



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Nota Técnica PFDC/MPF

Tema: Direito à Prioridade Absoluta. Adolescente em Conflito com a Lei. Redução da Maioridade Penal.

Ementa: Análise e manifestação a sobre Proposição Legislativa 347/11, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências para tratar dos casos de aplicação da medida de internação. (PL Apensados: 1052/11; 1895/11; 3503/12).

Brasília, 03 de julho de 2013.

“A forma como o Estado e o Direito tratam suas crianças e adolescentes é um indicador infalível na avaliação do processo civilizatório e de desenvolvimento”¹.

1. Trata-se de mais uma, dentre várias proposições legislativas que tramitam na Câmara e no Senado Federal, com vistas a alterar a Lei 8.069/90, Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, no que tange à aplicação de medidas socioeducativas aos adolescentes autores de atos infracionais, propondo, entre as alterações, a redução da idade penal.
2. A redução da idade penal – no Brasil, estabelecida em 18 anos – é questão polêmica e tem estado, de forma recorrente, em debate no Congresso Nacional, geralmente quando da ocorrência de crime de grande comoção envolvendo a participação de adolescente.
3. Alguns setores da sociedade – em parte por desinformação acerca das medidas socioeducativas a que são submetidos adolescentes infratores, e também correspondendo ao destaque que a mídia dá aos crimes que envolvem adolescentes – leva muitos cidadãos a julgarem, erroneamente, que a redução da maioridade penal seria a solução para diminuir a violência no País.
4. Ressalte-se que, a partir do ECA, todas as crianças e adolescentes são considerados sujeitos de direitos, rompendo com o paradigma e estigma do “menor” e da “situação irregular”, passando a infância e adolescência a serem consideradas como Prioridade Absoluta no orçamento e nas políticas públicas, além de se encontrarem sob a égide da Doutrina da Proteção Integral.

¹ Relatório UNICEF: Porque dizer não à redução da idade penal. 2007

5. O estudo do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), intitulado “Por que dizer não à redução da maioridade penal”, divulgou que, dentre 53 países, sem contar o Brasil, 42 (79%) adotam a maioridade penal aos 18 anos ou mais. Esta fixação adotada pela maioria decorre das recomendações internacionais que sugerem a existência de um sistema de justiça especializado para julgar, processar e responsabilizar autores de delitos abaixo dos 18 anos. Ainda segundo o estudo, a redução da maioridade penal não resultou em diminuição da violência entre crianças e adolescentes em 54 países pesquisados no ano de 2007 que, a exemplo dos Estados Unidos, adotaram a medida.

6. Dados da Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente/ Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, no texto intitulado “Por que precisamos de uma política socioeducativa?” revelam que, entre 1998 e 2006, houve um aumento de 320% de adolescentes internados. Infere-se que essa medida deixou de atender os princípios de brevidade e excepcionalidade preconizados no ECA.

7. No mesmo sentido, o levantamento “Panorama Nacional: a execução de medidas socioeducativas de internação”, realizado pelo Programa Justiça ao Jovem, vinculado ao Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário do Conselho Nacional de Justiça, demonstrou que o Brasil possuía, entre julho de 2010 e outubro de 2011, 17.502 adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de internação. Revelou ainda que os atos infracionais mais cometidos por adolescentes são correspondentes a crimes contra patrimônio. Tal informação confirma-se pelo Cadastro Nacional de Adolescentes em Conflito com a Lei (CNAACL), instituído pela Resolução nº 77 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), de 26 de maio de 2009, e que reúne informações sobre Varas de Infância e Juventude de todo o País sobre os adolescentes em conflito com a lei. Assim, revelam os dados em pauta que crimes como estupro, furto, lesão corporal e roubo seguido de morte são minoria.

8. Percebe-se que a lógica da punição sobressai à da educação e ressocialização do adolescente infrator. A medida de internação é empregada com caráter punitivo em detrimento do modelo socioeducativo, desrespeitando, muitas vezes, o caráter de brevidade e excepcionalidade previstos pelo ECA em seu artigo 121:

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

9. Vale destacar que, segundo o Mapa da Violência², as mortes por assassinato entre os jovens negros no País são, proporcionalmente, duas vezes e meia maior do que entre os jovens brancos. Em 2010, o índice de mortes violentas de jovens negros foi de 72 para cada 100 mil habitantes – o dobro da taxa de homicídio da população negra em geral. Entre jovens brancos, o índice foi de 28,3 por 100 mil habitantes. A partir desses dados é possível observar que o perfil dos adolescentes que cumprem medida socioeducativa de internação é composto, majoritariamente, por jovens negros e de baixa renda.

10. Outro ponto a assinalar é a idade das vítimas: “entre os negros, é marcadamente mais elevado: entre os 12 e os 21 anos de idade as taxas brancas passam de 1,3 para 37,3 em cada 100 mil, aumenta 29 vezes. Já as taxas negras passam, nesse intervalo, de 2,0 para 89,6, aumentando de 46 vezes”.

²Waiselfisz, Julio Jacobo. Mapa da Violência 2012: A Cor dos Homicídios no Brasil / Julio Jacobo Waiselfisz – Rio de Janeiro: CEBELA, FLACSO; Brasília: SEPP/PR, 2012.

11. O Conselho Federal de Psicologia – CFP publicou documento intitulado “10 razões da Psicologia contra a redução da maioridade penal”, as quais destaco:

Nº 9. Reduzir a maioridade penal é tratar o efeito, não a causa. É encarcerar mais cedo a população pobre jovem, apostando que ela não tem outro destino ou possibilidade;

Nº 10. Reduzir a maioridade penal isenta o Estado do compromisso com a construção de políticas educativas e de atenção para com a juventude. Nossa posição é de reforço a políticas públicas que tenham uma adolescência sadia como meta.

12. A Constituição Federal Brasileira de 1988 – CR/88, em seu artigo 228, estabelece que:

Art. 228. São penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às normas da legislação especial.

13. O que significa dizer que o adolescente não responde criminalmente quando comete atos infracionais - crimes ou contravenções, porém responde conforme a legislação específica, neste caso, o Estatuto da Criança e do Adolescente, conforme dispõe o art. 112 do ECA:

Estatuto da Criança e do Adolescente

Art. 112. Verificada a prática de ato infracional, a autoridade competente poderá aplicar ao adolescente as seguintes medidas:

- I - advertência;
- II - obrigação de reparar o dano;
- III - prestação de serviços à comunidade;
- IV - liberdade assistida;
- V - inserção em regime de semi-liberdade;
- VI - internação em estabelecimento educacional;
- VII - qualquer uma das previstas no art. 101, I a VI.

§ 1º A medida aplicada ao adolescente levará em conta a sua capacidade de cumpri-la, as circunstâncias e a gravidade da infração.

§ 2º Em hipótese alguma e sob pretexto algum, será admitida a prestação de trabalho forçado.

§ 3º Os adolescentes portadores de doença ou deficiência mental receberão tratamento individual e especializado, em local adequado às suas condições.

14. Todavia, ao responder por prática de ato infracional, deve-se garantir todos os direitos do adolescente privado de liberdade, de acordo com o art. 124 do ECA:

Art. 124. São direitos do adolescente privado de liberdade, entre outros, os seguintes:

(...)

V - ser tratado com respeito e dignidade;

VI - permanecer internado na mesma localidade ou naquela mais próxima ao domicílio de seus pais ou responsável;

(...)

X - habitar alojamento em condições adequadas de higiene e salubridade;

XI - receber escolarização e profissionalização;

XII - realizar atividades culturais, esportivas e de lazer.

15. Vale ressaltar, também, que a CR/88, em seu art. 60, § 4, 4, dispõe que “não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir os direitos e garantias individuais”. Assim, não há como alterá-la por projeto de lei, somente a realização de Constituinte poderia fazê-lo.

16. De igual modo, no plano internacional, tem-se inúmeras normas que demandam a necessidade de proteção e da atenção especial aos infratores com menos de 18 anos, dentre as quais destacam-se:

Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança e do Adolescente da Organização das Nações Unidas – ONU que visa à proteção de crianças e adolescentes de todo o mundo, aprovada por meio da Resolução n. 44/25 da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 20 de novembro de 1989.

Art. 40

1. Os Estados Partes reconhecem à criança suspeita, acusada ou que se reconheceu ter infringido a lei penal o direito a um tratamento capaz de favorecer o seu sentido de dignidade e valor, reforçar o seu respeito pelos direitos do homem e as liberdades fundamentais de terceiros e que tenha em conta a sua idade e a necessidade de facilitar a sua reintegração social e o assumir de um papel construtivo no seio da sociedade.

Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Infância e da Juventude – Regras de *Beijing*.

7. Direitos dos jovens

7.1 Respeitar-se-ão as garantias processuais básicas em todas as etapas do processo, como a presunção de inocência, o direito de ser informado das acusações, o direito de não responder, o direito à assistência judiciária, o direito à presença dos pais ou tutores, o direito à confrontação com testemunhas e a interrogá-las e o direito de apelação ante uma autoridade superior.

Regras Mínimas das Nações Unidas para a Proteção de Jovens Privados de Liberdade.

12. A privação da liberdade deverá ser efetuada em condições e circunstâncias que garantam o respeito aos direitos humanos dos jovens. Deverá ser garantido, aos jovens reclusos em centros, o direito a desfrutar de atividades e programas úteis que sirvam para fomentar e garantir seu sã desenvolvimento e sua dignidade, promover seu sentido de responsabilidade e fomentar, neles, atitudes e conhecimentos que ajudem a desenvolver suas possibilidades como membros da sociedade.

Convenção Americana sobre Direitos Humanos - Pacto de *San José da Costa Rica*.

5. Os menores, quando puderem ser processados, devem ser separados dos adultos e conduzidos a tribunal especializado, com a maior rapidez possível, para seu tratamento.

6. As penas privativas da liberdade devem ter por finalidade essencial a reforma e a readaptação social dos condenados.

17. Desta forma, depreende-se que, além de violar cláusula pétreia constitucional, a proposta de redução da maioria penal afronta também parâmetros e diplomas internacionais de proteção dos direitos humanos que o Estado Brasileiro comprometeu-se a cumprir.

18. Defendidos a partir da lógica da Doutrina da Proteção Integral e compreendidos como pessoas em desenvolvimento biopsicossocial e sujeitos de direitos, os adolescentes que cometem atos infracionais são punidos por tais práticas. Como pessoa em desenvolvimento, deve ser levada em consideração que não está totalmente formado e maduro, numa perspectiva psicossocial. Por isso, a importância de serem tratados com dignidade, acreditando e promovendo meios para uma efetiva e real ressocialização desses jovens, respeitando seus direitos previstos no ECA e em diplomas internacionais já internalizados no Brasil.

19. Cumpre informar que há legislação³ regulamentando a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional. Trata-se da Lei 12.594/12 que institui o Sistema Nacional Socioeducativo - SINASE:

20. Segundo a referida lei, a definição do SINASE é o conjunto ordenado de princípios, regras e critérios que envolvem a execução de medidas socioeducativas, incluindo-se nele, por adesão, os sistemas estaduais, distrital e municipais, bem como todos os planos, políticas e programas específicos de atendimento a adolescente em conflito com a lei.

21. Dentre as principais diretrizes do SINASE, destacam-se:

- Reordenamento das unidades mediante parâmetros pedagógicos e arquitetônicos.
- Primazia das medidas socioeducativas em meio aberto.
- Política socioeducativa como uma articulação em rede e de integração de políticas intersetoriais: educação, saúde, assistência social, trabalho/emprego, previdência social, cultura, esporte e lazer, segurança pública.
- Natureza pedagógica da medida socioeducativa.
- Ênfase na descentralização, o que implica tanto na regionalização das unidades de privação de liberdade, quanto na municipalização das medidas de meio aberto.
- Articulação com os três níveis de governo e diálogo direto com Poder Judiciário e Ministério Público.

22. É oportuno observar que esse sistema é resultado de uma construção coletiva que envolveu diversos atores do Sistema de Garantia de Direitos – SGD, composto por representantes governamentais e não-governamentais. O referido sistema defende, sobretudo, a importante natureza pedagógica da medida socioeducativa, priorizando as medidas em meio aberto como: (i) a liberdade assistida e (ii) a prestação de serviços à comunidade.

23. Deste modo, o desafio que se coloca é a urgente necessidade da implementação do SINASE, como modelo prático, dentre outros, das obrigações das unidades de internação, dispostos no art. 94 do ECA.

³ Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase).

24. Eis que investir em medidas em meio aberto, oferecer atividades educacionais, esportivas, culturais e profissionais, manter um intercâmbio com a comunidade local, oferecer um programa de apoio aos egressos e suas famílias são algumas das ações que devem ser colocadas em prática visando, entre outros, o bem estar físico, mental e social desses adolescentes que têm seu futuro encoberto por um véu de desrespeito, violações de direitos, falta de oportunidades, violência institucional, exclusão social e um sentimento de injustiça.

25. O adolescente infrator nada mais é do que o reflexo da falência das políticas sociais básicas e das políticas especializadas. Muitos adolescentes que cometem ato infracional tiveram vários de seus direitos violados anteriormente ao ato praticado.

26. Importante ressaltar que a aplicação de medida socioeducativa possui um caráter punitivo e, desta forma, há realmente a responsabilização do adolescente autor de ato infracional. Contudo, a medida aplicada deve priorizar o aspecto educativo em detrimento ao coercitivo.

27. Dados do Sistema Integrado de Informações Penitenciárias/InfoPen/Depen/MJ⁴ revelam que há mais meio milhão de pessoas (549.577) presas no Brasil. Esse dado nos leva a refletir se o sistema penitenciário brasileiro possui condições de acolher adolescentes entre 16 e 18 anos de idade, propiciando a esses jovens um ambiente capaz de promover sua ressocialização.

28. O atual Procurador-Geral da República, em reportagem⁵ publicada no portal G1, afirmou que reduzir a maioria penal não resolve a criminalidade. Disse também que “o aumento de representações do Ministério Público contra menores infratores, apesar de indicar que menores estão cometendo mais crimes graves, não deve ser usado para embasar uma discussão sobre redução da maioria penal”.

29. Por fim, vale destacar fragmento da entrevista da subprocuradora-geral da República, Ela Wiecko, concedida ao sítio de notícias Viomundo⁶, sobre seu posicionamento acerca da redução da maioria penal :

“O critério estabelecido pela Constituição é o mais adequado, considerando a média dos jovens. Sempre haverá exceções, mas a política penal deve atentar para as estatísticas e para os estudos da psicologia do desenvolvimento. Observo que menores de 18 anos são processados e cumprem pena. Fala-se em apreensão em lugar de prisão, de medida socioeducativa no lugar de pena, em infração análoga à crime. Na prática, porém, a atuação do sistema de justiça não difere daquela realizada para os maiores de 18 anos”.

30. Portanto, reduzir a maioria penal representa um enorme retrocesso na defesa, promoção e garantia dos direitos humanos das criança e dos adolescentes no Brasil.

⁴ Disponível em <http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={D574E9CE-3C7D-437A-A5B6-22166AD2E896}&Team=¶ms=itemID={C37B2AE9-4C68-4006-8B16-24D28407509C};&UIPartUID={2868BA3C-1C72-4347-BE11-A26F70F4CB26}>. Acessado em 28.06.13, às 12h37min.

⁵ Disponível em: <http://g1.globo.com/brasil/noticia/2013/06/reducao-da-maioridade-penal-nao-resolve-criminalidade-afirma-gurgel.html>. Acesso no dia 27.06.13, às 12h17min.

⁶ Disponível em: <http://www.viomundo.com.br/politica/ela-wiecko.html>. Acesso no dia 28.06.13, às 13h.

31. Ante o exposto, determino:

I) que seja encaminhada cópia desta Nota Técnica à Assessoria de Articulação Parlamentar - Assart/PGR como subsídios para PL 347/2011 e seus apensos, assim como para todas as proposições legislativas em tramitação no Congresso que se referem à redução da maioria penal e alteração do ECA, ressaltando que a posição da PFDC é expressamente contrária à redução da maioria penal, pois tal medida representa um retrocesso na garantia de direitos humanos de crianças e adolescentes.

AURÉLIO VIRGÍLIO VEIGA RIOS
Procurador Federal dos Direitos do Cidadão