

**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**

**(Deputado Weverton Rocha)**

**1- RELATÓRIO**

Proposta de Emenda à Constituição, de autoria do nobre ex-deputado Benedito Domingos, altera o artigo 228 da Constituição da República, com o 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, condizente com 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 compreensão de sua participação social da conscientização 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 a PEC nº 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; a PEC 91, de 1995, do Deputado Aracely de Paula e outros – que altera o artigo 228 da Constituição Federal, para tornar os menores de dezesseis anos penalmente inimputáveis; a PEC 386, de 1996, do Deputado Pedrinho Abrão e outros – que modifica o artigo 228 da Constituição Federal, para tornar penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos; a PEC 426, de 1996, da Deputada Nair Xavier Lobo e outros – que dá nova redação ao artigo 228 da Constituição Federal, para tornar penalmente inimputáveis os menores de dezesseis anos; a PEC 301, de 1996, do Deputado Jair Bolsonaro e outros – que dá nova redação ao artigo 228 da Constituição Federal, para tornar penalmente inimputáveis os menores de dezesseis anos; a PEC 531, de 1997, do Deputado Feu Rosa e outros – que altera a redação do artigo 228 da Constituição Federal, para tornar penalmente inimputáveis os menores de dezesseis anos; a PEC 68, de 1999, do Deputado Luiz Antônio Fleury e outros – que dá nova redação ao artigo 228 da Constituição Federal, para tornar penalmente inimputáveis os menores de dezesseis anos; a PEC 133, de 1999, do Deputado Ricardo Izar e outros – que dá nova redação ao artigo 228 da Constituição Federal, que trata da inimputabilidade penal, para tornar penalmente inimputáveis os menores de dezesseis anos; a PEC 150, de 1999, do Deputado Marçal Filho e outros – que dá nova redação ao artigo 228 da Constituição Federal, para tornar penalmente inimputáveis os menores de dezesseis anos; a PEC 167, de 1999, do Deputado Ronaldo Vasconcelos e outros – que altera o artigo 228 da Constituição Federal, para tornar penalmente inimputáveis os menores de dezesseis anos; a PEC 169, de 1999, do Deputado Nelo Rodolfo e outros – que altera o artigo 228 da Constituição Federal, para tornar penalmente inimputáveis os menores de quatorze anos; a PEC 633, de 1999, do Deputado Osório Adriano e outros – que altera o artigo

228 da Constituição Federal, para tornar penalmente inimputáveis os menores de dezesseis anos; a PEC 260, de 2000, do Deputado Pompeo de Mattos e outros – que altera o artigo 228 da Constituição Federal, estabelecendo a maioria aos dezoito anos, para tornar penalmente inimputáveis os menores de dezessete anos; a PEC 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; a PEC 377, de 2001, do Deputado Jorge Tadeu Mudalen e outros – que altera o artigo 228 da Constituição Federal, para tornar penalmente inimputáveis os menores de dezesseis anos; a PEC 582, de 2002, do Deputado Odelmo Leão e outros – que dá nova redação ao artigo 228 da Constituição Federal, para tornar penalmente inimputáveis os menores de dezesseis anos; a PEC 64, de 2003, do Deputado André Luiz e outros – que acrescenta o Parágrafo Único ao artigo 228 da Constituição Federal, para tornar penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos e maiores de dezesseis anos; a PEC 179, de 2003, do Deputado Wladimir Costa e outros – que dá nova redação ao artigo 228 da Constituição Federal, para tornar penalmente inimputáveis os menores de dezesseis anos; a PEC 302, de 2004, do Deputado Almir Moura e outros – que 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; a PEC 242, de 2004, do Deputado Nelson Marquezelli e outros – que 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; a PEC 345, de 2004, do Deputado Silas Brasileiro e outros – que dá nova redação ao artigo 228 da Constituição Federal, para tornar penalmente inimputáveis os menores de doze anos; a PEC 489, de 2005, do Deputado Medeiros e outros – que dá nova redação ao artigo 228 da Constituição Federal, para tornar penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos; a PEC 48, de 2007, do Deputado Rogério Lisboa e outros – que altera o artigo 228 da Constituição Federal, para tornar penalmente inimputáveis os menores de dezesseis anos; a PEC 73, de 2007, do Deputado Alfredo Kaefer e outros – que dá nova redação ao artigo

228 da Constituição Federal, para tornar penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos; a PEC 87, de 2007 do Deputado Rodrigo de Castro e outros – que considera penalmente imputáveis os menores de dezoito anos nos casos que especifica; a PEC85, de 2007, do Deputado Onyx Lorenzoni e outros – que altera o artigo 228 da Constituição Federal, para tornar penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos; a PEC 125, de 2007, do Deputado Fernando de Fabinho e outros – que altera o artigo 228 da Constituição Federal, para tornar penalmente inimputáveis as crianças; a PEC 399, de 2009, do Deputado Paulo Roberto e outros – que 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; a PEC 57, de 2011, do Deputado André Moura e outros – que altera o artigo 228 da Constituição Federal, para tornar penalmente imputáveis os maiores de dezesseis anos; a PEC 223, de 2012, do deputado Onofre Santo Agostini e outros – que 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 PEC 228, de 2012, da Deputada Keiko Ota e outros – que 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; a PEC 273, de 2013, do Deputado Onyx 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 imputabilidade 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 que seja fixado 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 que seja fixada a maioridade penal em dezesseis anos; as PECs nos 169/99 e 242/04, dos deputados Nelo Rodolfo e Nelson Marquezelli, respectivamente, que propõem sua fixação aos quatorze anos; a PEC 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 PEC 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**

A discussão da maioridade penal tem tomado força perante a sociedade porque se acredita que problemas como a violência e a impunidade seriam solucionados com a redução da imputabilidade penal para dezesseis anos.

Há muito tem se discutido os efeitos desta alteração. Em verdade, porém, a preocupação deveria estar voltada ao combate das causas da ocorrência de crimes envolvendo menores de dezoito anos. Reduzir a

maioridade penal para dezesseis anos em nada irá contribuir para a diminuição da violência em nosso País.

A maioria dos adolescentes que cometem atos infracionais encontra-se ainda em fase de socialização ou instrução. O processo de reajustamento do adolescente infrator, portanto, deve ser submetido à educação, ainda que em unidade socioeducativa de internamento, e não à pena criminal. Não se olvida o fato apontado pela pesquisa do Ministério da Justiça e pelo IPEA (2002) de que ainda 71% dos ambientes físicos das unidades de internamento do País estão em condições inadequadas para se fazer cumprir as medidas socioeducativas, situação esta que requer um investimento sério do poder público na adequação das unidades de internação aos preceitos defendidos pelo ECA. Todavia, 99% das unidades oferecem educação escolar de ensino fundamental e 63% em ensino médio, além de oportunizarem profissionalização em 85% das mesmas.

Logo, esta visão de que no Brasil o menor de dezoito anos não paga pelos seus delitos não é verdadeira. O Estatuto da criança e do adolescente – ECA é um dos mais severos do mundo se comparado com de outros países, até mesmo em desenvolvimento. Ele prevê, inclusive, a responsabilização penal para crianças a partir dos doze anos de idade, o que implica dizer que a partir dessa idade é possível a submissão do menor ao sistema de justiça juvenil estabelecido pela legislação especial, conforme a parte final do art. 228 da Constituição Federal.

Trata-se de uma responsabilidade penal específica, cujo objetivo não visa à vingança, mas à educação, já que teoricamente deve preparar o jovem para voltar ao convívio da sociedade.

Para atender às deficiências que hoje se apura no ECA é necessário tornar mais rigorosas as medidas socioeducativas como, por exemplo, aumentar o tempo de internamento do menor quando se tratar de crimes graves.

De acordo com o jurista Narbal Antônio Fileti, o princípio da Proibição de Retrocesso Social, implícito na constituição brasileira de 1988, decorrente

do sistema jurídico-constitucional pátrio, tem por escopo a vedação da supressão ou da redução de direitos fundamentais sociais, em níveis já alcançados e garantidos aos brasileiros.

Afirma-se, com efeito, que o princípio da proibição de retrocesso social é um princípio constitucional, com caráter retrospectivo, na medida em que tem por objetivo a preservação de direitos já conquistados contra a sua restrição ou supressão arbitrária.

Portanto, reduzir a maioria penal seria um retrocesso a direitos e garantias adquiridas ao longo da democratização. Ademais, o Brasil estaria indo na contramão dos Países que estão revendo suas legislações penais.

Ao se analisar a legislação equiparada dos Países mais seguros do mundo, percebe-se que a maioria penal está acima dos dezoito anos. No Japão se considera adulta a pessoa com vinte anos de idade ou mais, conforme previsão expressa do Art. 2º da Lei n.º 168 de 15 de julho de 1948.

Imprescindível analisar os exemplos dos Países bem sucedidos no quesito segurança. Se olharmos de perto perceberemos que nesses Países a solução foi um bom investimento em políticas públicas na área da educação, investimento na ressocialização de jovens infratores, investimentos em medidas preventivas, onde sempre se buscou combater as causas, e não apenas os efeitos como se pretende no Brasil.

Reduzir a maioria penal por si só apenas contribuirá para o aumento do crime organizado no País. Um adolescente que for enviado ao sistema prisional adulto não terá a chance de ressocialização, e provavelmente tentará encontrar proteção em algum grupo criminoso, passando por uma verdadeira “escola do crime”.

É sabido que o nosso sistema prisional é falido e muito ineficaz em ressocializar quem por ele passa. O índice de reincidência de quem passa pelo sistema prisional brasileiro é de 70%, enquanto que a reincidência de menores que passaram pela Fundação Casa no Estado de São Paulo é de apenas 15%.

Segundo dados da Secretaria de Direitos Humanos apresentados no Relatório Anual de Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa – em 2012, dos adolescentes privados de liberdade no Brasil, 9% receberam medidas punitivas mais severas pela prática de homicídio, ao passo que aproximadamente 2,75% receberam punição 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. o que demonstra que a solução mais acertada é a elaboração de políticas públicas para dimensionar o que pode ser feito com esse grupo de jovens.

Ressalte-se que o Brasil ultrapassou a Rússia e tem a terceira maior população carcerária do mundo, perdendo apenas para os Estados Unidos e a China. Segundo dados divulgados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o número de presos no País chegou a 715.655, enquanto o sistema carcerário brasileiro tem capacidade para 357.219 presos, portanto, o déficit nacional é de 210.436 vagas. Se levarmos em consideração o número de prisões domiciliares, o déficit passa para 358 mil vagas.

A maioria dos estabelecimentos não separa presos provisórios de definitivos (79%), presos primários de reincidentes (78%) e os conforme a natureza do crime ou por periculosidade (68%).

Ainda segundo essa pesquisa do CNJ, 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 maioridade penal deve, a priori, avaliar e encontrar soluções para essas mazelas, que tem sido temas recorrentes na segurança pública e que fazem do Brasil um dos países com os maiores índices de criminalidade do mundo.

Ao contrário do que pode parecer, o jovem, em geral, é mais vítima do que algoz no país, conforme mostra o mapa da violência de 2012. Temos 13

homicídios para cada 100 mil crianças. Siamo o 4º País no ranking mundial onde mais se morrem pessoas de 1 a 19 anos. As taxas de homicídio nessa faixa etária cresceram 346% entre 1980 e 2010, uma média de 24 homicídios/dia. Crimes esses cometidos, em sua esmagadora maioria, por maiores de dezoito anos.

Lamentavelmente, crianças e adolescentes são vítimas de crimes bárbaros todos os dias no nosso País, e com base nesses tristes índices que em 2009 o Congresso Nacional teve um dos maiores avanços das últimas décadas com a aprovação das Leis n.ºs 12.015/2009 e posteriormente da Lei n.º 12.978/2014, que não apenas endureceu as penas de crimes sexuais contra crianças e adolescentes, como criminalizou condutas que colocam em risco a vida e a integridade física de vulneráveis.

Pouco se tem discutido sobre os reflexos que a redução da maioridade penal poderá causar no Ordenamento Jurídico brasileiro, em especial na proteção de crianças e adolescentes vítimas de crimes sexuais.

O capítulo II do Código Penal trata dos crimes sexuais contra vulnerável. O legislador atribui, num primeiro momento, a condição de *vulnerável* ao *menor de quatorze anos* ou a quem, por *enfermidade* ou *deficiência mental*, não tem o *necessário discernimento para a prática do ato*, ou que, por qualquer outra causa, não possa oferecer resistência.

Antes da Legislação supra o criminoso que estuprasse um menor de 14 anos não teria o agravamento de pena estipulada pelo Art. 217-A do Código Penal. Responderia somente pelo estupro simples previsto no caput do art. 213. O crime de estupro de vulnerável tem como pena base inicial a reclusão de 8 anos, enquanto o crime de estupro simples tem a pena base inicial de 6 anos.

De acordo com o § 2º do artigo 33 do Código Penal aplica-se o regime fechado em delitos com pena superior a 8 anos, e o regime semi-aberto aos crimes com pena até 8 anos.

O que na prática significa que um estuprador de um vulnerável poderia pegar um regime inicial semi-aberto. Com a nova lei ele necessariamente

deverá cumprir sua penal inicialmente em regime fechado. Este exemplo demonstra a grande importância da aprovação da Lei 12.05/2009, pois protege quem mais necessita de proteção.

Reduzir a maioria penal seria ir de encontro à proteção das crianças e dos adolescentes vítimas de crimes graves como: estupro de vulnerável; corrupção de menores; satisfação de lascívia mediante presença de criança ou adolescente; favorecimento da prostituição ou qualquer outra forma de exploração sexual de criança ou adolescente ou vulnerável.

Com a aprovação da PEC 171/1993, que reduz a idade de imputabilidade penal para os dezesseis anos, é de se esperar que a redução de dois anos na idade da maioria penal tenha reflexos na legislação penal e processual penal e em normas variadas do nosso ordenamento jurídico que dispõe sobre imputabilidade penal e graduações etárias, para fins de responsabilização penal e presunção de vulnerabilidade, entre outros temas legais relevantes.

Uma das possíveis consequências da redução da maioria penal para os dezesseis anos seria a redução do limite superior para presunção absoluta da vulnerabilidade infanto-juvenil para os crimes sexuais, que poderia ser diminuído para os doze anos ou menos, com justificativa de correção da proporcionalidade.

Considerando que um adolescente de dezesseis anos passe a ser imputável, seria desproporcional que a lei permanecesse estabelecendo que um adolescente de quatorze anos é completamente vulnerável. Poder-se-ia argumentar que em apenas dois anos (dos 14 aos 16) uma pessoa não pode passar de incapaz de compreender e reagir à violência sexual, sendo mesmo o seu consentimento inválido, a totalmente capaz de responder por seus atos na esfera criminal.

Em suma, teríamos graves impactos na legislação vigente, como a diminuição da garantia da proteção legal dos adolescentes vítimas de crimes sexuais e o abrandamento das penas para os criminosos.

Ainda sobre os reflexos na legislação brasileira, podemos citar a automática permissão em tirar Carteira Nacional de Habilitação, tendo em vista

que o artigo 140 do Código de Trânsito brasileiro traz como requisito para tirar habilitação ser penalmente imputável, portanto, caso a maioridade penal seja reduzida para dezesseis anos, poderá, a partir de então, se habilitar para conduzir veículo automotor. Podemos imaginar quão grande seria o aumento da violência no trânsito com adolescentes de dezesseis anos com permissão para conduzir veículos.

Entre tantas consequências possíveis, uma das mais nocivas seria a liberação de bebidas alcoólicas para adolescentes a partir dos dezesseis anos. Recentemente (18/03/2015) a presidenta da república sancionou a Lei n.º 13.106/2015, que torna crime a venda de bebidas alcoólicas para menores (criança e adolescente), com detenção de 2 a 4 anos e multa para o estabelecimento.

Com a imputabilidade aos dezesseis anos, não se considerará adolescente o indivíduo que tenha entre 16 e 18 anos, podendo, portanto, ser liberada a venda de bebidas alcoólicas a essa faixa etária. O mesmo pode se dizer sobre a venda de cigarros.

Sabemos que a porta de entrada para drogas ilícitas é o álcool, sendo assim torna-se previsível que com o aumento do consumo de bebidas, haverá um conseqüente aumento no consumo de drogas ilícitas.

Como bem se vê o Brasil ainda não está preparado para se discutir a redução da maioridade, antes de analisar pormenorizadamente todas as conseqüências que isso trará a população. A discussão da redução da maioridade penal deve passar antes pela resolução dos graves problemas na segurança pública que fazem do Brasil um dos países com os maiores índices de criminalidade do mundo. Deve passar pela significativa melhora na educação e implantação de medidas que venham a suprir a deficiência do Estado em oferecer educação, saúde e direitos sociais básicos de qualidade, para que essas crianças e adolescentes possam ter suas garantias constitucionais efetivadas. A discussão da redução da maioridade sem estabelecer políticas públicas para combater o abandono dessas crianças e adolescentes é cobrar deles o que nunca oferecemos.

Por acreditar que a educação é a porta de entrada para um futuro libertador, defendemos uma agenda positiva, como a implementação da educação integral no País, medidas que sem sombra de dúvidas contribuirão para uma redução da violência e formação de cidadãos de fato.

Por isso, o Congresso Nacional, por sua vez, deve mostrar a perícia e ponderação 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 16 de junho de 2015.

**Deputado WEVERTON ROCHA**

**(PDT/MA)**