



O DEBATE NACIONAL SOBRE O ENCARCERAMENTO PRECOCE DA JUVENTUDE NO BRASIL

Roberto da Silva*

Márcio Alexandre Masella**

Resumo: O presente artigo é resultante da tese de pós-doutoramento realizada na Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo pelo Prof. Dr. Márcio Alexandre Masella, sob supervisão do Prof. Dr. Roberto da Silva. A pesquisa intitulada *Redução da maioridade penal – a PEC 171-93* foi realizada no período de junho de 2015 a junho de 2016 e consistiu em análise documental, dados estatísticos, observação participante junto a manifestações populares e sessões de votação no Congresso Nacional e interlocução com grupos organizados da sociedade civil. A pesquisa revela que uma das facetas mais perversas do encarceramento em massa da juventude no Brasil se refere às sucessivas tentativas de redução da maioridade penal.

Palavras-chave: Estatuto da Criança e do Adolescente. Adolescente. Medidas socioeducativas. Sinase. Redução da maioridade penal.

Os dados estatísticos revelam que o Brasil é um país majoritariamente jovem, visto que, do universo de sua população, que totaliza aproximadamente 190 milhões de pessoas, cerca de 65 milhões estão na faixa etária entre 0 e 18 anos de idade (IBGE, 2010).

Com a Constituição Federal de 1988 e o *Estatuto da Criança e do Adolescente* (ECA), de 13 de julho de 1990, o Brasil conquistou um sistema normativo para promover, garantir e defender os direitos humanos da criança e do adolescente, incorporando os marcos internacionais que já estavam em vigência no mundo desde 1948.

Essa subordinação do texto constitucional ao direito internacional, a impossibilidade jurídica de retroagir em matéria de direitos humanos e a caracterização de pena cruel e degradante que seria o aprisionamento de adolescentes no atual sistema penitenciário

* Professor livre-docente do Departamento de Administração Escolar e Economia da Educação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (USP), onde coordena o Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Educação em Regimes de Privação da Liberdade (GEPÊPRIVAÇÃO). *E-mail:* kalil@usp.br

** Pós-doutor em Educação pela Universidade de São Paulo (USP). Professor de pós-graduação da Universidade Campos Elíseos e da Universidade Italo-Brasileira (Unifitalo). *E-mail:* marciomasella@yahoo.com.br

brasileiro impõem ao poder público a necessidade de aprimorar esse sistema normativo e não de modificá-lo.

O Brasil tem 21 milhões de adolescentes com idade entre 12 e 17 anos. De cada 100 estudantes que entram no Ensino Fundamental, apenas 59 terminam ou concluem e apenas 40 o Ensino Médio. A evasão escolar e a falta às aulas ocorrem por diferentes razões, incluindo violência e gravidez na adolescência. O país registra anualmente o nascimento de 300 mil crianças que são filhos e filhas de mães adolescentes (UNICEF, 2016).

[...] diversas pesquisas apontam para o crescimento da letalidade entre adolescentes e jovens brasileiros. O Mapa da Violência 2011 informa que mais de 60% das mortes na população jovem (15 a 24 anos) são por causas violentas, e dessas, quase 40% são homicídios. O Índice de Homicídios na Adolescência, por outro lado, avaliou 267 municípios do Brasil com mais de 100 mil habitantes e chegou a um prognóstico alarmante de que o número de adolescentes de 12 a 18 anos assassinados entre 2006 e 2012 ultrapasse a marca de 33 mil mortos (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS CENTROS DE DEFESA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, 2011).

Diante desse quadro, há um pequeno número de adolescentes que cometem atos infracionais e têm merecido a atenção da grande mídia no Brasil. Estatisticamente esse número é insignificante diante dos mais de 560 mil adultos presos no sistema penitenciário, mas os denominados *adolescentes infratores* têm sido apontados como responsáveis pela insegurança pública de Norte a Sul do país.

A esses *adolescentes infratores* o ECA instituiu as medidas socioeducativas como meio de responsabilizá-los, as quais vão desde a advertência até a internação (artigo 112), sendo aplicadas de acordo com a gravidade do ato infracional por juízo especial da infância e juventude.

Não há dados sobre a subnotificação de atos infracionais cometidos por adolescentes, mas é sabido que, desde o caso Champinha em 2003, todos os adolescentes que cometeram atos infracionais graves, com requintes de crueldade, portanto equiparáveis a crimes hediondos, e que tiveram repercussão na mídia nacional foram apreendidos e receberam a correspondente medida socioeducativa. Por isso, *não é verdadeira a afirmação* de que o adolescente fica impune quando comete um ato infracional. O que se deve questionar, portanto, é se o prazo máximo de três anos de internação seja suficiente para sua recuperação e o grau de eficácia da medida socioeducativa.

Os dados do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) são esclarecedores no sentido de mostrar que, no caso da internação, a taxa de aumento vem caindo ano a ano, ou seja: 2,54% de 2007 a 2008, 1,42% de 2008 a 2009 e 1,18% de 2009 a 2010. A mesma situação ocorre em relação à semiliberdade, cujas taxas de aumento foram, respectivamente, 16,89%, 10,5% e 10,20%.

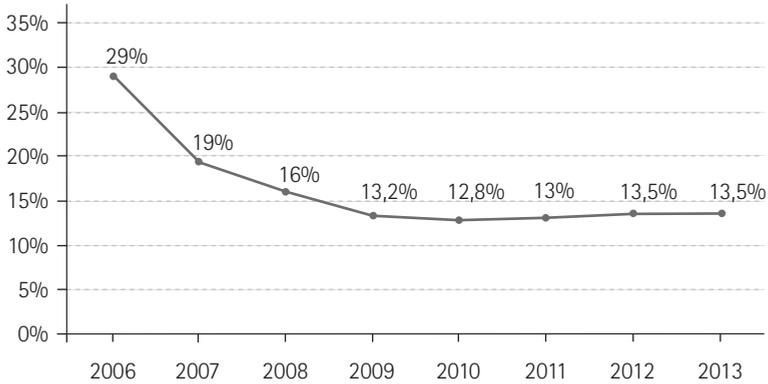
Tabela 1 Comparativo dos levantamentos nos anos 2007, 2008, 2009 e 2010

Estado	Internação				Internação provisória				Semiliberdade				Total			
	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
AC	155	182	229	122	98	95	56	42	28	12	22	27	281	289	307	191
AP	38	34	51	31	42	33	39	40	10	11	13	15	90	78	103	86
AM	52	61	65	33	11	26	18	25	12	3	11	9	75	90	94	67
PA	273	278	131	161	109	92	77	94	51	30	40	34	433	400	248	289
RO	99	251	195	169	32	27	19	19	0	2	1	1	131	280	215	189
RR	18	16	14	10	9	7	15	13	5	5	9	6	32	28	38	29
TO	18	29	51	80	32	11	9	20	14	15	22	23	64	55	82	123
AL	59	48	87	116	22	21	26	39	12	11	16	6	93	80	129	161
BA	136	165	188	278	156	123	114	123	16	2	7	64	308	290	309	465
CE	588	584	615	646	189	168	247	323	129	94	81	105	906	846	943	1.074
MA	58	55	46	43	49	39	37	46	25	18	19	17	132	112	102	106
PB	228	243	223	151	88	50	16	49	3	3	8	12	319	296	247	212
PE	894	1.027	1.002	1.023	307	266	330	264	100	90	139	169	1.301	1.383	1.471	1.456
PI	34	41	48	57	60	48	33	2	5	12	15	0	99	101	96	59
RN	155	81	145	82	36	33	35	27	36	38	19	21	227	152	199	130
SE	73	68	73	76	56	36	44	38	13	34	22	27	142	138	139	141
DF	357	388	383	500	168	200	143	173	59	59	73	81	584	647	599	754
GO	238	108	147	159	54	54	108	69	12	7	9	11	304	169	264	239
MT	158	167	187	143	27	35	46	72	0	0	0	0	185	202	233	215
MS	218	219	149	164	41	46	46	27	13	53	10	2	272	318	205	193
ES	320	366	324	279	188	178	108	166	0	3	11	14	508	547	443	459
MG	618	634	764	652	231	265	222	284	69	82	154	105	918	981	1.140	1.041
RJ	510	664	303	344	252	196	182	259	272	247	148	230	1.034	1.107	633	833
SP	4.538	4.328	4.769	5.107	995	1.011	957	1.168	215	422	500	539	5.748	5.761	6.226	6.814
PR	570	636	701	778	227	259	201	253	35	44	66	52	832	939	968	1.083
SC	115	181	164	168	156	205	223	193	59	89	111	73	330	475	498	434
RS	923	880	847	669	217	191	120	106	21	33	42	85	1.161	1.104	1.009	860
BR	11.443	11.734	11.901	12.041	3.852	3.715	3.471	3.934	1.214	1.419	1.568	1.728	16.509	16.868	16.940	17.703

Fonte: Levantamento Nacional do Atendimento Socioeducativo 2010 – Estados / SDH / SNPDC / Sinase.

A diminuição na taxa de privação da liberdade encontra correspondência na diminuição da taxa de reincidência, o que é verificável pelos dados de São Paulo, que concentra aproximadamente 37% de todos os adolescentes em cumprimento de internação provisória, semi-liberdade e internação no Brasil.

Gráfico 1 Reincidência



Fonte: Elaborado pelos autores.

Não obstante os dados mostrarem a insignificância estatística da delinquência juvenil quando comparada à adulta, que as medidas de privação da liberdade (internação provisória, semiliberdade e internação) podem ser reservadas para os casos graves, que *menos de 1% dos adolescentes cometeram atos análogos a crimes hediondos* e que a reincidência diminui ano a ano, observa-se uma insidiosa insistência na redução da maioridade penal para punir esses adolescentes como se adultos fossem.

Discute-se o aumento do tempo de internação para além dos três anos hoje previstos pelo ECA, o que tem dado margem à aplicação do inciso V do artigo 101 do ECA, sem que tenhamos instituições especializadas para o "tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial", como determina a lei.

Falta também, por parte do Estado, uma solução para o jovem adulto, aquele que completa 18 anos de idade durante o cumprimento da medida socioeducativa de internação e pode, portanto, ficar sob a tutela do ECA até completar 21 anos de idade. Em vez de dar eficácia a esse dispositivo da lei e ampliar a proteção jurídica da adolescência para a juventude, o estado, principalmente o de São Paulo, tem optado por fazer a transferência compulsória desses jovens para o sistema penitenciário, negligenciando a necessidade de construção de unidades especializadas para esse tipo de atendimento.

Em uma lei que tem 267 artigos, que faz o Brasil ser o primeiro país da América Latina – e um dos primeiros do mundo – a "acertar o passo" da sua legislação com o que há de melhor na normativa internacional, segundo palavras de Agop Kayayan (1990), representante do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) no Brasil, um único artigo é questionado – o 121, exatamente o que regulamenta o tempo de duração da medida socioeducativa de internação.

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

§ 1º – Será permitida a realização de atividades externas, a critério da equipe técnica da entidade, salvo expressa determinação judicial em contrário.

§ 2º – A medida não comporta prazo determinado, devendo sua manutenção ser reavaliada, mediante decisão fundamentada, no máximo a cada seis meses.

§ 3º – Em nenhuma hipótese o período máximo de internação excederá a três anos.

§ 4º – Atingido o limite estabelecido no parágrafo anterior, o adolescente deverá ser liberado, colocado fim ao regime de semiliberdade ou de liberdade assistida.

§ 5º – A liberação será compulsória aos vinte e um anos de idade.

§ 6º – Em qualquer hipótese a desinternação será precedida de autorização judicial, ouvido o Ministério Público (BRASIL, 1990).

Na data de aprovação do ECA, o representante do Unicef no Brasil, Agop Kayayan (1990), foi chamado a testemunhar, diante da Organização das Nações Unidas (ONU), o avanço brasileiro, quando fez a seguinte advertência:

É inevitável, porém, que algumas vezes se ergam pregando o retrocesso. São pessoas e grupos que ainda não acreditam que o Brasil seja capaz de conviver com os avanços mais recentes no campo dos direitos da criança. Advogam, por isso mesmo, o retorno ao panorama legal anterior à redemocratização. Para esses segmentos, o mais importante é lembrar que, se é verdade que existe no Brasil hoje uma enorme distância entre a lei e a realidade, o melhor caminho para diminuir esse hiato entre o país legal e o país real não é piorar a lei, mas melhorar a realidade, para que ela se aproxime cada vez mais do que dispõe a legislação. As dificuldades de uma conjuntura adversa não podem justificar um retrocesso histórico nas conquistas do estado democrático de direito em favor da infância e da juventude. A hora é de trabalho, luta e esperança. Vamos tirar o Estatuto do papel e trazê-lo para o dia a dia das nossas comunidades. O Brasil é capaz! O Brasil pode!

Com efeito, já em 1993 dava entrada no Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n. 171, do deputado federal Benedito Domingos (PP/DF), que pleiteava a redução da maioria penal do adolescente para 16 anos de idade. A este, somam-se outros 21 projetos de lei que visam reduzir a maioria penal dos atuais 18 anos para 17, 16 ou, em alguns casos, até 14 anos de idade, modificando a redação do artigo 228 da Constituição Federal de 1988. As propostas foram apresentadas por parlamentares de partidos de todos os espectros políticos, como se pode observar no Quadro 1.

Quadro 1 Síntese de apresentação das 21 propostas

Projeto	Data	Autor/Dep.	Partido	Inimputabilidade
PEC N° 171	26/10/1993	Benedito Domingos	PP - DF	16 anos
PEC N° 37	23/03/1995	Telmo Kirst	PPR - RS	16 anos
PEC N° 91	10/05/1995	Aracely de Paula	PL - MG	16 anos

(continua)

Quadro 1 Síntese de apresentação das 21 propostas (*continuação*)

Projeto	Data	Autor/Dep.	Partido	Inimputabilidade
PEC N° 301	11/01/1996	Jair Bolsonaro	PP - RJ	16 anos
PEC N° 386	11/06/1996	Pedrinho Abrão	PTB - GO	16 anos para alguns crimes
PEC N° 426	06/11/1996	Nair Xavier Lobo	PMDB - GO	16 anos
PEC N° 531	30/09/1997	Feu Rosa	PP - ES	16 anos
PEC N° 633	06/01/1999	Osório Adriano	PFL - DF	16-18 anos com ou sem emancipação
PEC N° 68	30/06/1999	Luís Antônio Fleury/ Íris Simões	PTB - SP PTB - PR	16 anos
PEC N° 133	13/10/1999	Ricardo Izar	PTB - SP	16 anos
PEC N° 150	10/11/1999	Marçal Filho	PMDB - MS	16 anos
PEC N° 167	24/11/1999	Ronaldo Vasconcellos	PTB - MG	16 anos
PEC N° 169	25/11/1999	Nelo Rodolfo	PMDB - SP	14 anos
PEC N° 260	13/06/2000	Pompeo de Mattos	PDT - RS	17 anos
PEC N° 321	13/02/2001	Alberto Fraga	PFL - DF	Aspectos psicossociais do agente
PEC N° 377	20/06/2001	Jorge Tadeu Mudalen	PMDB - SP	16 anos
PEC N° 582	28/11/2002	Ode Imo Leão	PP - MG	16 anos
PEC N° 64	22/05/2003	André Luiz	PMDB - RJ	16-18 anos casos excepcionais
PEC N° 179	08/10/2003	Wladimir Costa	PMDB - PA	16 anos
PEC N° 242	04/03/2004	Nelson Marquezelli	PTB - SP	14 anos
PEC N° 272	11/05/2004	Pedro Corrêa	PP - PE	16 anos

Fonte: Souza e Campos (2007).

Como justificativa, todos os projetos de lei apelam para casos pontuais repercutidos na mídia, sinalizando qual a fonte de informação em que se baseiam aqueles que têm a responsabilidade de fazer as leis do país. Alguns estabelecem analogias com o voto facultativo aos 16 anos de idade e outros para a suposta maturidade do adolescente aos 16 anos de idade para entender as consequências de seus atos em face do arsenal de informações disponíveis atualmente.

Alguns usam dados inverídicos (adolescentes menores de 18 anos cometem a maioria dos crimes, PEC n. 171), mas nenhum incorpora qualquer avaliação quanto à eficácia dos sistemas e modelos existentes para o atendimento socioeducativo ao adolescente, e muito menos sobre a histórica e persistente crise no sistema penitenciário brasileiro.

Curiosamente, os parlamentares proponentes dessas PECs parecem depositar absoluta confiança no que dizem os meios de comunicação, mas em nenhum momento recorrem às ciências e à pesquisa científica para fundamentar suas justificativas, tal como observaram Souza e Campos (2007, p. 22):

[...] as justificativas das PECs não trazem qualquer tipo de problematização que vise ao menos explicitar quais seriam as razões, sociais, políticas para que a idade penal seja reduzida. Na maioria das propostas vimos que as justificativas são simplistas, às vezes muito curtas, que utilizam de argumentos como vimos, de que os jovens cometem a maioria dos crimes, o direito de voto do adolescente aos 16 anos, a possibilidade da carteira de habilitação aos 16 anos como "motivos" para que se concretize a redução da maioridade penal.

No máximo, algumas justificativas citam juristas – prós e contras –, mas ignoram as lições que a pedagogia, a psicologia, a psiquiatria, a sociologia, a antropologia e a história recente do país podem ensinar.

Do ponto de vista histórico, por exemplo, vale a pena relembrar que, em março de 1964, o regime militar assumiu o poder no Brasil. Em dezembro do mesmo ano, um filho do então ministro da Justiça, Milton Campos, foi assassinado por adolescentes em um dos morros do Rio de Janeiro, e o próprio ministro, com outros juristas do Rio de Janeiro, convenceu o presidente, general Humberto Castelo Branco, a criar, por decreto, a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem), a qual deu origem às Febems em todos os estados brasileiros. A questão do *menor* passou, então, a ser tratada no âmbito da Doutrina de Segurança Nacional, formulada pela Escola Superior de Guerra, que teve como matriz o National College War e a sua National Security Act, de 1947, nos Estados Unidos (SILVA, 1998).

Até que o último estado brasileiro abolisse o modelo Febem (São Paulo, em 2006, mudando o nome para Fundação Casa), foram 42 anos de condenações, denúncias e críticas de todos os setores da sociedade. É unânime a opinião de que esse modelo prestou mais serviços do que serviços à sociedade brasileira.

Durante o Movimento Nacional Constituinte, essas críticas foram consideradas e deram origem ao artigo 227 da Constituição Federal de 1988, de cuja regulamentação surgiu o ECA. Passados 23 anos da aprovação dessa lei, instituindo novos marcos doutrinários, jurídicos e metodológicos para o atendimento ao adolescente a quem se atribui a autoria de ato infracional, não foi ainda possível se livrar dos estigmas da Febem e da cultura da violência que a marcou. O modelo Febem continua presente na cabeça de muitos juízes, promotores e

defensores públicos; é a principal, se não única, referência para profissionais e técnicos que fazem o atendimento nas unidades de internação e é a imagem difundida pela grande mídia para forjar um estereótipo de adolescência em todo o país.

Se a Funabem/Febem foi um erro em 1964, por ter sido criada sob o calor da repercussão causada por um crime grave cometido por adolescentes, é verdade que ainda viveremos muitos anos sob o impacto desse modelo de atendimento sem conseguirmos implantar os novos marcos doutrinários, jurídicos e metodológicos que consideram o adolescente uma pessoa em fase peculiar de desenvolvimento e sujeito de direitos.

No campo da pesquisa, o estudo denominado "Fluxo do sistema de justiça criminal brasileiro: um balanço da literatura", realizado por Ludmila Ribeiro e Klarissa Silva (2010), revela com clareza onde está a impunidade no Brasil. Segundo as autoras, em nenhum estado brasileiro a taxa de condenação ultrapassa os 27% do total de todos os crimes cometidos.

Pesquisa publicada pelo Instituto Brasileiro de Administração do Sistema Judiciário (Ibrajus) revela que, de 93 ações penais propostas originariamente perante o Supremo Tribunal Federal (STF), no período de 2002 a 2006, contra parlamentares, autoridades e governantes que têm foro privilegiado, nenhuma delas até o momento resultou em condenação criminal (MORO, 2007).

Dados atualizados da Fundação Casa e da Secretaria de Segurança Pública de São Paulo (de outubro de 2013) sobre 9.013 adolescentes cumprindo medida socioeducativa de internação indicam que apenas 0,9% cometeu crimes hediondos, que a delinquência juvenil é estatisticamente insignificante em face da delinquência adulta, com menos de 1% do total de crimes cometidos, e que a taxa de reincidência está em torno de 13,5% quando a dos adultos gira perto de 75%.

Dentre as reivindicações apontadas nas manifestações populares ocorridas em junho de 2013 em quase todos os estados brasileiros, estão a melhoria dos serviços públicos, o fim da corrupção, do voto secreto e dos privilégios da classe política, a preservação da capacidade de investigar do Ministério Público e várias questões de direitos humanos, mas não a redução da maioria penal.

Quando o povo tomou a palavra para expor os problemas que realmente o afligem, sem intérpretes e sem intermediários, o alvo de suas manifestações, inclusive violentas, foram os governantes e a classe política, e não os adolescentes, portanto onde estão aqueles 93% de paulistanos apresentados pela grande mídia como favoráveis à redução da idade penal? ("93% DOS PAULISTANOS QUEREM REDUÇÃO DA MAIORIDADE PENAL", 2013).

Para a conclusão deste artigo, alguns pontos precisam ser ressaltados: 1. em 28 anos de existência do ECA, o Estado brasileiro ainda não foi capaz de dar efetividade ao princípio da proteção integral a crianças e adolescentes; 2. passados quase 50 anos de existência do modelo Funabem/Febem, o Estado brasileiro ainda não foi capaz de substituí-lo por outro modelo

de atendimento e continua reproduzindo os mesmos erros; 3. a pesquisa e o conhecimento científico sobre o campo do social produzido na universidade ainda não produzem impactos na atividade legislativa; 4. a mídia, sobretudo a televisão, por meio de alguns apresentadores facilmente identificados, tem sido a grande *produtora de verdades*, como se fosse a expoente da opinião pública e dos eleitores representados pelos parlamentares, manipulando tanto uns quanto outros.

Diante desse quadro de fragilidade das proposições legislativas, de banalização da violência em programas televisivos de feições populares e da desresponsabilização que tem afetado alguns governantes, seria muito perigoso alterar a ordem jurídica do país apenas para impor a redução da maioria penal do adolescente.

As manifestações populares ocorridas em junho de 2013 no país podem revigorar o movimento pela infância e adolescência no Brasil. Aquelas mesmas forças que lutaram pela aprovação do ECA (PINI, 2006) e a ciência, por meio da pesquisa de suas diversas áreas de conhecimento, podem lançar novas luzes sobre o ato infracional, o infrator, as medidas socioeducativas e suas práticas.

Por ora, *deve-se dizer não à redução da maioria penal* e aproveitar as mobilizações dos diversos setores da sociedade para cobrar dos governantes, do Legislativo e do Judiciário a plena efetivação da lei já existente, ainda a melhor e mais apropriada para a promoção, garantia e defesa dos direitos humanos de crianças e adolescentes no Brasil.

IDADE MÍNIMA DE RESPONSABILIDADE PENAL E IDADE DE MAIORIDADE PENAL

A cultura legislativa enunciada nas justificativas apresentadas às PECs e aqui analisadas, predominantemente de caráter moral e fortemente embasada em noticiários da mídia, não se deve à falta de informações qualificadas nem de estudos e pesquisas para subsidiar os parlamentares, tanto da Câmara quanto do Senado.

O Senado Federal possui uma sofisticada, e provavelmente cara, Consultoria Legislativa (Conleg) à qual compete a prestação de consultoria e assessoramento especializado à Mesa, às Comissões e aos senadores, no âmbito do Senado Federal e do Congresso Nacional, para o desempenho de suas funções legislativa, parlamentar e fiscalizadora, bem como consultoria e assessoramento eventual à Secretaria Geral da Mesa e à Diretoria Geral.

A Câmara dos Deputados, por sua vez, também possui a sua Conleg, como

[...] órgão de consultoria e assessoramento institucional aos Deputados, à Mesa, às Comissões, permanentes e temporárias, e à Administração da Casa, pautando-se pelo caráter técnico-legislativo em suas manifestações. Composta por uma equipe multidisciplinar de

consultores selecionados em concurso público de provas e títulos, a Consultoria é dividida em 22 áreas temáticas aptas a subsidiar tecnicamente todas as fases do processo legislativo e da atividade parlamentar legiferante. Os consultores, sempre que demandados, elaboram estudos, notas técnicas, minutas de proposições e pareceres, relatórios e pronunciamentos parlamentares, entre outros trabalhos. Os consultores podem, ainda, propor opções para a ação parlamentar sempre que a matéria, objeto da solicitação de trabalho, apresente óbice de natureza constitucional, jurídica, legal, regimental, técnica, financeira ou orçamentária. Em parceria com outros órgãos da Casa, a Consultoria Legislativa participa ainda de diversas publicações, sendo responsável pela autoria, organização ou revisão de textos e artigos (BRASIL, 2018).

Vamos recorrer a um dos estudos elaborados pela Conleg da própria Câmara dos Deputados – feito, em tese, para subsidiar os parlamentares na análise de proposições e tomada de decisões – para afirmar que os congressistas brasileiros possuem condições privilegiadas para acesso ao melhor do conhecimento acadêmico e científico se quiserem pautar suas posições e decisões pelo efetivo conhecimento da realidade e não por opiniões pessoais e, na maioria das vezes, marcadas por estigmas, estereótipos e preconceitos.

O estudo em tela é intitulado *O Brasil no regime internacional dos direitos humanos de crianças, adolescentes e jovens: comparação de parâmetros de justiça juvenil*, de Gisela Santos de Alencar Hathaway (2015).

Nas palavras da autora:

O estudo trata do estabelecimento de idade mínima para imputabilidade penal no Brasil, desde o Código Criminal do Império, de 1830, e o primeiro Código dos Menores, em 1927, até a fixação dos dezoito anos no art. 228 da Constituição da República, em 1988. Apresenta-se o sistema de justiça juvenil pós-1988 que tem como referência o Estatuto da Criança e do Adolescente, de 1990, e legislação conexa. A vinculação do Brasil ao regime global para proteção dos direitos humanos das crianças e adolescentes e dos jovens como minorias etárias e a submissão do país às cortes internacionais de direitos humanos devem instruir os impasses regulatórios, em que colidem propostas de afirmação e avanço da legislação protetora das minorias etárias com propostas restritivas de direitos, sobretudo as que reduzem a maioridade penal. Procura-se demonstrar a importância da análise comparada sobre Idade Mínima de Responsabilidade Penal – IMRP e Idade de Maioridade Penal – IMP em diversos países. Chega-se à conclusão de que o parâmetro brasileiro de IMRP aos doze anos e IMP aos dezoito anos está em conformidade com os compromissos globais que regulam o direito e o processo em matéria de justiça juvenil, e está equilibrado em relação aos índices aplicados no contexto interamericano e mundial (HATHAWAY, 2015).

Advertindo que o Brasil se ressentia de um estudo amplo, com metodologia conhecida e análise transparente de dados sobre idades de responsabilidade e imputabilidade penal, em perspectiva comparada, a autora esmiúça a distinção entre responsabilidade penal e maioridade penal usando os conceitos *Idade Mínima de Responsabilidade Penal* (IMRP) e *Idade de Maioridade Penal* (IMP), explicando que o primeiro se refere à idade a partir da qual a criança ou o adolescente passa a ser considerado penalmente responsável por seus atos infracionais, seja diante de uma justiça especializada, nos países em que existem órgãos de justiça juvenil, ou da justiça comum, quando e onde for aplicável, sendo de 12 anos no Brasil.

A IMP no Brasil está definida aos 18 anos, quando o jovem passa a ser imputável, ou seja, passa a ser punível segundo a legislação penal. Também é inimputável o doente mental ou com desenvolvimento mental incompleto ou retardado ao tempo da ação ou da omissão, porque incapaz de entender o caráter ilícito do fato ou de determinar-se de acordo com esse entendimento (artigo 26).

A autora aponta que o equívoco mais frequente é a tomada da IMRP como IMP para justificar a baixa da maioridade no Brasil e passa a analisar três exemplos de tabelas construídas para ilustrar a questão e convencer o público sobre a importância da manutenção da IMP aos 18 anos que também apresentam dificuldades terminológicas e metodológicas. A tabela mais citada nas análises e nos comentários sobre o tema da maioridade penal no Brasil é a publicada pelo Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Criança e do Adolescente (Caopcae) do Ministério Público do Paraná, denominada "Tabela comparativa em diferentes países: idade de responsabilidade penal juvenil e de adultos". Hathaway (2015) aponta dois problemas no caso da tabela usada pelo Ministério Público e replicada em diversas publicações. O primeiro diz respeito à inconsistência terminológica em relação aos estudos comparados internacionais, sugerindo que se usem sempre IMRP e IMP para possibilitar a comparabilidade internacional.

O segundo problema, diz ela, está relacionado à imprecisão das fontes. Nesse caso, a fonte indicada como complementar (LINARES; KRAUSTOFL; SPRANDEL, 2005 apud HATHAWAY, 2015, p. 40) traz alguns dados primários somente do Brasil, da Argentina e do Paraguai, por tratar da situação das crianças na tríplice fronteira. A principal fonte da comparação entre 54 países (SPOSATO, 2007 apud HATHAWAY, 2015, p. 40) não informa a origem dos dados que apresenta. Isso é problemático porque retira a credibilidade do argumento e não permite que se avance na pesquisa.

Outra tabela analisada por Hathaway (2015) é apresentada como "Idade oficial de responsabilidade penal no mundo", realizada por Nikhil Roy e Mabel Wong (2004) para a organização não governamental inglesa Save the Children.

A consultora legislativa diz que, ao não diferenciar IMRP de IMP, o resultado é um aglomerado de nomes de países relacionados a supostas idades de responsabilidade ou maioridade

penal, sem compromisso com a ciência jurídica ou com o impacto que esse tipo de comparação possa ter sobre as discussões nas esferas nacionais.

Tulio Kanh (2001), membro do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), utilizando dados de relatórios sobre tendências do crime produzidos pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (United Nations Office on Drugs and Crime – UNODC), construiu a tabela intitulada “Idades de responsabilidade penal no mundo”, mas se refere, na verdade, à definição de adulto em vários países, induzindo ao entendimento de que a definição de adulto acarreta a definição de responsabilidade penal. Hathaway (2015) afirma que isso não chega a ser um erro, mas trata-se de uma imprecisão. E acrescenta que as fontes indicadas pelo autor não puderam ser verificadas por falta de referências precisas.

Os três exemplos analisados, pondera a autora, provavelmente apresentam dados corretos, porém de forma equivocada, encapsulada e não transparente, reiterando que, mesmo que a intenção seja preservar a regra constitucional da maioria penal aos 18 anos, o autor pode resvalar por imprecisões terminológicas e prestar um desserviço à causa dos direitos humanos das minorias etárias, à medida que não se podem modificar leis ou construir outras a partir de dados sem origem definida.

Apresentando ao final nove tabelas que, no seu entendimento, usam corretamente a distinção entre IMRP e IMP que congrega grande número de países de todos os continentes e de diferentes tradições jurídicas, Hathaway (2015) conclui que a análise dos dados comparados em perspectiva internacional permite destacar e revelar o pioneirismo do Brasil como o primeiro país a transpor para o sistema jurídico nacional os consensos da Convenção dos Direitos da Criança (1989) e que a decisão brasileira de estabelecer a IMRP aos 12 anos de idade e a IMP aos 18 anos está perfeitamente alinhada com a tendência mundial e deve ser preservada a todo custo.

Hathaway (2015) finaliza o estudo recorrendo à tabela aprimorada por Cipriani (2009), que reproduzimos a seguir, alertando para “a necessidade de proteção da conquista da sociedade brasileira ao estabelecer a IMRP aos doze anos”. Pode-se entender que, uma vez removida a barreira dos 18 anos para imputabilidade penal no Brasil, o passo seguinte será a redução da IMRP, de modo que preservá-la ou ampliá-la deve estar no foco de atenção dos que advogam pelos direitos das crianças.

Tabela 2 Tendências de IMRP desde a adoção da Convenção sobre os Direitos da Criança (1989)

		1989		
		1990	Brasil	
		1991		
		1992	Nepal Peru	
		1993		
		1994	El Salvador	
		1995	Austrália	
		1996	Costa Rica Honduras	Uganda
		1997	Indonésia	
		1998	Barbados Gana	Nicarágua Venezuela
Andorra		1999	Belize Bolívia	Chipre Panamá Portugal
		2000	Espanha Timor Leste	Reino Unido
		2001	Paraguai	
França		2002		
	Diminuição da IMRP	2003	China (Hong Kong) Rep. Dominicana	Equador Panamá Suíça Síria
Nepal	7 efetivadas	2004	Bangladesh Butão	Ampliação da IMRP 41 efetivadas Uruguai
Mauritânia Eslováquia		2005	Afeganistão Argentina	Gâmbia México
		2006	Chile Irlanda	Filipinas
Geórgia Japão		2007	Colômbia Peru	Serra Leoa
		2008		
		Propostas recentes		
Rep. Checa Filipinas		Barein	Quênia	África do Sul
		Belize	Libano	Suriname
	Diminuição da IMRP	Butão	Ampliação da IMRP	Lesoto Suazilândia
	2 efetivadas	Burundi	41 efetivadas	Malauí Tanzânia
		Camboja		Maldivas Tailândia
		França		Namíbia Timor Leste
		Indonésia		Omã Reino Unido
		Jordânia		Samoa Bermuda

Fonte: Reproduzida pelos autores de Cipriani (2009).

A REDUÇÃO DA MAIORIDADE PENAL NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

O instituto da Emenda à Constituição está previsto no artigo 60 da Constituição Federal de 1988, nos seguintes termos,

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I – de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II – do Presidente da República;

III – de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

§ 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

§ 3º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I – a forma federativa de Estado;

II – o voto direto, secreto, universal e periódico;

III – a separação dos Poderes;

IV – os direitos e garantias individuais.

§ 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa (BRASIL, 1988).

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados regulamenta o processo de tramitação de Emendas à Constituição a partir de seu artigo 201, estabelecendo ritos e procedimentos que precisam ser rigidamente cumpridos, sob pena de futuros questionamentos no STF por meio de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) ou Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF).

O primeiro ataque à inimizabilidade penal do adolescente veio imediatamente após a promulgação da Constituição de 1988, em 5 de outubro, quando, em abril de 1989, o deputado Telmo Kirst (PDS/RS) propôs a modificação do artigo 228 na PEC n. 14/1989, com esta singela redação: "Art. 1º – O art. 228 da Constituição federal passa a vigorar com a seguinte redação: 'Art. 228 – São penalmente inimputáveis os menores de dezesseis anos, sujeitos às normas da legislação especial'".

Suas justificativas também eram bastante simples:

Depois que a Constituição federal, em seu art. 14, inciso 11, 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 (BRASIL, 1995).

A PEC n. 14/1989 chegou a merecer parecer de admissibilidade por parte da Comissão de Constituição, Justiça e Redação em 28 de março de 1990, posteriormente arquivada em 2 de fevereiro de 1991 quando o ECA já estava em vigência e desarquivada em 28 de fevereiro de 1991 a pedido do proponente.

Benedito Rodrigues dos Santos, secretário executivo e depois presidente do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), de 1992 a 1994, assim como Pilotti e Rizzini (1995), Macedo e Brito (1998) registraram o fato de que, para interferir diretamente na formulação da Constituição de 1988, o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR) colheu mais de um milhão de assinaturas, contribuiu na formulação de cinco versões do ECA e ocupou as plenárias do Congresso Nacional, colheu assinaturas de deputados e senadores e teve atuação decisiva na aprovação unânime da proposta do ECA, derrubando propostas divergentes que tramitavam na Câmara e no Senado.

Demorou até agosto de 1993 para que os partidos políticos fizessem suas indicações para composição da Comissão Especial que devia analisar a proposta, mas, em 14 de dezembro de 1993, esta foi transformada em Proposta de Emenda Revisional, e, em 31 de maio de 1994, encerraram-se os trabalhos de revisão da Constituição de 1988, e a proposta foi arquivada sem deliberação sobre o seu mérito.

Em 19 de agosto de 1993, quando o deputado Benedito Domingos (PP/DF) propôs a PEC n. 171, exatamente com os mesmos termos, apenas com justificativas mais amplas, ela foi imediatamente apensada à PEC n. 14/89, por ser a originária, e até fevereiro de 1999, data de seu primeiro arquivamento, foram apensadas a ela as PECs n. 37/95, 91/95, 301/96, 531/97 e 633/99, e, depois do seu desarquivamento, em 3 de março de 1999, são apensadas a ela também as PECs n. 386/96, 68/99, 133/99, 150/99, 167 e 168/99, 260/2000, 321/2001, 377/2001, 426/96 e 582/2002, para ser arquivada em 31 de janeiro de 2003.

Sem que tenhamos registros do desarquivamento, à PEC n. 171 continuam sendo apensadas as PECs n. 64 e 179/03, 272 e 302/2004 e 489/2005, sendo desarquivada em 14 de fevereiro de 2007 e apensada às PECs 73, 85, 87 e 125/2007, 399/99, 57/2011, 223 e 228/2012 e 279 e 332/2013. Esse conjunto é arquivado em 31 de janeiro de 2015, com o encerramento da 54ª Legislatura da Câmara dos Deputados e desarquivado em 6 de fevereiro de 2015,

já na 55ª Legislatura sob o comando do deputado Eduardo Cunha na presidência da Câmara dos Deputados.

A partir daí ocorre uma sucessão de requerimentos de diversas naturezas até que, em 31 de março de 2015, com as disputas políticas acirradas entre governo e oposição, manifestações nas ruas e mobilização das entidades de defesa dos direitos humanos de crianças e adolescentes, é criada então a Comissão Especial destinada a analisar a sua admissibilidade.

Em 30 de junho de 2015, em primeira votação, foi rejeitada pela Comissão Especial a PEC n. 171 de 1993. Eram necessários 308 votos, mas apenas 303 deputados votaram favoravelmente à aprovação quando no plenário estavam registrados 490 deputados. Esse procedimento foi caracterizado como manobra regimental por parte de Eduardo Cunha, e uma versão um pouco mais branda, que não inclui tráfico de drogas, foi apresentada ao mesmo conjunto de deputados 24 horas depois como Emenda Aglutinativa.

O insucesso da primeira votação levou o presidente da Câmara e seus aliados a preparar um contragolpe. Parlamentares aliados a Eduardo Cunha concluíram que deveriam ser apresentadas emendas aglutinativas à PEC, capazes de alterar o texto rejeitado e manter o tema em discussão, manobra considerada polêmica.

Em 19 de agosto de 2015, em votação de segundo turno, a PEC n. 171 de 1993 foi aprovada por 320 deputados, com 152 rejeições e uma abstenção. A PEC foi imediatamente encaminhada para o Senado Federal para ser submetida ao mesmo rito legislativo, que será explicitado a seguir.

O Quadro 2 apresenta de forma sintética as PECs aceitas pela Câmara dos Deputados no período de 1989 a 2015, com alguns dados de sua identificação. Nos registros da Câmara dos Deputados, encontramos 40 PECs, exatamente as mesmas identificadas em Jacobs (2015), ainda que nem todas com registros de apensamento à PEC n. 171, além da PEC n. 14/89, a primeira da série¹.

Quadro 2 Propostas de Emendas à Constituição aceitas pela Câmara dos Deputados de 1989 a 2015

	Proposta		Situação
1	PEC n. 14/1989	Dep. Telmo Kirst (PDS-RS)	16 anos
2	PEC n. 171 /1993	Dep. Benedito Domingos (PP-DF)	16 anos
3	PEC n. 37/1995	Dep. Telmo Kirst (PRP-RS)	16 anos
4	PEC n. 91/1995	Dep. Aracely de Paula (PL-MG)	16 anos

(continua)

1 - No site da Câmara dos Deputados é possível encontrar registros de outras PECs com o mesmo objetivo em diferentes estágios de tramitação, caso da 74 e 83/2011.

Quadro 2 Propostas de Emendas à Constituição aceitas pela Câmara dos Deputados de 1989 a 2015 (*continuação*)

Proposta		Situação	
5	PEC n. 301/1996	Dep. Jair Bolsonaro (PP-RJ)	16 anos
6	PEC n. 386/1996	Dep. Pedrinho Abrão (PTB-GO)	16 anos para alguns crimes
7	PEC n. 426/1996	Dep. Nair Xavier Lobo (PMDB-GO)	16 anos
8	PEC n. 531/1997	Dep. Feu Rosa (PP-ES)	16 anos
9	PEC n. 633/1999	Dep. Osório Adriano (PFL-DF)	16-18 anos com ou sem emancipação
10	PEC n. 68/1999	Dep. Luís Antônio Fleury/Íris Simões (PTB-SP/PTB-PR)	16 anos
11	PEC n. 133/1999	Dep. Ricardo Izar (PTB-SP)	16 anos
12	PEC n. 150/1999	Dep. Marçal Filho (PMDB-MS)	16 anos
13	PEC n. 167/1999	Dep. Ronaldo Vasconcellos (PTB-MG)	16 anos
14	PEC n. 169/1999	Dep. Nelo Rodolfo (PMDB-SP)	14 anos
15	PEC n. 260/2000	Dep. Pompeo de Mattos (PDT-RS)	17 anos
16	PEC n. 321/2001	Dep. Alberto Fraga (PFL-DF)	16 anos
17	PEC n. 377/2001	Dep. Tadeu Mudalen (PMDB- SP)	16 anos
18	PEC n. 582/2002	Dep. Odelmo Leão (PP-MG)	16 anos
19	PEC n. 64/2003	Dep. André Luiz (PMDB-RJ)	16 anos – casos excepcionais
20	PEC n. 179/2003	Dep. Wladimir Costa (PMDB-BA)	16 anos
21	PEC n. 242/2004	Dep. Nelson Marquezelli (PTB-SP)	14 anos
22	PEC n. 272/2004	Dep. Pedro Corrêa (PP-PE)	16 anos
23	PEC n. 302/ 2004	Dep. Almir Moura (PFL-RJ).	Torna relativa a imputabilidade penal dos 16 aos 18 anos.
24	PEC n. 345/2004	Dep. Silas Brasileiro (PMDB-ES)	Declara inimputáveis os menores de 12 anos.
25	PEC n. 333/2005	Dep. Laerte Bessa do (PR-DF)	16 anos em caso de crimes hediondos
26	PEC n. 489/2005	Dep. Medeiros (PL-SP)	Submete o menor de 18 à avaliação para que o juiz conclua sobre sua inimputabilidade.

(continua)

Quadro 2 Propostas de Emendas à Constituição aceitas pela Câmara dos Deputados de 1989 a 2015 (*continuação*)

Proposta			Situação
27	PEC n. 73/2007	Dep. Alfredo Kaefer (PSDB-PR)	Estabelece que a autoridade judiciária decidirá sobre a imputabilidade penal do menor de 18 anos.
28	PEC n. 85/2007	Dep. Onyx Lorenzoni (DEM-RS)	16 anos
29	PEC n. 87/2007	Dep. Rodrigo de Castro (PSDB-MG)	16 anos
30	PEC n. 125/2007	Dep. Fernando de Fabinho (DEM-BA)	Estabelece que a imputabilidade será determinada por decisão judicial.
31	PEC n. 399/2009	Dep. Paulo Roberto Pereira (PTB-RS)	Torna relativa a imputabilidade penal dos 14 aos 18 anos para crimes praticados com violência ou grave ameaça.
32	PEC n. 57/2011	Dep. André Moura (PSC-SE)	16 anos
33	PEC n. 223/2012	Dep. Onofre Santo Agostini (PSD-SC)	16 anos
34	PEC n. 228/2012	Dep. Keiko Ota (PSB-SP)	16 anos
35	PEC n. 273/2013	Dep. Onyx Lorenzoni (DEM-RS)	Altera o artigo 228 da Constituição da República, criando a Emancipação para Fins Penais.
36	PEC n. 279/2013	Dep. Sandes Junior (PP-GO)	16 anos
37	PEC n. 332/2013	Dep. Carlos Sousa (PSD-AM)	Permite que o magistrado possa determinar, por sentença, que o menor infrator, até completar 18 anos, cumpra medida socioeducativa e, após, continue a responder pelo crime cometido nos termos da legislação penal vigente.

(*continua*)

Quadro 2 Propostas de Emendas à Constituição aceitas pela Câmara dos Deputados de 1989 a 2015 (*continuação*)

Proposta			Situação
38	PEC n. 349/2013	Dep. Gorete Pereira (PR-CE)	A lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu ou para punir ato infracional quando o agente atingir a maioria penal.
39	PEC n. 382/2014	Dep. Akira Otsubo (PMDB-MS)	Excepciona da inimputabilidade penal os menores de 18 anos que cometerem crimes hediondos.
40	PEC n. 438/2014	Dep. Moreira Mendes (PSD-RO)	Altera o artigo 228 da Constituição Federal, que dispõe sobre a inimputabilidade penal.

Fonte: Elaborado pelos autores, dados disponíveis em: <<http://www2.camara.gov.br>>. Acesso em: 9 nov. 2018.

No Quadro 2, ressalta-se que todas as PECs visam ao rebaixamento da IMP, ora para 16 anos, ora para 14, o que diminui significativamente o intervalo entre a IMP e a IMRP, que atualmente é de 12 anos.

Além da análise já feita pelo Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Educação em Regimes de Privação da Liberdade (SILVA; SOUZA NETO; PINI, 2014), Barros Neta et al. (2015) e Jacobs (2015) foram alguns dos pesquisadores que também analisaram essas propostas, os primeiros em um artigo para a *Revista Brasileira Adolescência e Conflitualidade* e o segundo em sede de doutoramento na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Embora analisem apenas seis PECs (26/2002, 20/2003, 09/2004, 26/2007, 478/2007 (reatualização da PEC n. 20/1999) e 33/2012), Barros Neta et al. (2015) emitem o seu juízo por meio das próprias categorias em que as inscrevem para análises: 1. a hipocrisia dos discursos de impunidade do adolescente; 2. problematizando o desenvolvimento de adolescentes; 3. da moral do "certo" e do "errado" nas PECs; 4. ineficácia das medidas socioeducativas, para concluir que "o olhar de criminalização lançado ao jovem pobre permanece e tem continuidade através dos tempos. Somos constantemente subjetivados pela figura do jovem-violento-criminoso e invisibilizamos o jovem-criminalizado-violentado" (BARROS NETA et al., 2015, p. 313).

Jacobs (2015), ao examinar 38 propostas apensadas à PEC n. 171/1993, recorreu à análise do discurso para esmiuçar os argumentos empregados na fundamentação das propostas.

Segundo Jacobs (2015, p. 23):

Para melhor interpretar e compreender os sentidos produzidos nos textos, no entanto, situando-os no contexto histórico em que foram produzidos, foi preciso buscar auxílio em um campo de estudos menos árido que a linguística. Esse lugar, afirma Pêcheus, é composto pelas ciências sociais (2012, p. 124). Em se tratando de textos que procuram justificar a criminalização de crianças e adolescentes, o domínio teórico em que se buscou ajuda foi a Criminologia, campo de saber a que se vincula o presente trabalho. Feito isso, foi possível analisar em quais formações discursivas se inscrevem os deputados, e quais formações ideológicas estão materializadas em seus discursos.

Em sua conclusão, o autor constatou o seguinte:

Os sujeitos discursivos valem-se do mecanismo do silenciamento, apagando outros sentidos opostos que seriam possíveis, mas que lhes são inconvenientes dentro da rede de memória discursiva relacionada à legislação de crianças e adolescentes. Assim, por um lado, apagam-se eventuais sentidos de retrocesso que poderiam ser atribuídos à medida caso fossem apresentadas, comparativamente à realidade de outros países, sem a interferência de deturpações conceituais. Por outro lado, ignoram-se os importantes conceitos de responsabilidade do adolescente que o ECA apresenta, e, dessa forma, é sustentado o mito da impunidade como pretensa interpretação neutra da realidade. A manutenção desse mito, por sua vez, alimenta os instintos punitivos da sociedade direcionada aos adolescentes, bodes expiatórios da vez. O retrato de suas condutas é apresentado conforme dita a visão maniqueísta do paradigma etiológico: a maioria sadia que cultua a lei em oposição a uma minoria desviante disfuncional. As teorias legitimadoras da pena, a seu turno, apresentam-se nas propostas analisadas em uma combinação de noções preventivas gerais e impulsos retributivistas. Como foi visto, tais modelos não se sustentam frente a uma análise crítica do direito penal, ao mesmo tempo em que não se encontram espaços no paradigma de um Estado de Direito. São, no entanto, compatíveis com as políticas de um Estado autoritário (JACOBS, 2015, p. 59-60).

Apresentando um breve olhar sobre a juventude e na contramão do desenvolvimento cognitivo, físico e de mundo desses adolescentes, e para justificar aprovação do projeto, o parlamentar Laerte Bessa do Distrito Federal (relator da PEC n. 171/1993) apresenta sua visão de jovem, mostrando sua justificativa para a redução da maioridade penal de 18 para 16 anos:

"Um dia chegaremos ao estágio em que será possível determinar se um bebê, ainda no útero da mãe, tem tendências à criminalidade, e se sim a mãe não terá permissão para dar à luz". Para ele a proposta, aprovada em primeiro turno na Câmara pelo então presidente

Eduardo Cunha (PMDB-RJ), "é uma lei que acabará com o senso de impunidade em nosso país" (RELATOR DA IDADE..., 2015).

Ainda no texto, busca-se apoio no Velho Testamento, na palavra do profeta Ezequiel (18): "A alma que pecar, essa morrerá".

Confrontadas com essa realidade, na perspectiva da "punição", institucionalização, "apri-sionamento" e no disciplinamento, as políticas tendem a atuar de forma mais repressiva do que socioeducativa.

Um dos princípios do ECA, desconsiderado pelo relator da PEC, é que o adolescente como pessoa em desenvolvimento é ser humano que se encontra em formação. Uma transgressão, portanto, não faz necessariamente um delinquente. Há indicações de que, para muitos jovens, o período de desvio é temporário e não justifica presságios pessimistas sobre o futuro ajustamento deles (PFROMM NETTO, 1971).

Por isso, considerar o adolescente como pessoa em desenvolvimento é reconhecer que ele se encontra em processo contínuo de transformação, tudo nele é de certo modo provisório e sujeito a modificações. Sendo pessoa em formação, encontra-se no movimento de construção de identidade.

O Projeto de Lei n. 333/2015, matéria do senador José Serra (PSDB-SP), cria um regime especial de atendimento socioeducativo dentro do ECA, a ser aplicado a menores que praticarem mediante violência ou grave ameaça, conduta prevista na Lei de Crimes Hediondos (Lei n. 8.072-1990). Pelo projeto aprovado no Senado, os adolescentes que cometerem atos infracionais análogos aos crimes hediondos poderão ficar internados em regime especial de atendimento socioeducativo por até dez anos. O projeto, por ora, não deixa claro como deve ser o regime especial, se teremos unidades diferenciadas e se todo adolescente será enquadrado nessa interpretação, inclusive os de 12 anos de idade².

As propostas dos legisladores, ao mesmo tempo que se diferenciam, apresentam similaridades que permitem uma categorização das ideias nelas contidas. Assim, as categorias mais evocadas nas PECs são o discernimento e as categorias impunidade e prevenção.

Em relação ao discernimento, diversas são as situações que servem de mote para a discussão e argumentações favoráveis ao rebaixamento da idade penal na visão dos parlamentares. Diariamente os meios de comunicação noticiam atos infracionais graves em que figuram adolescentes, levando à notoriedade que existe um número expressivo de crimes cometidos por esses jovens, ressaltando a gravidade dos crimes, o recrutamento deles para o tráfico de drogas e a ilicitude por parte dos adultos, bem como o direito ao voto aos 16 anos, a maturidade e o discernimento, entre outros.

2 - Os acessos aos sites da Câmara e do Senado Federal foram realizados em diversos períodos, pelo fato de as propostas estarem em tramitação e por haver movimentação destas. Os acessos ocorreram de março de 2015 a agosto 2015.

Atos infracionais graves com ameaça e ou violência promovem a comoção social e inspiram o meio midiático a fazer com que essas notícias permaneçam por dias em sua programação, justificando e influenciando, por vezes, as atitudes truculentas da polícia. Do mesmo modo, mobilizam a opinião pública quanto à necessidade do rebaixamento da idade penal. Esses mesmos argumentos servem de base para a manutenção das propostas em tramitação.

Diante disso, diminuir a maioria penal nada mais é do que isentar o Estado do seu dever para com a sociedade. Percebe-se, quando se analisam as justificativas dessas propostas, que elas vêm reproduzindo o descaso aos direitos dos adolescentes no Brasil. Fato explicitado nos textos legislativos, que compõem os projetos de emenda complementares, colocando a discussão no plano da responsabilidade individual do adolescente, como argumento para a diminuição dos índices da violência e "prevenção ao crime". Segue exposição de PEC:

O moço hoje entende perfeitamente o que faz e sabe o caminho que escolhe. Deve ser, portanto, responsabilizado por suas opções. Dar-lhe esta condição é uma ajuda que as leis praticarão. Antes de qualquer cometimento, o moço estará habilitado a calcular o desfecho que suas atitudes terão (PEC DA MAIORIDADE..., 2015).

As respostas a essas expressões, que deveriam ser desenvolvidas no princípio da prioridade absoluta e da proteção integral, contrariamente, aparecem nas PECs na perspectiva de retirada de direitos, com uma desarticulação entre o sistema de proteção social, reforçando aspectos punitivos como o encarceramento, a criminalização da pobreza e o caráter *meno-rista* que em nada se equipara ao Sistema de Garantia de Direitos.

Diante de tantos fatos e a partir de um olhar crítico que considera o que foi aqui relatado, torna-se evidente a existência de interesses antagônicos, aos quais também se destinam os motivos de existência de propostas de mudanças na esfera legislativa, prevendo penas mais severas e maior encarceramento voltado aos indesejáveis sociais.

As medidas de redução de direitos, principalmente no que se refere à redução da maioria penal e do aumento do período de internação, atinge principalmente os e as jovens marginalizados e marginalizadas, negros e negras, aqueles que moram na periferia, que já tiveram todos os seus direitos de sobrevivência negados previamente (CARITAS, 2015).

Assim, para a discussão do tema do rebaixamento da idade penal, é preciso estudo aprofundado sobre a desigualdade social, a *questão social* e das normativas. É preciso primar pela implementação dos princípios do ECA que serve de garantia ao atendimento digno e de garantia de direitos, independentemente de ser o adolescente autor de ato infracional.

A REDUÇÃO DA MAIORIDADE PENAL NO SENADO FEDERAL

No Senado Federal, não foi tão tranquila a localização e identificação das PECs que tratam da redução da maioridade penal pelo fato de poder receber propostas aprovadas em duas votações na Câmara dos Deputados, de ter propostas próprias apresentadas por senadores e de receber da Câmara as suas propostas que tenham recebido alguma alteração.

Na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), foi possível identificar quatro PECs que reduzem a maioridade penal no país. As PECs em análise na CCJ são as de n. 74/2011, 33/2012, 21/2013 e 115/2015, todas tendo como relator o senador Ricardo Ferraço (PSDB-ES).

Não é a primeira vez que a CCJ analisa a PEC n. 33/2012. A proposta, que abre a possibilidade de penalização de menores de 18 anos e maiores de 16 anos pela prática de crimes graves, já havia sido rejeitada pela comissão. Na ocasião, os senadores contrários consideraram necessário rever a punição estabelecida para os menores infratores via mudança no ECA e não na Constituição Federal.

Em 2015, seguindo nessa direção, o Senado aprovou substitutivo ao projeto de lei (PLS n. 333/2015) do senador José Serra (PSDB-SP) que cria regime especial de atendimento socioeducativo dentro do ECA para menores que praticaram, mediante violência ou grave ameaça, delitos previstos na Lei de Crimes Hediondos (Lei n. 8.072/90). O projeto aguarda votação na Câmara dos Deputados.

Os senadores Telmário Mota (PDT-RR) e Jorge Viana (PT-AC) propuseram retirar de pauta as propostas e ouvir as entidades para estabelecer o necessário contraditório, ouvindo, por exemplo, o Conanda, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), a Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (Conamp), a Associação Nacional dos Defensores Públicos (Anadep) e a Fundação Abrinq.

A audiência pública foi efetivada em 11 de agosto de 2016, e, além das entidades já citadas, ouviram-se as seguintes instituições: Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), Associação Nacional dos Membros do Ministério Público, Anadep, Associação dos Delegados de Polícia do Brasil (Adepol/BR), Instituto Terra, Trabalho e Cidadania (ITTC), Rede de Justiça Criminal, Secretária Especial de Direitos Humanos do Ministério da Justiça e Cidadania, Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM), Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente (Anced), Visão Mundial (organização não governamental), Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP) e Conselho Federal de Psicologia.

Na comparação com o primeiro relatório de Ferraço, derrubado pela CCJ em 2014, poucas mudanças foram inseridas no substitutivo à PEC n. 33/2012 apresentado em 2016. O foco do novo texto é o detalhamento dos crimes graves envolvendo menores que podem ser alvo do *incidente de desconsideração da inimputabilidade penal*. Além dos crimes listados na Lei dos Crimes Hediondos, a redução da maioridade penal seria admitida na prática de homicídio doloso, lesão corporal seguida de morte e reincidência em roubo qualificado. Ao

contrário do que previa a proposta do senador Aloysio Nunes, o relator decidiu excluir desse rol o crime de tráfico de drogas.

"De fato, é comum que se usem menores de idade como 'aviãozinhos' no tráfico de drogas, o que claramente não constitui um delito cuja prática denota crueldade ou torpeza do autor, assim, a desconsideração da inimputabilidade nestas circunstâncias poderia significar um equívoco", justificou Ferraço no novo parecer à PEC n. 33/2012, falando à Agência Senado (FRANCO, 2016).

Como o relator ressaltou, a redução da maioria penal defendida pela PEC n. 33/2012 não seria automática. Dependeria do cumprimento de alguns requisitos. Deveria ser proposta exclusivamente pelo Ministério Público e decidida apenas por instância judicial especializada em questões da infância e adolescência.

O atendimento do pedido dependeria ainda da comprovação da capacidade de compreensão do jovem infrator sobre o caráter criminoso de sua conduta. Deveria ser considerado seu histórico familiar, social, cultural e econômico, bem como seus antecedentes infracionais, tudo atestado em laudo técnico e com a ampla defesa e o contraditório assegurados.

Por fim, a PEC n. 33/2012 propunha suspender a prescrição do crime até o trânsito em julgado do pedido de flexibilização da imputabilidade penal. Estabelecia também que o cumprimento da pena por eventual condenação deveria ser em unidade distinta da destinada a presos maiores de 18 anos.

Havia ainda projeto de decreto legislativo (PDS n. 539/2012), do senador Ivo Cassol (PMDB-RO), que convocava plebiscito sobre o assunto, que seria feito junto com as eleições gerais de 2014.

O Quadro 3 apresenta um resumo das 14 PECs originárias do próprio Senado Federal.

Quadro 3 Catorze PECs do Senado Federal

1	18/1999	Romero Jucá (PMDB-RR)	Altera o artigo 228 da Constituição Federal, reduzindo para 16 anos a idade para imputabilidade penal.
2	20/1999	José Roberto Arruda (PR-DF)	Torna imputáveis, para quaisquer infrações penais, os infratores com 16 anos ou mais de idade, com a condição de que, se menor de 18 anos, seja constatado seu amadurecimento intelectual e emocional.
3	3/2001	José Roberto Arruda (PR-DF)	Altera o artigo 228 da Constituição Federal, reduzindo para 16 anos a idade para imputabilidade penal.
4	26/2002	Iris Rezende (PMDB-GO)	Altera o artigo 228 da Constituição Federal, para reduzir a idade prevista para a imputabilidade penal.

(continua)

Quadro 3 Catorze PECs do Senado Federal (*continuação*)

5	26/2002	Pesquisa Senado Federal	Qual sua opinião sobre a PEC n. 26/2002 que reduz a maioria penal?
6	90/2003	Magno Malta (PR-ES)	Torna imputáveis os maiores de 13 anos em caso de prática de crime hediondo.
7	9/2004	Papaléo Paes (PSDB- AP)	Determina a imputabilidade penal quando o menor apresentar idade psicológica igual ou superior a 18 anos.
8	26/2007	Eduardo Azeredo (PSDB-MG)	Imputabilidade do menor com mais de 16 anos de idade, na hipótese que especifica, com redução de pena.
9	74/2011	Acir Gurgacz (PDT-RO)	Estabelece que, nos casos de crimes de homicídio doloso e roubo seguido de morte, tentados ou consumados, são penalmente imputáveis os maiores de 15 anos.
10	83/2011	Clésio Andrade (PMDB-MG)	Estabelece a maioria civil e penal aos 16 anos, tornando obrigatório o exercício do voto nessa idade. Torna as pessoas maiores de 16 anos capazes para exercer diretamente todos os atos da vida civil.
11	33/2012	Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP)	Possibilita a imputação penal dos menores de 18 e maiores de 16 anos para crimes hediondos, tortura, terrorismo e tráfico drogas ou na hipótese de múltipla reincidência na prática de lesão corporal grave ou roubo qualificado. Pela proposta, caberá ao Ministério Público pedir que o adolescente seja julgado como maior de idade. A decisão caberá ao juiz, mediante análise de laudo psiquiátrico do acusado.
12	21/2013	Alvaro Dias (PSDB-PR)	Reduz a maioria penal dos atuais 18 para 15 anos.
13	115/2015	Ricardo Ferraço (PSDB-ES)	A redução da maioria penal seria cabível na prática de homicídio doloso, lesão corporal seguida de morte e reincidência em roubo qualificado.
14	333/2015	José Serra (PSDB-SP)	Cria regime especial de atendimento socioeducativo dentro do ECA para menores que praticaram, mediante violência ou grave ameaça, delitos previstos na Lei de Crimes Hediondos (Lei n. 8.072/1990).

Fonte: Elaborado pelos autores.

A REDUÇÃO DA MAIORIDADE PENAL NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Em três ocasiões distintas, o STF foi chamado a se manifestar sobre os procedimentos adotados para encaminhamento das discussões sobre a redução da maioria penal no Congresso Nacional. Em todas as ocasiões, a postura do STF foi de *não ingerência* no que se entende como independência entre os poderes, remetendo às casas legislativas a resolução de seus problemas internos.

Em 9 de abril de 2015, o ministro Dias Toffoli indeferiu pedido de liminar formulado pelo deputado federal Cabuçu Borges (PMDB-PA) em Mandado de Segurança (MS n. 33556) impetrado contra a tramitação da PEC n. 171/1993, que pretende reduzir a maioria penal para 16 anos. Segundo o relator, o MS não demonstrou a existência de risco iminente de dano irreparável ao direito alegado – o de, no exercício da função parlamentar, não se deliberar proposta incompatível com o processo legislativo constitucional.

O ministro assinalou que a tramitação de PECs está disciplinada no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, segundo o qual, após admitida pela CCJ, a proposição deve ser devolvida à Mesa para designação de comissão especial para exame do mérito. E, no MS, Borges apresentou notícia do *site* da Câmara exatamente no sentido da criação dessa comissão, que teria prazo de 40 sessões para apresentar parecer. Somente após o parecer, a proposta seria submetida ao Plenário.

A concessão da liminar estava condicionada à verificação de dois requisitos – a plausibilidade jurídica do direito alegado (o chamado *fumus boni iuris*) e o fundado receio de lesão irreparável ao direito (*periculum in mora*). No caso, embora a PEC n. 171 estivesse em tramitação, a deliberação do Plenário “não está em via de efetivação imediata” a ponto de justificar a sua suspensão por meio de liminar. “Ausente, portanto, um dos requisitos necessários ao provimento cautelar”, concluiu, “devendo-se aguardar o regular processamento da ação, no bojo da qual podem ser colhidos, além de outros elementos, o parecer do procurador-geral da República, os quais permitirão um exame mais judicioso das circunstâncias do caso em definitivo pelo Plenário da Corte” (INDEFERIDA LIMINAR PARA SUSPENDER..., 2015).

Em 10 de julho de 2015, o ministro Celso de Mello, no exercício da presidência do STF, negou pedido de liminar no MS n. 33.697, impetrado por parlamentares federais contra ato da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados que submeteu ao Plenário daquela Casa o exame da Emenda Aglutinativa n. 16. Essa proposição foi aprovada, em primeiro turno, no âmbito de tramitação da PEC n. 171/1993, que dispõe sobre a redução da maioria penal.

O pedido foi feito por um grupo de mais de 100 deputados de 14 partidos – PMDB, PSB, PDT, PT, PC do B, PPS, PROS, PSOL, PSDB, PV, DEM, PR, PSC e PTC – que questionavam a condução de votações polêmicas pelo presidente da Câmara, Eduardo Cunha (PMDB-RJ), e o resultado dessa votação. Transcorrida uma semana o plenário da Câmara rejeitou a proposta de redução da idade mínima penal e, após acordo com líderes, no dia seguinte, outro texto semelhante foi colocado em votação com algumas alterações. Cunha defendeu que, com

a rejeição do texto que foi apresentado como substitutivo, uma emenda aglutinativa – que fundiu textos de outras emendas ou do teor do texto de proposição principal – poderia ser apreciada.

Na decisão, o ministro Celso de Mello destacou que a concessão de medida liminar em MS depende da satisfação de três requisitos fundamentais: plausibilidade jurídica do pedido, ocorrência de situação configuradora de *periculum in mora* e caracterização de hipótese de dano irreparável.

O decano do STF destacou informação recebida pelo presidente da Câmara dos Deputados, segundo o qual o segundo turno da votação só ocorrerá depois do recesso parlamentar. De acordo com o ministro:

Esse dado oficial permite vislumbrar, ao menos em sumária cognição, a descaracterização do requisito concernente à ocorrência de qualquer dano potencial, especialmente se se considerar que o início iminente do recesso parlamentar (CF, artigo 57, *caput*) parece efetivamente afastar a possibilidade de o procedimento ritual de reforma constitucional pertinente ao artigo 228 da Carta Política concluir-se de imediato na Câmara dos Deputados, ainda que o segundo turno de discussão (não, porém, de votação) possa ter lugar nesta última semana do primeiro semestre legislativo. Essa é a razão pela qual não vislumbro ocorrente, ao menos neste momento, o requisito concernente ao *periculum in mora*, pois tenho presente que as declarações emanadas de agentes públicos, como o eminente presidente da Câmara dos Deputados, gozam, quanto ao seu conteúdo, da presunção de veracidade (MINISTRO NEGA LIMINAR..., 2015).

Assim, o ministro destacou que a situação descrita nos autos evidencia que inexistente risco de irreversibilidade:

A medida liminar não se justificará, ao menos no presente momento, pois – tal como sucede na espécie – a alegada situação de dano potencial restará descaracterizada e totalmente afastada, se, a final, vier a ser concedido o "writ" mandamental, cujo deferimento terá o condão, até mesmo, uma vez formulado pleito nesse sentido, de invalidar e de desconstituir o ato impugnado (MINISTRO NEGA LIMINAR..., 2015).

Em 22 de julho de 2015, a ministra Carmen Lúcia, do STF, deferiu parcialmente liminar a fim de garantir acesso de estudantes a recintos abertos ao público na Câmara dos Deputados para acompanhar as votações referentes à PEC n. 171/1993, que discute a redução da maioria penal. A decisão ocorreu em *Habeas Corpus* (HC n. 128883) impetrado por diretores da União Nacional dos Estudantes (UNE) e da União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (Ubes).

Na petição inicial, os autores afirmam que, no dia 10 de junho de 2015, a sessão da Câmara dos Deputados que analisava a redução da maioria penal (PEC n. 171/1993) "foi abruptamente interrompida após a utilização de gás de pimenta para repressão dos estudantes

presentes contrários à medida pela Polícia Legislativa" (LIMINAR GARANTE ACESSO..., 2015). Contam que, apesar da interrupção, a reunião foi retomada em outro plenário da Câmara, a portas fechadas e, após o pedido de vista coletivo, teve sua votação adiada para o dia 17 de junho de 2015.

Os dirigentes das entidades estudantis alegaram que, desde então, tanto o presidente da Comissão Especial, deputado André Moura, quanto o presidente da Câmara, deputado Eduardo Cunha, manifestaram publicamente que a referida votação não seria aberta ao público e que impediriam a entrada de cidadãos nas galerias do Plenário durante a realização de tais votações. Entre os argumentos apresentados no HC, a UNE e a Ubes sustentam que estavam sendo

[...] violentamente reprimidas pelos agentes da Polícia Legislativa, sob ordens da Presidência da Câmara, que pretende lhes negar o acesso à galeria do Plenário, para que não possam se expressar contrários à redução da maioria penal e, conseqüentemente, convencer os legisladores presentes na votação dos malefícios de tal mudança (LIMINAR GARANTE ACESSO..., 2015).

Relatora do HC, a ministra Carmen Lúcia garantiu que as votações da PEC n. 171/1993 fossem abertas ao público. Segundo a ministra:

As circunstâncias expostas na [petição] inicial e os elementos carreados a comprovar o que nela alegado conduzem ao deferimento da liminar requerida, para que os pacientes ingressem livremente nos recintos públicos da Câmara dos Deputados com o resguardo das garantias constitucionais que lhes são asseguradas (LIMINAR GARANTE ACESSO..., 2015).

A derradeira manifestação do STF ainda não aconteceu até a finalização deste artigo e deve ocorrer após a votação em segundo turno no Senado Federal e antes que a decisão seja encaminhada à Presidência da República para homologação. E o posicionamento do STF deve ser em relação à hipótese de ser a inimizabilidade uma cláusula pétrea, dada a hipótese de que a inimizabilidade penal do adolescente está no âmbito dos direitos e garantias individuais, conforme artigo 60, § 4º, da Constituição Federal de 1988, e não poderia ser modificada senão por um Congresso Nacional Constituinte.

A REDUÇÃO DA MAIORIDADE PENAL NA COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

A história recente tem demonstrado, entretanto, que, nas matérias relativas a direitos humanos, o Estado brasileiro tem sido mais sensível às pressões internacionais do que às

nacionais sem que haja a conotação de *intervenção estrangeira* em assuntos internos do país. São exemplos disso a desativação da Casa de Detenção de São Paulo (Carandiru), o desmonte dos grandes complexos da Febem de São Paulo, o massacre em Eldorado dos Carajás e as chacinas da Candelária e do Carandiru.

E isso ocorre porque, segundo o artigo 4º da Constituição Federal de 1988, o Estado brasileiro se rege em suas relações internacionais pela prevalência dos direitos humanos (inciso II), entre outros, reconhece a equivalência dos tratados e das convenções internacionais à emenda constitucional (§ 3º do artigo 5º) e se submete à jurisdição do Tribunal Penal Internacional (§ 4º do artigo 5º), sendo signatário de todos os documentos promulgados pela ONU, especialmente as Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude (Regras de Beijing, 1985), as Regras das Nações Unidas para a Proteção dos Menores Privados de Liberdade (1990) e a Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica, 1969), esta sob jurisdição da Organização dos Estados Americanos (OEA).

No plano internacional, dentre as diversas agências da ONU que tutelam e fiscalizam o cumprimento dos tratados e das convenções internacionais por parte dos estados-membros, importa conhecer aquelas que tutelam os documentos relativos aos direitos humanos, no caso, especialmente os direitos de crianças e adolescentes ante o sistema de justiça do país.

O artigo 29 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, por exemplo, adverte que os Estados parte não devem

[...] suprimir o gozo e exercício dos direitos e liberdades reconhecidos na Convenção ou limitá-los em maior medida do que a nela prevista (§ 1º); limitar o gozo e exercício de qualquer direito ou liberdade que possam ser reconhecidos de acordo com as leis de qualquer dos Estados Partes ou de acordo com outra convenção em que seja parte um dos referidos Estados (§ 2º); excluir outros direitos e garantias que são inerentes ao ser humano ou que decorrem da forma democrática representativa de governo (§ 3º); excluir ou limitar o efeito que possam produzir a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e outros atos internacionais da mesma natureza (§ 4º) (CONVENÇÃO AMERICANA..., 1969).

Nos termos do artigo 33 e seguintes da Convenção, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e a Corte Interamericana de Direitos Humanos, vinculadas à OEA, são os órgãos regionais responsáveis por monitorar o cumprimento das obrigações internacionais assumidas pelos Estados-partes em matéria de direitos humanos na região, e, inclusive, a CIDH já se manifestou a respeito da situação das unidades do estado do Ceará, em 17 de novembro de 2015, nos seguintes termos:

A CIDH reitera que o Estado, como o responsável de garantir os direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade, tem o dever jurídico iniludível de adotar medidas concretas

para garantir os direitos à vida e à integridade pessoal dos reclusos, particularmente as medidas direcionadas à prevenção e controle de possíveis brotes de violência nos presídios. De tal forma, a CIDH reitera que segundo o artigo 19 da Convenção Americana, quanto aos adolescentes privados de liberdade, os Estados devem assumir uma posição especial de garantir os direitos dos reclusos com maior cuidado e responsabilidade, e devem adotar medidas especiais guiadas pelo princípio do interesse superior da criança. Além disso, segundo as normas de direito internacional e dos direitos humanos, os adolescentes privados de liberdade não devem estar sujeitos a situações de violência ou que atentem contra sua integridade pessoal, dignidade e desenvolvimento. Os centros que acolham adolescentes em conflito com a lei penal devem ser adaptados para receber adolescentes e estar em condições de prestar programas socioeducativos através de funcionários especializados. Por outro lado, a Comissão recorda que os Estados têm a obrigação de realizar inquéritos por conta própria e com a devida diligência às mortes de pessoas que estejam sob sua custódia. Tais inquéritos não só devem estar orientados a definir quem são os responsáveis materiais dos atos, mas também os possíveis autores intelectuais e as autoridades, que, por ação ou omissão, poderiam ser responsáveis. Ademais, a Comissão faz um chamado ao Estado do Brasil para avaliar os diferentes aspectos das condições de reclusão de tais estabelecimentos e para adotar as medidas corretivas que sejam necessárias segundo as condições mínimas impostas pelo direito internacional dos direitos humanos em matéria de detenção de adolescentes, particularmente quanto às atividades indispensáveis para o desenvolvimento e reintegração social dos reclusos (A CIDH LAMENTA..., 2015).

No presente caso, além da infringência da normativa interna do país, destaca-se o descumprimento da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, da qual a CIDH é a guardiã nesta região do continente. Cabe salientar que a CIDH, segundo o disposto no parágrafo 1º do artigo 46 dessa Convenção, só pode ser acionada quando esgotados os recursos internos do Brasil, com manifestações claras e terminativas da autoridade competente e sobre o qual não haja mais possibilidades de recurso.

Artigo 46 § 1. Para que uma petição ou comunicação apresentada de acordo com os "artigos 44 ou 45" seja admitida pela Comissão será necessário:

- a) Que hajam sido interpostos e esgotados os recursos da jurisdição interna, de acordo com os princípios de Direito Internacional geralmente reconhecidos;
- b) Que seja apresentada dentro do prazo de seis meses, a partir da data em que o presumido prejudicado em seus direitos tenha sido notificado da decisão definitiva;
- c) Que a matéria da petição ou comunicação não esteja pendente de outro processo de solução internacional;
- d) Que, no caso do "artigo 44", a petição contenha o nome, a nacionalidade, a profissão, o domicílio e a assinatura da pessoa ou pessoas ou do representante legal da entidade que submeter a petição.

§ 2. As disposições das alíneas "a" e "b" do inciso 1 deste artigo não se aplicarão quando:

- a) Não existir, na legislação interna do Estado de que se tratar, o devido processo legal para a proteção do direito ou direitos que se alegue tenham sido violados;
- b) Não se houver permitido ao presumido prejudicado em seus direitos o acesso aos recursos da jurisdição interna, ou houver sido ele impedido de esgotá-los; e
- c) Houver demora injustificada na decisão sobre os mencionados recursos. (CONVENÇÃO AMERICANA..., 1969).

Estando presentes as premissas de admissibilidade,

Qualquer pessoa ou grupo de pessoas, ou entidades não governamental legalmente reconhecida em um ou mais Estados Membros da Organização, pode apresentar à Comissão petições que contenham denúncias ou queixas de violação desta Convenção por um Estado Membro (CONVENÇÃO AMERICANA..., 1969).

É importante ressaltar que desde 20 de outubro de 2015 existe uma parceria entre o Conselho Nacional de Justiça do Brasil e a CIDH cujo principal objetivo é promover a educação e a difusão dos direitos humanos na cultura jurídica brasileira para uma melhor distribuição de justiça, segundo os padrões do Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos da OEA.

A iniciativa é salutar, pois, quando se trata de matéria de direitos humanos em que as instituições do Estado e seus agentes são os principais violadores e há o reconhecimento da culpa e do pagamento de indenizações, o Código de Processo Civil (Lei n. 5.869/1973) prevê a obrigatoriedade do "duplo grau de jurisdição", que consiste na obrigação de o Ministério Público recorrer das ações com valor acima de 60 salários mínimos.

Em um momento em que a credibilidade das instituições e dos principais dirigentes brasileiros é questionada pela população, a mediação internacional constitui uma salvaguarda legal, moral e política que reforça o entendimento de que, qualquer que seja a situação política de um país, este não pode ignorar os compromissos assumidos com a comunidade internacional que, como regra, não admite retrocesso em matéria de direitos humanos, especialmente quando se trata dos direitos fundamentais de crianças, adolescentes e jovens.

The national debate on the early jailing of youth in Brazil

Abstract: This article is the result of the postdoctoral thesis held at the Faculty of Education of the University of São Paulo by Prof. Dr. Márcio Alexandre Masella, under the supervision of Prof. Dr. Roberto da Silva. The research entitled Reduction of the criminal majority – PEC 171-93 was carried out in the period from June 2015 to June

2016 and consisted of documentary analysis, statistical data, participant observation with popular demonstrations and voting sessions in the National Congress and interlocution with organized civil society groups. The research reveals that one of the most perverse facets of the mass incarceration of youth in Brazil refers to successive attempts to reduce the age of criminality.

Keywords: Statute of the Child and Adolescent. Teenager. Educational measures. Sinase. Reduction of the penal age.

REFERÊNCIAS

93% DOS PAULISTANOS querem redução da maioridade penal. *Folha de S.Paulo*, 17 abr. 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/04/1263937-93-dos-paulistanos-querem-reducao-da-maioridade-penal.shtml>>. Acesso em: 30 nov. 2013.

A CIDH LAMENTA a violência em centros de detenção para adolescentes em Fortaleza, Brasil. *OEA*, 17 nov. 2015. Disponível em: <<http://www.oas.org/pt/cidh/prensa/notas/2015/130.asp>>. Acesso em: 30 ago. 2018.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS CENTROS DE DEFESA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. *Homicídios de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de internação*. São Paulo: SEDH/PR, 2011.

BARROS NETA, F. T.; LEMOS, F. C. S.; BICALHO, P. P.; ZAMORA, M. H. Uma análise crítica de propostas de Emendas Constitucionais para a redução da maioridade penal. *Revista Brasileira Adolescência e Conflitualidade*, v. 13, p. 287-317, 2015.

BRASIL. Câmara dos Deputados. CCJ aprova tramitação de PEC da maioridade penal, *Câmara Notícias*, 31 mar. 2015. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/direito-e-justica/484871-ccj-aprova-tramitacao-de-pec-da-maioridade-penal.html>>. Acesso em: 20 abr. 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de emenda à Constituição n. 37 de 1995 do Sr. Telmo Kirst e outros. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=0EEB4FCB7240D3BFE61C44432AC37B90.node1?codteor=1014956&filename=Avulso+-PEC+37/1995>. Acesso em: 9 nov. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Consultoria Legislativa. Atribuições. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/diretorias/diretoria-legislativa/estrutura-1/conle/atribuicoes-1>>. Acesso em: 15 set. 2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Estatuto da Criança e do Adolescente. Lei Federal n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Brasília, DF: Senado, 1990.

BRASIL. Lei Federal n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e base da educação nacional – LDB. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 14 jul. 2016.

CIPRIANI, D. *Children's rights and the minimum age of criminal responsibility: a global perspective*. Farnham: Ashgate, 2009.

CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS. 1969. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm>. Acesso em: 30 ago. 2018.

ESTATUTO DA Criança e do Adolescente. São Paulo: Cortez, 1990. 181 p.

FRANCO, S. CCJ aprova novo debate sobre redução da maioridade penal. *Senado Notícias*, 1º jun. 2016. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/06/01/ccj-aprova-novo-debate-sobre-reducao-da-maioridade-penal>>. Acesso em: 29 ago 2018.

HATHAWAY, G. S. de A. *O Brasil no regime internacional dos direitos humanos de crianças, adolescentes e jovens: comparação de parâmetros de justiça juvenil*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema5/2015_197-maioridade-penal-gisela-hathaway>. Acesso em: 29 ago. 2018.

IBGE. *Censo Demográfico 2010: Resultados Gerais da Amostra por áreas de ponderação*. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/resultados_gerais_amostra_areas_ponderacao/default.shtm>. Acesso em: 10 nov. 2018.

INDEFERIDA liminar para suspender tramitação de PEC sobre maioridade penal. *Notícias STF*, 9 abr. 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=289098&caixaBusca=N>>. Acesso em: 8 set. 2016.

JACOBS, H. B. *A redução da maioridade penal e seus discursos: uma análise discursiva das propostas que tramitam na Câmara dos Deputados*. 2015. Monografia (Graduação em Ciências Jurídicas e Sociais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

KAHN, T. Delinquência juvenil se resolve aumentando oportunidades e não reduzindo idade penal. *IBCCRIM*, v. 9, n. 104, p. 11-12, jul. 2001.

KAYAYAN, A. O Brasil pode. Discurso do representante do Unicef no Brasil na data de aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente. 1990. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/28313-28324-1-PB.htm>>. Acesso em: 29 nov. 2013.

LIMINAR garante acesso de estudantes a votação sobre maioridade penal na Câmara. *Notícias STF*, 22 jun. 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=294184&caixaBusca=N>>. Acesso em: 8 set. 2016.

MACÊDO, M. J. de; BRITO, S. M. de O. A luta pela cidadania dos meninos do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua: uma ideologia reconstrutora. *Psicologia: Reflexão e Crítica*, Porto Alegre, v. 11, n. 3, 1998.

MANIFESTO DA CÁRITAS brasileira contra a redução da maioria penal. *Cáritas Brasileira*, Brasília, 19 mar. 2015. Disponível em: <<http://caritas.org.br/manifesto-da-caritas-brasileira-contra-a-reducao-da-maioridade-penal/28460>>. Acesso em: 15 set. 2018.

MINISTRO nega liminar que pedia suspensão do trâmite de PEC que reduz maioria penal. *Notícias STF*, 11 jul. 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=295447&caixaBusca=N>>. Acesso em: 8 set. 2016.

MORO, S. F. Os privilegiados. *Revista Online*, 2007. Disponível em: <<http://www.ibrajus.org.br/revista/artigo.asp?idArtigo=35>>. Acesso em: 20 jun. 2013.

PEC DA MAIORIDADE penal é fundamentada na Bíblia. *Jota*, 01 abr. 2015. Disponível em: <<https://www.jota.info/justica/pec-da-maioridade-penal-e-fundamentada-na-biblia-0104-2015>>. Acesso em: 30 ago. 2018.

PFROMM NETTO, S. *Psicologia da adolescência*. 5. ed. São Paulo: Pioneira, 1971.

PILOTTI, F.; RIZZINI, I. (Orgs.). *A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano del Niño, 1995.

PINI, F. R. de O. *Movimentos sociais: desafios para a implementação da democracia participativa*. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

PINI, F. R. de O. *Os desafios do Condeca na implementação dos direitos da criança e do adolescente*. 2000. 204 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2000.

RELATOR DA IDADE penal quer aborto de bebês com 'tendências criminais'. *Congresso em foco*, Brasília, 21 jul. 2015. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/relator-da-idade-penal-quer-aborto-de-bebes-com-%E2%80%99Ctendencias-criminais%E2%80%99D/>>. Acesso em: 15 set. 2018.

RIBEIRO, L.; SILVA, K. Fluxo do sistema de justiça criminal brasileiro: um balanço da literatura. *Cadernos de Segurança Pública*, ano 2, n. 1, ago. 2010. Disponível em: <www.isp.rj.gov.br/revista>. Acesso em: 10 jun. 2013.

ROY, N.; WONG, M. *Juvenile justice: modern concepts of working with children in conflict with the law*. London: Save the Children, 2004. Disponível em: https://www1.essex.ac.uk/armedcon/story_id/save_jj_modern_concepts.pdf. Acesso em: 15 set. 2018.

SILVA, R. da. *Os filhos do governo: a formação da identidade criminosa em crianças órfãs e abandonadas*. São Paulo: Ática, 1998.

SILVA, R. da; SOUZA NETO, J. C. de; PINI, F. O. *Pedagogia social: ciência da delinquência – o olhar da USP sobre o ato infracional, o infrator, as medidas socioeducativas e suas práticas*. São Paulo: Expressão & Arte, 2014. v. 1.

SOUZA, L. A. de.; CAMPOS, M. da. S. *Redução da maioria penal: uma análise dos projetos que tramitam na Câmara dos Deputados*. *Revista Ultima Ratio*, Rio de Janeiro, ano 1, n. 1, p. 231-259, 2007.

UNICEF. *Plataforma dos centros urbanos – Resultados 2013-2016*. Brasília,DF: Unicef, 2016.

Recebido em março de 2018.

Aprovado em abril de 2018.