

**UMA INVESTIGAÇÃO SOBRE A EFICIÊNCIA DAS INFRAÇÕES
ADMINISTRATIVAS DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE
A PARTIR DA JURISPRUDÊNCIA DO TJ/RS**

**AN INVESTIGATION ON THE EFFICIENCY OF ADMINISTRATIVE
INFRACTIONS IN THE CHILD AND ADOLESCENT STATUTE
FROM THE JURISPRUDENCE OF TJ/RS**

Taysa Schiocchet¹

Helio Feltes Filho²

Resumo: As infrações administrativas do Estatuto da Criança e do Adolescente integram o sistema de proteção integral infante-juvenil. Mais brandas que os crimes, são importantes ao impor sanções a determinadas ações e omissões, operando de modo preventivo, intimidatório e punitivo. Contudo, essa ferramenta vem se mostrando pouco eficiente em razão da ausência de políticas públicas, sobretudo, construídas com a participação e controle da sociedade. Essa realidade resulta num insipiente número de casos levados ao Poder Judiciário, e, por consequência, de aplicação de sanções aos infratores. A investigação conduzirá à hipótese da ineficiência das infrações administrativas em seu papel protetivo, propondo reflexões e perspectivas para soluções.

Palavras-chave: Infrações administrativas; Estatuto da Criança e do Adolescente; Proteção Integral. Direitos Humanos.

Abstract: The administrative infractions in the Child and Adolescent Statute are part of the integral youngster protection system. Lighter than a criminal sentence, this type of infraction is important to impose penalties on certain actions and omissions, operating in a preventive, punitive and intimidative way. However, this tool seems to be less efficient due to the absence of public policies, especially those that are built with the participation and control of society. This reality results in an incipient number of cases brought to the courts and, therefore, of sanctions imposed on offenders. The investigation leads to the hypothesis of the inefficiency of administrative infractions in its protective role, offering reflections and prospects for solutions.

Keywords: Administrative infractions; Children and Adolescents Statute; Integral youngster protection system. Human Rights.

¹ Pós-doutora pela UAM, Espanha. Doutora em Direito pela UFPR, com estudos doutorais na Université Paris I – Panthéon Sorbonne e na FLACSO, Buenos Aires. Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS/RS. Líder do Grupo de Pesquisa |BioTecJus| - Estudos Avançados em Direito, Tecnociência e Biopolítica.

² Mestrando em Direito Público, na linha de pesquisa Sociedade, Novos Direitos e Transnacionalização, pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS/RS. Membro do Grupo de Pesquisa |BioTecJus| - Estudos Avançados em Direito, Tecnociência e Biopolítica. Advogado.

1 INTRODUÇÃO

As infrações administrativas do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei nº 8.069/1990, constituem-se em importante ferramenta de responsabilização, pois juntamente com os crimes, visam coibir e punir condutas antijurídicas que ameaçam e violam direitos infanto-juvenis.

O objetivo deste trabalho é investigar em que medida as condutas tipificadas como infrações administrativas são fiscalizadas e denunciadas, ante a ausência de estatísticas a respeito, e a relação desta realidade com a concretização de direitos fundamentais dependentes de políticas públicas que envolvam ampla participação social. Portanto, buscar respostas práticas a respeito da eficiência destas normas, em vigência há 24 anos.

A par disso, o tema das infrações administrativas é pouco debatido, mesmo entre profissionais que atuam na área da criança e do adolescente, o que colabora para o desconhecimento e desinteresse na questão, e por consequência, na não observância da lei e na falta fiscalização de irregularidades. Portanto, a investigação também contribuirá para trazer à tona a temática, ressaltando sua importância no ordenamento e propondo reflexões com vistas ao aprimoramento deste aparelho protetivo.

Neste contexto, o problema que se coloca é precisamente aferir se as infrações administrativas vêm cumprindo com seu papel preventivo, intimidatório e punitivo, tal como preconizado no ECA. A questão se relaciona intimamente com uma percepção *a priori* de que estas condutas antijurídicas são praticadas diuturnamente, embora não se convertam em dados concretos. Então, o desafio consiste também em conferir a veracidade desta noção, mediante pesquisa que possa mensurar minimamente a ocorrência de registros formais destas infrações.

A hipótese a ser demonstrada é que as infrações administrativas, enquanto instrumento de proteção de direitos, vêm se mostrando pouco eficientes na prática. A falta de investimentos em políticas públicas voltadas à fiscalização e capacitação de profissionais, a desinformação sobre o tema aliada a práticas culturais enraizadas que ainda desconhecem o dever da proteção integral à infância, bem como a deficiência da legislação, são fatores que contribuem para o desrespeito a estas normas e para uma realidade insatisfatória de denúncias, processos e punições. Em outras palavras, estamos diante de dispositivos legais, em alguma medida, inúteis. E com isso, podemos afirmar a existência de um verdadeiro vácuo na estrutura protetiva infanto-juvenil.

Para medir a realidade de infrações fiscalizadas e denunciadas, buscaremos nos ater ao universo de processos judiciais que tratam do tema, julgados no Tribunal de Justiça do Rio

Grande do Sul. Por meio de pesquisa no *site* da Corte, faremos o levantamento de processos e julgamentos de casos, avaliando a quantidade e evolução desses números; quantos e quais são os municípios gaúchos que originaram tais infrações; quais as espécies (tipificação) mais frequentes; e os resultados das decisões judiciais no que tange à aplicação de sanções. A correlação proposta é clara: se o número de processos for expressivo, oriundo de uma diversidade de municípios e abarque variadas espécies de infrações, teremos por via reflexa um sistema de fiscalização e denúncias operante e eficiente, seja no quesito quantidade como qualidade; já o inverso disso nos assinalará um sistema ineficiente.

Cumpra reconhecer que o apanhado não esgota todas as possibilidades de infrações fiscalizadas e denunciadas, pois em tese, algumas situações podem se resolver extrajudicialmente, ou, mesmo chegando ao Judiciário, não ultrapassar a primeira instância. Porém, tais possibilidades não estão condensadas em documentos unificados, tornando a busca impraticável. Assim, consideraremos que amostragem jurisprudencial proposta representa um microcosmo suficiente para a avaliação do problema.

Ademais, entendemos que o cenário capturado na jurisprudência do RS pode servir como parâmetro a uma análise em nível nacional, dada a condição que esse Estado ostenta de estar entre os três com maior número de demandas judiciais do país, conforme divulgado no último Relatório Justiça em Números 2013: ano base 2012 do Conselho Nacional de Justiça. Ou seja, se a amostragem gaúcha (sobretudo quantitativa) apresentar número reduzido de processos e julgamentos (o que iria ao encontro da nossa hipótese), é possível supor que os demais Estados apresentem números similares ou menores.

2 AS INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS NO CONTEXTO DA PROTEÇÃO INTEGRAL: ALGUNS CONCEITOS BÁSICOS PARA COMPREENDER O TEMA E SUBSIDIAR A ANÁLISE DA PESQUISA

A lei protege crianças e adolescentes contra toda a forma de violência, garantindo-lhes os direitos com medidas específicas de proteção, sanções administrativas e penais e ações civis públicas em defesa de direitos individuais, difusos ou coletivos (SILVA, 1992, p. 49).

Proteger integralmente a criança e o adolescente consiste em reconhecê-los como sujeitos de direito, pessoas em desenvolvimento e credores de atendimento prioritário. Essa diretriz insculpida no art. 227 da CF/88 é detalhada na Lei nº 8.069/1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que numa visão sistêmica, positivou direitos fundamentais e

alinhou a esses, formas de prevenção e responsabilização aos violadores destas regras de proteção.

Conforme Rossato (2012), para viabilizar o cumprimento da proteção integral impõe-se a criação de instrumentos capazes de responsabilizar ações e omissões às suas normas. Sendo assim, o ECA prevê “um complexo sistema de responsabilização, pelo qual é possível a aplicação de medidas jurídicas e de penas, com finalidades educativa e punitiva”. Segundo o autor, da inobservância do dever protetivo pode decorrer: (a) a tipificação de crimes; (b) **a tipificação de infrações administrativas**; (c) a aplicação de medidas pertinentes aos pais ou responsáveis e (d) a aplicação de penalidades às entidades de atendimento responsáveis pela execução de programas socioeducativos e de proteção.

Deste modo, as infrações administrativas se traduzem num rol de condutas ofensivas e socialmente repelidas, com a previsão de sanções destinadas à prevenção e à repressão daqueles fatos antijurídicos. Para Ishida (2009), essas sanções não objetivam precipuamente a imposição de um castigo, mas que a norma menorista seja eficazmente respeitada.

Assim, o Estatuto tipificou 16 infrações administrativas, do artigo 245 ao 258-B, cujo detalhamento delas não será possível neste curto artigo. São alguns exemplos: descumprir deveres inerentes ao poder familiar, como não garantir frequência escolar; permitir o acesso de crianças e adolescentes a bares, boates e demais lugares inadequados (sanção ao proprietário do local); hospedar menores em motéis/hotéis desacompanhados dos responsáveis (fato comumente ligado à prostituição); vender substâncias que causam dependência, bem como armas, revistas e material impróprio e inadequado, etc.; transportar crianças de forma irregular; deixar o professor ou profissional da saúde, de comunicar suspeita de maus-tratos; etc.

Mas o que diferencia infrações administrativas de crimes? Segundo Ramos (2008), o legislador pode optar em descrever determinadas condutas contrárias ao direito e a elas imputar uma consequência de natureza penal (geralmente uma pena restritiva de liberdade) e/ou uma consequência de natureza administrativa (geralmente multa). Em termos de escolhas legislativas, o que hoje representa um mero ilícito administrativo, poderá amanhã vir a ser um ilícito penal, e vice-versa. Nestas escolhas, há uma valoração dos bens jurídicos pelo legislador.

No caso do ECA, quais os critérios que levaram o legislador a positivizar alguns ilícitos como crimes e outros como infrações administrativas? Todos ofendem a proteção integral, mas o fato é que a lei entendeu por modular o conjunto de condutas lesivas, de modo a alçar algumas mais graves que outras. Há muitas discussões doutrinárias acerca do critério

científico adotado pelo legislador em tipificar o que é crime e o que é infração administrativa, por onde se poderia refletir sobre eventuais equívocos nestas “escolhas”.

Ao cotejarmos alguns dispositivos nos defrontamos com situações que põem em xeque o critério de diferenciação supostamente valorativo, de reprovabilidade social. Por exemplo: o artigo 239 tipifica como crime o **envio** de criança ou adolescente ao exterior sem as formalidades legais ou com objetivo de lucro. Porém, se um estrangeiro **viajar** para o exterior, levando consigo um infante sem a devida autorização judicial, responderá por infração administrativa. É o que dispõe o art. 85 c/c com o art. 251.

Ora, ambos ilícitos não seriam equivalentes? Parece que em casos como este estamos diante de uma injustiça a ser corrigida. É o ensinamento de Bobbio (1997) ao conceituar dentre as antinomias impróprias, a antinomia de avaliação, fenômeno que exigiria a correção da norma, visto que a injustiça produz desigualdade:

(...) que se verifica nos casos em que uma norma pune um delito menor com uma pena mais grave do que a infligida a um delito maior. (...) neste caso não existe antinomia em sentido próprio, porque as duas normas (...) são perfeitamente compatíveis. Não se deve falar em antinomia nesse caso, mas de injustiça.

Outro aspecto a ser destacado é o caráter inibitório e educativo das infrações administrativas. A questão pode ser ilustrada com uma das decisões coletadas na pesquisa (Ap. Cível nº 70034179457), que tratou do caso de uma publicação jornalística que continha anúncio sexualizado. A sentença condenou o periódico à multa de 10 salários mínimos, mas tão logo citada, a empresa retirou os exemplares de circulação. Em vista disso, o TJRS reduziu a multa para 3 salários mínimos, enfatizando que foi atendido o caráter inibitório da norma:

Deste modo, a multa a ser fixada, além da manutenção da obrigação de não-fazer, consistente na abstenção de tais publicações e anúncios, sem a adequação legal, deve ficar em 03 (três) salários mínimos nacionais, pois atendido o caráter repressivo, inibitório e educativo buscado pela norma em questão.

Finalizando esta parte, cabe sublinhar o caráter preventivo das infrações, visto que as condutas tipificadas guardam relação com os artigos 70 a 85, estes, relacionados a normas de prevenção à ameaça ou violação de direitos ligados à informação, cultura, lazer, esporte, diversão e espetáculos. Nessas áreas, há serviços e produtos que para serem disponibilizados ou comercializados à criança e ao adolescente, devem observar sua condição peculiar de pessoas em desenvolvimento. A lei dita diretrizes para estas atividades, serviços e produtos, propondo aquilo que deve ser considerado nocivo. Com isso, as normas balizam estas

iniciativas para prevenir o ilícito, que se verificado, provoca a incidência das normas infracionais, tipificadas nos artigos 245 a 258-B.

3 PESQUISA JURISPRUDENCIAL: PERCURSO METODOLÓGICO E APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

A pesquisa operou-se mediante busca no *site* do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, acessando-se o *link* “pesquisa de jurisprudência” visível na parte direita da página de abertura. No campo para digitação das palavras-chave foram escritas várias combinações de palavras relacionadas ao tema, para aferir quais delas originariam o maior número de ocorrências. Eis o resultado, pela ordem de maior ocorrência:

- 1º) “*infração administrativa eca*”: **481** ocorrências.
- 2º) “*infração administrativa criança adolescente*”: **216** ocorrências.
- 3º) “*infração administrativa estatuto da criança*”: **193** ocorrências.
- 4º) “*infração administrativa estatuto da criança adolescente*”: **191** ocorrências.
- 5º) “*infração administrativa menor*”: **406** ocorrências.

Adotamos a primeira combinação, que apontou 481 ocorrências sob a presunção de que contenha em si as demais. Levaram-se em conta os dados capturados pela busca do dia 15/01/2014.

As 481 ocorrências se referem a processos julgados entre 1992 e 2013. Porém, a análise deter-se-á apenas à última década, de janeiro de 2004 a dezembro de 2013, seja porque concentra 80% dos processos (383), seja porque permite partir do pressuposto de que neste período o ECA já deveria estar assimilado pela sociedade e com seus sistemas protetivos mais aprimorados.

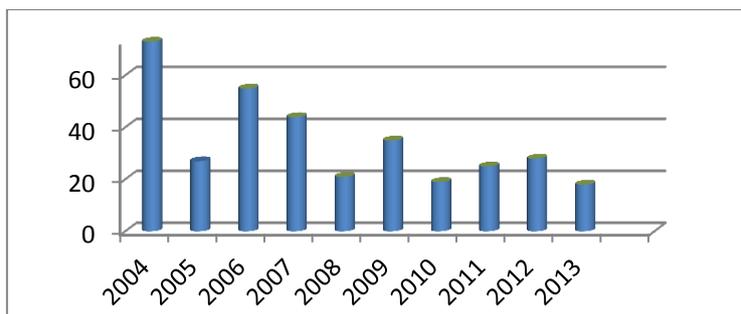
Entretanto, dos 383 processos do decênio, apurou-se que 38 se referem a incidentes processuais como agravos de instrumentos, agravos internos, embargos de declaração, etc., portanto, vinculados a outros processos igualmente arrolados na listagem. Assim, a contabilização destes implicaria em duplicidade, devendo por isso, serem desconsiderados. Outros ainda, embora tenham sido capturados na busca, tratavam de matéria de mérito diversa de infrações administrativas. Também não foram contadas as apelações cíveis cujo julgamento desconstituiu a sentença de 1ª instância, já que nestes casos o processo retorna à origem e posteriormente é devolvido à Corte para novo julgamento, tomando então novo número de processo, esse sim, contabilizado na pesquisa.

Deste modo, chegou-se a 345 processos, o que em 10 anos, indica a média de 2,8 ao mês ou 34,5 por ano, fato que chama a atenção negativamente já que estamos tratando de um Estado com 497 municípios e uma população estimada em 2013 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 11.164.043 de habitantes.

As análises a seguir incidirão sobre a quantidade e a evolução das ocorrências ao longo da década, averiguando as espécies de infrações julgadas e os municípios que as originaram, relacionando estes dados de várias formas.

3.1 Primeira análise: quantidade e evolução dos processos no decênio

Buscando um mapa geral das infrações julgadas ao longo da década, para aferir a evolução e tendência dos números (ano a ano), levantou-se o seguinte: 2004, 73 infrações; 2005, 27 infrações; 2006, 55 infrações; 2007, 44 infrações; 2008, 21 infrações; 2009, 35 infrações; 2010, 19 infrações; 2011, 25 infrações; 2012, 28 infrações e 2013, 18 infrações. Interessante visualizar o apanhado num gráfico:



Os números oscilam a cada ano. E ao contrário de um salutar crescimento dos números em função de iniciativas protetivas cada vez mais intensas, o que vemos é uma *redução* de processos julgados nos últimos anos. O último ano 2013, aliás, foi o período de menor número de processos.

A inexpressividade do número de processos em geral, aliada à instabilidade da evolução, ano a ano, já nos direciona para a hipótese almejada da ineficiência das infrações enquanto uma ferramenta protetiva. Mas vamos além e aprofundar estes números.

3.2 Segunda análise: identificação dos municípios que originaram processos, averiguando suas efetividades tendo em vista as quantidades destes processos e a frequência de aparição nas tabelas anuais

Procuramos averiguar quem são e qual é a efetividade dos municípios que originaram estas infrações. Vejamos esta realidade, ano a ano, com as devidas considerações.

ANO 2004: 18 municípios – 73 infrações

MUNICÍPIOS	Nº infr. adm.
Agudo, Arvorezinha, Bagé, Caxias do Sul, Esteio, Gravataí, Lagoa Vermelha, Nova Prata, Parobé, Passo Fundo, São Borja, São Jerônimo, Sapiranga e Uruguaiana	1
Ijuí, Iraí e Santa Cruz do Sul	2
Cachoeira do Sul	53

ANO 2005: 19 municípios – 27 infrações

MUNICÍPIOS	Nº infr. adm.
Alvorada, Canguçu, Erechim, Flores da Cunha, Garibaldi, Jaguari, Marau, Parobé, São Leopoldo, São Lourenço do Sul, Sapiranga, Soledade e Vacaria	1
Agudo, Carazinho, Charqueadas e Passo Fundo	2
Santa Cruz do Sul e São Borja	3

ANO 2006: 23 municípios – 55 infrações

MUNICÍPIOS	Nº infr. adm.
Camaquã, Canoas, Farroupilha, Jaguari, Lagoa Vermelha, Parobé, Passo Fundo, Pedro Osório, São Pedro do Sul, São Vicente do Sul, Tapes e Torres	1
Charqueadas, Esteio, Garibaldi e São Borja	2
Sananduva, São Leopoldo e Venâncio Aires	3
Agudo, Carazinho e Tapera	4
Santiago	14

ANO 2007: 19 municípios – 44 infrações

MUNICÍPIOS	Nº infr. adm.
Agudo, Arroio Grande, Esteio, Farroupilha, Palmeira das Missões, Passo Fundo, Rodeio Bonito, Santiago, São Gabriel, Tupanciretã e Vacaria	1
Charqueadas e Tapes	2
Porto Alegre e Tapera	3
Garibaldi	4
Santa Cruz do Sul e Venâncio Aires	5
Carazinho	9

ANO 2008: 17 municípios – 21 infrações

MUNICÍPIOS	Nº infr. adm.
-------------------	----------------------

Arroio Grande, Canguçu, Carazinho, Dom Pedrito, Garibaldi, Nova Petrópolis, Porto Alegre, Rodeio Bonito, São José do Norte, Tapera, Tupanciretã, Uruguaiana e Vera Cruz	1
Agudo, Canoas, Santa Cruz do Sul e São Jerônimo	2

ANO 2009: 19 municípios – 35 infrações

MUNICÍPIOS	Nº infr. adm.
Agudo, Antônio Prado, Barra do Ribeiro, Bom Jesus, Caxias do Sul, Encruzilhada do Sul, São Borja, São José do Norte, São Marcos, Tupanciretã, Uruguaiana e Vacaria	1
Cachoeira do Sul, Charqueadas, Parobé, Passo Fundo e São Jerônimo	2
Vera Cruz	3
Porto Alegre	10

ANO 2010: 15 municípios – 19 infrações

MUNICÍPIOS	Nº infr. adm.
Caçapava do Sul, Charqueadas, Giruá, Itaqui, Não-me-toque, Novo Hamburgo, Panambi, Porto Alegre, Rodeio Bonito, São Leopoldo, São Marcos e Tapera	1
Flores da Cunha e Passo Fundo	2
Santa Maria	3

ANO 2011: 19 municípios – 25 infrações

MUNICÍPIOS	Nº infr. adm.
Cachoeira do Sul, Campina das Missões, Canoas, Dom Pedrito, Espumoso, Garibaldi, Giruá, Passo Fundo, Rio Grande, São Gabriel, São Jerônimo, São Sebastião do Caí, Sapiranga e Vacaria	1
Flores da Cunha, Novo Hamburgo, São Leopoldo e Uruguaiana	2
Porto Alegre	3

ANO 2012: 20 municípios – 28 infrações

MUNICÍPIOS	Nº infr. adm.
Cachoeira do Sul, Canoas, Carlos Barbosa, Caxias do Sul, Cruz Alta, Farroupilha, Jaguarão, Montenegro, Palmares do Sul, Portão, Quaraí, Santa Maria, Taquara, Três Coroas e Três Passos	1
Passo Fundo, Porto Alegre e São Francisco de Assis	2
São Jerônimo	3
Sapiranga	4

ANO 2013: 11 municípios – 18 infrações

MUNICÍPIOS	Nº infr. adm.
Guaporé, Ibirubá, Santa Cruz do Sul, Santa Maria, São Leopoldo e São Sepé	1
Palmeira das Missões, Passo Fundo e Triunfo	2
Farroupilha e Sapiranga	3

Inicialmente, cabe fazer referência em particular aos anos de 2004 e 2006. No primeiro, tivemos o município de Cachoeira do Sul com 53 infrações. Contudo, o que poderia ser comemorado como sendo a criação de uma política pública séria de prevenção e responsabilização, mostrou-se, na verdade, ter se tratado de uma situação atípica. A prova disso é que estes números não se repetem mais nos anos seguintes, já que o município não volta a constar nos levantamentos, exceção a uma vez em 2011 e outra em 2012. Assim, o número de infrações daquele ano deve ser contextualizado, pois não fosse a situação excepcional de Cachoeira do Sul, a quantidade atingiria apenas 20 infrações, inclusive abaixo da média da década. Situação semelhante ocorreu em 2006 com o município de Santiago, com a marca de 14 infrações, desempenho este que não se repete nos anos seguintes. Portanto, o número elevado daquele ano também foi impactado por esta atipicidade.

Com base nas tabelas, podemos apontar uma realidade inquietante: as infrações julgadas pelo tribunal gaúcho ao longo de 10 anos foram originadas por um total de **84** dos 497 municípios do Rio Grande do Sul, portanto, **16,90%**. Logo, **83%** dos municípios não constam na apuração. O dado é grave, pois leva à dedução de que em quase todo o território estadual, não há atenção, preocupação e ações voltadas à questão das infrações administrativas.

Outro aspecto a ser destacado: a maioria dos 16,90% de municípios marca presença poucas vezes, não sendo frequentes nas listagens; e quase todos originam poucos casos. Com isso, é possível supor que se trataram de esforços isolados e ocasionais, não representando uma real estratégia preocupada com uma gama maior de violações de direitos.

Também é grave a constatação do desempenho apresentado por cidades de grande porte, que para fins deste estudo, conceituamos aquelas com população acima de 200 mil habitantes, que a par disso possuem importância destacada na área política, social e econômica do Estado. Entre as 10 maiores, constata-se a ausência Pelotas e Viamão, com populações estimadas para 2013 pelo IBGE em 341.180 e 250.028 habitantes, respectivamente.

As demais que compõem esse grupo apresentam números insignificantes. Vejamos pela ordem: Porto Alegre, com 20 infrações; Caxias do Sul, 3 infrações; Canoas, 5 infrações;

Santa Maria. 5 infrações; Gravataí, apenas uma infração; Novo Hamburgo, 3 infrações; São Leopoldo, 8 infrações e Rio Grande, somente uma infração. Ora, desses municípios seria de se esperar maior efetividade, pois justamente em face da maior complexidade de suas demandas, deveriam apresentar políticas eficazes, debates mais avançados e uma rede de atendimento minimamente articulada.

Outra classificação também se mostra pertinente: dos municípios que mais originaram infrações, elegendo como critério o número mínimo de 10 infrações. Nessa condição despontam apenas 8 municípios do total de 84, o que representa 9%. São eles: Agudo, Cachoeira do Sul, Carazinho, Passo Fundo, Porto Alegre, Santa Cruz do Sul, Santiago e Sapiranga. Nota-se que não há qualquer relação entre estas cidades, no sentido de integrarem a mesma região ou terem similitude social ou econômica. Proveem de várias regiões do Estado: norte, centro, oeste e leste.

O município de **Agudo** conta com 11 infrações, registradas entre os anos de 2004 e 2009. Do total, 10 se referem ao artigo 249, ou seja, se deram supostamente em razão de existir uma política pública estadual específica para controle da frequência escolar, assunto que será abordado mais adiante, no item 3.3. Assim, não há o que se falar numa estratégia do município que contemple a fiscalização e punição de todo o universo de infrações administrativas, de modo regular, sistemático e abrangente.

Cachoeira do Sul soma 57 infrações. Já comentamos que o caso não se trata de uma política pública planejada de prevenção e responsabilização, visto que os números estão concentrados no ano de 2004 (53 infrações), e não se repetem mais nos anos seguintes, exceção a duas vezes em 2009, uma em 2011 e outra em 2012. Portanto, se mostrou uma situação atípica, um fenômeno pontual, que atribuímos como hipótese o fruto do esforço concentrado naquela época, pelas autoridades locais, para a solução de alguns casos de infrequência escolar, já que todos os casos se referem ao artigo 249.

Carazinho soma 16 infrações, todas do artigo 249. Mais uma vez, podemos afirmar que o número se deveu à existência de um mecanismo de comunicação de infrequência escolar, articulado com o setor da educação. Não há, de outro lado, nenhuma ação de proteção a outras infrações. Outro ponto negativo é que as infrações se concentram entre 2005 e 2008.

Passo Fundo conta com 14 infrações, das quais, 12 se referem ao artigo 249. Assim, vale aqui o que já foi dito em relação aos municípios, quanto à ausência de uma política ampla de proteção. De outro lado, trata-se do município mais regular, no sentido de que seus números se deram equilibradamente ao longo da década, sempre com uma ou duas infrações ao ano. Apenas em 2008 não há registro de infração.

Já **Porto Alegre** registra 20 infrações, quantidade diminuta para uma cidade com 1.467.816 habitantes, conforme estimativa do IBGE para 2013, o que implica na média de duas infrações por ano. A cidade aparece somente a partir de 2007, ou seja, os números se referem aos últimos 7 anos. Metade destes números (10) se deram em 2008, o que demonstra ter havido um esforço concentrado naquele período, isto é, um fenômeno pontual que indica a inexistência de uma atuação sistemática e regular.

A capital originou 4 espécies de infrações: artigos 243, 249, 250 e 258. Interessante que o artigo 249, tão frequente nos demais municípios, registra apenas 3 ocorrências. O dado merece reflexão: será que não há problemas de infrequência escolar (até contrariando os números globais do Estado), ou se os controles desta infrequência (FICAI, etc.) são falhos? Outro aspecto a ressaltar é que do total de infrações, 15 dizem respeito ao artigo 250, demonstrando um foco na questão da fiscalização de entrada em hotéis e motéis de crianças e adolescentes. Como sabemos, tais ocorrências estão ligadas, comumente, a questões de prostituição e tráfico.

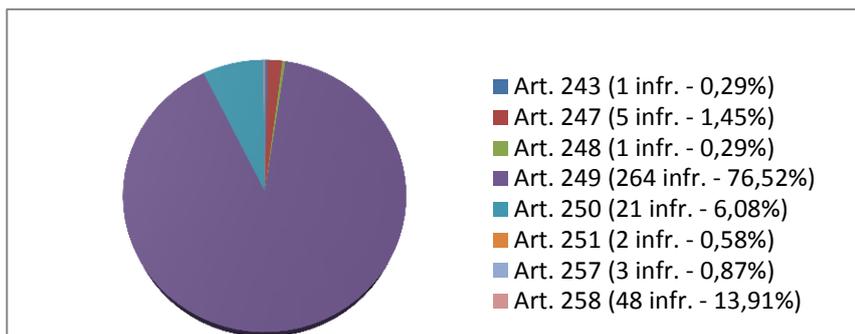
Santa Cruz do Sul marca 13 infrações. Assim como em outros casos, todas se referem ao artigo 249, razão pela qual se reporta àqueles comentários. Cumpre enfatizar que os números aparecem em 5 anos diferentes (2004, 2005, 2007, 2008 e 2013), mas isso não é suficiente para afirmar que há uma regularidade.

O município de **Santiago** sinaliza 15 infrações, todas do artigo 258, que diz respeito ao acesso em bares e locais de diversão. Praticamente todas (14) se concentram no ano de 2006, e uma em uma em 2007. Portanto, nitidamente se tratou de um esforço concentrado das autoridades locais naquele período específico, visando evitar a presença de crianças e adolescentes em bares e similares. Portanto, mais uma vez, não estamos tratando de uma política pública implementada de forma eficaz e sistemática.

Por fim temos **Sapiranga**, com 10 infrações, das quais 9 se referem ao artigo 249 – infrequência escolar. As ocorrências estão distribuídas entre os anos de 2004, 2005, 2011, 2012 e 2013, não sendo possível, portanto, falar-se em regularidade.

3.3 Terceira análise: as infrações classificadas conforme a tipificação legal

A análise da eficiência do sistema protetivo de infrações administrativas também passa pela percepção de quais são as infrações que, de fato, estão sendo denunciadas e levadas a juízo, dentre as 16 tipificações possíveis. Segue o levantamento:



Verifica-se que **76,52%** se referem à infração do artigo 249.

Aqui levantamos uma hipótese para tal razão: a existência da FICAI (Ficha de Comunicação do Aluno Infrequente), instrumento que padroniza o procedimento de controle da evasão escolar em todo o Estado do Rio Grande do Sul, que se materializou, inicialmente, em Porto Alegre, através de termo de compromisso, firmado em 1997 pela Coordenadoria das Promotorias da Infância e da Juventude, Conselhos Tutelares, Secretaria Estadual de Educação e Secretaria Municipal de Educação. Atualmente, a maioria dos municípios adota o sistema, embora haja muitos entraves burocráticos para sua operacionalização.

Portanto, a maior ocorrência do artigo 249 parece decorrer justamente do fato de haver uma ferramenta de controle sobre a frequência escolar, que integra uma política pública voltada à garantia do direito à educação.

Nesse mecanismo, a infrequência é identificada pela escola, que então comunica o Conselho Tutelar e Ministério Público. Esgotadas as vias consensuais para o retorno à escola, o MP ajuíza a representação contra os representantes legais, visando a responsabilização.

O presente levantamento também aponta outro fator importante: a ausência das infrações tipificadas nos artigos 245, 246, 252, 253, 254, 255, 256, 258-A e 258-B.

Entre esses, merece destaque o artigo 245, que prevê punição aos agentes da educação e saúde que **não comunicam** a suspeita ou confirmação de violência. Embora existam ações governamentais no sentido de traçar políticas e estratégias, promovendo capacitações e a criação de instrumentos de notificação de violências pelo Ministério da Saúde, deparamo-nos aqui com este paradoxo: a absoluta inexistência de infrações do artigo 245. Ora, estariam esses agentes cumprindo com o dever de prestar as informações? Por certo que não. Ao contrário, a realidade é, sabidamente, a não prestação destas informações. E por quê?

Podemos supor que a falta de informação e organização dos órgãos competentes pode contribuir para o fenômeno. Mas outro fator também foi identificado em uma pesquisa de São Paulo – realizada pelo odontólogo João Luís da Silva do Programa de Pós-Graduação

Integrado em Saúde Coletiva da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) – indicando que 86% dos profissionais entrevistados já suspeitaram de violência física, sexual, psicológica e negligência, mas somente 36,4% deles notificaram o caso. O principal motivo para a omissão foi o medo de retaliação por parte dos agressores (32%), já que, segundo o pesquisador, a falta de sigilo possibilita a identificação do profissional notificador. Afirma o pesquisador que “Ainda não temos números, mas, durante as visitas a campo, ouvimos diversos relatos de técnicos e auxiliares de enfermagem, dentistas e agentes comunitários que demonstram medo real de represália por parte da família, do agressor ou da comunidade”.

Segundo dados preliminares, 43% dos profissionais da estratégia saúde da família entrevistados disseram já ter suspeitado de casos de violência contra crianças e adolescentes. Entre eles, 61% não tomaram nenhuma atitude diante da suspeita, nem mesmo a notificação obrigatória, e mais da metade (59,2%) negou conhecer normas relativas à notificação.

Por fim, cumpre salientar as dissonâncias entre os percentuais, seus números reduzidos e a ausência de vários tipos infracionais, que deixam clara a inexistência de uma política de proteção e fiscalização planejada, que abarque todo o universo de infrações administrativas.

3.4 Quarta análise: a eficiência das infrações administrativas vista a partir do resultado dos julgamentos

A eficiência do sistema também pode ser medida em face da procedência ou improcedência dos julgamentos, a indicar o êxito (ou não) na apuração dos fatos e na punição dos infratores.

Neste sentido, viu-se que dos 345 julgamentos, apenas 90 foram procedentes, representando 26%, enquanto 255 restaram improcedentes – índice de 74%. Portanto, uma média ínfima de 9 sanções por ano. Mas este resultado também merece uma leitura mais atenta: como já vimos, a grande maioria dos processos (76,52%) refere-se ao artigo 249.

Pois bem. Ocorre que o tribunal gaúcho assentou entendimento que para os casos de infrequência escolar supostamente resultante do mau exercício do poder familiar, deve ser comprovado o dolo ou culpa dos genitores ou responsáveis, não sendo possível puni-los se eles próprios (os pais) teriam sido alijados de uma condição social minimamente digna. Há que demonstrar esforços do Poder Público que esgotem o atendimento aos direitos sociais àquela família.

Ademais, a sanção de multa agravaria ainda mais a situação de precariedade socioeconômica da família, incluindo, portanto, os próprios filhos aos quais se pretenderia proteger. Portanto, a pena estaria ultrapassando a pessoa do condenado, atingindo terceiro (Ap. Cível nº 70057345431, 7ª CC, julg. em 27/11/2013 e Ap. Cível nº 70055457097, 8ª CC, TJRS. Julg. em 17/10/2013).

Como já vimos, as infrações administrativas não visam punir, pura e simplesmente, mas prevenir e minimizar os riscos, dentro de um viés preventivo e educativo.

Assim, as decisões nestes casos acabam sendo de improcedência, mas em grande parte das vezes, contém uma ordem de encaminhamento da família a programas de acompanhamento (proferidas de ofício pela Corte).

Destarte, verifica-se que o número de condenações é bastante reduzido, e não bastasse isso, nas poucas situações identificadas, as sanções são inexistentes ou atenuadas, de discutível força intimidatória e educativa.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A investigação pretendeu levantar dados que pudessem demonstrar o quanto as condutas tipificadas como infrações administrativas do ECA são fiscalizadas e denunciadas. O intento foi buscado mediante pesquisa na jurisprudência gaúcha, considerando que a amostragem representa um microcosmo suficiente para a análise, inclusive em nível nacional, em que pese as ocorrências envolvendo infrações também possam se dar no âmbito extrajudicial. Levou-se em conta a quantidade de processos registrados na última década e os municípios que os originaram, estabelecendo-se relações e contextualizações para melhor compreensão do cenário.

Os números apurados foram inexpressivos, o que confirmou o acerto da hipótese de que as infrações administrativas, vistas como uma ferramenta legal para coibir e punir as violações, não vem sendo eficientes na prática. Como já dissemos, apurou-se existir um verdadeiro vazio na estrutura protetiva infante-juvenil.

Ao denunciar esta realidade, pretendeu-se também trazer ao debate o tema das infrações administrativas em si, tratado até hoje com desdém pela sociedade em geral, incluindo profissionais que militam na área da infância e juventude. De uma vez por todas, faz-se necessário ter presente esta problemática e colocá-la na pauta das políticas públicas.

Repassando por alguns dados, chamou a atenção que no curso de uma década o TJ/RS julgou, na média, menos de 3 processos por mês, e que 83% dos municípios gaúchos

jamais originaram um processo sequer. Além disso, 76% dos processos correspondem apenas a uma espécie de infração, aquela tipificada no artigo 249, o que supomos ter sido alavancado por uma política pública existente no Estado para controlar a frequência escolar. Todavia, mesmo esse mecanismo depende da adesão dos municípios e de um comprometimento sinérgico entre vários atores que compõem o sistema de garantia de direitos.

A amostragem deu conta de números diluídos entre os poucos municípios, e que a aparição destes nas listagens não são regulares, ou seja, os processos originados são fruto de iniciativas ocasionais e não de ações sistemáticas. Soma-se a isto a ausência (ou presença tímida) dos municípios de grande porte, que a par de lidarem com grandes complexidades sociais, também contam (ou deveriam) com equipamentos, estruturas e redes de atendimento minimamente organizadas e articuladas, fato que lhes obrigaria a uma presença mais saliente na pesquisa. A eficiência das infrações administrativas também foi testada sob o ponto de vista do teor dos julgamentos, onde se constatou que apenas 26% dos julgados foram de procedência, de modo a impor sanção ao infrator.

Frente a esses dados, precisamos refletir sobre as causas deste panorama. Mais do que isso: partindo-se da ideia de que tais condutas ilícitas são praticadas no dia a dia, mas que não são combatidas (o que é mostrado com estes números) torna-se urgente repensar o próprio instituto das infrações administrativas, que desta forma, está fadado a uma desmoralização jurídica e tornar-se letra morta.

Sem dúvida, a questão é complexa, merecendo olhar para muitas facetas. Uma das perspectivas se refere à deficiência da estrutura material e humana dos órgãos protetivos, o que engloba, entre vários aspectos, a capacitação permanente de agentes, ações de fiscalização, estratégias de inteligência e trabalho em sinergia entre diversos atores. Há que se garantir aporte orçamentário para tais investimentos.

O trabalho também deve se pautar por políticas públicas específicas que contemplem a problemática das infrações administrativas, tal como vemos comumente para alguns delitos mais graves (crimes sexuais ou trabalho infantil, por exemplo): divulgação, campanhas de conscientização, medidas de prevenção e combate, mecanismos de denúncias facilitados, etc., tudo isso a envolver vários entes do Poder Público e da sociedade civil.

Nessa mesma linha, urge a necessidade de se produzir informação e estudos sobre a temática, de forma continuada e qualificada. Esse vazio informativo contribui para um estado de ignorância até mesmo sobre o caráter ilícito de certas condutas. Em outros casos essa ilicitude até é reconhecida pelo agente, mas este se permite a tolerá-la ou minimizá-la,

supondo-a desimportante e sem impacto na vida do ofendido³. Ou seja, há também um viés cultural que atravessa a questão. A observância e respeito voluntários a estas regras ainda são pouco constatadas em uma sociedade de baixa instrução como a brasileira, que engatinha na construção de uma noção de cidadania.

Pensar assim nos mostra que as infrações administrativas compõem um cenário maior de violações, e que seu enfrentamento – a par destas ações específicas – também deve ser pensado dentro de uma dimensão mais audaciosa. Os ilícitos, sejam eles quais forem, só serão verdadeiramente minimizados pela implementação de práticas educativas em/para os direitos humanos, capilarizadas em todos os espaços sociais, que previnam riscos, transformem perspectivas de vidas e construam uma cultura de paz.

Por fim, impõe-se o imediato debate para repensar a própria legislação que tipificou condutas numa realidade datada em 1990, devendo por isso, ser objeto das devidas adequações à dinâmica cultural e social da atualidade. Nessa esteira, há que se rever os tipos infracionais, de modo a adaptar alguns, suprimir outros, e até adicionar novas condutas. Também parece ser imperiosa a conversão de algumas infrações em crimes ou contravenções penais, especialmente aquelas que expõem a criança ou adolescente a maiores perigos, como a venda de determinados produtos, o acesso a locais inadequados ou a hospedagem irregular em hotéis e similares. Aliás, esta última está relacionada, muitas vezes, à prostituição, tráfico (de drogas e de pessoas) ou rapto. Outro ponto seria debater a respeito das sanções atualmente fixadas, que nos parecem bastante brandas, e por isso, de pouca força intimidatória.

Dentro desta ideia reformista, Silva Pereira (1996) aborda a problemática da dispersão que há no ordenamento legal brasileiro, pregando uma uniformização da matéria que trata de infrações e crimes contra crianças e adolescentes, de forma a envolver as regras do Código Penal e leis especiais, concentrando-as em documento único, equalizando conceitos básicos para permitindo ao juiz maior coerência na aplicação da lei.

A conclusão pela ineficiência das infrações administrativas não desmerece este instrumento. Ao contrário, a proposta aqui foi justamente trazer à tona o tema e problematizá-lo, em face da sua importância como parte da proteção integral. Portanto, trata-se de uma

³ Ainda que o transgressor tenha conhecimento do ilícito, muitas vezes firma seu convencimento de que a prática é aceitável e não trará prejuízo. Isto é, o ofensor faz seu próprio juízo de valor e ignora a norma. Como exemplo, a permissão de acesso a locais impróprios de diversão (pelo dono do estabelecimento ou um adulto acompanhante); ou a venda e locação de DVDs de conteúdo adulto e inapropriado. Embora saiba da ilegalidade, julga que o adolescente já tenha maturidade e não sofrerá danos. Em sentido similar, transcreve-se trecho do relatório do acórdão proferido no processo nº 70047396908, com o teor do depoimento do réu, proprietário de estabelecimento comercial frequentado por adolescentes: “*Manifesta que, ainda que os adolescentes encontrados no local tivessem 16 e 17 anos, eles não estavam consumindo bebidas alcoólicas, tampouco jogando*”.

ferramenta bem concebida, mas que clama por um olhar mais atencioso da sociedade a fim de que possa, após mais de duas décadas, finalmente entrar em operação.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. 10ª ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1997.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório Justiça em Números 2013: ano base 2012**. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/eficiencia-modernizacao-e-transparencia/pj-justica-em-numeros/relatorios>. Acesso em: 03 abr. 2014.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 02 ago. 2014.

_____. IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais. **NOTA: Estimativas da população residente com data de referência 1º de julho de 2013**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=rs>. Acesso em: 03 abr. 2014.

_____. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm. Acesso em: 02 ago. 2014.

ISHIDA, Váter Kenji. **A infração administrativa no Estatuto da Criança e do Adolescente**. São Paulo, Editora Atlas 2009.

MEDO de represália leva profissionais de saúde a deixar de denunciar casos suspeitos de violência contra crianças. São Paulo, 16 março 2013. Texto postado no Portal EBC Agência Brasil. Disponível em: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2013-03-16/medo-de-represalia-leva-profissionais-de-saude-deixar-de-denunciar-casos-suspeitos-de-violencia-contr>. Acesso em: 03 abr. 2014.

RAMOS, Patrícia Pimentel de Oliveira Chambers. Infrações administrativas. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade e AMIN, Andréa Rodrigues (org.). **Curso de Direito da Criança e do Adolescente: aspectos teóricos e práticos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

ROSSATO, Luciano Alves. **Estatuto da Criança e do Adolescente comentado: Lei 8.069/1990: artigo por artigo / Luciano Alves Rossato, Paulo Eduardo Lépure, Rogério Sanches Cunha**. 4ª. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

SILVA, Antônio Fernando do Amaral e. **A Criança e o Adolescente em Conflito com a Lei**. Revista de Jurisprudência Catarinense. Florianópolis, 1992.

SILVA PEREIRA, Tânia da. **Direito da Criança e do Adolescente: uma proposta interdisciplinar**. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 1996.