



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 171, DE 1993.

(Apensadas: PEC 386/1996, da PEC 426/1996, da PEC 242/2004, da PEC 37/1995, da PEC 91/1995, da PEC 301/1996, da PEC 531/1997, da PEC 68/1999, da PEC 133/1999, da PEC 150/1999, da PEC 167/1999, da PEC 169/1999, da PEC 633/1999, da PEC 260/2000, da PEC 321/2001, da PEC 377/2001, da PEC 582/2002, da PEC 64/2003, da PEC 179/2003, da PEC 272/2004, da PEC 302/2004, da PEC 345/2004, da PEC 489/2005, da PEC 48/2007, da PEC 73/2007, da PEC 85/2007, da PEC 87/2007, da PEC 125/2007, da PEC 399/2009, da PEC 57/2011, da PEC 223/2012, da PEC 228/2012, da PEC 279/2013, da PEC 332/2013, da PEC 382/2014, da PEC 273/2013, da PEC 349/2013 e da PEC 438/2014)

Altera a redação do artigo 228 da Constituição Federal (imputabilidade penal do maior de 18 anos).

Autor: Deputado BENEDITO DOMINGOS e outros

Relator: Deputado LUIZ COUTO

VOTO EM SEPARADO

“As pessoas imaginam que se diminuir a idade penal vai resolver o problema da criminalidade, e não vai. Isso na verdade é um mito.” Eduardo Henrique Accioly Campos

I - RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição ora em análise, que tem como primeiro signatário o ex-deputado Benedito Domingos, altera a redação



CÂMARA DOS DEPUTADOS

do artigo 228 da Constituição Federal, com o objetivo de reduzir a idade mínima prevista para a responsabilização penal.

Visa o autor atribuir responsabilidade criminal ao jovem maior de dezesseis e menor de dezoito anos, alegando que a fixação da idade para responsabilização penal aos dezoito anos ocorreu sob o prisma do ordenamento penal brasileiro, em 1940, em uma realidade diversa da atual. Entende ter o indivíduo contemporâneo, com mais de 16 e menos de 18 anos, capacidade plena para entendimento do ato delituoso que venha a praticar.

Destaca, ademais, a suposta contradição do nosso ordenamento jurídico pátrio, em que mostra-se possível ao menor de dezoito anos contrair matrimônio, votar, dirigir automóveis, bem como firmar contrato de trabalho. Entretanto, não permite que seja o mesmo apenado por praticar homicídios, roubos, furtos, estupros e sequestros, não estando sujeito à sanção de natureza penal, mas tão-somente às medidas denominadas socioeducativas, de natureza específica.

Registra, ainda, que os jovens da atualidade possuem maior desenvolvimento mental e emocional, em comparação à época da edição do Código Penal, nos anos quarenta, por meio do acesso à informação, da liberdade de imprensa, da ausência de censura prévia, da evolução dos costumes e da liberação sexual, entre outros fatores, fazendo aumentar o seu discernimento para compreensão do caráter de licitude ou ilicitude dos atos que praticam, sendo razoável supor que possam ser responsabilizados por estes, segundo a linha de argumentação desenvolvida na justificação da proposta.

À presente foram apensadas outras 38 Propostas de Emenda, que versam, em sua maioria, sobre a redução da idade mínima para a responsabilização penal, fixando-a entre doze e dezessete anos, bem como discriminando as situações em que estariam estes indivíduos sujeitos às normas da lei especial.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Distribuídas à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para análise de suas admissibilidades, passados vinte e dois anos, a discussão das propostas encontra-se suspensa nesta comissão, em virtude dos pedidos de vistas conjuntas, realizados no dia dezessete de março do corrente ano, e que, portanto, aguardam o esgotamento do prazo para o retorno à pauta.

É o relatório.

II – VOTO

Preliminarmente, a Câmara dos Deputados apreciará Proposta de Emenda à Constituição desde que proposta pela terça parte, no mínimo, dos Deputados; pelo Senado Federal; pelo Presidente da República; ou por mais da metade das Assembleias Legislativas, manifestando-se cada uma pela maioria dos seus membros, conforme dispõe o art. 201 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD e o art. 60 da Constituição Federal.

Demais disso, conforme o artigo 60 da Carta Maior, a Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio, bem como não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; **e os direitos e garantias individuais.**

In casu, a apresentação da matéria preenche os requisitos regimentais e constitucionais supramencionados, e sua distribuição à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania limita-se **à análise de sua admissibilidade**, nos termos do art. 32, inciso IV, 'b', bem como o art. 202 do RICD.

Pois bem, não há de se negar tratar-se de relevante tema – A **REDUÇÃO DA MAIORIDADE PENAL** - assunto este que tem sido alvo de rica polêmica e discussão em todo o País.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Cuidemos da admissibilidade.

O festejado jurista Damásio de Jesus, um dos luminares do direito penal do País, observa:

"Falam em alterar o Código Penal, a Lei de Execução Penal, o Código do Processo Penal e o ECA. Tenho repetido que podemos alterar qualquer lei de natureza penal um milhão de vezes, nada altera. Porque o que deve ser alterado é na prática o sistema penitenciário nacional".

Com a rara autoridade de mestre em matéria penal o doutrinador Damásio de Jesus adverte ainda que a questão da maioria penal faz parte das chamadas cláusulas pétreas da Constituição, impermeáveis, portanto, à alteração através de emendas à Constituição.: **"Acredito que seja um princípio que só possa ser alterado mudando a Constituição. Mas como alterar a Constituição, se é uma cláusula que não pode ser alterada?"**

E, em sendo assim, não obstante as respeitáveis considerações em contrário, em que se reclama, embora de modo impróprio, a redução da maioria penal, tais razões não merecem prosperar. Senão vejamos.

Estabelece o artigo 60, §4º da Carta Magna, *verbis*:

"Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

.....
§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais." (grifos nossos)



CÂMARA DOS DEPUTADOS

O Supremo Tribunal Federal já firmou seu posicionamento no julgamento da **ADIN nº 939-7/DF**, afirmando que **“os direitos individuais não encontram-se todos contidos no artigo 5º da CF”**, quando reconheceu a garantia imutável da anterioridade tributária inserta no art. 150, verbis:

“O Supremo Tribunal Federal decidiu que não, entendendo que a garantia insculpida no art. 60, §4º, IV, da CF alcança um conjunto mais amplo de direitos e garantias constitucionais de caráter individual dispersos no texto da Carta Magna. Nesse sentido, considerou a Corte que é garantia individual (...), protegida com o manto de cláusula pétrea, e, portanto, inafastável por meio de reforma. (Paulo, Vicente; Alexandrino, Marcelo. Direito Constitucional Descomplicado. 3ª edição Ed. Método. São Paulo, 2008 apud ADI 939/DF, rel. Min. Sydney Sanches, 15.09.1993)”

Na mesma linha da jurisprudência do STF, não discrepa a doutrina abalizada de Alexandre de Moraes para quem **“ o rol do art. 5º é exemplificativo, existindo outros direitos e garantias individuais espalhados pela Constituição Federal e, conseqüentemente, existindo outras cláusulas pétreas com base no art. 60, § 4º , IV da Constituição Federal ”**.

A nossa Lei Maior estabelece em seu art. 5º o rol de *direitos e garantias individuais* da pessoa humana, que, de acordo com o seu parágrafo 2º, não é um rol taxativo e, por isso mesmo, assegura outros direitos fundamentais, decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, bem como dos tratados internacionais de que o Brasil seja parte.

Dessa forma, a inimizabilidade dos menores de 18 anos prevista no art. 228 da Constituição Federal constitui-se em garantia constitucional



CÂMARA DOS DEPUTADOS

individual decorrente do princípio da dignidade humana e da máxima eficácia e efetividade das normas consagradoras de direitos fundamentais e assim não é razoável falar-se em redução da maioria penal, visto que tal princípio acha-se protegido pelo princípio da imutabilidade ou do não retrocesso social, na feliz expressão de José Afonso da Silva.

Neste sentido, apesar de a norma do art. 228 encontrar-se no Capítulo VII (Da Família, da Criança, do Adolescente e do Idoso), do Título VIII (Da Ordem Social), não há como negar-lhe, em contraposição às de seu art. 5º (Capítulo I, Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, do Título, II, dos Direitos e Garantias Fundamentais), a sua natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias fundamentais.

Com efeito, se a Suprema Corte terminou por entender que se até mesmo a anterioridade tributária em favor do contribuinte foi considerada uma garantia individual, quanto mais norma hierarquicamente superior, que assegura ao adolescente ser considerado imputável somente aos dezoito anos, direito por todas as formas prevalente sobre a garantia tributária plasmada no art 150 da CF.

E não é despiciendo enfatizar-se que se tal garantia da inimputabilidade aos menores de 18 anos decorre do princípio da dignidade humana, como se o afirmou, uma vez cuidar-se de especial proteção e valorização da infância e da adolescência, este - o princípio da dignidade - é um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito (Art. 1º., inciso III), o que reforça a condição de que a garantia do art. 228 da CF insere-se no núcleo duro da Carta Política.

O mesmo constitucionalista Alexandre de Moraes, citado pelo voto do eminente Relator, o Dep. Luis Couto, expõe o seu judicioso magistério: “*Entende-se impossível essa hipótese, por tratar-se a inimputabilidade penal, prevista no art. 228 da Constituição Federal de verdadeira garantia*”



CÂMARA DOS DEPUTADOS

individual da criança e do adolescente em não serem submetidos à perseguição penal em juízo, tampouco poderem ser responsabilizados criminalmente com consequente aplicação de sanção penal.”

Não por outra razão, em Ofício Circular n. 001-2015, de 19.03.2015, dirigido ao gabinete deste parlamentar, Sua Excelência o eminente Presidente da Ordem dos Advogados do Brasil, Dr. Marcus Vinícius Furtado Coelho, entende ser a PEC 171- de 1993, flagrantemente inconstitucional, e conclui: “ **Nesse contexto, torna-se intangível a maioria penal aos 18 anos, tendo em vista ser um direito individual por excelência, previsto no art. 228 da Carta Magna, ao prescrever que ‘ são penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às normas da legislação especial ’.**”

Aplicável também à espécie o Decreto no. 99.710-1990, que ratificou a CONVENÇÃO SOBRE OS DIREITOS DA CRIANÇA, adotada pela Resolução 44/25 da Assembleia Geral da ONU, de 20.11.1989, bem assim o Pacto de São José da Costa Rica, do qual o Brasil é signatário, introduzido no ordenamento brasileiro através do Decreto 678, de 06 de novembro de 1992, que promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

Acresce que a questão sobre ser inconstitucional, por violadora de cláusula protegida pelo manto da imutabilidade, também se reveste de ineficácia para combater a criminalidade entre os jovens.

A questão mostra-se por demais controvertida, pois que impulsionada por uma visão mistificadora e estigmatizante, não raro sob inspiração passional, parte dela derivada daqueles direta ou indiretamente e muito justamente tocados por uma tragédia familiar de prejuízos irreparáveis e que fere fortemente o nosso desejo de justiça e de paz social e, de outra parte, oriunda de setores conservadores, tomados de ódio, que sempre vêm no jovem pobre e negro, delinquentes em potencial, ou como costumam a eles referir-se, sem a



CÂMARA DOS DEPUTADOS

menor sem cerimônia, como bandidos, pequenos predadores, pivetes e trombadinhas, gerando na sociedade um sentimento de acerba perseguição, vingança e falsa Justiça, sem ao menos ponderar quanto a que medidas seriam efetivamente eficazes para conter a assustadora criminalidade em nosso país.

Ao parlamento brasileiro, a quem compete com serenidade encontrar e adotar caminhos para se contrapor a essa chaga nacional que é a avassaladora e multifacetada violência, além de respeitar os ditames constitucionais, não se mostra razoável, nem legítimo, guiar-se pelo desejo de vingança, **pelo ódio que se derrama sem freios**, por mais que nos ofenda e ao nosso senso de justiça, tragédias como as que vitimaram minha companheira de partido, a Deputada Keiko Ota, que perdeu, em circunstâncias trágicas, o seu filho Yves, de 8 anos, mas a quem mesmo prestando toda solidariedade sincera e, mesmo, confessando, a minha comoção com tamanha tragédia e a de outras famílias, mas peço licença, não para a indiferença com o sofrimento, que não é uma característica que me acompanha, mas para, respeitosamente divergir, buscar um outro caminho, que não alimente essa escalada da violência ou que ao menos, em função do dever de perseguir a todo custo a paz social, de buscar mecanismos que não combatam os efeitos mas as verdadeiras causas da violência no Brasil.

Por mais que nos revolte temos que ter a tranquilidade de buscar soluções que de fato enfrentem a violência, de modo amplo, sistêmico, estruturante, como deve ser uma política pública e uma norma de envergadura constitucional, que sempre deve ter motivação superior, desapegada das questões, por mais relevantes, que tangenciem a essência dos problemas.

Num País em que a violência tem indiscutível origem social, na miséria, na exclusão e na miopia das nossas elites, temos que cogitar de ofertar políticas públicas restauradoras da cidadania, como educação de qualidade, trabalho, oportunidades, e, sem dúvida, a reforma do sistema penitenciário para perseguir o seu ideal de ressocialização, o combate ao



CÂMARA DOS DEPUTADOS

tráfico de drogas, o cumprimento do Estatuto da Criança e do Adolescente e o combate à impunidade, de todas as formas, que é a maior incentivadora da criminalidade, na policromia indigna dos colarinhos.

Pesquisas demonstram que o número de crianças e adolescentes em conflito com a lei é reduzido, não ultrapassando 7% do total, segundo o SINASE. Por outro lado, temos que 30% dos crimes são cometidos por adultos entre 18 e 24 anos; e 26% de 25 a 29 anos, segundo o Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN.

Não por outra razão, na última sexta-feira, o Colégio de Coordenadores da Infância e Juventude de todo o Brasil, reunido no V Encontro Nacional, realizado na cidade São Paulo aprovou MOÇÃO DE REPÚDIO contra o presente Projeto de Emenda Constitucional.

Por último, de suma importância, releve-se o teor de documento dirigido a este parlamentar, datado de 20.03.2015, o Representante da Unicef no Brasil, o Sr. Gary Stahl, observa , não sem um tom de grave preocupação:

“O UNICEF é contra a redução da maioria penal. Primeiro porque a redução da maioria penal está em desacordo com o que foi estabelecido na própria Convenção, na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente. Segundo porque essa é uma decisão que, além de não resolver o problema da violência, penalizará uma população de adolescentes a partir de pressupostos equivocados. No Brasil, os adolescentes são hoje mais vítima do que autores de atos de violência. Dos 21 milhões de adolescentes brasileiros, apenas 0,013% cometeu atos contra a vida. Na verdade, são eles, os adolescentes, que estão sendo assassinados sistematicamente. O Brasil é o segundo País no mundo em número absoluto de homicídios de adolescentes, atrás da Nigéria. Hoje, os homicídios já representam 36,5% das causas de morte, por fatores externos, de



CÂMARA DOS DEPUTADOS

adolescentes no País, enquanto para a população total correspondem a 4,8%. Mais de 33 mil brasileiros entre 12 e 18 anos foram assassinados entre 2006 e 2012. Se as condições atuais prevalecerem, outros 42 mil adolescentes poderão ser vítimas de homicídio entre 2013 e 2019. As vítimas têm cor, classe social e endereço. Em sua grande maioria, são meninos negros, pobres, que vivem nas periferias das grandes cidades. Estamos diante de um grave problema social que, se tratado exclusivamente como caso de polícia, poderá agravar a situação de violência no País. ”

III – CONCLUSÕES

A redução da maioria penal, sendo, como é, direito fundamental e garantia individual, não pode ser objeto de Emenda Constitucional, em face da vedação do art. 60,§ 4º, IV, da Constituição Federal, bem como em face do princípio da dignidade da pessoa humana insculpido no art. 1º. III, da Carta da República e ainda em face dos tratados e convenções internacionais de que é signatário o Brasil, além de mostrar-se meio ineficaz para a redução da violência.

Portanto, a Proposta de Emenda à Constituição nº 171, de 2013, em exame, bem como suas 38 Propostas apensadas, não observam os requisitos formal e/ou material que permitam o prosseguimento da matéria, restando obstaculizado pela flagrante afronta à Constituição Federal.

Derradeiramente, por todo exposto, manifesto meu voto no sentido da INADMISSIBILIDADE e INCONSTITUCIONALIDADE da Proposta de Emenda à Constituição nº 171, de 1993, bem como das Propostas de Emendas de nºs da PEC 386/1996, da PEC 426/1996, da PEC 242/2004, da PEC 37/1995, da PEC 91/1995, da PEC 301/1996, da PEC 531/1997, da PEC 68/1999, da PEC 133/1999, da PEC 150/1999, da PEC 167/1999, da PEC 169/1999, da PEC 633/1999, da PEC 260/2000, da PEC 321/2001, da PEC



CÂMARA DOS DEPUTADOS

377/2001, da PEC 582/2002, da PEC 64/2003, da PEC 179/2003, da PEC 272/2004, da PEC 302/2004, da PEC 345/2004, da PEC 489/2005, da PEC 48/2007, da PEC 73/2007, da PEC 85/2007, da PEC 87/2007, da PEC 125/2007, da PEC 399/2009, da PEC 57/2011, da PEC 223/2012, da PEC 228/2012, da PEC 279/2013, da PEC 332/2013, da PEC 382/2014, da PEC 273/2013, da PEC 349/2013 e da PEC 438/2014, apensadas .

Sala da Comissão, em 25 de março de 2015.

Deputado **TADEU ALENCAR**

PSB/PE