

**COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À
PEC N.º 171-A, DE 1993 (IMPUTABILIDADE PENAL DO MAIOR
DE DEZESSEIS ANOS), E APENSADAS**

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N.º 171, DE 1993

**Altera a redação do art. 228 da
Constituição Federal (imputabilidade penal
do maior de dezesseis anos).**

Autor: Deputado BENEDITO DOMINGOS

Relator: Deputado LAERTE BESSA

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO SÉRGIO VIDIGAL

1- RELATÓRIO

Proposta de Emenda à Constituição, de autoria do nobre ex-deputado Benedito Domingos, altera o artigo 228 da Constituição da República, com a objetivo de reduzir a idade mínima prevista para a responsabilização penal, atualmente fixada em 18 anos. Com isso, o autor pretende atribuir responsabilidade criminal ao jovem maior de dezesseis anos e menor de dezoito anos, a partir da sua capacidade para entendimento do ato delituoso que venha a praticar.

Alega, objetivamente, que a fixação da idade para responsabilização penal aos dezoito anos, atualmente em vigor, ocorreu sob o prisma do

ordenamento penal brasileiro da década de quarenta do século passado, em uma realidade vigente totalmente diversa da atual. Por fim, o ex-parlamentar arremata que a referida PEC tem por finalidade primordial dar ao adolescente entre 16 e 18 anos a responsabilidade e a consciência de sua participação social, da importância do respeito à ordem jurídica, como forma de obter a cidadania, como o voto facultativo aos 16 anos, e não simplesmente puni-los ou mandá-los para a cadeia comum.

Apensadas à PEC mencionada, encontram-se as PECsnºs 37, de 1995, do Deputado Teimo Kirst e outros - que altera o artigo 228 da Constituição Federal, para tornar penalmente inimputáveis os menores de dezesseis anos; 91, de 1995, do Deputado Aracely de Paula e outros - altera o artigo 228 da Constituição Federal; para tornar os menores de dezesseis anos penalmente inimputáveis; 386, de 1996, do Deputado Pedrinho Abrão e outros - modifica o artigo 228 da Constituição Federal, para tornar penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos; 426, de 1996, da Deputada Nair Xavier Lobo e outros - dá nova redação ao artigo 228 da Constituição Federal, para tornar penalmente inimputáveis os menores de dezesseis anos; 301, de 1996, do Deputado Jair Bolsonaro e outros - dá nova redação ao artigo 228 da Constituição Federal, para tornar penalmente inimputáveis os menores de dezesseis anos; 531, de 1997, do Deputado Feu Rosa e outros - altera a redação do artigo 228 da Constituição Federal, para tornar penalmente inimputáveis os menores de dezesseis anos; 68, de 1999, do Deputado Luiz Antônio Fleury e outros - dá nova redação ao artigo 228 da Constituição Federal, para tornar penalmente inimputáveis os menores de dezesseis anos; 133, de 1999, do Deputado Ricardo Izar e outros - dá nova redação ao artigo 228 da Constituição Federal, que trata da inimputabilidade penal, para tornar penalmente inimputáveis os menores de dezesseis anos; 150, de 1999, do Deputado Marçal Filho e outros - dá nova redação ao artigo 228 da Constituição Federal, para tornar penalmente inimputáveis os menores de dezesseis anos; 167, de 1999, do Deputado Ronaldo Vasconcelos e outros -

altera o artigo 228 da Constituição Federal, para tornar penalmente inimputáveis os menores de dezesseis anos; 169, de 1999, do Deputado Nelo Rodolfo e outros - altera o artigo 228 da Constituição Federal, para tornar penalmente inimputáveis os menores de quatorze anos; 633, de 1999, do Deputado Osório Adriano e outros - altera o artigo 228 da Constituição Federal, para tornar penalmente inimputáveis os menores de dezesseis anos; 260, de 2000, do Deputado Pompeo de Mattos e outros - altera o artigo 228 da Constituição Federal, estabelecendo a maioria aos dezoito anos, para tornar penalmente inimputáveis os menores de dezessete anos; 321, de 2001, do Deputado Alberto Fraga e outros - dá nova redação ao artigo 228 da Constituição Federal que versa sobre a menoridade penal, para remeter a lei ordinária; 377, de 2001, do Deputado Jorge Tadeu Mudalen e outros - altera o artigo 228 da Constituição Federal, para tornar penalmente inimputáveis os menores de dezesseis anos; 582, de 2002, do Deputado Odelmo Leão e outros - dá nova redação ao artigo 228 da Constituição Federal, para tornar penalmente inimputáveis os menores de dezesseis anos; 64, de 2003, do Deputado André Luiz e outros - acrescenta o Parágrafo Único ao artigo 228 da Constituição Federal, para tornar penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos e maiores de dezesseis anos; 179, de 2003, do Deputado Wladimir Costa e outros - dá nova redação ao artigo 228 da Constituição Federal, para tornar penalmente inimputáveis os menores de dezesseis anos; 302, de 2004, do Deputado Almir Moura e outros - dá nova redação ao artigo 228, da Constituição Federal e tornando relativa a imputabilidade penal dos dezesseis aos dezoito anos, para tornar penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos; 242, de 2004, do Deputado Nelson Marquezelli e outros - dá nova redação ao artigo 228 da Constituição Federal, para tornar penalmente inimputáveis os menores de quatorze anos; 272, de 2004, do Deputado Pedro Corrêa e outros - dá nova redação ao artigo 228 da Constituição Federal, para tornar penalmente inimputáveis os menores de dezesseis anos; 345, de 2004, do Deputado Silas Brasileiro e outros - dá nova redação ao artigo 228 da Constituição Federal, para tornar penalmente inimputáveis os menores de doze

anos; 489, de 2005, do Deputado Medeiros e outros - dá nova redação ao artigo 228 da Constituição Federal, para tornar penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos; 48, de 2007, do Deputado Rogério Lisboa e outros - altera o artigo 228 da Constituição Federal, para tornar penalmente inimputáveis os menores de dezesseis anos; 73, de 2007, do Deputado Alfredo Kaefer e outros - dá nova redação ao artigo 228 da Constituição Federal, para tornar penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos; 87, de 2007 do Deputado Rodrigo de Castro e outros - considera penalmente imputáveis os menores de dezoito anos caso que especifica; 85, de 2007, do Deputado OnyxLorenzoni e outros - altera o artigo 228 da Constituição Federal, para tornar penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos; 125, de 2007, do Deputado Fernando de Fabinho e outros - altera o artigo 228 da Constituição Federal, para tornar penalmente inimputáveis as crianças; 399, de 2009, do Deputado Paulo Roberto e outros - dá nova redação ao artigo 228 da Constituição Federal tornando relativa a imputabilidade penal dos 14 aos 18 anos para crimes praticados com violência ou grave ameaça a integridade das pessoas, para tornar penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos; 57, de 2011, do Deputado André Moura e outros - altera o artigo 228 da Constituição Federal, para tornar penalmente imputáveis os maiores de dezesseis anos; 223, de 2012, do deputado Onofre Santo Agostini e outros - dispõe sobre alteração do artigo 228 da Constituição Federal, propondo a redução da maioria penal, para tornar penalmente inimputáveis os menores de dezesseis anos; a 228, de 2012, da Deputada Keiko Ota e outros - altera o artigo 228 da Constituição Federal para reduzir a idade prevista para imputabilidade penal nas condições que estabelece, para tornar penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos; 273, de 2013, do Deputado Onix Lorenzoni e outros, que altera o artigo 228 da Constituição Federal, criando a Emancipação para fins Penais; PEC 279, de 2013, do Deputado Sandes Júnior e outros, que dá nova redação ao artigo 228 da Constituição Federal, que reduz para dezesseis anos a imputabilidade penal e a PEC 302, de 2013 (devolvida a CCJC) do Deputado Jorginho Mello e outros, que dá nova redação

ao artigo 228 da Constituição Federal, para estabelecer que são penalmente inimputáveis os menores de doze anos, sujeitos às normas da legislação especial; PEC 332, de 2013, dá nova redação ao art. 228 da Constituição Federal, "são penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às normas da legislação especial; PEC 382, de 2014, dá nova redação ao artigo 228 da Constituição Federal, que excepciona da inimputabilidade penal os menores de dezoito anos que cometam crimes hediondos; PEC 438/14 – do Dep. Moreira Mendes, que altera o artigo 228 da CF, que dispõe sobre a inimputabilidade penal; PEC 349/13 – da Dep. Gorete Pereira, que dá nova redação ao artigo 5º da Constituição Federal, que tratam da mesma matéria.

Dentre diversas opções normativas projetadas nessas propostas, distinguimos a PEC nº 260/00, que propõe seja fixada em dezessete anos o início da maioridade penal; PEC's 37/95; 91/95; 426/96; 301/96; 531/97; 68/99; 133/99; 150/99; 167/99; 633/99; 377/01; 582/02; 179/03; 272/04; 48/07; 223/12 e 279/13 que propõem sejam fixadas em dezesseis anos; as PECs nos 169/99 e 242/04, dos deputados respectivamente, Nelo Rodolfo e Nelson Marquezelli, que propõem sua fixação aos quatorze anos; a de nº. 321/01, que pretende remeter a matéria à lei ordinária retirando do texto constitucional a fixação da maioridade penal e a PEC 345, de 2004, do Deputado Silas Brasileiro, que propõe seja fixada em doze anos o início da maioridade penal, e a 125, de 2007, do Dep. Fernando de Fabinho, para tornar penalmente inimputáveis as crianças.

Após vinte e dois anos de tramitação, a proposição teve seu parecer admitido no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara em maio do presente ano. Após instalação desta Comissão Especial, foi designado o nobre deputado Laerte Bessa como relator da proposição.

No âmbito da Comissão Especial, foram apresentadas 3 emendas.

É o relatório.

2- VOTO

Há um sentimento quase que generalizado no seio da população de que os problemas relacionados à violência serão resolvidos pela responsabilização penal dos infratores, por meio de leis punitivas e exemplares e de que somente o Direito Penal fornece resposta adequada à prevenção e à solução dos desvios sociais.

Essa visão de mundo é muitas vezes reforçada pelos meios de comunicação, que difundem essa crença errônea, inculcada na consciência de parcela do povo por meio da exploração do lado emocional das pessoas com notícias a respeito de crimes que chocam a população, trazendo para a sociedade uma grande sensação de insegurança e medo.

Como corolário, a sociedade passa a exigir do Estado e de seus agentes e instituições, mormente o Parlamento, uma atitude, que se traduz em uma ação legislativa, visando, primeiramente, punir os responsáveis por este tipo de delito para, em seguida, trazer a paz social. O Congresso Nacional, por sua vez, deve mostrar a altivez necessária para debater os temas relacionados à segurança pública, por meio de dados confiáveis e argumentos sólidos e racionais.

Como não poderia ser diferente, a presente possibilidade de redução da maioria penal foi contaminada por esse populismo penal, já que parte do mesmo equívoco de que a solução para o problema da delinquência juvenil passaria necessariamente pela responsabilização penal absoluta dos adolescentes a partir dos dezesseis anos.

Essa medida encontra respaldo em parte da sociedade, que se pauta raciocínio simplista de que reduzir a maioria penal evitará que jovens cometam crimes na certeza da impunidade. Ora, se este tipo de argumento fosse verdadeiramente eficaz, não haveria um índice tão elevado de delitos,

pois não faltam normas que prescrevem as punições mais severas para os adultos.

Ressalte-se, por oportuno, que o Direito Penal é o ramo mais estigmatizante do Direito, pois atua diretamente sobre as garantias e liberdades individuais. Por essa razão, está fundado no princípio da intervenção mínima, segundo o qual o Direito Penal deve ser a *ultima ratio*, ou seja, somente deve ser utilizado quando todos os outros instrumentos falharem e o que se observa é que nenhum foi utilizado. Deve, portanto, ser a última medida tomada contra o cidadão. Logo, tratar uma mazela social através do Direito Penal é o que se tem de mais irresponsável juridicamente.

Nesse contexto, o Parlamento, ao discutir a redução da maioria penal, deve agir racionalmente e com a sobriedade necessária para, não só avaliar se as medidas preventivas foram efetivamente cumpridas conforme determina a legislação específica, como também se foram aplicadas possíveis estratégias para prevenção do delito na adolescência. É necessário também avaliar se as políticas públicas aplicadas são realmente eficazes e se a ação das instituições que operam as leis no Brasil está adequada ou se precisam ser reformuladas.

Além disso, é evidente que punir é a solução mais imediatista que educar, ainda que seja na educação que se obtêm os resultados mais eficazes. Estudos criminológicos e sociológicos demonstram que a adoção de medidas punitivas não gera a redução dos índices de violência. Muito pelo contrário, o que se observa é que são as políticas e ações de natureza social que desempenham um papel importante na redução das taxas de criminalidade, pois é a desigualdade social significativa no Brasil, via de regra, que gera adolescentes infratores, já que muitos desses são pobres, alijados de inserção social e submetidos ao tráfico de drogas e a todas as mazelas sociais.

Há que se considerar também que, no Brasil, a responsabilidade penal do delito juvenil começa aos 12 anos de idade, com a aplicação de medidas socioeducativas aos infratores. É um dos mais severos do mundo se comparado com de outros países, até mesmo em desenvolvimento. Trata-se de uma responsabilidade penal específica, pois o adolescente responde pelo delito e não é levado para o mesmo estabelecimento prisional que o adulto. O objetivo não visa à vingança, mas à educação, já que teoricamente deve preparar o jovem para voltar ao convívio da sociedade.

Para tanto, conforme a gravidade da infração, capacidade de cumprimento da pena e as circunstâncias, o Estatuto da Criança e do Adolescente prevê algumas medidas educativas, como a advertência, a obrigação de reparar o dano, a liberdade assistida, a prestação de serviços à comunidade, a internação e o regime de semiliberdade. Entretanto, na prática, muitos desses adolescentes, com penas privativas de liberdade, não ficam em instituições preparadas para sua reeducação, mas em ambientes que se assemelham a uma prisão comum, o que dificulta a sua inserção na sociedade.

Os dados do Relatório Levantamento Anual dos/as Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa – 2012, realizado pela Secretária de Direitos Humanos apontam que, dos adolescentes privados de liberdade no Brasil, 9% receberam medidas punitivas mais severas pela prática de homicídio, ao passo que aproximadamente 2,75%, pela prática de tentativa de homicídio e 2,19% por latrocínio. Isso implica dizer que aproximadamente 14% dos adolescentes internados em todo o país cometeram delitos graves, o que, em tese, representa aproximadamente 3.500 jovens de um total de 23.000. Nesse sentido, a solução mais acertada é elaboração de políticas públicas para dimensionar o que pode ser feito com esse grupo de jovens.

Por oportuno, outra discussão que precisa ser feita é a respeito do sistema prisional brasileiro, que não tem cumprido sua função social de controle, reinserção e reeducação dos agentes da violência. Ao contrário, tem

demonstrado ser uma “escola do crime”, resultado de uma visão deturpada de Justiça fulcrada apenas na ideia de vingança.

Ressalte-se que a capacidade do sistema prisional também deve ser questionada, uma vez que, segundo dados do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), em uma pesquisa com base na inspeção de 1.598 estabelecimentos prisionais em março de 2013 em todo o Brasil, o sistema prisional brasileiro tem capacidade para 302.422 pessoas, mas abrigam 448.969 presos. O déficit, segundo o órgão, é de 146.547 vagas (48%). A maioria dos estabelecimentos não separa presos provisórios de definitivos (79%), presos primários dos reincidentes (78%) e os conforme a natureza do crime ou por periculosidade (68%).

Ainda segundo essa pesquisa do CNMP, Entre março de 2012 e fevereiro de 2013, nas prisões inspecionadas, foram registradas 121 rebeliões e 769 mortes. Houve apreensão de droga em 40% dos locais inspecionados e foram registradas mais de 20 mil fugas, evasões ou ausência de retorno após concessão de benefício.

Portanto, a discussão da redução da maioria penal deve passar antes pela resolução dessas mazelas, temas recorrentes na segurança pública e que fazem do Brasil um dos países com os maiores índices de criminalidade do mundo. Por isso, o Congresso Nacional, por sua vez, deve mostrar a altivez necessária para debater os temas relacionados à segurança pública, por meio de dados confiáveis e argumentos sólidos e racionais, sob pena de se cometerem injustiças que trarão um custo social demasiadamente elevado para a sociedade.

Diante do exposto, esse é o voto em separado que apresentamos aos ilustres pares, pela rejeição da Proposta de Emenda à Constituição nº 171, de 1993.

Sala da Comissão, em 10 de junho de 2015.

Deputado SÉRGIO VIDIGAL
(PDT/ES)