugere-se essa forma de organização da informação (agregada para o nível estadual ou distrital) para ser remetida para as instâncias nacionais. Contudo, é importante que o nível local mantenha a contabilização desses dados organizados por unidade socioeducativa, tendo em vista que se trata de informação necessária e relevante para a gestão do sistema da CVS.

Por fim, será monitorado indicador relativo ao princípio da convivência familiar e comunitária do(a) adolescente. Uma das dificuldades enfrentadas no sistema socioeducativo nacional é a dificuldade de assegurar a convivência familiar e comunitária de adolescentes que cumprem medida no meio fechado, sendo que a distância entre a unidade socioeducativa e a residência é uma das principais barreiras para assegurar que mantenham contato com a família. Nesse sentido, um dos objetivos da implantação da CVS é que os(as) adolescentes cumpram medida em unidades próximas de suas residências. O indicador proposto para mensurar o cumprimento desse objetivo é o **percentual de adolescentes que cumprem medida socioeducativa dentro das unidades administrativas (regionais) de suas residências**⁹³, conforme Tabela 7.

Tabela 7: Indicador “Percentual de adolescentes que cumprem medida dentro das unidades administrativas (regionais) de suas residências”

Tipo de unidade	Gênero	% de adolescentes que cumprem medida dentro das unidades administrativas (regionais) de suas residências ⁹⁴
Internação	Masculino	
	Feminino	
Semiliberdade	Masculino	
	Feminino	
Internação provisória	Masculino	
	Feminino	
Média do sistema	Não se aplica	

Fonte: Elaboração própria.

93 Para fins deste Manual denomina-se "regionais" as unidades geográficas que resultam da aplicação do critério de regionalização a ser definido na normativa da CVS.

94 Para o cálculo desse indicador, deve-se identificar todos os adolescentes que cumprem medida dentro das regionais onde residem e dividir pelo total de adolescentes para cada tipo de medida e gênero.

Para calcular a média do sistema, deve-se identificar todos os adolescentes que cumprem medida dentro das regionais onde residem e dividir pelo total de adolescentes.

5.2.3. Indicadores de resultado

Os indicadores de resultado dizem respeito aos efeitos esperados em relação à implantação das CVS e de intervenções correlatas propostas neste manual, com foco nos benefícios ao público-alvo do sistema socioeducativo, que são os(as) adolescentes em privação e restrição de liberdade. Espera-se, com a otimização na gestão das vagas, que o atendimento socioeducativo seja aprimorado de modo global. Logo, indicadores de resultado relacionar-se-ão a distintas dimensões do atendimento, quais sejam, acesso à justiça, atendimento multidisciplinar, escolarização, atividades de cultura, esporte e lazer, saúde, participação da família na medida, segurança, assistência material e alimentação, e infraestrutura.

No Anexo III, são apresentados um conjunto de indicadores de resultado, com respectiva descrição, fórmula de cálculo e periodicidade de coleta. Importante destacar que esses indicadores foram incorporados no manual em **caráter sugestivo**, de forma a impulsionar o monitoramento e avaliação do sistema socioeducativo nas UFs, a fim de que se possa avaliar os efeitos da implantação das CVS no atendimento socioeducativo prestado no país. **Portanto, tais dados, em razão de seu nível de detalhamento, não irão compor o monitoramento a ser realizado a nível nacional.**

Por fim, salientamos que indicadores são “termômetros” para analisar um fenômeno social; sua “piora” ao longo do tempo não deve ser vista como necessariamente problemática. Em uma perspectiva analítica, e não exclusivamente gerencial, o monitoramento de indicadores, para além da melhoria do desempenho, busca focar-se nos resultados (JANNUZZI, 2011; CLAD, 2010). Isso implica que o objetivo do monitoramento de indicadores, tal como o proposto, não é realizar uma espécie de controle ou auditoria, mas permitir uma melhor compreensão dos gargalos do sistema socioeducativo brasileiro e nortear políticas públicas para superá-las. Em síntese, produzir dados qualificados para monitorar a implantação da CVS e seus efeitos para o atendimento prestado é compreender como e em que medida o estabelecimento da ocupação taxativa das unidades socioeducativas contribui para a garantia da proteção e acesso a direitos aos adolescentes privados e restritos de liberdade.

5.3. O Relatório Qualitativo

Complementarmente ao Painel de Indicadores, propõe-se o Relatório Qualitativo como ferramenta para o monitoramento da CVS. Trata-se de instrumento destinado a possibilitar o acompanhamento dos dados e ofertar possibilidades de intervenção dos órgãos do Sistema de Justiça,

como o Conselho Nacional de Justiça⁹⁵ e Supremo Tribunal Federal (STF)⁹⁶, mas também sua utilização pelo(a) gestor(a) da unidade da federação e demais partes interessadas. O Relatório objetiva realizar e aprofundar o monitoramento, sobretudo quanto aos critérios de **relevância, eficácia e sustentabilidade**, ao longo do tempo, dos serviços da CVS. Além disso, visa contribuir para a identificação de iniciativas que promovam o alcance dos objetivos da intervenção no nível nacional e verificar o cumprimento dos ditames da decisão de mérito do HC 143.988 e das disposições do art. 16 da Resolução CNJ nº 367/2021.

O Relatório Qualitativo deve se iniciar apresentando uma **análise descritiva dos indicadores de processo e produto** anteriormente propostos. Sugere-se avaliar a informação descrita pelo indicador com relação ao objetivo proposto pela intervenção. Deve-se estar atento ao fato de que os indicadores propostos representam medidas de quantidade, qualidade e tempo. Assim, sua consolidação pode se dar a partir de gráficos e tabelas, que poderão indicar, além da medida em si, **percentual de avanço de cada item; percentual geral; níveis de alcance (baixo, moderado e alto)**, etc.

Após a compilação de indicadores, passa-se à **descrição das questões qualitativas, que aprofundam dimensões relativas ao desempenho** das UFs na implementação do modelo das CVS. Assim, as questões abaixo visam acompanhar e aprimorar a gestão da intervenção (políticas públicas baseadas em evidência), bem como apoiar o monitoramento por parte do CNJ. As respostas devem conter a fundamentação para as opções assinaladas nos **indicadores de processo e produto** apresentados anteriormente.

Para o caso do **grau de implantação** (ver Quadro 5 abaixo), deverá ser anexado junto aos dados enviados o Relatório Qualitativo, explicando o processo de implantação da CVS, bem como as dificuldades enfrentadas e boas experiências que possam servir de apoio para outras UFs. **Caso a UF não tenha iniciado tratativas para implantar a CVS, sugere-se informar quais iniciativas estão sendo tomadas para o atendimento do princípio do *numerus clausus*.**

95 No âmbito do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) as atividades de monitoramento e fiscalização das unidades prisionais e socioeducativas e suas atividades ficam a cargo do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF), criado por meio da Lei 12.106, de 2 de dezembro de 2009.

96 Destaque-se que a decisão de mérito do HC 143.988 do Supremo Tribunal Federal determinou a criação de um Observatório Judicial para acompanhar os efeitos da decisão do HC.

Quadro 5. Análise qualitativa do progresso do projeto quanto aos *Processos*

A. Grau de implantação da Central de Vagas	
1.1. Em que medida as Centrais de Vagas estão estruturadas em sua UF?	
1.2. Indicar pontos positivos e negativos na implantação da Central de Vagas em sua UF.	
1.3. Explicar ou detalhar as intervenções requeridas para evolução do grau de implantação da Central de Vagas em sua UF (caso a UF não tenha iniciado tratativas para implantar a CVS, sugere-se informar quais iniciativas estão sendo tomadas para o atendimento do princípio do <i>numerus clausus</i>).	
1.4. Detalhar as ações planejadas que não foram executadas ou tiveram problemas de implementação. Listar e descrever, de forma sucinta, o que causou o atraso ou o problema, identificando os limites encontrados (recursos físicos, tecnológicos, humanos e outros).	
1.5. Descrever que medida foi tomada para resolver o problema identificado. Descrever a necessidade de ajuste ou substituição da(s) ação(ões) mencionadas no item anterior.	
1.6. Lições aprendidas e recomendações: oportunidades, limitações, lições aprendidas e recomendações para a execução no “semestre” seguinte. Destacar boas práticas que podem ser replicadas ou compartilhadas. Recomendações no nível operacional e estratégico, identificando áreas de melhoria (que tiveram problemas de implementação, ajustes etc.).	
1.7. Anexar documentos comprobatórios do grau de implantação da Central de Vagas em sua UF.	
B. Indicadores de processo - boas práticas	
Indicadores	Em que medida essa boa prática foi/está sendo realizada em sua UF (anexar documentos comprobatórios)
Realização de Diagnóstico	
Participação da sociedade civil no GT	
Deliberação de critérios de priorização pelo GT	
Normativa conjunta	
Critérios objetivos explicitados em normativa	
Sistema informatizado	
Encaminhamento de informações às partes interessadas	
Publicização de painel de indicadores	
Realização de audiências concentradas	

Quadro 6. Análise qualitativa do progresso do projeto quanto aos *Produtos*

Indicadores/dados	Explicar dificuldades encontradas no monitoramento desses indicadores / dados
Ocupação, quantitativo de agentes socioeducativos e de integrantes da equipe técnica e fila de espera no sistema socioeducativo	
Ocupação, quantitativo de agentes socioeducativos e de integrantes da equipe técnica e fila de espera no sistema socioeducativo – por unidade	
Atos infracionais mais frequentes dentre os(as) adolescentes privados(as) de liberdade	
Base de cálculo para indicador “Percentual de adolescentes que cometeram atos infracionais graves” (Quadro 5)	
Tempo médio (em dias) de acautelamento em unidade socioeducativa	
Percentual de adolescentes que cumprem medida dentro das unidades administrativas (regionais) de suas residências	

5.4. A Metodologia de monitoramento da Central de Vagas e o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF)

O art. 16 da Resolução CNJ nº 367/2021 dispõe que caberá ao Poder Judiciário cooperativamente com o Poder Executivo, produzir dados, pesquisas, relatórios e estatísticas referentes à gestão de vagas dos sistemas estaduais de atendimento socioeducativo, sendo de competência do DMF/CNJ sistematizar e disponibilizar os dados constantes dos cadastros e sistemas sob sua responsabilidade. Na mesma linha, a decisão de mérito do HC 143.988 dispõe sobre a necessidade de acompanhamento do percentual de ocupação das unidades socioeducativas, vedada sua lotação. O STF ainda determinou, no referido Acórdão, **a criação de um Observatório Judicial** para acompanhar os **efeitos** da decisão do HC. Em especial, estabeleceu o acompanhamento de dados estatísticos sobre o cumprimento das medidas estabelecidas e o percentual de lotação das unidades de internação provisória, internação e semiliberdade.

Tais indicadores devem então ser coletados no âmbito das UFs e farão parte de relatórios produzidos em nível nacional, que serão sistematizados e monitorados pelo Departamento de Mo-

monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF/CNJ).

O DMF⁹⁷ é o setor do CNJ responsável por iniciativas que visam ao aperfeiçoamento do sistema carcerário e de execução de medidas socioeducativas. Já no âmbito das UFs, os Grupos de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e Socioeducativo (GMFs) são estruturas internas aos Tribunais de Justiça e dos Tribunais Regionais Federais que têm como atribuição, entre outras, o monitoramento e fiscalização do sistema carcerário e do sistema de execução de medidas socioeducativas nesse âmbito⁹⁸. Assim, tanto o DMF quanto os GMFs (ou as respectivas Coordenadorias de Infância e Juventude – CIJ, a depender da organização judiciária local) têm papel fundamental na execução das políticas judiciárias relativas ao sistema socioeducativo.

Dadas suas competências e as definições da Resolução CNJ nº 367/2021, propõe-se que o DMF produza um **relatório anual**, de divulgação ampla, a partir das informações encaminhadas pelas UFs, por meio dos GMFs e/ou CIJs. Inicialmente, tal relatório conterá, pelo menos, um Painel com alguns dos indicadores apresentados no ponto 5.2. No entanto, caso haja capacidade técnica, poderão ser introduzidos outros indicadores propostos no referido ponto 5.2 e, também, dados do Relatório Qualitativo apresentado no ponto 5.3⁹⁹. Logo, o **Relatório Anual Nacional das Centrais de Vagas do Sistema Socioeducativo** poderá trazer as informações compiladas das CVS estaduais, com análise comparativa por UF e/ou região, boas práticas adotadas no nível local, entre outras informações que possam servir de aprendizado para as demais experiências.

Destaca-se que, para além dos indicadores propostos neste capítulo, o relatório também poderá tomar como referência, subsidiariamente, informações oriundas do **Cadastro Nacional de Inspeções em Unidades e Programas Socioeducativos (CNIUPS)**¹⁰⁰. O CNIUPS é uma ferramenta de mo-

97 O Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF) foi criado por meio da Lei 12.106, de 2 de dezembro de 2009. O art. 1º da Lei apresenta suas competências.

98 A Resolução CNJ nº 96/2009 criou os GMFs no âmbito dos Tribunais de Justiça. Posteriormente, a Resolução CNJ nº 214/2015 promoveu o fortalecimento e a consolidação de seu escopo de atuação, visando uma capilarização eficiente das atividades do DMF. Contudo, é importante lembrar que alguns Tribunais de Justiça já haviam criado, anteriormente à instituição do GMF, as Coordenadorias de Infância e Juventude, também com a incumbência de fiscalizar e monitorar o sistema socioeducativo. Logo, em algumas unidades federativas, essa atividade de acompanhamento e fiscalização do atendimento socioeducativo é realizada pelas Coordenadorias de Infância e Juventude (CIJ), enquanto em alguns Tribunais esta competência é realizada de forma colegiada entre ambos, GMF e CIJ.

99 O Relatório Anual Nacional das Centrais de Vagas do Sistema Socioeducativo deve conter, minimamente, os indicadores de produtos indicados nas tabelas 2, 4, 5 e 7. No entanto, caso seja possível, e a partir da ampliação da capacidade técnica do DMF, poderão ser considerados para subsidiar o mencionado relatório, também, os outros indicadores propostos nas demais tabelas do ponto 5.2, bem como os dados do Relatório Qualitativo apresentado no item 5.3, a fim de se produzir informações mais qualificadas sobre as CVS.

100 O CNIUPS é um cadastro nacional desenvolvido pelo CNJ que objetiva estabelecer parâmetros nacionais para a uniformização dos procedimentos de inspeções judiciais das unidades socioeducativas do meio fechado e semiliberdade, e Programas do meio aberto que compõem o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo. Sua criação se justifica por meio da Resolução nº 77/2009 do CNJ, alterada pela Resolução nº 326/2020 CNJ, que dispõe em seu art. 1º sobre a obrigação dos juizes das Varas da Infância e da Juventude de realizarem pessoalmente as inspeções judiciais nos programas para cumprimento de medidas socioeducativas. Segundo a norma, as inspeções nas unidades de internação e semiliberdade devem ser realizadas bimestralmente, enquanto os programas de medidas socioeducativas em meio aberto devem ser fiscalizados semestralmente.

monitoramento das inspeções periódicas das unidades socioeducativas e abrange dados como índice de ocupação, infraestrutura, assistência material e alimentação, saúde, educação escolar e profissionalização, convivência familiar e comunitária, atividades realizadas pelos adolescentes, acesso à justiça, integridade física dos(as) adolescentes e segurança das unidades socioeducativas. Espera-se que, com a criação das CVS, o aprimoramento da gestão de vagas possa impactar positivamente nessas searas do atendimento. Logo, a utilização dos indicadores do CNIUPS pode apoiar a análise acerca dos efeitos da CVS no aprimoramento da qualidade do atendimento socioeducativo¹⁰¹.

Por fim, é importante mencionar que o artigo 43, inc. XIII, do Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça¹⁰², e a Portaria CNJ nº 109/2019 tratam do acompanhamento das resoluções e preveem a classe processual denominada “Acompanhamento de Cumprimento de Decisão” (Cumprdec). Dessa forma, destaca-se a possibilidade de o acompanhamento do cumprimento da Resolução CNJ nº 367/2021 se dar por meio do Cumprdec, sem prejuízo de outras medidas ou ações que se mostrem adequadas. A seguir será apresentado fluxo de coleta e tratamento das informações voltado ao acompanhamento da implementação da Resolução CNJ nº 367/2021, bem como ao monitoramento dos resultados da implantação do serviço da Central de Vagas nas UFs.

Fluxo de coleta e tratamento das informações:

Conforme apresentado, caberá ao DMF/CNJ produzir e publicizar dados referentes à gestão de vagas dos sistemas socioeducativos, por meio da publicação do **Relatório Anual Nacional das Centrais de Vagas do Sistema Socioeducativo**. Neste sentido, essas informações deverão ser solicitadas aos Tribunais de Justiça, por meio dos GMF/CIJ que, por sua vez e sendo o caso, solicitarão as informações aos atores locais¹⁰³.

As informações a serem coletadas pelo DMF/CNJ e solicitadas ao GMF/CIJ, compreendem, pelo menos, um **Painel de Indicadores** (indicadores de processo e produto¹⁰⁴ apresentados nas tabelas 2, 4, 5 e 7 deste manual)¹⁰⁵. No intuito de estabelecer uma padronização de coleta de dados e capacidade comparativa, é necessário estabelecer um período fixo de coleta dessas informações.

101 O CNIUPS, de monitoramento contínuo pelas UFs, é um dispositivo que envolve outras frentes de atuação do DMF, extrapolando a temática das CVS. Por esse motivo, ele não será aprofundado por este manual, focado nos indicadores de monitoramento que tratam especificamente das CVS.

102 A última atualização da normativa foi dada pela Resolução CNJ 364, de 12 de janeiro de 2021.

103 Essas informações são produzidas pelas políticas estaduais de atendimento socioeducativo e deverão, portanto, ser solicitadas às gestões estaduais, principalmente, às Centrais de Vagas Socioeducativas.

104 Os indicadores de processo foram apresentados no item 5.2.1 e os de produto no item 5.2.2 deste manual.

105 Como já apontado neste manual, o Relatório Anual poderá conter, também, outros indicadores elencados no ponto 5.2, bem como o detalhamento de informações apresentadas no Relatório Qualitativo (ponto 5.3).

Deste modo, sugere-se que os indicadores sejam solicitados aos Tribunais de Justiça **no mês de novembro de cada ano.**

Para o encaminhamento das informações, o GMF e a CIJ deverão considerar, para a produção e tabulação das informações, dados da CVS e do atendimento socioeducativo relativos **ao dia 30 de novembro do ano de referência**¹⁰⁶. Recebida a demanda do DMF/CNJ, sugere-se que os Tribunais de Justiça tenham o prazo **de até 15 de janeiro do exercício seguinte**, do mesmo ano, para responder e encaminhar as informações solicitadas pelo Conselho Nacional de Justiça.

Com base nesses dados, assim como naqueles constantes no CNIUPS, o DMF/CNJ irá sistematizar as informações compiladas das CVS estaduais e produzir o **Relatório Anual Nacional das Centrais de Vagas do Sistema Socioeducativo**. A Figura 10 sintetiza os fluxos de solicitação e encaminhamento das informações:

Figura 10: Fluxo de Monitoramento das Centrais de Vagas

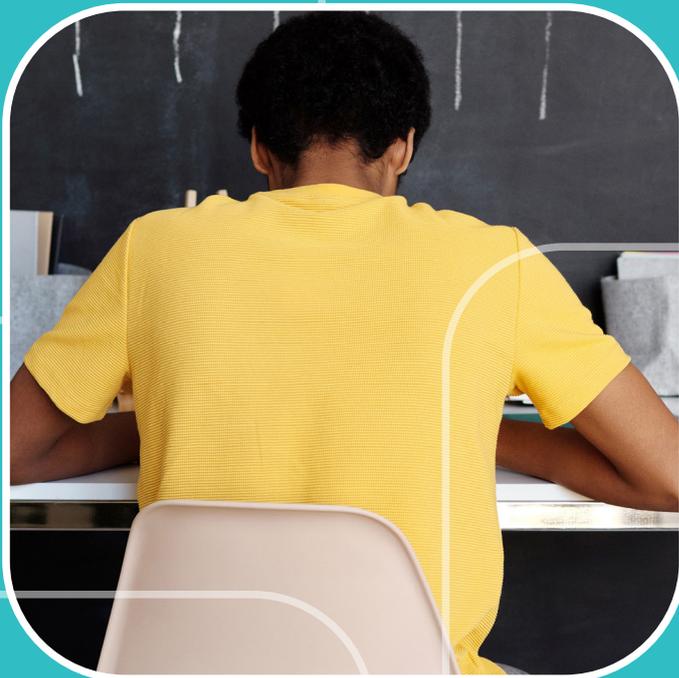
Etapa 1: novembro - DMF/CNJ disponibiliza/encaminha formulário padrão com indicadores de monitoramento da Central de Vagas do Sistema Socioeducativo aos Tribunais de Justiça estaduais (GMF ou CIJ), para preenchimento e retorno até **15 de janeiro do exercício seguinte**.

Etapa 2: DMF/CNJ compila as informações em Relatório Anual Nacional das Centrais de Vagas do Sistema Socioeducativo, o qual será publicado eletronicamente, munindo de informações atores como o STF (Observatório) e público externo.

Fonte: elaboração própria.

Por fim, é importante evocar **os arts. 17 e 247 do ECA, que garantem o sigilo dos dados sobre a identidade do(a) adolescente**, especificamente daqueles(as) em cumprimento de MSE. Assim, destaca-se que os dados a serem coletados pela metodologia sugerida neste manual devem possuir caráter agregado e geral, não podendo gerar possibilidade de individualização.

¹⁰⁶ A escolha dessa data tem em vista evitar a coleta no mês de dezembro, em que ocorrem eventuais oscilações no quadro de ocupação das unidades socioeducativas, causadas por dinâmicas típicas do final do ano, podendo interferir nas informações auferidas.



6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste manual, retomou-se a Política da Infância e Adolescência no Brasil, focando na seara infracional e no Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo. Debateu-se, de maneira geral, como a garantia de direitos dos(as) adolescentes autores de ato infracional privados e restritos de liberdade perpassa, necessariamente, pela observância dos princípios da brevidade e excepcionalidade da medida socioeducativa, da dignidade da pessoa humana e pelo atendimento socioeducativo de qualidade.

O ECA e a Lei do Sinase (Lei nº 12.594/2012), em específico, regulamentam a execução das medidas socioeducativas, estabelecem um conjunto de princípios e regras às quais deve estar submetido o cumprimento das medidas, relativas à estrutura da unidade de internação e semiliberdade; à qualificação de seus dirigentes e às responsabilidades de gestores, operadores e entidades de atendimento.

Viu-se, no entanto, que há inequívocas dificuldades e problemas relacionados à efetiva implementação da política socioeducativa no país. Os dados coletados por diversas pesquisas e levantamentos evidenciam que a superlotação gerou um estado de ilegalidade, engendrando situações de graves e persistentes violações de direitos e o impedimento do adequado cumprimento e alcance dos objetivos da medida socioeducativa.

A decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no HC 143.988, em 25 de agosto de 2020, trouxe novas possibilidades de intervenção sobre a questão, constituindo, com efeito, um importante precedente em favor da implementação do princípio da capacidade taxativa no Brasil. O ministro Gilmar Mendes, em seu voto, apontou que o "estado de coisas inconstitucional" poderia ser estendido para o sistema socioeducativo. Na decisão de mérito a aplicação do princípio *numerus clausus* para o âmbito do socioeducativo, vedou a superlotação das unidades e determinou a adoção de medidas para efetivá-la, incluindo a criação de estratégia para a gestão das vagas do sistema. A imposição do *numerus clausus* decorreu, também, da responsabilidade tanto do Poder Judiciário quanto do Poder Executivo no sentido de zelar pelo correto cumprimento da MSE, impedindo práticas que atentem contra os direitos humanos das e dos(as) adolescentes em cumprimento de medida de privação ou restrição de liberdade.

Dentre o conjunto de intervenções possíveis e necessárias para a operacionalização da decisão do HC, a ferramenta enfocada neste manual é a Central de Vagas do Socioeducativo. Baseada na perspectiva de racionalização da medida de privação e restrição de liberdade, tal como prevista nas normativas nacionais e internacionais, argumenta-se que o modelo implica na criação de um novo sistema organizacional. Demanda a instituição de critérios objetivos e transparentes para a entrada de novos(as) adolescentes nas unidades, o estabelecimento de lista de espera com base na priori-

zação de casos, além de outros procedimentos para efetivar os fluxos de entrada e saída do sistema, de modo a garantir a estabilidade ou redução da ocupação. É, portanto, uma estratégia de gestão do sistema socioeducativo e não se trata de medida única para conter a superlotação, estando sua efetivação condicionada ao recurso de outras medidas.

Busca-se mostrar que, no modelo da Central de Vagas, há ganhos de efetividade e transparência na gestão das vagas feita pelo Poder Executivo, por meio da instituição de um procedimento que tem por finalidade atender aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, publicidade e eficiência. A gestão de vagas habitual, já adotada em vários estados, tem se restringido à adoção de procedimentos protocolares para análise e resposta dos pedidos de vagas, advindos do Poder Judiciário, mas sem a preocupação com o controle específico da lotação das USE.

Nesse cenário, a Resolução CNJ nº 367, publicada em 19 de janeiro de 2021, dispôs sobre as diretrizes e normas gerais para a criação da Central de Vagas do sistema estadual de atendimento socioeducativo no âmbito do poder judiciário. Neste manual, a resolução é apresentada de maneira detalhada, com o objetivo de orientar magistradas e magistrados a colaborarem com os atores do SGD na criação, implementação e execução do serviço da Central de Vagas nas unidades da federação. Tanto no sentido de aprimorar iniciativas já existentes quanto apoiar o processo de implantação onde ainda não foram instituídas.

A análise dos casos concretos onde a CVS já se consolidou salientam os benefícios gerados em termos de redução de discricionariedade, efetividade e uniformidade da prestação jurisdicional. Resguardando e garantindo os direitos fundamentais dos(as) adolescentes em privação de liberdade e mantendo o equilíbrio do sistema socioeducativo, nos termos fixados pelo STF, engendraram, especificamente, uma articulação mais qualificada entre o sistema de justiça e a gestão do sistema socioeducativo; a prestação do atendimento socioeducativo vinculada à sua capacidade operacional, por meio da reorganização das vagas; a redução ou eliminação da fila de espera; o reconhecimento da reorganização das vagas do sistema socioeducativo e, em sendo o caso, a fática necessidade de criação de novas vagas; a qualificação do fluxo de transferências entre unidades; uma maior observância do princípio da convivência familiar e comunitária; o aprimoramento da regionalização do atendimento socioeducativo e da governança da gestão de vagas no estado; a qualificação da porta de saída do sistema, entre outros. A análise dos casos concretos também evidenciou a potencialidade do modelo da Central de Vagas para ser adaptado para diferentes contextos.

Com efeito, defende-se que a efetivação do serviço apenas se torna possível a partir do trabalho articulado e consensual entre os atores do sistema de justiça e poderes executivos locais. Igualmente colaborativo deve ser o processo de monitoramento e fiscalização da implementação e resultados da Central de Vagas.

A esse respeito, o Supremo Tribunal Federal determinou, na decisão supracitada, a criação de um Observatório Judicial para acompanhar seus efeitos, especialmente no que se refere à criação de

dados e informações sobre o cumprimento das medidas estabelecidas e da vedação de lotação das unidades socioeducativas.

A aplicação do modelo da Central de Vagas, por si só, demanda a produção de dados consistentes sobre o perfil dos(as) adolescentes e sobre as características do sistema socioeducativo estadual, que possibilitarão a gestão racionalizada das vagas e a consolidação de uma estratégia de execução desse serviço baseada em evidências. Em vista disso, o presente manual trouxe também uma proposta de metodologia para ser construída entre Poder Judiciário e Executivo, que serve tanto ao monitoramento da implementação e operacionalização da Central de Vagas no âmbito local, quanto para a geração de informações que permitirão seu acompanhamento no âmbito nacional pelo CNJ e STF, acompanhando os efeitos da decisão do HC 143.988.

No âmbito do socioeducativo brasileiro, busca-se mostrar que ações focadas na produção de dados e informações de qualidade, assim como a criação de ferramentas voltadas ao aprimoramento da gestão do sistema e a racionalização da ocupação das vagas, sobretudo no meio fechado, são urgentes e imprescindíveis. Visam reverter o quadro alarmante, estrutural e sistêmico que atinge o socioeducativo brasileiro. Espera-se, com este manual, apoiar a efetivação dessas ações concretas para alterar esse cenário tão desafiador.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **Panorama da execução dos programas socioeducativos de internação e semiliberdade nos estados brasileiros**. Brasília: CNMP, 2019b. Disponível em: https://cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/LIVRO_PROGRAMAS_SOCIOEDUCATIVOS_WEB.pdf. Acesso: 24 mai. 2021.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso: 24 mai. 2021.
- BRASIL. **Lei Federal nº 8.069**, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso: 24 mai. 2021.
- BRASIL. **Lei Federal nº 12.594**, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12594.htm. Acesso: 24 mai. 2021.
- BRASIL. **Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT)**. Relatório Bianual (2018 - 2019) / Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT). Adriana Raquel Ferreira Costa, Daniel Caldeira de Melo, Luís Gustavo Magnata Silva (org.). 191 p. Disponível em: <https://mnpctbrasil.files.wordpress.com/2021/02/relatorio-bianual-2018-2019-mnpct.pdf>. Acesso: 24 mai. 2021.
- BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Levantamento Anual Sinase 2017**. Brasília: Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, 2019a. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/crianca-e-adolescente/LevantamentoAnualdoSINASE2017.pdf>. Acesso: 24 mai. 2021.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Caderno de Estudos do Curso em Conceitos e Instrumentos para o Monitoramento de Programas**. Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2014.

- BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos (MDH). **Levantamento Anual Sinase 2016**. Brasília: Ministério dos Direitos Humanos (MDH), 2018. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/crianca-e-adolescente/Levantamento_2016Final.pdf. Acesso: 24 mai. 2021.
- BRASIL. **Pesquisa de Avaliação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo**. MMFDH, Pnud, URGS, Cegov. Brasília / Porto Alegre, 2020. Disponível em: https://www.ufrgs.br/cegov/files/pub_151.pdf. Acesso: 24 mai. 2021.
- BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos (SDH). **Levantamento Anual Sinase 2013**. Privação e Restrição de Liberdade. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos (SDH), 2015. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/crianca-e-adolescente/Levantamento_2013_junho2015_Verso_RestrioePrivaodeLiberdade.pdf. Acesso: 24 mai. 2021.
- BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos (SDH). **Levantamento Nacional de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei 2010**. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos (SDH), 2011. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/crianca-e-adolescente/SinaseLevantamento2010.pdf>. Acesso: 24 mai. 2021.
- BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH). **Levantamento Nacional do Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei – 2009**. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2010. Disponível em: https://www.mprs.mp.br/media/areas/infancia/arquivos/levantamento_socioeducativo2010.pdf. Acesso: 24 abr. 2021.
- BUGNON, Géraldine; DUPREZ, Dominique. **Dilemas**: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, Rio de Janeiro, v. n. 7, p.143-179, jan./fev./mar. 2010.
- CLAD. **Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI**. Santo Domingo, República Dominicana, 2010.
- CONANDA. **Resolução nº 46 de 1996**. Regulamenta a execução da medida socioeducativa de internação prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8.069/90. Disponível em: <https://www legisweb.com.br/legislacao/?id=95825>

CONANDA. **Resolução nº 119 de 2006**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo e dá outras providências. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=104396>

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Formulário para Monitoramento da Recomendação 62/CNJ** – Relatório 1 / Conselho Nacional de Justiça – Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/07/Relat_Form_Monitoramento_Rec62_1307.pdf. Acesso: 24 mai. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Reentradas e reiterações infracionais: um olhar sobre os sistemas socioeducativo e prisional brasileiros**. Brasília: CNJ, 2019. Disponível: <https://www.conjur.com.br/dl/panorama-reentradas-sistema.pdf>. Acesso: 24 mai. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução CNJ nº 165**, de 16 de novembro de 2012. Dispõe sobre normas gerais para o atendimento, pelo Poder Judiciário, ao adolescente em conflito com a lei no âmbito na internação provisória e do cumprimento das medidas socioeducativas. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/1640#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20normas%20gerais%20para,%20cumprimento%20das%20medidas%20socioeducativas>. Acesso: 24 mai. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução CNJ nº 214**, de 15 de dezembro de 2015. Dispõe sobre a organização e o funcionamento dos Grupos de Monitoramento e Fiscalização (GMF) nos Tribunais de Justiça dos Estados, do Distrito Federal dos Territórios e nos Tribunais Regionais Federais. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2237>. Acesso: 24 mai. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução CNJ nº 367**, de 19 de janeiro de 2021. Dispõe sobre diretrizes e normas gerais para a criação da Central de Vagas no Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo, no âmbito do Poder Judiciário. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3679#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20diretrizes%20e%20normas,%20no%20%C3%A2mbito%20do%20Poder%20Judici%C3%A1rio.&text=DJe%2FCNJ%20n%C2%BA%2017%2F2021,5%2D9>. Acesso: 24 mai. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução CNJ nº 368**, de 20 de janeiro de 2021. Altera a Resolução CNJ nº 214/2015, que dispõe sobre a organização e o funcionamento dos Grupos de Monitoramento e Fiscalização (GMF) nos Tribunais de Justiça dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios e nos Tribunais Regionais Federais, e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3680#:~:text=1%C2%BA%20Os%20Tribunais%20Regionais%20Federais,e%20Fiscaliza%C3%A7%C3%A3o%20do%20Sistema%20Carcer%C3%A1rio.&text=II%20%E2%80%93%20equipe%20multiprofissional%2C%20compreendendo%20profissionais,educa%C3%A7%C3%A3o%20e%20de%20assist%C3%Aancia%20social.&text=Art.,-3%C2%BA%20%20artigo>. Acesso: 20 mai. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução CNJ nº 369**, de 19 de janeiro de 2021. Estabelece procedimentos e diretrizes para a substituição da privação de liberdade de gestantes, mães, pais e responsáveis por crianças e pessoas com deficiência, nos termos dos arts. 318 e 318-A do Código de Processo Penal, e em cumprimento às ordens coletivas de habeas corpus concedidas pela 2ª Turma do Supremo Tribunal Federal nos HCs no 143.641/SP e no 165.704/DF. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original22125020210125600f4262ef03f.pdf>. Acesso: 24 mai. 2021.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Relatório da Infância e Juventude - Resolução n. 67/2011**: Um olhar mais atento às unidades de internação e semiliberdade para adolescentes. Brasília; CNMP, 2013. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Destaques/Publicacoes/Relat%C3%B3rio_Interna%C3%A7%C3%A3o.PDF. Acesso: 24 mai. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Regras de Mandela: regras mínimas padrão das Nações Unidas para o tratamento de presos**. Brasília: CNJ, 2016.

CONVENÇÃO SOBRE OS DIREITOS DA CRIANÇA. Adotada pela **Resolução n.º L. 44 (XLIV)** da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 20 de novembro de 1989 e ratificada pelo Brasil em 20 de setembro de 1990.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Assunto da Unidade de Internação Socioeducativa em relação ao Brasil**. Resolução de 15 de novembro de 2017. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/socioeducativa_se_10_por.pdf. Acesso: 20 mai. 2021.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Relatório de Violações de Direitos Humanos no Sistema Prisional do Espírito Santo**. 2011.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Situação dos direitos humanos no Brasil.** Relatório, 2021. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brasil2021-pt.pdf>. Acesso: 24 mai. 2021.

DEASE-PR – Departamento de Atendimento Socioeducativo da Secretaria de Justiça, Trabalho e Direitos Humanos do Estado do Paraná. A gestão de vagas do sistema socioeducativo do estado do Paraná - Apresentação. **Seminário Central de Vagas no Sistema Socioeducativo.** CNJ / Pnud, 10 de março de 2021.

DEASE-SC - Departamento de Administração Socioeducativa da Secretaria de Estado de Administração Prisional e Socioeducativo de Santa Catarina. Cenários em Santa Catarina sobre a demanda de vagas de semiliberdade e internação – Apresentação. **Seminário Central de Vagas no Sistema Socioeducativo.** CNJ / Pnud, 10 de março de 2021.

FERRAJOLI, Luigi. **II paradigma garantista.** Filosofia e critica del diritto penale. Editoriale Scientifica; Milão, 2016.

IPEA. **Adolescentes em conflito com a lei:** situação do atendimento institucional no Brasil. Brasília: Ministério do Planejamento, orçamento e gestão, 2003. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0979.pdf. Acesso: 24 mai. 2021.

JANNUZZI, P. de M. **Monitoramento Analítico como Ferramenta para Aprimoramento da Gestão de Programas Sociais.** In: Revista da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação. Brasília/DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, n. 11, p. 36-63, 2011.

MATIAS *et alii*, 2019. **O fogo de Prometeu e o HC coletivo que reconheceu a tese dos 119% em unidades socioeducativas no Brasil.** Associação Nacional dos Defensores Públicos, 2019. Disponível em: https://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/42577/O_FOGO_DE_PROMETEU_E_O_HC_COLETIVO_QUE_RECONHECEU_A_TESE_DOS_119_EM_UNIDADES_SOCIOEDUCATIVAS_NO_BRASIL.pdf. Acesso: 24 mai. 2021.

MÉNDEZ, Emílio García. **Evolución histórica del derecho de la infancia:** ¿Por que una historia de los derechos de la infancia? In: ILANUD; ABMP; SEDH; UNFPA (Org.). Justiça, adolescente e ato infracional: socioeducação e responsabilização. São Paulo: ILANUD, 2006. 592 p.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Regras das Nações Unidas para a proteção de jovens privados de liberdade** (Regras de Havana). Adotadas pela Assembleia Geral das Nações Unidas na sua resolução 45/113, de 14 de dezembro de 1990. Acesso: 20 abr. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Regras mínimas das Nações Unidas para a administração da justiça de menores** (Regras de Beijing). Adotadas pela Assembleia Geral das Nações Unidas na sua resolução 40/33, de 29 de novembro de 1985. Disponível em: <https://www.social.go.gov.br/files/institucional/Sinase-RegrasdeBeijing.pdf>. Acesso: 24 mai. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Regras das Nações Unidas para o Tratamento de Mulheres Presas e Medidas não Privativas de Liberdade para Mulheres Infratoras (Regras de Bangkok)**. Adotadas por meio da Resolução 2010/16 de 22 de julho de 2010, o Conselho Econômico e Social. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/cd8bc11ffdc397c32eecd40afbb74.pdf>

PEREIRA JÚNIOR, Marcus Vinícius e CATAFESTA, Cláudia. O Poder Judiciário e a Central de Vagas no Sistema Socioeducativo”. **Revista Eletrônica do CNJ**, vol. 5, n. 1, jan/jun. 2021.

ROIG, Rodrigo. **Execução Penal** – Teoria Crítica. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

ROIG, Rodrigo Duque Estrada. **Um princípio para a execução penal: numerus clausus**. Publicação do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, no 15 - janeiro/abril de 2014 - pp. 104-120.

SARAIVA, João Batista Costa. A idade e as razões: não ao rebaixamento da imputabilidade penal. In: SARAIVA, João Batista; KOERNER JÚNIOR, Rolf, VOLPI, Mário (Org.). **Adolescentes privados de liberdade: a normativa nacional e internacional & reflexões acerca da responsabilidade penal**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

SARAIVA, João Batista Costa. A medida do tempo: considerações sobre o princípio da brevidade. In: IMURA, Carolina Proietti; MACIEL, Elaine Rocha (Org.). **Medidas Socioeducativas: contribuições para a prática**. Minas Gerais: FAPI, 2012. 234 p.

SARAIVA, João Batista Costa. **Compêndio de Direito Penal Juvenil: adolescente e ato infracional** 3.ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

SECRETÁRIA ESPECIAL DE DIREITOS HUMANOS Especial dos Direitos Humanos. Brasília-DF: CONANDA, 2006. Disponível em: <http://www.conselhodacrianca.al.gov.br/sala-de-imprensa/publicacoes/sinase.pdf>. Acesso: 24 mai. 2021.

SOUSA, Marconi Fernandes. **Conceitos básicos em monitoramento e avaliação**. Apresentação. ENAP, MPOG, INEP, MEC; Brasília, 2013.

SOUZA, Daniela Gomes. **Arquitetura socioeducativa. Os espaços de internação para adolescentes em conflito com a lei: mudanças ocorridas até o SINASE e a sua repercussão na arquitetura**. Revista Arquitectos. Abril, 2011.

SPOSATO, KARYNA BATISTA. Desafíos duraderos en la legislación brasileña de responsabilidad de menores de edad: un estudio crítico a la luz de los 18 años de vigencia y del modelo español. In: **Revista Justicia y Derechos del Niño**. Santa Fe de Bogotá, UNICEF, n. 10, p. 113 - 133, sep. 2008.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Habeas Corpus N. 143.988/ES - ESPÍRITO SANTO**. Acórdão – inteiro teor. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, 24/08/2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753732203>. Acesso: 20 abr. 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Suspensão de Liminar (SL 823)**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, 24/03/2015.

VALOIS, Luis Carlos. **Processo de Execução Penal e o estado de coisas inconstitucional**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019.

VOLPI, Mário. O princípio da “pessoa em desenvolvimento” como definidor de oportunidades para a ação do Estado na vida dos adolescentes autores de atos infracionais. In: IMURA, Carolina Proietti; MACIEL, Elaine Rocha (Org.). **Medidas Socioeducativas: contribuições para a prática**. Minas Gerais: FAPI, 2012. 234 p.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. **Manual de Direito Penal Brasileiro**. 9ª edição revista e atualizada. São Paulo, SP. Editora Revista dos Tribunais, 2011.

ANEXO I

Modelo de planilha com ordenação da lista de espera e cálculo da pontuação (adaptado do modelo do Paraná).

Posição na fila	Número do prontuário	Gênero	Município de residência	Tipo de medida	Data de entrada	Somatório total de pontos	Comarca	Tipo de vaga	Situação
1		Preencher: Masculino ou Feminino	Preencher com o município de residência	Indicar se MSE de: inter-nação, internação provisória ou semiliberdade	Preencher com a data da entrada na unidade	Preencher com valor total somado	Preencher com o nome da comarca	Indicar se: inter-nação, internação provisória ou semiliberdade	Indicar se: AGUARDANDO VAGA ou VAGA OCUPADA
		N. de Reitera-ções	Certidão positiva	Apreen-dido	Ato Infra-cional	Tipo	Continu-ado	Quantida-de	
		Preencher com o número de reitera-ções	Indicar se adoles-cente possui ou não certidão de cumprimento de MSE anteriores	Indicar se adoles-cente se encontra apreendido em delegacia de polícia	Indicar natureza/ classi-ficação do 1º ato infracional	Indicar se consu-mado ou tentado	Indicar se trata de ato infracional continu-ado	Indicar o número de atos in-fracionais cometidos	
					Indicar natureza/ classi-ficação do 2º ato infracional	Indicar se consu-mado ou tentado	Indicar se trata de ato infracional continu-ado	Indicar o número de atos in-fracionais cometidos	

Posição na fila	Número do prontuário	Gênero	Município de residência	Tipo de medida	Data de entrada	Somatório total de pontos	Comarca	Tipo de vaga	Situação
2									

ANEXO II

Modelo de regionalização (adaptado do modelo do Paraná e de Santa Catarina).

Situação geral das vagas por região (UF, ano)										
Região	Município	Unidade	Gênero - Vaga	Capacidade Instalada por tipo de vaga (indicar quantidade)						Total
				IP		I		SL		
				M	F	M	F	M	F	
Região 1 XXX vagas (somatório do número de vagas em todas as linhas)	Preencher com o município	Preencher com o nome da unidade	Indicar se vagas da USE são para F, M ou F&M	20	5	5	0	0	0	30
Região 2 XXX vagas	Preencher com o município	Preencher com o nome da unidade	Indicar se vagas da USE são para F, M ou F&M							
Região 3 XXX vagas	Preencher com o município	Preencher com o nome da unidade	Indicar se vagas da USE são para F, M ou F&M							
TOTAL DA CAPACIDADE INSTALADA NA UF										

ANEXO III

Indicadores de resultado sugeridos aos atores locais como forma para acompanhamento dos impactos da CVS na qualidade do atendimento do sistema socioeducativo.

Indicador	Descrição	Fórmula	Periodicidade
Posse de Certidão de Nascimento	Percentual de adolescentes que possuem Certidão de Nascimento. Condição para adolescente entrar no cálculo: Quantidade de dias na unidade superior a 30 dias corridos	$(\text{Número de adolescentes que possuem Certidão de Nascimento} / \text{Número total de adolescentes}) * 100$	Indicador mensurado mensalmente, porém o indicador final consistirá na média anual.
Posse de RG	Percentual de adolescentes que possuem Número de Registro Geral (RG). Condição para adolescente entrar no cálculo: Quantidade de dias na unidade superior a 30 dias corridos	$(\text{Número de adolescentes que possuem RG} / \text{Número total de adolescentes}) * 100$	Indicador mensurado mensalmente, porém o indicador final consistirá na média anual.
Posse de CPF	Percentual de adolescentes que possuem Cadastro de Pessoas Físicas (CPF). Condição para adolescente entrar no cálculo: Quantidade de dias na unidade superior a 30 dias corridos	$(\text{Número de adolescentes que possuem CPF} / \text{Número total de adolescentes}) * 100$	Indicador mensurado mensalmente, porém o indicador final consistirá na média anual.
Posse de CTPS	Percentual de adolescentes que possuem Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS). Condição para adolescente entrar no cálculo: Quantidade de dias na unidade superior a 30 dias corridos	$(\text{Número de adolescentes que possuem CTPS} / \text{Número total de adolescentes com 14 anos ou mais}) * 100$	Indicador mensurado mensalmente, porém o indicador final consistirá na média anual.
Participação em assembleias	Percentual de adolescentes que participaram de ao menos uma assembleia no mês. De acordo com o CONANDA (2006, p. 42), define-se por assembleia "espaço de encontro coletivo para a discussão de assuntos relevantes para a vida organizacional. Deve funcionar de forma sistemática, com frequência, no mínimo, mensal, constituindo-se sempre com a participação dos adolescentes e das famílias quando se fizer necessário". Condição para adolescente entrar no cálculo: Quantidade de dias na unidade superior a 7 dias corridos	$(\text{Número de adolescentes que participaram de assembleia} / \text{Número total de adolescentes}) * 100$	Indicador mensurado mensalmente, porém o indicador final consistirá na média anual.

Indicador	Descrição	Fórmula	Periodicidade
Atendimento com defensor ou advogado	Percentual de adolescentes que participaram de ao menos um atendimento com defensor público ou advogado no último semestre. Condição para adolescente entrar no cálculo: Quantidade de dias na unidade superior a 180 dias corridos.	$(\text{Número de adolescentes que tiveram atendimento com advogado ou defensor público} / \text{Número total de adolescentes}) * 100$	Indicador mensurado mensalmente, porém o indicador final consistirá na média anual.
Atendimento com assistente jurídico	Percentual de adolescentes que participaram de ao menos um atendimento técnico individual com assistente jurídico por mês. Condição para adolescente entrar no cálculo: Quantidade de dias na unidade superior a 7 dias corridos	$(\text{Número de adolescentes que tiveram atendimento com assistente jurídico} / \text{Número total de adolescentes}) * 100$	Indicador mensurado mensalmente, porém o indicador final consistirá na média anual.
Atendimento com assistente social	Percentual de adolescentes que participaram de ao menos um atendimento técnico com assistente social no mês. Condição para adolescente entrar no cálculo: Quantidade de dias na unidade superior a 7 dias corridos.	$(\text{Número de adolescentes que tiveram atendimento com assistente social} / \text{Número total de adolescentes}) * 100$	Indicador mensurado mensalmente, porém o indicador final consistirá na média anual.
Atendimento com terapeuta ocupacional	Percentual de adolescentes que participaram de ao menos um atendimento técnico individual com terapeuta ocupacional por mês. Condição para adolescente entrar no cálculo: Quantidade de dias na unidade superior a 7 dias corridos.	$(\text{Número de adolescentes que tiveram atendimento com terapeuta ocupacional} / \text{Número total de adolescentes}) * 100$	Indicador mensurado mensalmente, porém o indicador final consistirá na média anual.
Atendimento com psicólogo	Percentual de adolescentes que participaram de ao menos um atendimento técnico individual com psicólogo por mês. Condição para adolescente entrar no cálculo: Quantidade de dias na unidade superior a 7 dias corridos.	$(\text{Número de adolescentes que tiveram atendimento com psicólogo} / \text{Número total de adolescentes}) * 100$	Indicador mensurado mensalmente, porém o indicador final consistirá na média anual.
Atendimento com pedagogo	Percentual de adolescentes que participaram de ao menos um atendimento técnico individual com pedagogo por mês. Condição para adolescente entrar no cálculo: Quantidade de dias na unidade superior a 7 dias corridos	$(\text{Número de adolescentes que tiveram atendimento com pedagogo} / \text{Número total de adolescentes}) * 100$	Indicador mensurado mensalmente, porém o indicador final consistirá na média anual.

Indicador	Descrição	Fórmula	Periodicidade
Acompanhamento pedagógico	Percentual de adolescentes inseridos e frequentes em acompanhamento pedagógico (internação provisória). Condição para adolescente entrar no cálculo: Quantidade de dias na unidade superior a 7 dias corridos.	$(\text{Número de adolescentes frequentes} / \text{Número total de adolescentes}) * 100$	Indicador mensurado mensalmente, porém o indicador final consistirá na média anual.
Escolarização	Percentual de adolescentes matriculados e frequentes (frequentou mais de 75% das aulas no mês) nas atividades de ensino formal (internação e semiliberdade). Condição para adolescente entrar no cálculo: Quantidade de dias na unidade superior a 30 dias corridos.	$(\text{Número de adolescentes matriculados e frequentes} / \text{Número total de adolescentes}) * 100$	Indicador mensurado mensalmente, porém o indicador final consistirá na média anual.
Participação em atividades profissionalizantes	Percentual de adolescentes que participou de ao menos um curso, projeto ou oficina profissionalizante por mês. Condição para adolescente entrar no cálculo: Quantidade de dias na unidade superior a 7 dias corridos.	$(\text{Número de adolescentes inseridos em atividades profissionalizantes} / \text{Número total de adolescentes}) * 100$	Indicador mensurado mensalmente, porém o indicador final consistirá na média anual.
Participação em oficinas semanais de cultura, esporte e lazer	Percentual de adolescentes inseridos em pelo menos uma oficina de cultura, esporte e lazer por semana. São consideradas as oficinas que envolvam práticas pedagógicas e didáticas, relacionadas a objetivos previamente definidos. Condição para adolescente entrar no cálculo: Quantidade de dias na unidade superior a 7 dias corridos.	$(\text{Número de adolescentes inseridos em oficina} / \text{Número total de adolescentes}) * 100$	Indicador mensurado mensalmente, porém o indicador final consistirá na média anual.
Participação em oficinas relativas a marcadores sociais de diferença	Percentual de adolescentes inseridos em pelo menos uma oficina por mês relativa a marcadores sociais de diferença. São consideradas as oficinas que envolvam práticas pedagógicas e didáticas, relacionadas à diversidade étnico-racial, promoção à igualdade de gênero, respeito à orientação sexual, promoção aos direitos da pessoa com deficiência, dentre outros temas relacionados a marcadores sociais de diferença. Condição para adolescente entrar no cálculo: Quantidade de dias na unidade superior a 7 dias corridos.	$(\text{Número de adolescentes inseridos em oficina} / \text{Número total de adolescentes}) * 100$	Indicador mensurado mensalmente, porém o indicador final consistirá na média anual.

Indicador	Descrição	Fórmula	Periodicidade
Participação em oficinas de saúde	Percentual de adolescentes inseridos em pelo menos uma oficina de saúde por mês. São consideradas as oficinas que envolvam práticas pedagógicas e didáticas, relacionadas à saúde, orientadas para objetivos previamente definidos. Dentro das temáticas de saúde, destacam-se atividades que promovam a saúde sexual e reprodutiva dos(as) adolescentes e assistência para dependentes químicos. Condição para adolescente entrar no cálculo: Quantidade de dias na unidade superior a 7 dias corridos.	$(\text{Número de adolescentes inseridos em oficina} / \text{Número total de adolescentes}) * 100$	Indicador mensurado mensalmente, porém o indicador final consistirá na média anual.
Atendimento de saúde	Percentual de adolescentes atendidos pela enfermagem em até 7 dias após sua data de admissão. Condição para adolescente entrar no cálculo: Quantidade de dias na unidade superior a 7 dias corridos.	$(\text{Número de adolescentes atendidos pela enfermagem} / \text{Número total de adolescentes}) * 100$	Indicador mensurado mensalmente, porém o indicador final consistirá na média anual.
Atendimento odontológico	Percentual de adolescentes que tiveram atendimento odontológico em até 30 dias após sua data de admissão. Condição para adolescente entrar no cálculo: Quantidade de dias na unidade superior a 7 dias corridos.	$(\text{Número de adolescentes que tiveram atendimento odontológico} / \text{Número total de adolescentes}) * 100$	Indicador mensurado mensalmente, porém o indicador final consistirá na média anual.
Atendimento ginecológico	Percentual das adolescentes que tiveram pelo menos um atendimento ginecológico nos últimos 180 dias. Condição para a adolescente entrar no cálculo: Quantidade de dias na unidade superior a 7 dias corridos.	$(\text{Número de adolescentes do gênero feminino que tiveram atendimento ginecológico} / \text{Número total de adolescentes do gênero feminino}) * 100$	Indicador mensurado mensalmente, porém o indicador final consistirá na média anual.

Indicador	Descrição	Fórmula	Periodicidade
Contato familiar	Percentual de adolescentes que estabeleceram alguma forma de contato com a família por semana. Consideram-se como formas de contato: ligação telefônica, videochamada e visita presencial. Condição para adolescente entrar no cálculo: Quantidade de dias na unidade superior a 7 dias corridos.	$(\text{Número de adolescentes que tiveram pelo menos um contato com a família por semana} / \text{Número total de adolescentes}) * 100$	Indicador mensurado mensalmente, porém o indicador final consistirá na média anual.
PIA atualizado	Percentual de adolescentes com Plano Individual de Atendimento (PIA) realizado, protocolado e atualizado no prazo exigido em lei. Condição para adolescente entrar no cálculo: Quantidade de dias na unidade superior a 45 dias corridos.	$(\text{Número de adolescentes com PIA atualizado} / \text{Número total de adolescentes}) * 100$	Indicador mensurado mensalmente, porém o indicador final consistirá na média anual.
PIA pactuado com participação da família	Percentual de adolescentes em que a família participou da elaboração do Plano Individual de Atendimento (PIA). Condição para adolescente entrar no cálculo: Quantidade de dias na unidade superior a 45 dias corridos.	$(\text{Número de adolescentes com PIA atualizado com participação da família} / \text{Número total de adolescentes com PIA atualizado}) * 100$	Indicador mensurado mensalmente, porém o indicador final consistirá na média anual.
Realização de audiências concentradas socioeducativas	Percentual de unidades socioeducativas de internação e semiliberdade que realizaram pelo menos uma experiência de audiência concentrada no bimestre.	$(\text{Número de unidades com audiência concentrada} / \text{Número total de unidades de internação e semi liberdade}) * 100$	Indicador mensurado mensalmente, porém o indicador final consistirá na média anual.

Indicador	Descrição	Fórmula	Periodicidade
Número de fugas (1º e 2º semestre)	Número de fugas ocorridas a partir da área interna da unidade socioeducativa no primeiro e no segundo semestre do ano. Ocorre nas situações em que os adolescentes se desvencilham da área interna da unidade socioeducativa em que se encontram por meio da transposição de barreiras a eles impostas, desde que alcançado o objetivo pretendido. Também é considerada fuga interna quando o adolescente é apreendido pela Polícia Militar após seu acionamento. As tentativas de fugas internas não serão contadas para fins deste indicador.	Número de fugas	Indicador mensurado mensalmente, porém o indicador final consistirá no total de eventos por semestre.
Violações de direitos humanos (1º e 2º semestre)	Número de denúncias de violações de direitos humanos no sistema socioeducativo encaminhadas à Defensoria Pública	Número de violações de direitos humanos	Indicador mensurado anualmente.
	Número de denúncias de violações de direitos humanos no sistema socioeducativo encaminhadas aos órgãos correccionais	Número de violações de direitos humanos	Indicador mensurado anualmente.
	Número de denúncias de violações de direitos humanos no sistema socioeducativo encaminhadas às instituições da sociedade civil	Número de violações de direitos humanos	Indicador mensurado anualmente.
	Número de denúncias de violações de direitos humanos no sistema socioeducativo encaminhadas à Ouvidoria Estadual	Número de violações de direitos humanos	Indicador mensurado anualmente.
	Número de denúncias de violações de direitos humanos no sistema socioeducativo encaminhadas ao Disque Direitos Humanos. Será consolidado pelo CNJ a partir do Relatório anual denominado "Balanço Geral". Não precisa ser enviado pelas UFs.	Número de violações de direitos humanos	Indicador mensurado anualmente.

Indicador	Descrição	Fórmula	Periodicidade
Assistência material e alimentação	Média de refeições realizadas nas unidades socioeducativas	Soma das médias de quantidade de refeições realizadas em todas as unidades socioeducativas da UF/ Número de unidades socioeducativas na UF	Indicador mensurado anualmente.
	Periodicidade média de distribuição dos materiais de higiene nas unidades socioeducativas	Soma do intervalo de tempo (em dias) para distribuição de materiais de higiene nas unidades socioeducativas da UF/ Número de unidades socioeducativas na UF	Indicador mensurado anualmente.
	Percentual de unidades da UF em que adolescentes possuem acesso ilimitado e contínuo à água potável	(Número de unidades com acesso ilimitado e contínuo à água potável/ Número total de unidades socioeducativas)*100	Indicador mensurado anualmente.
	Percentual de unidades socioeducativas da UF em que todos os adolescentes possuem colchões	(Número de unidades em que todos os adolescentes possuem colchões/ Número total de unidades socioeducativas)*100	Indicador mensurado anualmente.

Indicador	Descrição	Fórmula	Periodicidade
Infraestrutura	Média de adolescentes por alojamento	(Soma das médias de adolescentes por alojamento nas unidades /Número total de unidades socioeducativas)*100	Indicador mensurado anualmente.
	Acesso à internet	(Número de unidades com acesso à internet/Número total de unidades socioeducativas)*100	Indicador mensurado anualmente.
	Computadores disponíveis	(Número de unidades com computadores disponíveis/ Número total de unidades socioeducativas)*100	Indicador mensurado anualmente.
	Biblioteca	(Número de unidades que possuem biblioteca/Número total de unidades socioeducativas)*100	Indicador mensurado anualmente.
	Salas de aula	(Número de unidades que possuem salas de aula externa aos alojamentos/ Número total de unidades socioeducativas)*100	Indicador mensurado anualmente.
	Sala para oficinas	(Número de unidades que possuem salas para oficinas /Número total de unidades socioeducativas)*100	Indicador mensurado anualmente.

Indicador	Descrição	Fórmula	Periodicidade
Infraestrutura	Espaço para prática esportiva/lazer	(Número de unidades que possuem espaços para prática esportiva ou lazer/Número total de unidades socioeducativas)*100	Indicador mensurado anualmente.
	Espaço para entrevista com advogado/defensor	(Número de unidades que possuem espaços para entrevista com advogado ou defensor/Número total de unidades socioeducativas)*100	Indicador mensurado anualmente.
	Local para assistência religiosa	(Número de unidades que possuem locais para assistência religiosa/Número total de unidades socioeducativas)*100	Indicador mensurado anualmente.
	Refeitório	(Número de unidades que possuem refeitório/Número total de unidades socioeducativas)*100	Indicador mensurado anualmente.
	Lavanderia	(Número de unidades que possuem lavanderia/Número total de unidades socioeducativas)*100	Indicador mensurado anualmente.

Indicador	Descrição	Fórmula	Periodicidade
Infraestrutura	Banheiros nos alojamentos	$\frac{\text{(Número de unidades que possuem banheiros nos alojamentos/ Número total de unidades socioeducativas)} \times 100}{1}$	Indicador mensurado anualmente.
	Áreas destinadas para visitas familiares	$\frac{\text{(Número de unidades que possuem áreas destinadas para visitas familiares/ Número total de unidades socioeducativas)} \times 100}{1}$	Indicador mensurado anualmente.
	Consultório médico	$\frac{\text{(Número de unidades que possuem consultório médico/ Número total de unidades socioeducativas)} \times 100}{1}$	Indicador mensurado anualmente.
	Enfermaria	$\frac{\text{(Número de unidades que possuem enfermaria/ Número total de unidades socioeducativas)} \times 100}{1}$	Indicador mensurado anualmente.
	Espaços para realização de atendimento individual	$\frac{\text{(Número de unidades que possuem espaços para realização de atendimento individual/ Número total de unidades socioeducativas)} \times 100}{1}$	Indicador mensurado anualmente.

Indicador	Descrição	Fórmula	Periodicidade
Infraestrutura	Espaços para realização de atendimento em grupo	$(\text{Número de unidades que possuem espaços para realização de atendimento em grupo} / \text{Número total de unidades socioeducativas}) * 100$	Indicador mensurado anualmente.
	Sala de trabalho exclusiva para a equipe técnica	$(\text{Número de unidades que possuem salas de trabalho exclusiva para a equipe técnica} / \text{Número total de unidades socioeducativas}) * 100$	Indicador mensurado anualmente.
	Espaço de descanso para profissionais que atuam na unidade	$(\text{Número de unidades que possuem espaço de descanso para profissionais que atuam na unidade} / \text{Número total de unidades socioeducativas}) * 100$	Indicador mensurado anualmente.
	Maternidade (unidades femininas)	$(\text{Número de unidades femininas que possuem maternidade} / \text{Número total de unidades socioeducativas femininas}) * 100$	Indicador mensurado anualmente.
	Berçário (unidades femininas)	$(\text{Número de unidades femininas que possuem berçário} / \text{Número total de unidades socioeducativas femininas}) * 100$	Indicador mensurado anualmente.

Fonte: Elaboração própria com base no Método do Marco Lógico. Parte desses indicadores foram inspirados em "Manual explicativo: índices e indicadores SUASEPLAN", desenvolvido pelo governo do estado de Minas Gerais.

FICHA TÉCNICA

Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF/CNJ)

Juízes auxiliares da Presidência

Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi (Coordenador); Antonio Carlos de Castro Neves Tavares; Carlos Gustavo Vianna Direito; Fernando Pessôa da Silveira Mello

Equipe

Alessandra Amancio Barreto; Alexandre Padula Jannuzzi; Alisson Alves Martins; Anália Fernandes de Barros; Bruno Gomes Faria; Camilo Pinho da Silva; Caroline Xavier Tassara; Danielle Trindade Torres; Emmanuel de Almeida Marques Santos; Gabriel Richer Oliveira Evangelista; Helen dos Santos Reis; Hugo Fernandes Matias; Joaquim Carvalho Filho; Joseane Soares da Costa Oliveira; Karla Marcovecchio Pati; Karoline Alves Gomes; Larissa Lima de Matos; Lino Comelli Junior; Luana Alves de Santana; Luana Gonçalves Barreto; Luiz Victor do Espírito Santo Silva; Mariana Py Muniz; Marcus Vinicius Barbosa Ciqueira; Melina Machado Miranda; Natália Albuquerque Dino de Castro e Costa; Nayara Teixeira Magalhães; Rayssa Oliveira Santana; Renata Chiarinelli Laurino; Rogério Gonçalves de Oliveira; Sirlene Araujo da Rocha Souza; Thaís Gomes Ferreira; Valter dos Santos Soares; Wesley Oliveira Cavalcante

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)

Representante-Residente Assistente e Coordenadora da Área Programática: Maristela Baioni

Coordenadora da Unidade de Paz e Governança: Moema Freire

Unidade de Gestão de Projetos (UGP)

Gehysa Lago Garcia; Fernanda Evangelista; Jenieri Polacchini; Mayara Sena; Polliana Andrade e Alencar

Equipe Técnica

Coordenação-Geral

Valdirene Daufemback; Talles Andrade de Souza; Adrianna Figueiredo Soares da Silva; Amanda Pacheco Santos; André Zanetic; Beatriz de Moraes Rodrigues; Débora Neto Zampier; José Lucas Rodrigues Azevedo; Luciana da Silva Melo; Marcela Moraes; Marília Mundim da Costa; Mário Henrique Ditticio; Sérgio Peçanha da Silva Coletto; Tatiany dos Santos Fonseca; Vivian Coelho

Eixo 1

Fabiana de Lima Leite; Rafael Barreto Souza; Izabella Lacerda Pimenta; Ednilson Couto de Jesus Junior; Janaina Homerin; Zuleica Garcia de Araújo

Eixo 2

Fernanda Machado Givisiez; Dillyane de Sousa Ribeiro; Eduarda Lorena de Almeida; Flavia Palmieri de Oliveira Ziliotto; Mayara Silva de Souza

Eixo 3

Felipe Athayde Lins de Melo; Pollyanna Bezerra Lima Alves; Juliana Garcia Peres Murad; Natália Ribeiro; Sandra Regina Cabral de Andrade

Eixo 4

Alexander Cambraia N. Vaz; Alexandra Luciana Costa; Alexandre Lovantini Filho; Alisson Alves Martins; Ana Teresa Iamarino; Ana Virgínia Cardoso; Anderson Paradelas; Ângela Christina Oliveira Paixão; Angélica Santos; Antonio Pinto Jr.; Aulus Diniz; Bruna Nascimento; Camila Primieri; Carlos Sousa; Cledson Alves Junior; Cristiano Nascimento Pena; Daniela Correa Assunção; Elenilson Chiarapa; Emanuelli Caselli Miragluio; Felipe Carolino Machado; Fernanda Coelho Ramos; Flavia Franco Silveira; Gustavo José da Silva Costa; Hely Firmino de Sousa; Jeferson Rodrigues; Jéssika Lima; Joe Chaves; Jorge Silva; Karla Luz; Keli Rodrigues de Andrade; Kleiber Faria; Liliane Silva; Luciana

Barros; Marcel Phillipe Silva e Fonseca; Maria Alves; Neidijane Loiola; Rafael Marconi Ramos; Reryka Silva; Roberto Marinho Amado; Rodrigo Cerdeira; Roger Araújo; Rose Marie Botelho Azevedo Santana; Thais Barbosa Passos; Valter dos Santos Soares; Vanessa Branco; Virgínia Bezerra Bettega Popiel; Vivian Murbach Coutinho

Coordenações Estaduais

Arine Caçador Martins (RO e RR); Cláudia Gouveia (AM e MA); Daniela Bezerra Rodrigues (PB e RN); Fernanda Nazaré Almeida (AP e PA); Isabela Cunha (AL e SE); Jackeline Freire Florêncio (ES e PE); Juliana Marques Resende (MS e PR); Lucas Pereira de Miranda (MG e RS); Mariana Cavalcante de Moura (PI); Mariana Leiras (RJ e TO); Mayesse Silva Parizi (BA e SC); Nadja Furtado Bortolotti (CE e MT); Pâmela Dias Villela Alves (AC e GO)

Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC)

Diretora do Escritório de Ligação e Parceria do UNODC: Elena Abbati

Coordenador da Unidade de Estado de Direito: Nívio Caixeta Nascimento

Equipe

Ana Luiza Villela de Viana Bandeira; Ana Paula Cruz Penante Nunes; Annie Akemi Palandi Yanaga; Camilla Zanatta; Daniela Dora Eilberg; Denise de Souza Costa; Flora Moara Lima; Gabriel Roberto Dauer; Gabriella de Azevedo Carvalho; Igo Gabriel dos Santos Ribeiro; Lívia Zanatta Ribeiro; Luis Gustavo Cardoso; Mariana Andrade Cretton André Cruz; Mariane Franco Ferreira; Marina Lacerda e Silva; Nara Denilse de Araújo; Nathália L. Mendes de Souza; Rafael Gomes Duarte; Thays Marcelle Raposo Pascoal; Vinicius Assis Couto; Viviane Pereira Valadares Felix

Consultorias Estaduais em Audiência de Custódia

Acássio Pereira de Souza (CE e PI); Carolina Santos Pitanga de Azevedo (MT e SC); Gabriela Guimarães Machado (MS e RO); Jamile dos Santos Carvalho (BA); João Paulo dos Santos Diogo (RN e PB); João Vitor Freitas Duarte Abreu (AP e PA); Laís Gorski (PR e RS); Luanna Marley de Oliveira e Silva (AM e RR); Luciana Simas de Moraes (RJ e PE); Lucilene Mol Roberto (ES e MG); Lucineia Rocha Oliveira (SE e AL); Maressa Aires de Proença (MA e TO); Victor Neiva e Oliveira (GO e AC)

Consultorias Especializadas

Ana Claudia Nery Camuri Nunes; Cecília Nunes Froemming; Dillyane de Sousa Ribeiro; Eduardo Georjão Fernandes; Felipe da Silva Freitas; Fhillipe de Freitas Campos; Helena Fonseca Rodrigues; José Fernando da Silva; Leon de Souza Lobo Garcia; Letícia Godinho de Souza; Maria Gorete Marques de Jesus; Maíra Rocha Machado; Maria Palma Wolff; Mayara Silva de Souza; Natália Ribeiro; Natasha Brusaferrero Riquelme Elbas Neri; Pedro Roberto da Silva Pereira; Suzann Flavia Cordeiro de Lima; Raquel da Cruz Lima; Sílvia Souza; Thais Regina Pavez; Thaisi Moreira Bauer

Ex-Colaboradores

DMF/CNJ

Ane Ferrari Ramos Cajado; Auristelia Sousa Paes Landino; Gabriela de Angelis de Souza Penalzoza; Kamilla Pereira; Liana Lisboa Correia; Lucy Arakaki Felix Bertoni; Rennel Barbosa de Oliveira; Ricardo de Lins e Horta; Rossilany Marques Mota; Túlio Roberto de Moraes Dantas; Victor Martins Pimenta

PNUD/UNODC

Ana Carolina Renault Monteiro; Ana Maria Cobucci; Ana Pereira; Ana Carolina Guerra Alves Pekny; André José da Silva Lima; Ariane Gontijo Lopes; Carlos José Pinheiro Teixeira; Carolina Costa Ferreira; Celena Regina Soeiro de Moraes Souza; Cesar Gustavo Moraes Ramos; Christiane Russomano Freire; Cláudio Augusto Vieira da Silva; Cristina Gross Villanova; Cristina Leite Lopes Cardoso; Daniel Medeiros Rocha; Daniela Carneiro de Faria; Daniela Dora Eilberg; Daniela Marques das Mercês Silva; David Anthony G. Alves; Dayana Rosa Duarte Moraes; Flávia Saldanha Kroetz; Filipe Amado Vieira; Fernanda Calderaro Silva; Gabriela Lacerda; Gustavo Bernardes; Isabel Oliveira; Isabela Rocha Tsuji Cunha; Iuri de Castro Tôrres; João Marcos de Oliveira; Joenio Marques da Costa; Julianne Melo dos Santos; Luana Natielle Basílio e Silva; Lucas Pelucio Ferreira; Luciano Nunes Ribeiro; Luiza Meira Bastos; Luis Gustavo Cardoso; Luiz Scudeller; Manuela Abath Valença; Marcus Rito; Marília Falcão Campos Cavalcanti; Michele Duarte Silva; Noelle Resende; Olímpio de Moraes Rocha; Pedro Lemos da Cruz; Paula Jardim; Rafael Silva West; Regina Cláudia Barroso Cavalcante; Ricardo Peres da Costa; Rogério Duarte Guedes; Solange Pinto Xavier; Tania Pinc; Thais Lemos Duarte; Thayara Castelo Branco; Tuane Caroline Barbosa; Vânia Vicente; Vanessa Rosa Bastos da Silva; Vilma Margarida Gabriel Falcone; Wellington Pantaleão; Wesley Oliveira Cavalcante; Yuri Menezes dos Anjos Bispo

PRODUTOS DE CONHECIMENTO

Publicações editadas nas séries Fazendo Justiça e Justiça Presente

PROPORCIONALIDADE PENAL (EIXO 1)

Coleção Alternativas Penais

- Manual de Gestão para as Alternativas Penais
- Guia de Formação em Alternativas Penais I – Postulados, Princípios e Diretrizes para a Política de Alternativas Penais no Brasil
- Guia de Formação em Alternativas Penais II – Justiça Restaurativa
- Guia de Formação em Alternativas Penais III – Medidas Cautelares Diversas da Prisão
- Guia de Formação em Alternativas Penais IV – Transação Penal, Penas Restritivas de Direito, Suspensão Condicional do Processo e Suspensão Condicional da Pena Privativa de Liberdade
- Guia de Formação em Alternativas Penais V - Medidas Protetivas de Urgência e Demais Ações de Responsabilização para Homens Autores de Violências Contra as Mulheres
- Diagnóstico sobre as Varas Especializadas em Alternativas Penais no Brasil

Coleção Monitoração Eletrônica

- Modelo de Gestão para Monitoração Eletrônica de Pessoas
- Monitoração Eletrônica de Pessoas: Informativo para os Órgãos de Segurança Pública
- Monitoração Eletrônica de Pessoas: Informativo para a Rede de Políticas de Proteção Social
- Monitoração Eletrônica de Pessoas: Informativo para o Sistema de Justiça

Coleção Fortalecimento da Audiência de Custódia

- Manual sobre Tomada de Decisão na Audiência de Custódia: Parâmetros Gerais
- Manual sobre Tomada de Decisão na Audiência de Custódia: Parâmetros para Crimes e Perfis Específicos
- Manual de Proteção Social na Audiência de Custódia: Parâmetros para o Serviço de Atendimento à Pessoa Custodiada
- Manual de Prevenção e Combate à Tortura e Maus Tratos na Audiência de Custódia
- Manual sobre Algemas e outros Instrumentos de Contenção em Audiências Judiciais: Orientações práticas para implementação da Súmula Vinculante n. 11 do STF pela magistratura e Tribunais
- Manual de Arquitetura Judiciária para a Audiência de Custódia

SOCIOEDUCATIVO (EIXO 2)

- Guia para Programa de Acompanhamento a Adolescentes Pós-Cumprimento de Medida Socioeducativa de Restrição e Privação de Liberdade - Caderno I - Diretrizes e Bases do Programa
- Guia para Programa de Acompanhamento a Adolescentes Pós- Cumprimento de Medida Socioeducativa de Restrição e Privação de Liberdade - Caderno II - Governança e Arquitetura Institucional
- Guia para Programa de Acompanhamento a Adolescentes Pós- Cumprimento de Medida Socioeducativa de Restrição e Privação de Liberdade - Caderno III - Orientações e Abordagens Metodológicas

- Reentradas e Reiteraões Infracionais: Um Olhar sobre os Sistemas Socioeducativo e Prisional Brasileiros
- Manual Resolução CNJ 367/2021 – A Central de Vagas do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo
- Manual sobre Audiências Concentradas para Reavaliação das Medidas Socioeducativas e de Semiliberdade e Internação

CIDADANIA (EIXO 3)

Coleção Política para Pessoas Egressas

- Política Nacional de Atenção às Pessoas Egressas do Sistema Prisional
- Caderno de Gestão dos Escritórios Sociais I: Guia para Aplicação da Metodologia de Mobilização de Pessoas Pré-Egressas
- Caderno de Gestão dos Escritórios Sociais II: Metodologia para Singularização do Atendimento a Pessoas em Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional
- Caderno de Gestão dos Escritórios Sociais III: Manual de Gestão e Funcionamento dos Escritórios Sociais
- Começar de Novo e Escritório Social: Estratégia de Convergência

Coleção Política Prisional

- Modelo de Gestão da Política Prisional – Caderno I: Fundamentos Conceituais e Principiológicos
- Modelo de Gestão da Política Prisional – Caderno II: Arquitetura Organizacional e Funcionalidades
- Modelo de Gestão da Política Prisional – Caderno III: Competências e Práticas Específicas de Administração Penitenciária
- Diagnóstico de Arranjos Institucionais e Proposta de Protocolos para Execução de Políticas Públicas em Prisões
- Os Conselhos da Comunidade no Brasil

SISTEMAS E IDENTIFICAÇÃO CIVIL (EIXO 4)

- Guia Online com Documentação Técnica e de Manuseio do SEEU

GESTÃO E TEMAS TRANSVERSAIS (EIXO 5)

- Manual Resolução 287/2019 – Procedimentos Relativos a Pessoas Indígenas acusadas, Rés, Condenadas ou Privadas de Liberdade
- Relatório Mutirão Carcerário Eletrônico – 1ª Edição Espírito Santo
- Relatório de Monitoramento da COVID-19 e da Recomendação 62/CNJ nos Sistemas Penitenciário e de Medidas Socioeducativas I
- Relatório de Monitoramento da COVID-19 e da Recomendação 62/CNJ nos Sistemas Penitenciário e de Medidas Socioeducativas II
- Manual Resolução nº 348/2020 – Procedimentos Relativos a Pessoas LGBTI acusadas, Rés, Condenadas ou Privadas de Liberdade



**Acesse o código QR
e conheça outras
publicações do Programa
Fazendo Justiça**



FAZENDO JUSTIÇA



CNJ CONSELHO
NACIONAL
DE JUSTIÇA

