

## PROJETO DE LEI

Cria a Lei de Responsabilidade Político-Criminal.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A proposta legislativa que tratar da criação de novos tipos penais, aumentar a pena cominada ou tornar mais rigorosa a execução da pena deverá ser submetida à análise prévia de impacto social e orçamentário.

Art. 2º A análise prévia de impacto social e orçamentário de propostas legislativas que tratem da questão penal deverá conter dados estatísticos e projeções de custos sociais e orçamentários.

Art. 3º O impacto social deverá ter como referência o número estimado de novos processos de conhecimento e de execução no Poder Judiciário, o número de vagas necessárias no sistema prisional e as implicações que a criminalização e os aumentos de pena provocarão na vida coletiva.

§ 1º - O parecer indicará medidas alternativas compensatórias em caso de proposta legislativa que tratar de aumento de pena e restrição para progressão.

§ 2º - As medidas alternativas compensatórias deverão indicar a diminuição de pena ou benefícios de progressão de regime em outro delito de igual natureza.

§ 3º - As medidas alternativas compensatórias, caso indicadas na justificção da proposta de alteração legislativa, podem suprir a necessidade da análise de impacto social.

Art. 4º O impacto orçamentário terá como referência os custos estimados da criação de novas vagas no sistema prisional e quanto à demanda de novos processos para o Poder Judiciário.

§ 1º - O parecer indicará a fonte dos recursos a ser usada para suprir os custos decorrentes da alteração legislativa proposta.

§ 2º - A indicação das fontes dos recursos na justificção da proposta de alteração legislativa pode suprir a necessidade de análise de impacto

orçamentário.

Art. 5º O Conselho de Análise de impacto social e orçamentário de propostas penais será constituído no âmbito da Câmara dos Deputados e composto por servidores do quadro efetivo.

Art. 6º Serão convidados para participar do Conselho de Análise de impacto social e orçamentário de propostas penais representantes:

I – do Poder Judiciário;

II – da Ordem dos Advogados do Brasil;

III- do Ministério Público;

IV – da Defensoria Pública;

V – do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária;

VI – do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada;

VII – da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES;

Parágrafo único. A atividade junto ao Conselho é considerada serviço público relevante e não remunerado.

Art. 7º O parecer proferido pelo Conselho de Análise de Impacto social e Orçamentário das propostas penais será anexado à proposição legislativa e deverá ser lido antes dos debates e deliberações.

Art. 8º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

## **JUSTIFICAÇÃO**

O presente projeto de lei surge em um contexto político de intenso debate na Câmara dos Deputados de propostas legislativas que alteram o direito e o processo penal.

Esses projetos de lei pretendem aumentar penas, criar novos tipos penais e encrudescer a execução da pena. Todavia, a ausência de quaisquer investigações empíricas prévias ou de estudos técnicos aprofundados faz com que o parlamento, muitas vezes seja levado a votar essas propostas sem ter a real dimensão dos seus impactos na vida cotidiana de milhões de brasileiros.

Um estudo elaborado pela Associação Latino – Americana de Direito Penal e Criminologia (ALPEC), sobre as tendências legislativas do Direito Penal e Processo Penal Brasileiro do ano de 1985 a 2015, aponta que à despeito da exigência já consolidada e inquestionável do direito penal somente ser utilizado *ultima ratio*, a criminalização primária brasileira está em franca expansão.

Segundo esse estudo, há no Brasil, atualmente, 1.688 hipóteses de criminalização primária distribuídas pelo Código Penal e dezenas de outras leis especiais. Sendo que desde a promulgação da Constituição da República de 1988 até o mês de agosto de 2015, foram editadas 77 leis ordinárias e complementares criando novos tipos penais, seja em leis extravagantes ou em artigos do Código Penal.

No mesmo período, outros 21 diplomas legais previram o aumento nas penas cominadas a tipos penais já existentes ou determinações de aumento das penas aplicadas, por meio da inclusão de majorantes ou qualificadoras.

Por fim, o estudo indica que entre 1940 (data da edição do Código Penal) e 1985 (fim da ditadura militar), foram editadas 91 leis com conteúdo penal, ou seja, uma média de 2,07 leis penais ao ano. Já no período de março de 1985 a dezembro de 2011 foram editadas 111 novas leis penais com conteúdo penal, o que resulta numa média de 4,27 leis penais ao ano.

Ou seja, o Brasil, após a democratização, criminalizou mais que o dobro em praticamente metade do tempo, em comparação com o período da ditadura militar. Tal constatação, coloca em cheque a própria efetivação do regime democrático.

Diante de um número tão elevado de leis criminalizadoras, comparado aos índices de violência no País, se questiona a eficácia do uso desmedido do direito penal para a finalidade propalada. É necessário, portanto, trazer um freio racional ao punitivismo para qualificar e munir os debates legislativos com dados e análises dos seus impactos.

Como é sabido, o Brasil possui uma enorme população carcerária. Segundo o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias de junho de 2014, do Departamento Penitenciário Nacional, no primeiro semestre de 2014 haviam 607.731 pessoas privadas de liberdade no Brasil. Sendo que havia, no País, apenas 376.669

vagas no sistema penitenciário, o que representa um déficit de 231.062 vagas.<sup>1</sup>

Juarez Tavares, professor titular de Direito Penal da Universidade do Estado do Rio de Janeiro e professor visitante na Universidade de Frankfurt am Main, ao analisar dados e aspectos do sistema prisional brasileiro revela que:

Dos 1.598 (mil quinhentos e noventa e oito) estabelecimentos penitenciários respondentes às inspeções realizadas pelo Ministério Público em 2013, foi registrado um total de 83 (oitenta e três) suicídios, 110 (cento e dez) homicídios, 3.443 (três mil, quatrocentos e quarenta e três) presos com ferimentos e 2.772 (duas mil, setecentas e setenta e duas) lesões corporais. Agregam-se a esses números, ademais, as considerações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, as quais indicam que as principais situações de risco para a vida de pessoas encarceradas consistem na violência entre internos, de que são exemplos os mais de 70 (setenta) motins ocorridos em 2006 na cidade de São Paulo, assim como os eventos sucedidos na Casa de Detenção José Mário Alves da Silva, o “Urso Branco”, em Porto Velho; no Centro de Detenção Provisória Raimundo Vidal Pessoa, em Manaus; no Complexo Penitenciário de Pedrinhas, em São Luís; e, ainda, no Presídio Professor Aníbal Bruno, em Recife (este último caracterizado, sobretudo, pela presença de pessoal paralelo de segurança e organização, os denominados “chaveiros”).

Pontua, o ilustre professor, ao ser consultado sobre a presente proposta legislativa que o Tribunal Constitucional da Alemanha afirmou, recentemente, o direito de o detento evitar uma encarcerização que se desenvolva em condições lesivas à sua própria dignidade, ou seja, de ter a execução interrompida até que tais condições desapareçam. O Estado, segundo essa orientação, deve garantir o direito de interrupção do cumprimento da pena na hipótese de impossibilidade de superação do problema de superlotação das cadeias. A fórmula concreta com base na qual o Judiciário fará cessar a sistemática violação dos direitos fundamentais das pessoas detidas em estabelecimentos prisionais superlotados não chegou a ser objeto da decisão do *Bundesverfassungsgericht* (1 BvR 1403/09).

Tais estratégias, destaque-se, mostram-se em coerência com as recomendações da Organização das Nações Unidas<sup>2</sup>, a saber:

*El Subcomité pide al Estado parte que reconsidere sus políticas de seguridad pública y adopte medidas apropiadas a corto y largo plazo para reducir el hacinamiento en las cárceles. Se debe alojar a los*

---

<sup>1</sup> Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias INFOPEN – Junho de 2014. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2015/11/080f04f01d5b0efebfbcf06d050dca34.pdf>, acesso em 18 de novembro de 2015

<sup>2</sup> “Informe sobre la visita al Brasil del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes”, de autoria da Organização das Nações Unidas, p. 17.

*presos en condiciones acordes con las normas internacionales, respetando, entre otras cosas, los mínimos previstos en cuanto a volumen de aire y superficie. Cada preso debe disponer de cama propia con ropa limpia.*

O Brasil possui a quarta maior população carcerária do mundo, ficando atrás apenas dos Estados Unidos, da China e da Rússia. Sendo que 41% das pessoas privadas de liberdade são presos provisórios, ou seja, sequer foram julgadas definitivamente pelo sistema de justiça.<sup>3</sup>

Ademais, conforme estudo realizado pelo grupo de estudos carcerários aplicados da Universidade de São Paulo, estima-se que um preso custe mensalmente para o Estado, cerca de R\$ 1.500,00, podendo esse valor triplicar em caso de preso inserido num presídio federal. A 1º Vara das Execuções Criminais de São Paulo elaborou cálculo de custos para a criação (construção) de uma vaga em presídio, tendo chegado ao valor de R\$ 38.112,31, em maio de 2007.<sup>4</sup>

A realidade de superlotação dos presídios brasileiros, demonstrada acima com os dados do Departamento Penitenciário Nacional viola princípios e direitos individuais da pessoa presa, previstos na Constituição da República.

A Carta Magna garante no artigo 5º, XLVII, que não haverá penas cruéis ou degradantes e consagra, como princípio fundamental do Estado Democrático de Direito, o princípio da dignidade humana, que exige o absoluto e irrestrito direito à identidade e à integridade de todo o ser humano.

Por outro lado, o custo para construção de novas vagas em estabelecimentos penais é alto, bem como o de manutenção dos presos, o que torna praticamente inviável, diante da realidade atual, adequar nossos estabelecimentos à sanha punitiva legislativa, sem privar a pessoa presa de seus direitos fundamentais.

O criminólogo holandês Louk Hulsman, há algum tempo alertava para a necessidade de realização de um estudo orçamentário juntamente com as propostas legislativas penais:

“Quando se introduzem novas medidas legislativas, deve-se geralmente indicar os meios que serão utilizados para financiá-los. Esta exigência se aplica tanto às repartições ministeriais, quanto ao parlamento e restringe consideravelmente sua

---

<sup>3</sup> Idem

<sup>4</sup> Disponível em: <http://www.gecap.direitorp.usp.br/index.php/noticias/44-custos-da-prisonalizacao-7-informacoes-basicas-sobre-encarceramento>, acessado em 18 de novembro de 2015

liberdade de ação. O único setor em que essa exigência não se aplica é o penal. Não existe nenhuma obrigação de votar ao mesmo tempo recursos adicionais eventualmente necessários aos serviços penais. Na medida em que as dificuldades orçamentárias se tornam mais graves, a pressão para maior criminalização se torna mais forte. Porque a criminalização permite adiar os custos” (“Descriminalização”, in Revista de Direito Penal, nº 9/1973).

Por aqui, o professor de direito penal e criminologia Salo de Carvalho, da Faculdade Nacional de Direito – UFRJ, desde 2008<sup>5</sup> vem realizando estudos e defendendo a necessidade de uma Lei de Responsabilidade Político Criminal.

Diante disso, para evitar o uso desmedido e irracional do direito penal, aumentando ainda mais o número de presos e superlotando os presídios, o projeto ora apresentado visa instituir um Conselho de Análise de impacto social e orçamentário de propostas penais, ao qual terá a responsabilidade de realizar a análise prévia de impacto social e orçamentário das propostas legislativas que tratam de criação de novos tipos penais, aumento de pena ou que tornem mais rigorosa a execução da pena.

O Conselho será composto por servidores efetivos da Câmara dos Deputados e representantes de diversos órgãos da sociedade e elaborará um parecer de caráter recomendatório, que servirá para embasar a decisão dos Deputados e Senadores Federais.

Desta forma, a proposta visa fornecer elementos e qualificar as discussões quando do tratamento desses projetos de lei e, quem sabe, trazer de volta a racionalidade no debate sobre o direito e o processo penal, tão ausentes nos dias de hoje.

Sala das Sessões, .....

WADIH DAMOUS  
Deputado Federal PT/RJ

---

<sup>5</sup> <http://pt.scribd.com/doc/106878241/Carvalho-Em-Defesa-da-Lei-de-Responsabilidade-Politico-Criminal-Boletim-IBCCrim>

