

**ESCOLA SUPERIOR DO PARLAMENTO CEARENSE - UNIPACE
MBA EM GESTÃO E GOVERNANÇA PÚBLICA
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

FELIPE FERREIRA MOURA

**REDUÇÃO DA MAIORIDADE PENAL: UMA ANÁLISE DAS
PROPOSTAS DE EMENDA CONSTITUCIONAL**

Orientadora: Profa. Dra. Neira de Moraes Bezerra

**Fortaleza - CE
2023**

REDUÇÃO DA MAIORIDADE PENAL: UMA ANÁLISE DAS PROPOSTAS DE EMENDA CONSTITUCIONAL

Felipe Ferreira Moura

RESUMO

Sempre que um crime violento, com a participação de um adolescente, ganha repercussão social, a redução da maioridade penal ressurgue como ideia de solução para os problemas de segurança pública no Brasil. O objetivo do presente artigo é apresentar o levantamento, a sistematização e a análise de todas as Propostas de Emenda à Constituição (PECs), que propõem a alteração do art. 228, artigo que define como penalmente inimputáveis os menores de 18 anos. A pesquisa coletou as PECs apresentadas no Congresso Nacional desde a promulgação da Carta Magna, em 1988, até fevereiro de 2023 e observou suas datas de protocolo, autorias, redações e justificativas. Como resultados, a investigação levanta o número de 76 PECs, sendo 24 (vinte e quatro) propostas no Senado Federal e 52 (cinquenta e duas) na Câmara dos Deputados. O artigo realiza ainda um exercício de projeção, tomando a realidade do Ceará, para estimar o que aconteceria com o sistema prisional no caso de redução da idade penal para 16 anos, sem regras de transição e sem sistema próprio, como a maior parte das PECs identificadas propõe.

Palavras-Chave: Maioridade Adolescentes. Sistema Socioeducativo. Sistema Prisional. Proposta de Emenda Constitucional. Ato infracional

ABSTRACT

Whenever a violent crime involving a teenager gains social repercussions, lowering the age of criminal responsibility reappears as an idea for a solution to public safety problems in Brazil. The purpose of this article is to present the survey, systematization and analysis of all Proposed Amendments to the Constitution (PECs), which propose the amendment of art. 228, an article that defines minors under 18 years of age as criminally incompetent. The research collected the PECs presented in the National Congress since the promulgation of the Magna Carta, in 1988, until February 2023 and observed their protocol dates, authorships, wording and justifications. As a result, the investigation raises the number of 76 PECs, 24 (twenty-four) proposed in the Federal Senate and 52 (fifty-two) in the Chamber of Deputies. estimate what would happen to the prison system in the case of reducing the penal age to 16 years, without transition rules and without its own system, as most of the identified PECs propose.

Keywords: Adolescents. Offense act. Socio-Educational System. Prison System. Proposed Constitutional Amendment.

REDUÇÃO DA MAIORIDADE PENAL: UMA ANÁLISE DAS PROPOSTAS DE EMENDA CONSTITUCIONAL

Felipe Ferreira Moura

INTRODUÇÃO

Desde o advento da Constituição Federal de 1988, tivemos, entre propostas arquivadas e em tramitação no Congresso Nacional, 76 (setenta e seis) Propostas de Emenda à Constituição (PECs) relativas à alteração do artigo 228 da Carta Magna Brasileira, cuja pretensão, em sua maioria, é reduzir a idade limite para que uma pessoa possa ser condenada criminalmente. Tivemos então nesse contexto 24 (vinte e quatro) propostas no Senado Federal e 52 (cinquenta e duas) na Câmara dos Deputados.

O projeto mais antigo a tramitar no Congresso Nacional foi a PEC 14/1989, de autoria do então Deputado Federal Telmo Kirst (PDS/RS), que foi apresentada em 18 de maio de 1989, portanto, datando de menos de 1 (um) ano de vigência do novo texto constitucional e antes mesmo da entrada em vigor do Estatuto da Criança e do Adolescente. A mais recente é a PEC 32/2015, de autoria do Deputado Federal Gonzaga Patriota (PSB/PE). Por questões relativas ao regimento interno, em ambas as casas do parlamento nacional, as PECs em tramitação são apensadas a um mesmo processo.

A Proposta de Emenda à Constituição no Congresso Nacional que possui tramitação mais avançada é a PEC 171/1993, de autoria do então Deputado Federal Benedito Domingos (PP/DF). Após sua aprovação em segundo turno, avançou para o Senado Federal onde recebeu nova numeração, passando a ser denominada como PEC 115/2015 e atualmente encontra-se aguardando designação do relator.

Infelizmente, o espectro político em nosso país, utiliza-se de pautas ligadas ao clamor público, agindo principalmente “no calor da emoção” em meio à comoção da população diante de um crime bárbaro ou chocante, abrindo espaço para discursos reacionários. Coadunando com a afirmação sobre a maneira de agir do político brasileiro, temos pensamento similar exposto por Bauman (2013):

Da mesma forma, os riscos a que as democracias estão hoje expostas se devem, pelo menos em parte, à forma como os governos buscam com

desespero legitimizar seu direito de governar e de exigir disciplina exibindo seus músculos e mostrando sua determinação de permanecer firmes diante das infundáveis ameaças (autênticas ou supostas) aos corpos humanos - em lugar de (como faziam antes) proteger a utilidade social de seus cidadãos, suas posições respeitáveis na sociedade e a garantia contra a exclusão e negação da dignidade e a humilhação. (BAUMAN, 2013, p.29).

Temos alguns exemplos constantemente citados da participação de adolescentes em crimes que chamaram à atenção da população. Temos como exemplo o trágico fato ocorrido em fevereiro de 2007, que culminou com a morte do garoto João Hélio Fernandes, na cidade do Rio de Janeiro. Diante do clamor público, os congressistas passaram a discutir o que foi denominado de “pacote antiviolença”, nele incluídas as PECs de redução da maioria penal. Mais uma vez um crime que supostamente envolveu um adolescente em sua execução e desencadeou uma reação na esfera do Poder Legislativo com o intuito de modificar o artigo 228 da nossa Constituição Federal. Outros casos sempre lembrados são os dos crimes cometidos em abril de 1997, onde o índio Galdino foi assassinado em Brasília por cinco jovens de classe média alta, sendo um deles adolescente, através do ato bárbaro de atear fogo sobre o mesmo com a pseudo-justificativa de que acharam tratar-se de um mendigo; e em 2003, a morte do jovem casal de namorados Felipe Caffé e Liana Friedenbach que foram mortos violentamente na cidade de Embu-Guaçú na grande São Paulo.

Diante do aumento dos números da violência e com a intenção de demonstrar preocupação com o assunto, a matéria voltou a tramitar com rapidez na câmara. Em meados de 2015, a proposta foi aprovada em dois turnos na Câmara dos Deputados e seguiu para o Senado Federal, onde aguarda, desde então, designação de relator.

Por tudo isso, faz-se importante o estudo e a pesquisa sobre a redução da maioria penal, a fim de esclarecer os pontos relevantes sobre o assunto e, sobretudo, para demonstrar a importância da discussão do tema com entidades de classe, organizações de representação dos jovens e demais segmentos interessados no debate sobre o referido tema.

O legislador, no cumprimento de seu mister, busca modificar o dispositivo constitucional que limita a maioria penal para aqueles que possuem idade igual ou superior aos 18 anos, movidos pelos mais variados motivos e sentimentos, que vão desde a comoção nacional por determinado fato com repercussão midiática até uma

falsa crença de que tal medida de fato produzirá efeitos positivos para a área da Segurança Pública.

Assim, este artigo propõe-se a levantar a discussão sobre a complexidade da temática, demonstrar que a solução não é tão simples quanto algumas propostas fazem parecer parece e que deve ser discutida com a razão e com os conhecimentos já produzidos sobre as políticas públicas em detrimento da emoção. Tanto é assim que, na parte final do artigo, apresenta-se um exercício de projeção, tomando-se o caso cearense, dos efeitos da redução da idade penal no sistema penitenciário já tão precarizado.

A LEGISLAÇÃO VIGENTE E O ATUAL CENÁRIO BRASILEIRO E CEARENSE

Encontramos no ordenamento jurídico brasileiro a questão da inimputabilidade penal exposta em três dispositivos legais. O primeiro deles é a nossa Constituição Federal de 1988, que nos traz em seu bojo: “*Art. 228. São penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às normas da legislação especial*”. Recepcionado pelo referido texto da carta magna democrática temos o Código Penal Brasileiro de 1940, que traz o seguinte: “*Art. 27 - Os menores de 18 (dezoito) anos são penalmente inimputáveis, ficando sujeitos às normas estabelecidas na legislação especial*”. Já em relação à norma regulamentadora citada ao final do respectivo dispositivo constitucional, temos o Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990, que reitera a norma da seguinte forma: “*Art. 104. São penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às medidas previstas nesta Lei*”.

A legislação supracitada buscou alicerçar sua fundamentação no que costumamos chamar de doutrina da Proteção Integral, que considera a criança e o adolescente como sujeitos de direitos e objeto de absoluta prioridade, devido a sua dependência física e emocional, como se deduz dos comentários de Carmo (2016) em relação à proteção integral:

A ideia desenvolvida coaduna-se com o novo paradigma de reconhecimento da participação social, e a peculiar importância na formação de um povo, que representam as crianças e os adolescentes: a doutrina da proteção integral. Dessa maneira, devem ser vistos como sujeitos de direito, aptos a ter-lhes conferida a proteção integral por parte do Estado e da sociedade.

Numa nítida crítica ao antigo modelo, que vigorou em nosso país durante anos, quando a tutela legal do menor era regida pelo hoje revogado Código de Menores, que adotava a Doutrina da Situação Irregular, se faz importante trazer a análise feita por Rangel (2001, p. 39):

O novo Ordenamento jurídico não visa mais, primordialmente, à ordem social e ao controle das classes menos favorecidas e das patologias sociais, num enfoque higienista, mas sim 'ao interesse superior da criança', ou ao 'melhor interesse da criança', considerada pessoa em peculiar estado de desenvolvimento e sujeito de direitos. Suas regras abrangem não só as crianças pobres ou abandonadas, como o fazia a doutrina anterior, mas todas as crianças e adolescentes, assegurando-lhes direitos em todos os âmbitos sociais (na família, na escola, nas relações de trabalho, nas ruas, nas instituições especiais etc.), e gerando uma mudança de paradigmas histórica no trato das questões relativas à infância.

Ferreira e Doi assim comentam sobre as duas doutrinas:

Doutrina da Situação Irregular: para essa doutrina, os menores apenas são sujeitos de direito ou merecem a consideração judicial quando se encontrarem em uma determinada situação, caracterizada como "irregular", e assim definida em lei. Havia uma discriminação legal quanto à situação do menor, somente recebendo respaldo jurídico aquele que se encontrava em situação irregular; os demais, não eram sujeitos ao tratamento legal.

Doutrina da Proteção Integral: representa um avanço em termos de proteção aos direitos fundamentais, posto que calcada na Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, tendo, ainda, como referência documentos internacionais, como Declaração Universal dos Direitos da Criança, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, aos 20 de novembro de 1959, as Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude - Regras de Beijing - Res. 40/33 de 29 de novembro de 1985, as Diretrizes das Nações Unidas para a prevenção da delinquência juvenil - Diretrizes de Riad, de 1º de março de 1988 e a Convenção sobre o Direito da Criança, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 20 de novembro de 1989 e aprovada pelo Congresso Nacional Brasileiro em 14 de setembro de 1990.

No que concerne às normas estabelecidas através de convenções internacionais das quais o Brasil é signatário, podemos destacar o artigo 1º da Convenção dos Direitos da Criança, que estabelece como criança todo indivíduo com menos de 18 anos. Esta convenção foi adotada pela resolução nº L.44 (XLIV), da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 20 de novembro de 1989, e ratificada em nossa pátria aos 24 dias do mês de setembro de 1990.

O Tribunal Penal Internacional, instituído através do Estatuto de Roma, afirma que a corte não possui jurisdição sobre pessoas que à data da alegada prática do

crime de sua competência (genocídio, contra a humanidade, de guerra e de agressão), não tenham ainda completado 18 anos de idade. Referida norma foi recepcionada pelo ordenamento jurídico pátrio através do Decreto nº 4.388, de 25 de setembro de 2002.

A Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Art. 4º, 5) e o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (Art. 6º, 5), ratificados em nosso país através do Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992; e do Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992; respectivamente; estabelecem que a pena de morte não poderá ser estabelecida ou aplicada aos menores de 18 anos.

Em 2012, o Brasil institui através de Lei o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), que possui definição contida em seu logo Art. 1º, §1º; senão vejamos:

§ 1º Entende-se por Sinase 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.

A norma estabelece ainda competências, programas, planos, sistemas de avaliação, responsabilidades, financiamento e prioridades; a serem estabelecidos e praticados por cada ente federativo.

No Estado do Ceará, a Superintendência do Sistema Estadual Socioeducativo (Seas) foi criada em 28 de junho de 2016, por meio da Lei Estadual nº 16.040, tendo como responsabilidade a execução das medidas socioeducativas de internação e semiliberdade. Possui como missão “*Fortalecer as ações de aprimoramento de todo o sistema socioeducativo, garantindo uma Socioeducação com base no desenvolvimento humano, através da efetividade dos modelos de gestão*”.

Atualmente a Seas possui em sua estrutura na capital: 1 (uma) Unidade de Recepção para Atendimento Inicial, 4 (quatro) Centros de Internação, 4 (quatro) Centros de Internação Provisória, 1 (um) Centro de Feminino de Regime Misto (Internação e Internação Provisória) e 1 (um) Centro de Semiliberdade; no interior: 3 (três) Centros de Internação, 1 (um) Centro de Regime Misto (Internação e Internação Provisória) e 4 (quatro) Centros de Semiliberdade (sendo 3 destes para ambos os sexos).

Ainda em relação ao nosso estado, verifica-se através do relatório estatístico referente ao mês de dezembro de 2022, divulgado pela Secretaria da Administração Penitenciária, que a população carcerária naquele período foi de 21.807 internos. Considerando que o Estado do Ceará, oficialmente, possui uma capacidade para 15.635 indivíduos, verifica-se que a população carcerária encerrou o ano de 2022 com um excedente de 5.542 presos, representando, aproximadamente, 34,87% além da capacidade. Ressalte-se que no mesmo período, tivemos ainda 8.132 indivíduos sob monitoramento eletrônico. Em contrapartida, a Superintendência do Sistema Estadual Socioeducativo conta hoje com uma capacidade para 1.010 menores em conflito com a lei, todavia teve no mês de janeiro deste ano uma taxa total de ocupação de apenas 61%, representando 616 internos.



In: <<https://centraldeservico.seas.ce.gov.br/relatorios-interativos.html>> Acesso em: 02. fev 2023.

Na seção seguinte são analisadas as propostas de alteração do art. 228 da Constituição Federal

PROPOSTAS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

Conforme já citado no presente artigo, tivemos desde o advento da atual Carta Magna Brasileira, 76 (setenta e seis) Propostas de Emenda à Constituição (PECs) relativas à alteração do artigo 228, sendo 24 (vinte e quatro) propostas no Senado Federal e 52 (cinquenta e duas) na Câmara dos Deputados¹.

¹ Dados levantados pelo autor em fevereiro de 2023

A primeira proposta neste sentido foi a PEC 14/1989, de autoria do então Deputado Federal Telmo Kirst (PDS/RS). Sua proposição visava estabelecer a seguinte redação ao já citado artigo: "*Art. 228. São penalmente inimputáveis os menores de dezesseis anos, sujeitos às normas da legislação especial.*" Como justificativa para tal intento, expos o seguinte:

Justificação

Depois que a Constituição Federal, em seu art. 14, inciso II, letra c, passou a **permitir o voto aos maiores de dezesseis anos, vejo-me obrigado a trazer ao Congresso Nacional a presente proposta de emenda** à Constituição, estabelecendo a maioria penal nessa mesma idade.

Tenho também conhecimento de que já existem, nesta Casa, propostas alterando a legislação, a fim de permitir que o cidadão, a partir dos dezesseis anos, possa receber sua carteira de habilitação para dirigir veículos.

Se ao maior de dezesseis anos é permitido votar e dirigir veículos em via pública, também a ele deve-se atribuir a responsabilidade penal.

Atualmente, ainda que pratique um fato típico e ilícito, jamais poderá ser responsabilizado na esfera penal, pois lhe falta a imputabilidade, que é pressuposto de culpabilidade.

Observa-se já na primeira tentativa de alteração da maioria penal brasileira, a utilização do argumento da maioria eleitoral. Não se pode deixar de destacar que enquanto o voto aos 16 (dezesseis) anos tem caráter facultativo, a imputabilidade ante a prática de um crime será sempre compulsória.

Analisando as propostas apresentadas ao longo do decurso histórico, observamos que 4 (quatro) delas (PECs: 14/1989, 27/1989, 35/1989 e 37/1989) foram apresentadas com aproximadamente 1 (um) ano de vigência do novo texto constitucional e antes mesmo da entrada em vigor do Estatuto da Criança e do Adolescente, o que demonstra, de certa forma, um exagero ou até mesmo uma imaturidade política diante de uma democracia tão recente.

Em sua maioria, as propostas sugerem uma redução da maioria penal para 16 (dezesseis) anos, todavia existem também aquelas que propõem uma redução para 14 (catorze) anos como é o caso das PECs: 169/1999, 242/2004 e 399/2009, para 12 (doze) anos nas PECs: 137/2003, 345/2004, 79/2007 e 302/2013 ou até mesmo extinguem a maioria do texto constitucional, delegando competência à lei específica que trate sobre o tema, sob a justificativa de se submeter o indivíduo a uma junta de saúde que determine se teria, ao tempo da prática delituosa, capacidade de compreender a ilicitude do ato ora praticado.

Nesta perspectiva temos, por exemplo, a PEC 321/2001 de autoria do ex-Deputado Federal Alberto Fraga (PMDB/DF) que propôs nova redação ao Art. 228, CF, a seguir apresentada:

Art. 228. A maioria penal será fixada nos termos da lei, devendo ser observados os aspectos psicossociais do agente, aferido em laudo emitido por junta de saúde, que dentre outros quesitos avaliará a capacidade de se autodeterminar e de discernimento do fato delituoso.

Ao analisarmos as justificativas, observamos que em sua grande maioria, tais propostas buscam se basear no que a legislação brasileira chama de: Maioridade Civil (Art. 5º; 1517; e 1860; Código Civil), Maioridade Trabalhista (Art. 7º, XXXIII, CF) e Maioridade Eleitoral (Art. 14, II, § 1º, c, CF). Temos ainda aquelas que se pautam em algo que sequer existe em nosso ordenamento jurídico como, por exemplo, a condição de conduzir veículo automotor aos 16 (dezesesseis) anos, conforme citado nas PECs: 14/1989 e 37/1995, vejamos trecho da justificativa desta última que diz: *“Tenho também conhecimento de que já existem, nesta Casa, propostas alterando a legislação, a fim de permitir que o cidadão, a partir dos dezesseis anos, possa receber sua carteira de habilitação para dirigir veículos”*. Percebam que o legislador sequer cita o suposto projeto.

A PEC 26/2007, de autoria do Ex-Senador Eduardo Azeredo (PSDB/MG), apresenta como fundamentação uma suposta utilização da *“fórmula prevista no art. 50 do Código Penal Militar”*, interessante que o próprio autor, logo após a citação de tal fórmula traz o seguinte: *“hoje inconstitucional”*. Verifica-se aqui a propositura de emenda à constituição que usa como fundamentação em sua justificativa norma inconstitucional citada pelo próprio autor.

O argumento mais citado nas propostas é o da capacidade de discernimento do indivíduo, pautado no contexto da cultura atual, do acesso à informação, da mídia e da maturidade nos dias atuais, quando comparado ao jovem dos anos 40 (quarenta), ano da entrada em vigor do Código Penal. Vejamos o que diz a justificativa da PEC 137/2003, de autoria do ex-Deputado Federal Silas Brasileiro (PMDB/MG), que fixa a idade de inimputabilidade penal aos 12 (doze) anos:

A redução da maioria penal de dezoito para doze anos justifica-se, porquanto a inimputabilidade do menor de dezoito anos data do Código Penal de 1940, quando as condições sócio-econômicas (sic) do país eram totalmente diferentes das de hoje.

Atualmente os jovens têm maior acesso à informação e, por conseguinte, maior capacidade de discernimento para compreender o caráter de licitude ou de ilicitude dos atos por eles praticados.

Na mesma seara temos a PEC 179/2003, de autoria do ex-Deputado Federal Wladimir Costa (PMDB/PA), que propõe uma redução para 16 (dezesesseis) anos e apresenta o seguinte em trecho de sua justificativa:

Ora, o mundo hoje não é o mesmo mundo do Código Penal de 1940, quando realmente o jovem poderia ainda não ter plena consciência de seus atos. **Hoje a informação chega em segundos a qualquer lugar do planeta; o mundo é cada vez menor e os jovens estão muito bem preparados para enfrentá-lo**, tanto que é que o novo Código Civil reduziu a maioridade civil de vinte e um para dezoito anos de idade. Hoje em dia há quem chegue à universidade aos 16, 17 anos de idade. **É incrível que um jovem consiga escolher uma profissão, ser aprovado em um vestibular, participar do processo político de seu país, cursar uma faculdade e não possa, penalmente, responder por seus atos.** É este, inclusive, o óbice pelo qual menores de 18 anos não podem tirar carteira de habilitação.

Um fator que nos chama atenção é a constatação de que as propostas de emenda, em sua maioria, pautam uma nova idade para inimputabilidade penal, mas não estabelecem nenhum critério de transição do atual sistema para aquele que se busca estabelecer. Poucas são as propostas que tratam de unidades diferenciadas para cumprimento de medida restritiva dos adolescentes.

A PEC 386/1996, de autoria do ex-Deputado Federal Pedrinho Abrão (PTB/GO), em que pese não citar nada na redação da norma proposta, apresenta em sua justificativa a seguinte informação sobre o local de cumprimento da pena:

Obviamente, em **nenhum momento se pretende que ditos infratores, enquanto situado na faixa etária dos 16 aos 18 anos, fiquem sujeitos ao mesmo regime de execução penal**, juntamente com os demais condenados adultos, porquanto haverá de observar a norma contida no inciso XLVIII do art. 5º da Constituição Federal, que exige o cumprimento da pena em estabelecimentos distintos.

A PEC 171/1993, texto com mais adiantada tramitação, aprovado na Câmara dos Deputados, recebeu no Senado Federal nova numeração, passando a denominar-se PEC 115/2015. Em sua proposta original trazia apenas e tão somente o seguinte: *“Art. 228 – São penalmente inimputáveis os menores de dezesseis anos, sujeitos às normas da legislação especial”*. Todavia, chegou ao Senado Federal após mais de 20 (vinte) anos de tramitação sofrendo alterações ao longo de sua discussão através de

propositura de emenda à proposta e outros atos próprios de processo legislativo. Hoje apresenta o seguinte conteúdo:

Art. 228. São penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às normas da legislação especial, ressalvados os maiores de dezesseis anos, **observando-se o cumprimento da pena em estabelecimento separado dos maiores de dezoito anos e dos menores inimputáveis**, em casos de crimes hediondos, homicídio doloso e lesão corporal seguida de morte. (Grifo Nosso)

É um fato importante a ser destacado que em apenas um texto legislativo proposto haja alguma preocupação com a questão do estabelecimento prisional para cumprimento de pena para os adolescentes. Nenhuma proposta legislativa apresenta quaisquer critérios ou regras de transição de um regime para outro.

Por fim, destaco que após a chegada ao Senado Federal da PEC 171/1993, renumerada para PEC 115/2015, foram apresentadas duas novas propostas nesta casa legislativa, as PECs 4/2019 e 32/2019.

Ainda que tenhamos a PEC 115/2015 como a de mais avançada tramitação, já aprovada em uma das casas legislativas federais, propondo uma redução para 16 (dezesseis) anos; a PEC 32/2019 que tem como primeiro signatário o Senador Flávio Bolsonaro (PSL/RJ); apresenta uma proposta de redução para 14 (catorze anos), em casos específicos, senão vejamos:

Art. 228. São penalmente inimputáveis os menores de 16 (dezesseis) anos, sujeitos às normas da legislação especial aplicável.
§1º A idade de que trata o caput será de **14 (quatorze) anos em casos de crimes definidos como hediondos, tortura, tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, terrorismo, organização criminosa, associação criminosa** e outros definidos em lei.

Muitos podem se perguntar sobre qual o sentido de se apresentar uma nova proposta para o mesmo tema, existindo proposta semelhante em mais avançada tramitação. Ocorre que ao analisarmos a justificativa para tal postura, deparamos com a afirmação do próprio legislador de que se trata uma “*oportunidade*” conforme apresentamos a seguir:

(...) não há como olvidar que a maior renovação da história do Senado Federal conclama aos novos parlamentares a oportunidade de analisarem a necessidade de mudanças significativas junto à sociedade, mormente em razão do inquestionável reflexo obtido nas urnas que culminou na vontade

soberana do povo por congressistas alinhados a pautas de cunho conservador.

Estas foram as principais considerações levantadas ao analisarmos as propostas e suas respectivas justificativas.

UM EXERCÍCIO DE PROJEÇÃO SOBRE OS EFEITOS DA REDUÇÃO DA IDADE PENAL NO SISTEMA PRISIONAL CEARENSE

É certo que uma mudança legal dessa amplitude ocasionaria uma série de efeitos sobre os direitos humanos de adolescentes, sobre as políticas da socioeducação e de segurança e sobre os índices de ressocialização, para citar alguns aspectos. No entanto, sem prejuízo dos demais impactos, faz-se aqui um exercício simples de projeção sobre o que aconteceria com o sistema prisional se a redução fosse aprovada na forma proposta por alguns parlamentares, ou seja, para 16 anos, sem quaisquer medidas de transição ou unidades próprias.

Para o exercício, toma-se o caso do Ceará, razão pelo qual é relevante iniciar com uma breve apresentação do panorama atual dos seus sistemas prisional e socioeducativo.

A Secretaria da Administração Penitenciária e Ressocialização (SAP) teve sua origem na Constituição Política do Estado do Ceará de 1891, quando os secretários de Estado seriam apenas três: da Fazenda, do Interior e da Justiça, cabendo a este último o serviço da Justiça, estatística e política de Estado. Em 1926, passa a denominar-se Secretaria dos Negócios do Interior e da Justiça, posteriormente, em 1962, passa a denominar-se Secretaria de Justiça, assim permanecendo até 2003 quando assume a denominação de Secretaria da Justiça e Cidadania. Em 2018, passa a se chamar Secretaria da Administração Penitenciária, porém, sofrendo nova atualização de nomenclatura no início deste ano, assume a denominação de Secretaria da Administração Penitenciária e Ressocialização.

Apresenta como missão “*Gerenciar o sistema penitenciário, em conformidade com a Lei, proporcionando o cumprimento da execução penal de forma eficiente, garantindo a segurança e a dignidade das pessoas no âmbito do sistema prisional*”; e como visão “*Ser referência nacional em administração e segurança prisional, sendo*

reconhecida pela sociedade como uma instituição confiável, acessível e justa, no exercício da execução penal e promoção da paz social”.

A SAP possui em sua estrutura 30 (trinta) unidades prisionais em funcionamento, sendo 27 (vinte e sete) masculinas e 3 (três) femininas. Verifica-se através do relatório estatístico referente ao mês de dezembro de 2022, que a população carcerária no citado período foi de 21.807 internos. Considerando que o sistema prisional cearense, oficialmente, possui uma capacidade para 15.635 indivíduos, constata-se um excedente de 5.542 presos, representando um percentual de aproximadamente 34,87% além da capacidade. Ressalte-se que no mesmo período, tivemos ainda 8.132 indivíduos sob monitoramento eletrônico.

Dentre as unidades apresentadas, apenas as Cadeias Públicas dos municípios de: Acopiara, Caridade e Fortim; possuíam um número de internos dentro do limite da capacidade. Além destas, o Hospital e Sanatório Prisional Professor Otávio Lobo era o que possuía uma melhor condição, com capacidade para 100 (cem) pessoas, contou apenas com 30 (internos). Todavia, há que se ressaltar a especificidade da unidade pois como vemos, trata-se de um “Hospital e Sanatório Prisional”, diferindo das demais unidades.

Já em relação à Superintendência do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo (Seas), nos moldes atuais, data sua criação do ano de 2016, tendo como responsabilidade a execução de medidas socioeducativas de internação e semiliberdade. Sua missão é *“Fortalecer as ações de aprimoramento de todo o sistema socioeducativo, garantindo uma Socioeducação com base no desenvolvimento humano, através da efetividade dos modelos de gestão”*. Já sua visão é *“Até 2024, ser um órgão de referência nacional na gestão do Sistema Socioeducativo, garantindo condições e possibilidades de mudança de vida para adolescentes e jovens em conflito com a lei”*.

Atualmente a Seas possui em sua estrutura na capital: 1 (uma) Unidade de Recepção para Atendimento Inicial, 4 (quatro) Centros de Internação, 4 (quatro) Centros de Internação Provisória, 1 (um) Centro Feminino de Regime Misto (Internação e Internação Provisória) e 1 (um) Centro de Semiliberdade; no interior: 3 (três) Centros de Internação, 1 (um) Centro de Regime Misto (Internação e Internação Provisória) e 4 (quatro) Centros de Semiliberdade (sendo 3 destes para ambos os sexos).

A Seas conta com uma estrutura capaz de absorver 1.010 adolescentes privados ou restritos de liberdade, distribuídos em seus 19 (dezenove) centros. A capacidade atual de ocupação está em aproximadamente 60%, não havendo excedentes em nenhuma unidade.

Como vimos, as 30 (trinta) unidades prisionais existentes no fim de 2022, através da Secretaria da Administração Penitenciária e Ressocialização, possuem uma capacidade para 15.635 indivíduos, todavia excedeu em 5.542 internos, totalizando 21.807 pessoas, representando um percentual de aproximadamente 34,87% além da capacidade.

Em contrapartida, analisando os números da Superintendência do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo, verificamos a disponibilização de 1.010 vagas no total, distribuídas em 19 (dezenove) Centros Socioeducativos. Dados estatísticos disponibilizados e atualizados em tempo real no sítio eletrônico da Seas, denominado “Relatórios Interativos” demonstram que a taxa de ocupação apresenta nos últimos tempos um percentual em torno de 60%.

Destacamos ainda que nenhum dos Centro Socioeducativos possui excedente no número de internos frente ao número de vagas ali ofertadas; sendo o Centro Socioeducativo Cardeal Aloísio Lorscheider o único com 100% de ocupação na data definida para a pesquisa, todavia como já citamos, não há excedente.

Num simples exercício de reflexão não é difícil imaginar o tamanho do impacto financeiro, bem como de demais problemas estruturais, institucionais e de gestão; que seriam acarretados para o Estado do Ceará, diante da aprovação de uma PEC, com a imediata transferência de aproximadamente 600 adolescentes do sistema socioeducativo para o sistema prisional, onde já havia um excedente populacional de mais de 5.500 internos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Chegamos ao entendimento, após a realização de levantamentos, análises e observações das Propostas de Emenda à Constituição (PECs) relativas à alteração do artigo 228 da Carta Magna Brasileira, de que a implementação da redução da maioria penal, sem que haja quaisquer regras de transição para suposta implementação, bem como, sem nenhuma previsão de unidades prisionais

diferenciadas, trariam um impacto imediatamente negativo também ao sistema prisional. Fala-se aqui em efeitos estruturais, financeiros, institucionais e de gestão. Pois, como o caso cearense revelou no exercício realizado neste estudo, haveria hoje um contingente de 600 adolescentes a mais em um sistema prisional que já conta com um excedente de mais de 5.500 internos.

Para além das questões de mais alta relevância, em especial os direitos humanos de adolescentes privados ou restritos de liberdade, o que salta aos olhos é que tão grande número de proposições legislativas tenha sido apresentado sem que sequer se leve em conta a situação do sistema que receberia esses adolescentes. Isso é revelador do oportunismo e da falta de cuidado de alguns legisladores com a elaboração e implementação das políticas públicas que efetivamente melhorem a vida dos cidadãos e cidadãs brasileiros.

Destacamos o posicionamento da Organização das Nações Unidas (ONU) com o avanço da discussão do tema da redução da maioria penal no Brasil, em texto já aprovado na Câmara dos Deputados e que agora tramita no Senado Federal. De acordo com a ONU, os atos infracionais praticados por adolescentes não podem ser tratados como uma questão meramente de segurança pública, mas sim como um indicador de restrição de acesso aos direitos fundamentais, à cidadania e à justiça, destacando “o problema da violência no Brasil poderá ser agravado, com graves consequências no presente e futuro”.

Em nota, a ONU faz algumas considerações, senão vejamos:

Dados oficiais mostram que, dos 21 milhões de adolescentes que vivem no Brasil, apenas 0,013% cometeu atos contra a vida. **Os adolescentes são muito mais vítimas do que autores de violência.** Estatísticas mostram que a população adolescente e jovem, especialmente a negra e pobre, está sendo assassinada de forma sistemática no País. Essa situação coloca o Brasil em segundo lugar no mundo em número absoluto de homicídios de adolescentes, atrás da Nigéria. (Grifo Nosso)

Os homicídios já são a causa de 36,5% das mortes de adolescentes por causas não naturais, enquanto, para a população em geral, esse tipo de morte representa 4,8% do total. Somente entre 2006 e 2012, pelo menos 33 mil adolescentes entre 12 e 18 anos foram assassinados no Brasil. Na grande maioria dos casos, as vítimas são adolescentes que vivem em condições de pobreza na periferia das grandes cidades. (Grifo Nosso)

Sobre a ressocialização do sistema penitenciário brasileiro, a ONU, na mesma nota, destaca que “*O sistema penitenciário brasileiro já enfrenta enormes desafios para reinserir adultos na sociedade. Encarcerar adolescentes jovens de 16 e 17 anos*

em presídios superlotados será expô-los à influência direta de facções do crime organizado". Apresenta como reflexão que *"Uma solução efetiva para os atos de violência cometidos por adolescentes e jovens passa necessariamente pela análise das causas e pela adoção de uma abordagem integral em relação ao problema da violência"*.

Devemos ressaltar que, ao contrário do que dizem os defensores da redução da maioridade penal, a idade para responsabilização do indivíduo no Brasil ocorre a partir dos 12 (doze) anos e não apenas a partir dos 18 (dezoito) anos como é equivocadamente propagado. As implicações legais para os adolescentes estão devidamente previstas no ECA, por meio de medidas socioeducativas.

Por fim, lembramos que o Brasil é signatário da Convenção dos Direitos da Criança, adotada pela resolução nº L.44 (XLIV), da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 20 de novembro de 1989, e ratificada em nossa pátria em 24 de setembro de 1990; que traz em seu artigo 1º o seguinte: *"Para efeitos da presente Convenção considera-se como criança todo ser humano com menos de dezoito anos de idade, a não ser que, em conformidade com a lei aplicável à criança, a maioridade seja alcançada antes"*.

O fato de ser um tema polêmico e que se encontra em pauta no Congresso Nacional em forma de PECs, podendo vir a ser peça de apreciação brevemente, nos faz enxergar a importância na abordagem deste tema que poderá por assim dizer, vir a modificar a estrutura social brasileira, na medida em que irá gerar reflexos não só na área da segurança pública, mas também nas áreas da educação, saúde, trabalho e demais áreas de atuação social no país.

É necessário verificar que diante da nossa realidade prisional, a inclusão dos adolescentes infratores, a partir dos 16 anos, na população dos adultos imputáveis não concebe solução a curto ou médio prazo para a violência no Brasil. Reduzir a idade penal é decrescer na evolução do processo de desenvolvimento da sociedade. O que se propõe é o aumento das oportunidades que devemos garantir para crianças, adolescentes e jovens do país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAUMAN, Zygmunt. Danos Colaterais: desigualdades sociais numa era global. RJ: Zahar, 2013.

BEZERRA, Saulo de Castro. A imputabilidade penal e o Estatuto da Criança e do Adolescente. Jus Navigandi, Teresina, ano 5, n. 49, fev. 2001. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/1649/a-imputabilidade-penal-e-o-estatuto-da-crianca-e-do-adolescente>>. Acesso em: 13 jan. 2023.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 26 dez. 2022.

_____. Decreto-Lei n. 2.484, de 07 de dezembro de 1940. Código Penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del2848.htm> Acesso em: 26 dez. 2022.

_____. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8069.htm>. Acesso em: 26 dez. 2022.

_____. Decreto n. 99.710, de 21 de novembro de 1990. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99710.htm> Acesso em: 26 dez. 2022.

_____. Decreto n. 592, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm> Acesso em: 05 fev. 2023.

_____. Decreto n. 678, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm> Acesso em: 05 fev. 2023.

_____. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10406.htm> Acesso em: 23 dez. 2022.

_____. Decreto n. 4.388, de 25 de setembro de 2002. Promulga o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4388.htm> Acesso em: 05 fev. 2023.

_____. Lei n. 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; e altera as Leis nºs 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente); 7.560, de 19 de dezembro de 1986, 7.998, de 11 de janeiro de 1990, 5.537, de 21 de novembro de 1968, 8.315, de 23 de dezembro de 1991, 8.706, de 14 de setembro de 1993, os Decretos-Leis nºs 4.048, de 22 de janeiro de 1942, 8.621, de 10 de janeiro de 1946, e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12594.htm> Acesso em: 05 fev. 2023.

CAMARGOS, Wladimir Vinycius de Moraes. Terrorismo Criminal - Redução da maioria: direito penal máximo contra a juventude. Juventude.Br. São Paulo, v. 2, n. 3, p. 4-7, jun. 2007.

CARMO, Gabriel Saad Travassos. Os Tratados Internacionais de Direitos Humanos e os Limites Normativos à Redução da Maioridade Penal. In: Revista da Defensoria Pública do Rio Grande do Sul, n. 16, p. 111-129, set./dez. 2016.

CEARÁ. Lei n. 16.040, de 28 de junho de 2016. Cria a Superintendência do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo, os Cargos de Superintendente e Superintendente Adjunto, o Conselho Gestor da Superintendência, Cargos Efetivos, a Comissão para a Elaboração do Plano Estadual Decenal de Atendimento Socioeducativo, Institui e Autoriza a Concessão de Gratificações. Disponível em: <<https://www2.al.ce.gov.br/legislativo/legislacao5/leis2016/16040.htm>> Acesso em: 23 dez. 2022.

CHAVES, Antônio. Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente. São Paulo: LTr, 2000.

FERREIRA, Luis Antonio Miguel; DÓI, Cristina Teranise. A Proteção Integral das Crianças e dos Adolescentes Vítimas (Comentários ao Art. 143 do ECA). Disponível em: <<https://crianca.mppr.mp.br/pagina-1222.html>> Acesso em: 05 fev. 2023.

KAHN, Túilo. Delinquência juvenil se resolve aumentando oportunidades e não reduzindo idade penal. In: Igualdade: revista trimestral do Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Criança e do Adolescente, v. 9, n. 2, p. 72-76, jul./set. 2001.

KIRST, Telmo. Proposta de Emenda à Constituição nº 14, de 1989. Diário do Congresso Nacional (Seção I). 23 mai. 1989.

MIRABETE, Júlio Fabrini. Processo Penal. 10 ed., São Paulo: Atlas, 2000.

MORAES, Alexandre de. Direito constitucional. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MOURA, Felipe Ferreira. A Maioridade Penal à Luz do Direito Brasileiro. Monografia apresentada como exigência parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito. Universidade de Fortaleza. 2008.

_____. Redução da Maioridade Penal: Uma Alternativa Eficaz ou Prejudicial para a Segurança Pública no Brasil? Artigo apresentado como exigência parcial para a obtenção do título de Especialista em Segurança Pública. Faculdade Latino Americana de Educação. 2013.

NUCCI, Guilherme de Souza. Código Penal Comentado. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

PINHO, Márcio; TOMAZ, Kleber. São Paulo tem 83 detidos por latrocínio na Fundação Casa. G1 São Paulo. 2013. Disponível em: < <https://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2013/04/sao-paulo-tem-83-detidos-por-latrocinio-na-fundacao-casa.html> > Acesso em: 28 jan. 2023.

RANGEL, Patrícia Calmon. Abuso Sexual Intrafamiliar Recorrente. 1ª ed., Curitiba: Juruá, 2001.

SARAIVA, João Batista Costa. A idade e as razões: não ao rebaixamento da imputabilidade penal. Jus Navigandi, Teresina, ano 2, n. 24, abr. 1998. Disponível em: < <https://jus.com.br/artigos/1650/a-idade-e-as-razoes>>. Acesso em: 29 jan. 2023.

UNICEF. Porque dizer não a redução da idade penal. 2007.