



CÂMARA DOS DEPUTADOS
DEPUTADO FEDERAL RODRIGO PACHECO (PMDB/MG)

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI nº 4.373, DE 2016

Cria a Lei de Responsabilidade Político-Criminal.

Autor: Deputados WADIIH DAMOUS E CHICO ALENCAR

Relator: Deputado RODRIGO PACHECO

I – RELATÓRIO

Trata-se de **Projeto de Lei nº 4.373, de 2016**, de autoria dos Deputados Wadih Damous (PT/RJ) e Chico Alencar (PSOL/RJ), que visa a criar a Lei de Responsabilidade Político-Criminal, segundo a qual se impõe ao legislador a necessidade de análise prévia do impacto social e orçamentário de proposições legislativas que tenham por objetivo proceder a novas tipificações criminais, aumentar penas já previstas ou tornar mais rigorosos os critérios de execução penal.



A referida análise prévia de impacto das proposições em matéria penal deverá conter dados estatísticos e projeções de custos sociais e orçamentários, tendo como referência, no que concerne ao impacto social, 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 autos de pena provocarão na vida coletiva.

Ainda, o parecer, acerca de proposições que aumentem penas e restrinjam critérios de progressão, deverá indicar medidas alternativas compensatórias, que poderão suprir a necessidade de análise de impacto social.

O impacto orçamentário, por sua vez, terá como referência os custos estimados da criação de novas vagas no sistema prisional, bem como os relativos às demandas de novos processos para o Poder Judiciário.

O parecer, por seu turno, indicará a fonte dos recursos a ser usada para suprir os custos decorrentes da alteração legislativa proposta, o que poderá, se o caso, suprir a necessidade de análise de impacto orçamentário.

Para auxiliar os trabalhos do parlamentar, será constituído, no âmbito da Câmara dos Deputados, um Conselho de Análise de Impacto Social e Orçamentário de Propostas Penais, composto por servidores do quadro efetivo, convidando-se, para compô-lo, representantes do Poder Judiciário; da Ordem dos Advogados do Brasil; do Ministério Público; da



CÂMARA DOS DEPUTADOS
DEPUTADO FEDERAL RODRIGO PACHECO (PMDB/MG)

Defensoria Pública; do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária; do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES.

A função dos convidados representantes destes órgãos será considerada como serviço público relevante e não remunerado e o parecer final proferido pelo Conselho será anexado à proposição legislativa, sendo lido antes dos debates e das deliberações.

Por determinação da Mesa Diretora desta Casa, a proposição foi encaminhada à Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para análise de mérito em ambas e, especificamente nesta última, de sua constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e regimentalidade.

Na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, o relator, Deputado Orlando Silva (PCdoB/SP), apresentou parecer pela aprovação da proposição, argumentando que esta possibilitará uma análise mais criteriosa das propostas que criem novas penas ou tornem mais duras as já existentes, imprimindo maior racionalidade na discussão da legislação penal. O parecer foi aprovado por unanimidade.

A proposição está sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões, com regime ordinário de tramitação. É o relatório.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
DEPUTADO FEDERAL RODRIGO PACHECO (PMDB/MG)

II – VOTO

Compete à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania a análise da constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade, técnica legislativa e mérito de projetos, emendas ou substitutivos sujeitos à sua apreciação, nos termos do artigo 32, inciso IV, alínea “a”, do artigo 24, inciso II e do artigo 54, todos do Regimento Interno desta Casa.

O Projeto de Lei nº 4.373, de 2016, impõe regras procedimentais a serem observadas pelo parlamentar na elaboração de proposições que tenham por objetivo realizar novas tipificações criminais, aumentar penas já previstas ou tornar mais rigorosos os critérios de execução penal.

Assim, em que pese relacionar-se à matéria penal e de execução penal, seu cerne é o **processo legislativo**, razão pela qual atende ao critério de **constitucionalidade formal**, por observância do artigo 22, inciso I, da Constituição Federal, que determina a competência privativa da União para legislar sobre direito processual.

Do mesmo modo, **competete privativamente** à Câmara dos Deputados dispor sobre sua organização, funcionamento e criação de cargos, empregos e funções de seus serviços, observados parâmetros estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme o artigo 51, inciso IV, da Constituição Federal.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
DEPUTADO FEDERAL RODRIGO PACHECO (PMDB/MG)

A proposição aprofunda princípios constitucionais essenciais que erigem o Estado Democrático de Direito, estando, portanto, em consonância ao critério de **constitucionalidade material**, destacando-se, para fins deste parecer, os que seguem:

a) Respeito ao princípio da legalidade.

De acordo com o artigo 5º, inciso XXXIX, da Constituição Federal, “*não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal*”. Decorrente da fórmula teórica do jurista alemão Paul Johann Anselm von Feuerbach (*Nullum crimen nulla poena sine praevia lege*), tal princípio remonta às bases do liberalismo político do século XVII, que viam no poder punitivo do Estado absolutista uma contradição às leis naturais de racionalidade e de igualdade formal entre os homens, de tal sorte que a limitação à função punitiva estatal representaria necessário enquadramento às leis (de origem, doravante, democrática), com o consequente respeito à liberdade individual.

Tal princípio (e, entre nós, garantia fundamental dos indivíduos) evita, portanto, que o Estado exerça seu poder punitivo, soberanamente, sem qualquer tipo de controle legal, ao punir indivíduos sem que suas condutas e exatos limites de punição estejam previstos por lei.

Estendendo o conceito do princípio da legalidade a partir de suas raízes jusfilosóficas, verifica-se que, de igual modo, impõe-se ao



Estado razoabilidade e proporcionalidade no processo legislativo que cria novas leis penais ou arrefece as já vigentes, porquanto, sem se ater às necessidades sociais de devidas punição e reparação por danos causados pela conduta ilícita de um agente, o Estado converte-se, novamente, em um Estado policialesco, desconexo às suas origens liberais e de respeito às garantias fundamentais dos indivíduos e, assim, de toda a sociedade.

b) Respeito ao princípio da individualização da pena

Conforme o artigo 5º, inciso XLVI, primeira parte, da Constituição Federal, *“a lei regulará a individualização da pena”*, impondo-se, assim, outra limitação ao exercício do poder punitivo pelo Estado, que deverá observar exatamente qual a medida necessária para a reprovação da conduta ilícita e prevenção do crime – se for considerada, de fato, como eficiente a alegada função preventiva geral da pena.

Na elaboração legislativa do programa punitivo do Estado (denominado de *“criminalização primária”*), cabe ao parlamentar verificar todos os elementos que envolvem a questão criminal, não apenas a exigência do senso comum de maiores (ou novas) formas de punição individual.

Aumentar as penas de crimes já tipificados apenas pelo aumento em si ou dificultar a progressão de regime prisional contando com a hipótese de que uma punição mais severa conduzirá, por si só, à redução da criminalidade, é contar com uma hipótese que cientificamente



CÂMARA DOS DEPUTADOS
DEPUTADO FEDERAL RODRIGO PACHECO (PMDB/MG)

não se sustenta, principalmente quando consideramos que, a despeito do rigor punitivo constantemente renovado em nosso sistema de justiça criminal, as taxas de crimes em nossa sociedade tem apenas aumentado nos últimos anos. Prova-o a própria aplicação da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990 (Lei de Crimes Hediondos) que, habitualmente modificada, com a inclusão de novos tipos penais no rol de seu artigo 1º, não reduziu a ocorrência destes crimes, nem evitou que a sociedade sucumbisse aos efeitos deletérios de um encarceramento em massa que, antes, auxilia a criminalidade organizada a cooptar aliados dentro do sistema prisional.

É preciso, portanto, que o projeto legislativo insculpido na criminalização primária reflita a necessária obediência às bases do constitucionalismo que nos define e que se volta, antes, à proteção de bens jurídicos essenciais dos indivíduos e da sociedade, afastando-se, assim, de uma legislação que apenas atende a clamores sociais por maximização do sistema punitivo, sem a devida problematização de suas consequências orçamentárias e sociais, que podem ser ainda mais gravosas à paz social.

Como ente abstrato, burocrático e racional, o Estado não pode fazer as vezes de “vingador”, atuando a despeito das ciências sociais e estatísticas que comprovam, reiteradamente, que **apenas** o incremento de leis penais ou revisão de seus institutos não conduzem à pacificação social almejada, quando não tornam este ideal algo ainda mais distante.

Deste modo, deve o legislador, se pretender ingressar no mérito criminal em seus projetos de lei, observar todas as circunstâncias e



consequências de seu programa punitivo, considerando que a limitação à liberdade individual traz consequências irreversíveis tanto do ponto de vista individual quanto do ponto de vista social.

Nem se argumente que a medida pretendida fere a soberania do Poder Legislativo, posto que, uma vez aprovada, partiria exclusivamente deste e com respeito à autolimitação de seu poder com vistas à realização dos fins que deve perseguir, quais sejam, a pacificação social e o respeito à dignidade humana.

c) Respeito às demais garantias fundamentais dos presos

A Constituição Federal prevê em seu art. 5º, entre outros direitos e garantias fundamentais, que ninguém será submetido à tortura nem a tratamento desumano ou degradante (inciso II); que a pena será cumprida em estabelecimentos distintos, de acordo com a natureza do delito, a idade e o sexo do apenado (inciso XLVIII); que é assegurado aos presos o respeito à integridade física e moral (inciso XLIX) e que ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória (inciso LVII). Tais direitos não excluem outros previstos em diplomas internacionais de direitos humanos, aprovados em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos, que se equivalem às emendas constitucionais, conforme o artigo 5º, §3º, do texto constitucional. Os demais, quando internalizados, possuem um caráter



“supralegal”, isto é, estão abaixo da Constituição Federal, mas acima da legislação infraconstitucional interna.

Nesse sentido, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, que dispõe em seu item 5, o direito à integridade pessoal, segundo o qual toda pessoa tem o direito de que se respeite sua integridade física, psíquica e moral (item 5.1); ninguém deve ser submetido a torturas, nem a penas ou tratos cruéis, desumanos ou degradantes, e toda pessoa privada de liberdade deve ser tratada com o respeito devido à dignidade inerente ao ser humano (item 5.2); as penas privativas de liberdade devem ter por finalidade essencial a reforma e a readaptação social dos condenados (item 5.6).

Não obstante, o Brasil também se comprometeu com os seguintes tratados internacionais:

- ❖ **Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura**, ratificada pelo Decreto no 98.386, de 9 de dezembro de 1989;
- ❖ **Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes das Nações Unidas**, ratificada pelo Decreto no 40, de 15 de fevereiro de 1991; e
- ❖ **Protocolo Facultativo a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou**



CÂMARA DOS DEPUTADOS
DEPUTADO FEDERAL RODRIGO PACHECO (PMDB/MG)

Degradantes, ratificado pelo Decreto no 6.085, de 19 de abril de 2007.

Fica, pois, evidente a irregularidade do sistema prisional brasileiro, cabendo a toda inovação legislativa observar os preceitos constitucionais e seus equivalentes, como quando se almeja a criação de novos tipos penais, o aumento de penas cominadas ou o agravamento da execução da pena, certificando-se o Legislativo de que suas proposições não implicarão na violação ou no agravamento de violações a esses direitos.

Determinar parâmetros metodológicos e de racionalidade ao legislador quanto à criminalização primária encontra, assim, amparo na **constitucionalidade material**, tendo em vista que aqueles impedem a formulação de um projeto punitivo desconectado de suas consequências individuais e sociais.

Não há vícios de juridicidade e legalidade a serem reparados, pois a criação de uma Lei de Responsabilidade Político-Criminal está adequada aos princípios gerais do Direito e ao sistema normativo vigente. A técnica legislativa também é a adequada, tendo sido observadas as regras descritas pela Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Quanto ao mérito, cabem, ainda, algumas observações que dão amparo à aprovação do Projeto de Lei nº 4.373, de 2016.

De acordo com levantamento sobre o sistema prisional realizado pelo **Conselho Nacional de Justiça**, em 2014, a população



carcerária brasileira totalizava **711.463 presos** – números relativos aos que cumpriam pena no sistema penitenciário, nos três regimes previstos (fechado, semiaberto e aberto) e aos presos em regime domiciliar.

Deste modo, o Brasil passava à condição de **terceira maior população carcerária do mundo**, segundo dados do ICPS, sigla em inglês para Centro Internacional de Estudos Prisionais, do King's College, de Londres. Tais dados alteraram o *déficit* de vagas no sistema, que, à época, chegou a 354 mil vagas deficitárias. Ademais, se contássemos o número de mandados de prisão em aberto, conforme o Banco Nacional de Mandados de Prisão, a população prisional saltaria para 1,089 milhão de pessoas¹. Em dados divulgados pelo **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (Infopen)**, relativo a dezembro de 2014, do Ministério da Justiça e Segurança Pública, a população penitenciária brasileira chegou a 622.202 pessoas. O perfil socioeconômico dos detentos mostrava que 55% tinham entre 18 e 29 anos, 61,6% eram negros e 75,08% tinham até o ensino fundamental completo – dados que demonstram uma seletividade penal ínsita ao sistema punitivo brasileiro, bem como uma possível funcionalidade da exclusão socioeconômica da população no incremento das *“portas de entrada”* da criminalidade. Sobre a natureza dos crimes pelos quais estavam presos, 28% dos detentos respondiam ou foram condenados por crime de tráfico de drogas, 25% por

¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Conselho Nacional de Justiça. Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas – DMF. *Novo diagnóstico de pessoas presas no Brasil*. Dados disponíveis no *website* do Conselho Nacional de Justiça: http://www.cnj.jus.br/images/imprensa/diagnostico_de_pessoas_presas_correcao.pdf. Acesso 27.nov.2017.



roubo, 13% por furto e 10% por homicídio – o que revela uma maior parcela de crimes patrimoniais no sistema carcerário.

O relatório aponta ainda que, segundo dados do Ministério da Saúde, pessoas privadas de liberdade têm, em média, chance 28 vezes maior do que a população em geral de contrair tuberculose; a prevalência de HIV/Aids entre a população prisional era de 1,3% em 2014, enquanto entre a população em geral era de 0,4% e a taxa de mortalidade criminal (óbitos resultantes de crimes) era de 95,23 por 100 mil habitantes, enquanto entre a população em geral, a taxa era de 29,1 mortes por 100 mil habitantes².

A eclosão de rebeliões no sistema carcerário brasileiro no início deste ano produziu mais mortos que o denominado “Massacre do Carandiru”. Foram 133 mortes em 15 dias, contra 111, em 1992. Tais fatos fizeram com que o País novamente fosse acionado perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos – OEA, que intimou o Brasil a responder a cinquenta e duas perguntas sobre a situação dentro dos cárceres e a adotar sete medidas para desafogar o sistema e garantir condições dignas para os detentos, dentre elas, políticas que limitem ou reduzam o número de presos em detenção preventiva.

² BRASIL. Presidência da República. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – dezembro de 2014*. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/radio/mj-divulga-novo-relatorio-sobre-populacao-carceraria-brasileira>. Acesso 27.nov.2017.



O ano de 2017 se iniciou com uma série de episódios graves no sistema penitenciário brasileiro. Logo no dia 1º de janeiro, uma rebelião no Complexo Penitenciário Anísio Jobim (COMPAJ), em Manaus (AM), resultou na morte de 57 internos. Vídeos e fotos divulgadas pelas redes sociais dão conta do violento cenário: corpos dilacerados e um grande número de pessoas decapitadas. No dia 2, mais 4 mortos na Unidade Prisional de Puraquequara (Manaus); na mesma semana, entre os dias 6 e 7 de janeiro, 33 detentos morreram na Penitenciária Agrícola de Monte Cristo (PAMC), em Boa Vista (RR) – a maioria das vítimas foi decapitada, teve o coração arrancado ou foi desmembrada; no dia 8, outras 4 pessoas foram mortas durante uma rebelião na Cadeia Pública Desembargador Raimundo Vidal Pessoa (Manaus), enquanto 3 corpos foram localizados em mata ao lado do COMPAJ, também em Manaus; na madrugada de 13 de janeiro, 2 presos foram mortos na Penitenciária de Regime Fechado de Tupi Paulista, em São Paulo; e pouco tempo depois, pelo menos 26 presos foram mortos na Penitenciária de Alcaçuz, em Natal (RN), após um confronto que durou aproximadamente 14 horas no dia 15 de janeiro.

De 1990 até hoje, **a população prisional no país cresceu 575,2%**, mas, ao mesmo tempo, há um déficit de vagas no sistema prisional que ultrapassa a casa dos 250 mil. Neste ritmo, segundo pesquisa realizada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública³, até o ano de 2030

³ Fórum Brasileiro de Segurança Pública. 9º Anuário Brasileiro de Segurança Pública. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/9o-anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/>



CÂMARA DOS DEPUTADOS
DEPUTADO FEDERAL RODRIGO PACHECO (PMDB/MG)

serão 1,9 milhões de pessoas privadas de liberdade, o que demandaria a construção, nesse período, de 5.816 novas unidades prisionais. Mesmo o crescente encarceramento, no entanto, não foi capaz de conter os índices de criminalidade, de 2014 até o momento presente. Pelo contrário: o Brasil registrou, em 2015, 59.080 homicídios (28,9 mortes a cada 100 mil habitantes), de acordo com o **Atlas da Violência 2017**, produzido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) em parceria com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP). Mais de 318 mil jovens foram assassinados no Brasil entre 2005 e 2015, a maioria homens (mais de 92%) e negros (a cada 100 pessoas assassinadas no Brasil, 71 são negras), que possuem chances 23,5% maiores de serem assassinados em relação a brasileiros de outras raças, já descontado o efeito da idade, escolaridade, do sexo, estado civil e bairro de residência.

Em resumo, o sistema prisional brasileiro é absolutamente caótico e o recrudescimento da política criminal, com o mero aumento de penas, a supressão de direitos e garantias de presos sem previsão de suas consequências sociais e a criação de novos tipos penais (em geral, de tipicidade aberta) não têm contribuído para a redução da criminalidade, mas, ao contrário, têm aumentado o quadro de exclusão intramuros e extramuros, sucumbindo a sociedade numa crescente violência.

Cabe ao Poder Legislativo, portanto, desenvolver uma política criminal com seriedade, servindo-se de estudos que corroborem a



CÂMARA DOS DEPUTADOS
DEPUTADO FEDERAL RODRIGO PACHECO (PMDB/MG)

necessidade de revisão do sistema criminal para fins de torná-lo mais eficaz no combate à criminalidade.

Pelo exposto, voto pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do **Projeto de Lei nº 4.373, de 2016**.

Sala da Comissão, em de de 2017.

RODRIGO PACHECO

Relator