



PARECER Nº /2013

PARECER 01 - CDDHCEDP

Da COMISSÃO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS, CIDADANIA, ÉTICA E DECORO PARLAMENTAR sobre o Projeto de Lei nº 1.189/2012, que *disciplina regras para a individualização da infração quando da execução das medidas socioeducativas no âmbito do Distrito Federal e dá outras providências.*

AUTORA: DEPUTADA CELINA LEÃO

RELATOR: DEPUTADO JOE VALLE

I – RELATÓRIO

Chega para análise desta Comissão de Defesa dos Direitos Humanos, Cidadania, Ética e Decoro Parlamentar - CDDHCEDP o Projeto de Lei epigrafado, de autoria da Deputada Celina Leão. O PL nº 1.189/2012 visa assegurar a aplicação do princípio da individualização no que tange à execução, pelas entidades de atendimento, das medidas socioeducativas no Distrito Federal.

A referida proposição, no art. 1º, estabelece, para as entidades de atendimento socioeducativo (tratadas, em lapso redacional, como "Entidades de Atendimento socioeducativas"), a obrigação de "aplicar o princípio de individualização da infração" a crianças e adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa.

O art. 2º, equivocadamente numerado como 3º, determina que as entidades de atendimento mantenham "em locais distintos os infratores", segundo os critérios assinalados em incisos: I - idade (detalhado nas alíneas em três faixas etárias); II - compleição física; e III - tipificação do ato infracional (detalhado nas alíneas "a", "b" e "c", conforme a gravidade).

O art. 3º, equivocadamente numerado como 4º, estabelece que "o Distrito Federal, sempre que possível e em substituição às Unidades de Internação, disponibilizará centros de convivências e lares abrigos para atender os socioeducandos".

O art. 4º, equivocadamente numerado como 5º, determina o prazo de noventa dias para o Poder Executivo regulamentar a matéria; por fim, o 5º e último artigo da proposição, equivocadamente denominado art. 6º, traz a usual cláusula de vigência.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa

Unidade de Saúde, Educação, Cultura e Des. Científico e Tecnológico - USE



2

Argumenta a Autora que o objetivo é assegurar condições mínimas de reintegração à criança e ao adolescente sob aplicação de medida socioeducativa e evitar danos decorrentes da falta de separação de ambientes por idade, compleição física e tipificação do ato infracional. Aponta exemplo concreto, observado durante visita de membros desta CDDHCEDP à Unidade de Internação localizada na Asa Norte. Conclui apontando a base legal da proposta, nomeadamente as Leis federais nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), e nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012 (Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE).

Lido em 16 de outubro de 2012, o PL nº 1.189/2012, após providência processual saneadora, foi distribuído para análise de mérito pela CDDHCEDP e de admissibilidade pela Comissão de Constituição e Justiça - CCJ.

Não constam emendas apresentadas durante o prazo regimental.

É o Relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Conforme o Regimento Interno desta Casa de Leis, incumbe à CDDHCEDP analisar e emitir parecer sobre o mérito da presente matéria, considerada sua pertinência à “defesa dos direitos individuais e coletivos” e aos “direitos da mulher, da criança, do adolescente e do idoso”, (art. 67, V, ‘a’ e ‘c’, respectivamente; grifos nossos).

Inicialmente, com o objetivo de melhor caracterizar o universo em que se insere o destinatário direto da norma em discussão, vejamos alguns dados quantitativos e estatísticos sobre o segmento de jovens sob atendimento socioeducativo no Distrito Federal. Para tanto, recorreremos inicialmente ao Levantamento Nacional do Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei – 2010.¹ De acordo com essa fonte, em 2010 havia no Distrito Federal 261.614 adolescentes (considerada a população residente na faixa etária de 12 a 17 anos completos), dos quais 775 na condição de ‘adolescentes restritos e privados de liberdade’. O DF apresentava, assim, a proporção de 29,9 adolescentes nessa condição para cada grupo de 10.000 adolescentes, a maior proporção dentre as 27 Unidades da Federação e mais que o triplo da média nacional (8,8/10.000). Na tabela a seguir, podemos observar como se dá a distribuição desse quantitativo entre os sexos, no DF e no plano nacional:

¹Brasil. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República – SDH/PR. “Levantamento Nacional do Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei – 2010”. SDH/PR: Brasília, junho de 2011. Disponível no seguinte endereço eletrônico:
http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/Noticias_Anexos/apresentação%20do%20levantamento%20consolidado.doc.
(Acesso em 05ago.2013).



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa
Unidade de Saúde, Educação, Cultura e Des. Científico e Tecnológico - USE



3

Quantitativo de Adolescentes em Privação e Restrição de Liberdade, por sexo. DF e Brasil, Dezembro/2010.

	A) Internação		B) Semiliberdade		C) Internação Provisória		D) Internação outros motivos		Total (A+B+C+D)		Total DF/BR
	Fem	Masc	Fem	Masc	Fem	Masc	Fem	Masc	Fem	Masc	
DF	18	482	0	81	6	167	0	21	24	751	775
BR	578	11.463	92	1.636	218	3.716	27	377	915	17.192	18.107

Fonte: "Levantamento Nacional do Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei – 2010", SDH/PR.

Em relação a medidas socioeducativas em meio aberto, a mesma fonte nos informa que, em 2010, no DF havia em média 3,9 adolescentes nessas condições para cada adolescente privado ou em restrição de liberdade; com essa média, o DF superou largamente a média nacional, que foi de 2,3 por um em 2010.

Quando consideramos os dados pertinentes a duas aferições temporais seguidas, podemos observar como se dá não apenas o crescimento da restrição e privação de liberdade entre 2009 e 2010, mas também os ritmos diferenciados desse crescimento. Assim é que, no tocante à Semiliberdade, em 2009 havia no DF 73 adolescentes nessa condição e, em 2010, já havia 81 (taxa de crescimento de 10,96%, bem próxima da média nacional, de 10,20%). Quanto à Internação Provisória, no DF havia 143 adolescentes sob essa medida socioeducativa em 2009, passando a 173 em 2010 (crescimento da ordem de 20,98%, bem superior à média nacional, de 13,34%). Em relação à medida de Internação, o quadro é ainda mais preocupante: em 2009 havia 383 adolescentes internados, número que cresceu para 500 em 2010, representando um salto de 30,55% nessa medida, ao passo que a média nacional crescia apenas 1,18%. Essa alta taxa de crescimento de internação entre 2009 e 2010 posicionou o DF em 4º lugar na comparação com as taxas relativas às demais Unidades da Federação, atrás apenas de Alagoas, Bahia e Tocantins.

No mês de julho de 2012, a Unidade de Internação do Plano Piloto – UIPP (antigo Centro de Atendimento Juvenil Especializado – CAJE), um "prédio com características prisionais, construído há mais de 30 anos", com capacidade para 160 adolescentes, chegou a ter 426 adolescentes; apresentava "média mensal de 388,6 adolescentes internados e alta rotatividade, com média de entrada de 504,4 adolescentes até o final de agosto de 2012", segundo relatório do Conselho Nacional de Justiça - CNJ². Como se pode imaginar, os problemas decorrentes de números nessa expressiva ordem de grandeza são igualmente grandes.

Buscando identificar a forma como, na prática, vem sendo executada a medida socioeducativa de internação no país, o Conselho Nacional de Justiça – CNJ

² "Relatório de Visita – Programa Justiça ao Jovem – Distrito Federal – Setembro de 2012", elaborado pelas Juízas Auxiliares da Presidência do CNJ Cristiana de Faria Cordeiro e Joelci Araújo Diniz, disponível no Portal do CNJ (<http://www.cnj.jus.br>). Acesso em 28/08/2013.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa

Unidade de Saúde, Educação, Cultura e Des. Científico e Tecnológico - USE



4

tem realizado visitas de monitoramento por parte de juízes, técnicos e servidores de cartórios a instituições e entidades do sistema, no âmbito dos programas Medida Justa (2010) e Justiça ao Jovem (2012). De acordo com os respectivos relatórios³, esse acompanhamento do CNJ vem revelando um quadro bastante grave no que concerne a violações aos direitos humanos.

No Distrito Federal, foram identificados muitos problemas, em especial a presença de adolescentes com marcas aparentes de agressões físicas recentes e a existência de superlotação das unidades de internação, as quais foram construídas sob a ótica de uma arquitetura prisional (que, com raras exceções, dificulta ou impossibilita a separação dos internos por idade, compleição física e gravidade do ato infracional motivador da internação). Além disso, também foram constatadas condições ambientais inadequadas como calor, umidade, insetos e outros animais, insuficiência de pessoal e de materiais para oficinas profissionalizantes e atividades pedagógicas, entre outros problemas. Os referidos relatórios evidenciam a incapacidade estatal de oferecer um atendimento socioeducativo especializado, adequado e individualizado.

Outrossim, entre julho e setembro de 2012, ocorreram 4 homicídios de internos do sistema, 3 deles na UIPP (antigo CAJE). Isso levou à adoção de medidas emergenciais como a transferência imediata de alguns internos e a separação dos adolescentes menores de 18 anos dos jovens entre 18 e 21 anos, os quais representam cerca de 40% do total.

Em razão da gravidade daquela situação estrutural relatada e dessas trágicas ocorrências, o CNJ intermediou e auxiliou na elaboração de um Termo de Compromisso com o Governo do Distrito Federal e com integrantes do sistema de Justiça, assinado em novembro de 2012. Além da própria desativação da UIPP (conforme sugestão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos – CIDH, da Organização dos Estados Americanos – OEA), prevista para acontecer até dezembro de 2014, há um ponto ali acordado que nos interessa diretamente: a separação de internos por sexo, faixa etária, compleição física e gravidade da infração cometida, a ser implementado até março de 2014.

A respeito da iniciativa ora apreciada, o Projeto de Lei nº 1.189/2012, cabe tecer as seguintes considerações.

Primeiramente, ao estabelecer a obrigatoriedade de as medidas socioeconômicas serem aplicadas em observância do princípio de individualização da infração, a proposição não inova no plano legislativo. À luz do art. 123 do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Lei federal nº 8.069, de 13 de junho de 1990), vemos que, há mais de vinte anos, assim já é estabelecido:

Art. 123. A internação deverá ser cumprida em entidade exclusiva para adolescentes, em local distinto daquele destinado ao abrigo, obedecida rigorosa separação por critérios de idade, compleição física e gravidade da infração.

Parágrafo único. Durante o período de internação, inclusive provisória, serão obrigatórias atividades pedagógicas.

³ Além do citado à Nota 2, *supra*, ver também o “Relatório Final do Programa Medida Justa no Distrito Federal”, de 22/11/2010, igualmente disponível no Portal do CNJ (<http://www.cnj.jus.br>).



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa

Unidade de Saúde, Educação, Cultura e Des. Científico e Tecnológico - USE



5

Mais recentemente, a Lei federal nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012, que instituiu o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE e regulamentou a execução das medidas socioeducativas, alterando a legislação pertinente, em seu art. 35 explicitou a matéria aqui tratada:

Art. 35. A execução das medidas socioeducativas rege-se pelos seguintes princípios:

.....
VI – individualização, considerando-se a idade, capacidade e circunstâncias pessoais do adolescente;
.....

Em segundo lugar, cumpre observar que a preocupação motivadora do PL nº 1.189/2012, a despeito de seu reduzido alcance legislativo, é claramente meritória e consentânea com os princípios gerais e normas legais que, no plano jurídico, constituem os direitos humanos. Como enfatiza o documento “Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE” (publicação conjunta da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República e do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA, de 2006), a Constituição Federal e o ECA estabeleceram um sistema geral de direitos das crianças e adolescentes (o Sistema de Garantia de Direitos – SGD), no qual se incluem diversos subsistemas, entre os quais aqueles que regem as políticas sociais básicas (de assistência social, de proteção especial e de justiça).

Esse é o contexto em que se insere o atendimento ao adolescente em conflito com a lei, desde o processo de apuração do ato infracional, passando pelo processo de aplicação da sanção, até o processo de execução propriamente dito de medida socioeducativa, conformando o SINASE. Esse conjunto ordenado de princípios, regras, critérios e procedimentos (de caráter jurídico, político, pedagógico, financeiro e administrativo) interliga ações no nível nacional, nos níveis estaduais e distrital e nos níveis municipais, além de planos e programas específicos de atenção.

O Projeto em discussão está, em linhas gerais, em conformidade com tal sistema, que se orienta pelas principais normativas nacionais e internacionais sobre a matéria, por exemplo, as Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça Juvenil (“Regras de Beijing”) e as Regras Mínimas das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade. Em relação aos princípios, ampara-se no seguinte conjunto: a) respeito aos direitos humanos; b) legalidade; c) excepcionalidade, brevidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento; e, finalmente, em especial quanto ao PL nº 1.189/2012, d) incolumidade, integridade física e segurança. Em relação às diretrizes pedagógicas, reforça a prevalência da ação socioeducativa sobre os aspectos meramente sancionatórios, bem como a organização espacial e funcional das unidades de atendimento que garantam possibilidades de desenvolvimento pessoal e social para o adolescente.

Como visto, para a ação legislativa neste campo impõe-se um tratamento sistêmico, a envolver os diversos atores e a articular os vários planos que compõem o peculiar universo da criança e do adolescente. À falta dele nesta oportunidade,



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Terceira Secretaria
Assessoria Legislativa

Unidade de Saúde, Educação, Cultura e Des. Científico e Tecnológico - USE



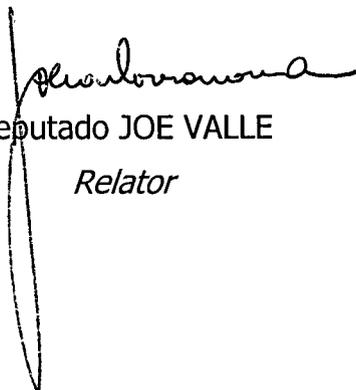
6

mas considerando o valor simbólico que reveste a proposição em comento, a reforçar a necessária atenção demandada por tão grave problema, entendemos válida a iniciativa parlamentar. Claro está que sem o envolvimento dos principais atores políticos que integram esse sistema, bem como sem a fiscalização e o firme acompanhamento do problema por parte desta Comissão e do Poder Legislativo, pouco ou nada mudará.

Assim, dada a inexistência de óbice à tramitação do PL nº 1.189/2012, manifestamo-nos **favoravelmente** à matéria no âmbito desta Comissão, sem prejuízo da necessidade observada de correção de lapsos redacionais, alguns dos quais assinalados no Relatório, *supra*.

Sala das Comissões, em de de 2013

Deputado DOUTOR MICHEL
Presidente


Deputado JOE VALLE
Relator