



**COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À
PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO
PEC Nº 171-A, DE 1993,
DO SR. BENEDITO DOMINGOS E OUTROS,
QUE "ALTERA A REDAÇÃO DO ART. 228 DA CONSTITUIÇÃO
FEDERAL" (IMPUTABILIDADE PENAL DO MAIOR DE
DEZESSEIS ANOS), E APENSADAS**

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO ALESSANDRO MOLON

Em que pese o parecer do relator, deputado federal Laerte Bessa (PR/DF), oferecido no âmbito desta Comissão Especial, pela **admissibilidade** das Emendas apresentadas de nº 1, 2 e 3, de 2015, e, no **mérito**, pela **aprovação** da PEC nº 171, de 1993, bem como de algumas apensadas¹, na forma do Substitutivo, e pela **rejeição** de outras² (incluídas as Emendas), manifestamo-nos pela admissibilidade das Emendas sugeridas, pela

¹ Proposições aprovadas pelo relator, na forma de substitutivo: PEC nº 426/1996, PEC nº 37/1995, PEC nº 91/1995, PEC nº 301/1996, PEC nº 531/1997, PEC nº 68/1999, PEC nº 133/1999, PEC nº 150/1999, PEC nº 167/1999, PEC nº 633/1999, PEC nº 377/2001, PEC nº 582/2002, PEC nº 64/2003, PEC nº 179/2003, PEC nº 272/2004, PEC nº 48/2007, PEC nº 223/2012 e PEC nº 279/2013.

² Proposições rejeitadas pelo relator: PEC nº 386/1996, PEC nº 242/2004, PEC nº 169/1999, PEC nº 260/2000, PEC nº 321/2001, PEC nº 302/2004, PEC nº 345/2004, PEC nº 489/2005, PEC nº 73/2007, PEC nº 85/2007, PEC nº 87/2007, PEC nº 125/2007, PEC nº 399/2009, PEC nº 228/2012, PEC nº 332/2013, PEC nº 382/2014, PEC nº 273/2013, PEC nº 438/2014 e Emendas nº 1, 2 e 3, todas de 2015.



inconstitucionalidade formal e material de todas as proposições e, no mérito, por sua **rejeição**, pelas razões que passamos a descrever doravante.

1. DO HISTÓRICO DA TRAMITAÇÃO LEGISLATIVA

Trata-se da **Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 171, de 1993**, de autoria do Deputado Benedito Domingos (PP/DF), que altera a redação do artigo 228 da Constituição Federal, para fins de prever como penalmente inimputáveis os menores de dezesseis anos, sujeitos às normas de legislação especial.

De mesmo teor são as proposições apensadas:

- ✓ **PEC nº 37, de 1995**, de autoria do Deputado Temo Kirst (PPR/RS);
- ✓ **PEC nº 91, de 1995**, de autoria do Deputado Aracely de Paula (do antigo PFL/MG);
- ✓ **PEC nº 301, de 1996**, de autoria do Deputado Jair Bolsonaro (PPB/RJ);
- ✓ **PEC nº 426, de 1996**, de autoria da Deputada Nair Xavier Lobo (PMDB/GO);
- ✓ **PEC nº 531, de 1997**, de autoria do Deputado Feu Rosa (PSDB/ES);
- ✓ **PEC nº 68, de 1999**, de autoria do Deputado Luiz Antônio Fleury (PTB/SP);
- ✓ **PEC nº 133, DE 1999**, de autoria do Deputado Ricardo Izar (PMDB/SP);
- ✓ **PEC nº 150, de 1999**, de autoria do Deputado Marçal Filho (PMDB/MS);



CÂMARA DOS DEPUTADOS
GABINETE DO DEPUTADO ALESSANDRO MOLON – PT/RJ

- ✓ **PEC nº 167, de 1999**, de autoria do Deputado Ronaldo Vasconcellos (do antigo PFL/MG);
- ✓ **PEC nº 260, de 2000**, de autoria do Deputado Pompeo de Mattos (PDT/RS);
- ✓ **PEC nº 377, de 2001**, de autoria do Deputado Jorge Tadeu Mudalen (PMDB/SP);
- ✓ **PEC nº 582, de 2002**, de autoria do Deputado Odelmo Leão (PPB/MG);
- ✓ **PEC nº 179, de 2003**, de autoria do Deputado Wladimir Costa (PMDB/PA);
- ✓ **PEC nº 272, de 2004**, de autoria do Deputado Pedro Correa (PP/PE);
- ✓ **PEC nº 48, de 2007**, de autoria do Deputado Rogério Lisboa (do antigo PFL/RJ);
- ✓ **PEC nº 223, de 2012**, de autoria do Deputado Onofre Santo Agostini (PSD/SC);
- ✓ **PEC nº 279, de 2013**, de autoria do Deputado Sandes Júnior (PP/GO).

As demais proposições apensadas divergem quanto à idade a ser estabelecida para a fixação da imputabilidade penal ou sobre o modo de definição da responsabilização penal.

Assim, a **PEC nº 386, de 1996**, de autoria do Deputado Pedrinho Abrão (PTB/GO), define como penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às normas da legislação especial, excetuados os de maiores de dezesseis anos que cometerem crimes contra a pessoa e o patrimônio, bem como os definidos como hediondos, observada a garantia fundamental de cumprimento da pena em estabelecimentos distintos, de acordo com a



CÂMARA DOS DEPUTADOS
GABINETE DO DEPUTADO ALESSANDRO MOLON – PT/RJ

natureza do delito, a idade e o sexo do apenado – prevista pelo inciso XLVIII do artigo 5º da Constituição Federal. Propostas similares são:

- ✓ **PEC nº 85, de 2007**, de autoria do Deputado Rodrigo de Castro (PSDB/MG);
- ✓ **PEC nº 87, de 2007**, de autoria do Deputado Onyx Lorenzoni (DEM/RS);
- ✓ **PEC 273, de 2013**, de autoria do Deputado Onyx Lorenzoni (DEM/RS)

A **PEC nº 169, de 1999**, de autoria do Deputado Nelo Rodolfo (PPB/SP), por sua vez, estabelece como inimputáveis os menores de catorze anos, sujeitando-os às normas da legislação especial.

A **PEC nº 633, de 1999**, de autoria do Deputado Osório Adriano (do antigo PFL/DF), determina como inimputáveis os menores de dezesseis anos, podendo responder ao processo mesmo quando forem emancipados aqueles entre dezesseis e dezoito anos.

A **PEC nº 345, de 2004**, de autoria do Deputado Silas Brasileiro (PMDB/MG), determina como inimputáveis os menores de 12 anos de idade.

A **PEC nº 382, de 2014**, de autoria do Deputado Akira Otsubo (PMDB/MS), igualmente, mantém a inimputabilidade para os menores de dezoito anos, excepcionando-a para aqueles que cometerem crimes hediondos, sem prefixação de idade mínima. Objetivo similar o almejado pela **PEC nº 399, de 2009**, de autoria do Deputado Paulo Roberto Pereira (PTB/RS) e pela **PEC nº 228, de 2012**, de autoria da Deputada Keiko Ota (PSB/SP).

Por fim, três propostas de emenda constitucional relegam à lei ordinária a fixação dos critérios de imputabilidade.

A **PEC nº 321, de 2001**, do Deputado Alberto Fraga (PMDB/DF), estabelece que a maioria penal será fixada em lei, observando-se aspectos psicossociais do agente, aferidos em laudo emitido por junta de saúde que



avaliará sua capacidade de se autodeterminar, bem como seu discernimento sobre o fato delituoso.

A **PEC nº 302, de 2004**, de autoria do Deputado Almir Moura (PL/RJ), determina a inimizabilidade para menores de 18 anos, salvo parecer contrário de junta médico-jurídica, na forma da lei. Redação semelhante tem as propostas:

- ✓ **PEC nº 489, de 2005**, de autoria do Deputado Medeiros (PL/SP);
- ✓ **PEC nº 73, de 2007**, de autoria do Deputado Alfredo Kaefer (PSDB/PR);
- ✓ **PEC nº 125, de 2007**, de autoria do Deputado Fernando de Fabinho (DEM/BA);
- ✓ **PEC nº 57, de 2011**, de autoria do Deputado André Moura (PSC/PE)

A **PEC nº 64, de 2003**, de autoria do Deputado André Luiz (PMDB/RJ), mantendo a inimizabilidade para os menores de dezoito anos, excetua-a para os maiores de dezesseis anos, nos termos de lei ordinária.

A **PEC nº 332, de 2013**, de autoria do Deputado Carlos Souza (PSD/AM), determina como inimizáveis os menores de dezoito anos, idade em que será declarada extinta a medida socioeducativa para o adolescente infrator, que continuará a responder pelo crime cometido em estabelecimento educacional.

A **PEC nº 349, de 2013**, de autoria da Deputada Gorete Pereira (PR/CE) estabelece que a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu ou para punir o ato infracional quando o agente atingir a maioridade penal, alterando-se não o artigo 228 da Constituição Federal, mas a garantia fundamental insculpida no inciso XL do artigo 5º.



Por fim, a **PEC nº 438, de 2014**, de autoria do Deputado Moreira Mendes (PSD/RO), estipula que lei complementar determinará os casos em que, após oitiva do Ministério Público, o juiz poderá acolher incidente de relativização da sua inimizabilidade.

Na presente legislatura, a proposição principal foi desarquivada aos 06 de fevereiro, nos termos do Requerimento nº 123, de 2015, retomando-se sua análise de admissibilidade pela **Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania - CCJC**.

Em reunião ordinária realizada aos 31 de março, **após interrupção de audiência pública previamente agendada para o debate do tema**, foi apresentado pelo relator, Deputado Luiz Couto (PT/PB), parecer pela inadmissibilidade das proposições. Contudo, com 21 votos favoráveis ao parecer e 43 contrários, foi seu relatório rejeitado, vencendo-se o voto do novo relator designado, Deputado Marcos Rogério (PDT/RO).

Deve-se, contudo, ressaltar, que **na mesma data de aprovação do parecer vencedor, conforme Ato da Presidência, foi criada a presente Comissão Especial**, com objetivo de manifestar-se sobre seu mérito – medida que representa a célere e infrutífera discussão da temática.

2. DA INCONSTITUCIONALIDADE DAS PROPOSIÇÕES

As proposições que têm o objetivo de reduzir a idade mínima para aferir a imimizabilidade penal, assentada no artigo 228 da Constituição Federal³, são **inconstitucionais** formal e materialmente.

São **formalmente inconstitucionais** porque, nos termos do inciso IV, do §4º, do artigo 60 da Constituição, não será objeto de deliberação a

³ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. “**Art. 228.** São penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às normas da legislação especial”.



proposta de emenda tendente a abolir os direitos e garantias individuais (as denominadas “**cláusulas pétreas**”).

Os direitos fundamentais não estão limitados àqueles descritos no artigo 5º da Constituição Federal, conforme determina o § 2º do mesmo dispositivo, que estabeleceu que os direitos e as garantias expressos na Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais ratificados pelo País.

Trata-se, pois, de uma cláusula aberta, que abriga outras disposições em razão de sua matéria e essência. O direito à infância, à adolescência e à juventude, como direito social, refere-se a um conjunto de normas que determinam à família, à sociedade e ao Estado o dever de proteger os sujeitos de direitos *sui generis* aí implicados. A inimputabilidade do menor de 18 anos, contida no artigo 228 da Constituição Federal, faz parte deste conjunto, e não pode, por sua natureza, ser objeto de emenda constitucional.

Pelas mesmas razões, e outras doravante mencionadas, as proposições em análise são **materialmente inconstitucionais**, pois, além de violarem a garantia fundamental mencionada, contrapõem-se ao mandato constitucional previsto no *caput* do artigo 227, que garante à criança, ao adolescente e ao jovem, com **absoluta prioridade**, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, colocando-os a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

A redução da maioria penal pretendida põe em suspenso estes deveres cabíveis à família, à sociedade e ao Estado.

A determinação de responsabilização criminal dos menores de dezoito anos **fere**, também, **tratado internacional de direitos humanos**, especialmente a **Convenção dos Direitos da Criança das Nações Unidas**,



ratificada pelo Brasil por meio do Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990 e que, nos termos do § 2º do artigo 5º da Constituição Federal, tem **força de matéria constitucional** (compondo o “bloco de constitucionalidade”, segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal).

Ainda, a alteração sugerida constitui-se em **evidente retrocesso em matéria fundamental**, o que é também vedado pela hermenêutica constitucional tradicional.

Como preleciona José Gomes Canotilho, a liberdade de atuação do legislador tem como limite o núcleo essencial já conquistado. Deste modo, o **princípio da proibição do retrocesso**, assentado em julgado recente do Supremo Tribunal Federal (STF)⁴, impede que, em tema de direitos fundamentais, haja desconstituição das conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive.

Filiam-se a este entendimento diversas entidades e organismos representativos de agências do sistema de justiça e da sociedade civil.

A **Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB** divulgou nota à imprensa conclamando a sociedade à profunda reflexão sobre a responsabilidade de todos no combate à violência, na promoção de uma cultura de paz e no cuidado e proteção das novas gerações do nosso País. Segundo o Conselho Episcopal Pastoral da CNBB:

A delinquência juvenil é, antes de tudo, um aviso de que o Estado, a Sociedade e a Família não têm cumprido adequadamente seu dever de assegurar, com absoluta prioridade, os direitos da criança e do adolescente, conforme estabelece o artigo 227 da Constituição Federal. Criminalizar o adolescente com penalidades no âmbito carcerário seria maquiar

⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 2ª Turma. Recurso de Agravo Regimental em Recurso Extraordinário com Agravo. [ARE 639337 AgR / SP - SÃO PAULO](#). Data de publicação: 23/08/2011.



a verdadeira causa do problema, desviando a atenção com respostas simplórias, inconsequentes e desastrosas para a sociedade.⁵

Para a **Ordem dos Advogados do Brasil – OAB**, as propostas de emenda constitucional que sugerem a redução da idade para aferição da imputabilidade criminal não podem estar eivadas por “**comoção**”, sob pena de se agravar o problema, ao invés de resolvê-lo. Para a entidade:

*“O Estado brasileiro deve primeiro cumprir suas funções sociais antes de remeter a culpa pela falta de segurança ao sistema de maioria penal. (...) O que precisa ser feito por todos, Legislativo, Executivo e Judiciário, e por toda a sociedade civil organizada, é buscar meios de melhorar as condições de vida dos adolescentes, principalmente os mais pobres. Se eles não têm escola, não têm educação profissionalizante, não têm esporte, não são acolhidos pelo Estado, podem ser atraídos para o tráfico, além do estabelecimento de um sistema de internação que efetivamente ressocialize”.*⁶

Também a **Associação Nacional dos Defensores Públicos – ANADEP** sustenta que a imputabilidade penal aos dezoito anos assegura a responsabilidade infracional, mas garantindo o olhar de proteção exigido pela Constituição Federal. Em nota emitida pela associação, lê-se, em determinada passagem o seguinte:

“Não é crível imaginar que o legislador constituinte admitisse a retirada de direitos que se constituem em prioridade absoluta por emenda constitucional

⁵ CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil. Nota técnica sobre a redução da maioria penal: <http://www.cnbb.org.br/imprensa/noticias/11999-nota-da-cnbb-sobre-a-reducao-da-maioridade-penal>. Acesso 15.jun.15.

⁶ OAB – Ordem dos Advogados do Brasil. Manifesto contra a redução da maioria penal. Disponível em: <http://www.oab.org.br/noticia/28231/oab-e-contra-a-reducao-da-maioridade-penal>. Acesso 15.jun.15.



supressiva ou modificativa, em especial quando à opção política pelos 18 anos se fundamenta em convenção internacional que trata de direitos humanos (art. 5, parágrafos 2. e 3., CRFB). Admitir tal possibilidade equivale a alterar o cerne constitucional, pois violaria também os princípios que fundamentam a carta, vetores de interpretação da Constituição e da legislação infraconstitucional”⁷.

A Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP, igualmente contrária às proposições, manifesta que a imputabilidade não significa irresponsabilidade ou impunidade, dado que os adolescentes são submetidos às medidas socioeducativas. Faz-se necessário, contudo, a imediata implantação de programas a elas relacionados, universalizando-se a todas as crianças e adolescentes o acesso aos seus direitos fundamentais, em cumprimento ao comando constitucional de prioridade absoluta⁸.

Mesmo entendimento tem a **Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB**, que, à época da votação da admissibilidade das proposições na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania desta Casa, emitiu nota alegando sua inconstitucionalidade, dada a violação de “cláusula pétrea”. Aliás, no entendimento de seu presidente, Sr. João Ricardo Costa:

"A redução da maioria vai agravar o quadro de violência e de criminalidade no país, uma vez que o sistema carcerário brasileiro não ressocializa. Colocar adolescentes em presídios é devolver à sociedade jovens ainda mais violentos. É necessário que tenhamos políticas públicas para reduzir os

⁷ ANADEP – Associação Nacional dos Defensores Públicos. Nota técnica disponível em: http://www.anadep.org.br/wtksite/grm/envio/1908/NOTA_T_CNICA_REDU_O_DA_MAIORIDA_DE_PENAL.pdf. Acesso 15.jun.15.

⁸ CONAMP – Associação Nacional dos Membros do Ministério Público. Nota Técnica disponível em: http://www.conamp.org.br/images/notas-tecnicas/NT_02_PEC_171_Maioridade_Penal.pdf. Acesso: 15.jun.15.



*crimes e garantir a segurança da população também por meio da ressocialização*⁹.

Ainda, a **Associação de Juízes para a Democracia – AJD**¹⁰ já se manifestou contrariamente à redução da maioria penal. Para esta entidade, a medida teria como consequências: a) a transformação do adolescente em “**bode expiatório**”, responsabilizando-o pelo clima de violência e insegurança social; b) a criação de uma “**cortina de fumaça**”, impedindo a opinião pública de conhecer as reais causas da violência (tais como diminuição de direitos trabalhistas, o excessivo apelo ao consumo, o fracasso de mecanismos de controle social, dentre outras) e, por fim; c) a desqualificação do Estatuto da Criança e do Adolescente, como instrumento jurídico apto a regular os direitos destes sujeitos de direitos.

Por fim, o **Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA**, reafirmando a importância de abordagem sistêmica do problema da violência no País, reforçou, em nota técnica, a necessidade do Estado, da sociedade, da comunidade e da família de assumirem seu dever e responsabilidade pela promoção e proteção das crianças e adolescentes, como forma, inclusive, de prevenir o incremento dos problemas sociais existentes¹¹.

Vê-se, portanto, como estas e outras inúmeras entidades, representando sólidos interesses da sociedade brasileira, opõem-se veementemente à redução da maioria penal, seja por sua flagrante

⁹ Agência Brasil – EBC. *Associação de magistrados condena PEC que propõe a redução da maioria penal*. Disponível em: <http://www.ebc.com.br/cidadania/2015/04/associacao-de-magistrados-condena-pec-que-propoe-reducao-da-maioridade-penal>. Acesso 15.jun.15.

¹⁰ AJD – Associação Juízes para a Democracia. Manifesto contra a redução da maioria penal: <http://www.crianca.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=335>. Acesso 15.jun.15.

¹¹ BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Nota técnica sobre redução da maioria penal: <http://www.crianca.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=1414>. Acesso 15.jun.15.



inconstitucionalidade, seja pelos maléficos efeitos em potencial, que passamos, sucintamente, a descrever.

3. DAS RAZÕES PELA REJEIÇÃO DAS PROPOSIÇÕES

Feitas as considerações acerca da inconstitucionalidade das propostas de redução da maioria penal, bem como o levantamento dos posicionamentos institucionais supramencionados, passamos à análise das razões pelas quais somos, no mérito, pela rejeição de todas as proposições em comento.

3.1. FORMAÇÃO PSICOSSOCIAL DOS ADOLESCENTES

Segundo o **Censo Demográfico** realizado, em 2010, pelo **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE**, o Brasil conta com **24.033.747 adolescentes** (12,6% da população total).

Para a psicologia comportamental¹², a adolescência é uma fase muito complexa na vida de todos: momento de descobertas do corpo e dos próprios valores, de questionamentos e insatisfações, de incompreensão para consigo mesmo e de receios quanto às expectativas alheias. É também a fase em que o indivíduo tenta desapegar-se do passado (em que rejeita a infância ou ser confundido com ela), sem saber ao certo sobre sua condição futura e onde deseja chegar.

É, portanto, momento de amadurecimento e de consolidação dos desejos e de tentativas de construções vindouras em sua vida. O adolescente

¹² ALVES, Sirlei Fátima Tavares. *Efeitos da internação sobre a psicodinâmica de adolescentes autores de ato infracional*. São Paulo: Método, 2005. Monografia IBCCrim n. 36.



passa por desequilíbrios e instabilidades constantes, muito embora imprescindíveis para a formação de seu caráter.

Por ser a adolescência marcada por oscilações na autoavaliação individual, é também o período em que ocorrem grandes dificuldades de relacionamento, dada a insegurança do adolescente quanto à própria imagem, levando-o à extrema timidez ou à prática de ações exageradas, conduzindo, não raro, segundo o psicanalista alemão Erik Erikson¹³, à formação de uma identidade conflitiva.

O desenvolvimento da personalidade do adolescente sofre influências externas constantes, em que, por um jogo de identificação ou contraposição, reúne os signos que recebe das interações travadas e constrói o mundo simbólico e cognitivo no qual deseja ver-se inserido ou excluído.

Por esta razão, a ausência de políticas públicas e de outras medidas de caráter familiar, social e comunitário influencia, de modo negativo, sua plena formação, já que as privações sofridas dificultam o desenvolvimento de seu raciocínio e da consciência quanto à realidade que o circunda e que dele dependerá no futuro.

Retarda-se o seu completo amadurecimento, abrindo espaço para que outras significações, geralmente reprováveis pelo corpo social, tenham primazia na sua identidade, fazendo o adolescente assumir como legítimos comportamentos rejeitados pela sociedade – sociedade na qual não se vê inserido.

A psicanálise, porém, ao abordar o fenômeno de delinquência juvenil, afasta a ideia de que esta adviria unicamente da pobreza, pois considera o ser humano um sujeito de desejos. Logo, a abordagem para compreensão de atos de transgressão deveria ser precedida sempre de uma

¹³ ERIKSON, Erik. *Identidade: juventude e crise*. Rio de Janeiro: Zahar, 1976, p. 132.



análise individual do autor, pois o que varia é o modo como cada um lida com esses desejos, justifica-os e tenta controlá-los¹⁴.

É certo também que, para a psicologia, a adolescência não se apresenta como um dado natural, isto é, não pode ser ontologicamente definida, mas é uma realidade construída social e culturalmente.

Neste sentido, Ana Mercês Bahia Bock¹⁵ compreende a adolescência como uma construção sócio-histórica, e não como um período natural (ou genético) da espécie humana. Não é a adolescência um período biológico de igual peso para todos os indivíduos, em todas as épocas, pois se nós a entendermos deste modo, ignoraremos as múltiplas transformações individuais de cada ser humano ao longo do tempo.

Duas, pois, as observações necessárias: primeiramente, não é possível nivelar as experiências de todos os adolescentes, sem considerarmos sua variabilidade individual e o contexto sócio-histórico e cultural de sua formação. Em segundo lugar, a adolescência com as feições de hoje é fruto da sociedade pós-moderna em que vivemos, marcada por antagonismos sociais e econômicos que desigualam os indivíduos. Esta configuração social reflete-se, inegavelmente, na personalidade dos nossos adolescentes, e faz ressaltar seus aspectos negativos quando estes se encontram em situação de vulnerabilidade socioeconômica ou de exclusão.

Deste modo, os quadros de violência praticada por adolescentes e jovens é também reflexo da violência institucional a que estão submetidos, compreendida esta como a violação pelo Poder Público dos direitos de índole fundamental aplicados às crianças, aos adolescentes e aos jovens, conforme orientação constitucional e infralegal.

¹⁴ ALVES, Sirlei Fátima Tavares. *Efeitos da internação sobre a psicodinâmica de adolescentes autores de ato infracional*. São Paulo: Método, 2005. Monografia IBCCrim n. 36.

¹⁵ BOCK, Ana Mercês Bahia. A perspectiva sócio-histórica de Leontiev e a crítica à Naturalização da formação do ser humano: a adolescência em questão. *Caderno CEDES*, v. 24, n. 62, Campinas, 2004.



A ausência ou a ineficiência de políticas públicas direcionadas, que promovam direitos sociais básicos para estes sujeitos de direitos, torna moroso o processo de pleno desenvolvimento de suas potencialidades, bem como do aprimoramento dos valores sociais e culturais apreendidos, dificultando-se, assim, a redução e total abandono da prática de atos de violência.

Ademais, como informa o **Conselho Federal de Psicologia – CFP**, a reversão de comportamento desviado depende de ações educativas, profissionais e de envolvimento familiar. A tese do ser humano em desenvolvimento impõe a correlação entre as práticas parentais e a manifestação ou não de condutas antissociais¹⁶.

Todas as proposições em comento, ao invés de buscarem a superação dessas deficiências externas que maculam a formação da personalidade individual dos adolescentes brasileiros (por vezes em situação de vulnerabilidade extrema), agudizam-nas, permitindo que aqueles que se encontram em conflito com a lei sejam responsabilizados criminalmente sem que se lhes concedam alternativas de mudança e de tomada de consciência.

Tais propostas não apenas contrariam preceito constitucional que garante à infância e à adolescência a absoluta prioridade de direitos fundamentais, como a rechaçam, na medida em que elegem a punição (e não a proteção integral) como a tática política a ser adotada para o tratamento dos adolescentes em conflito com a lei.

Em outras palavras, desiste-se dos nossos adolescentes, sob o falacioso argumento de que a maximização do sistema penal reduzirá os malefícios causados ao bem estar da sociedade, tornando-a mais segura e instaurando um regime de justiça esperado por todos, desconhecendo que tal medida apenas causará efeitos contrários aos esperados.

¹⁶ CFP – Conselho Federal de Psicologia. Disponível em: <http://site.cfp.org.br/maioridade-penal-o-que-a-psicologia-tem-a-dizer/>. Acesso 15.jun.15.



3.2. PUNITIVISMO *VERSUS* INCLUSÃO SOCIAL

Empreendendo o estudo¹⁷ do vertiginoso crescimento de crimes na sociedade norte-americana, em fins do século XX, **Loïc Wacquant** reconheceu três posturas adotadas pelo Estado ante a prática de condutas desviadas.

A primeira delas consiste na sua **socialização**, isto é, em atuar sobre as estruturas e mecanismos coletivos que produzem e reproduzem tais comportamentos. Agir sobre as causas, portanto, pretendendo interromper o seu ciclo até que se atinja o quadro desejado.

A segunda postura é a **medicalização**, ou seja, a adoção pelo Estado de estratégias intervencionistas sobre o indivíduo, considerado, sob este viés, portador de algum transtorno ou deficiência, por meio da busca de processos de cura e tratamento medicamentosos.

A terceira via eleita pelo Estado (e a mais adotada, segundo o autor, na hegemonia do pensamento neoliberal) é a **penalização** dessas condutas: não se busca compreender as causas externas ou internas do comportamento desviado, mas repreendê-lo tão somente.

Das três posturas adotadas pelo Estado, a penalização é, em geral, a mais utilizada, considerando sua pretensa economicidade, bem como o simbolismo de efetivo combate à criminalidade. Esta via, porém, constitui-se em **técnica de invisibilização dos problemas sociais** subjacentes e torna-se, por vezes, a fonte de onde provêm muitos outros, dada a instauração de um regime de desigualdades que não são combatidas por medidas socializadoras.

¹⁷ WACQUANT, Loïc. *Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos – A onda punitiva*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2007.



A maximização do sistema penal visa a atender aos anseios de redução ou término da sensação de insegurança social – o que se reflete na proliferação de leis penais e de proposições requerendo o aumento de penas, sem conhecimento efetivo sobre as causas da prática de crimes. Mas seu potencial de solucionar o fenômeno criminal é desmentido pela realidade vivida, em que mesmo o aumento do número de presos no sistema carcerário não representou uma queda da criminalidade, mas o contrário, dado que a exclusão social tornou-se ainda maior.

As propostas de redução da maioria penal ingressam nesta seara.

A **falsa percepção de impunidade** de adolescentes infratores e o **desconhecimento** sobre quantos são os envolvidos com condutas delituosas (e quais são estas condutas) servem como **premissas equivocadas** que redundam em perigoso silogismo: anuncia-se à sociedade que nossos adolescentes são criminosos incorrigíveis, que a violência social deles decorre e que, portanto, a solução encontra-se na sua punição mais severa.

Ignoram-se a existência e aplicação das medidas socioeducativas em nosso País. O **Estatuto da Criança e do Adolescente**¹⁸ e o **Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – Sinase**¹⁹, por exemplo, são instrumentos legais em vigor, responsáveis pelo tratamento de adolescentes em conflito com a lei e que promovem a sua responsabilização quanto às consequências lesivas do ato infracional. Visam promover a integração social do adolescente, garantindo-se seus direitos individuais e sociais, por meio da criação de plano de atendimento individualizado. Coadunam-se aos ideais de socialização dos adolescentes, compreendendo suas circunstâncias socioeconômicas e culturais para melhor readaptação ao convívio social – o

¹⁸ BRASIL. Estatuto da Criança e do Adolescente. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.

¹⁹ BRASIL. Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – Sinase. Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012.



que não exclui a possibilidade (e o dever) de se proceder ao seu **contínuo aperfeiçoamento**, para obtenção de plena eficiência destas medidas.

Embora o **ECA** tenha **vinte e cinco anos de vigência**, é importante destacar a permanência dos efeitos deletérios do antigo **Código de Menores** (Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979) na maioria das regiões do País, o que dificulta sobremaneira a implementação dos objetivos do estatuto.

Não se sustenta, portanto, o argumento segundo o qual não há responsabilização pelos seus atos e que os adolescentes são os principais agentes da vitimização da sociedade brasileira.

Na verdade, segundo dados da **UNICEF**²⁰, em nosso País os adolescentes são hoje mais vítimas do que autores de violência. Dos cerca de **21 milhões de adolescentes** brasileiros, **apenas 0,013% cometeu atos contra a vida**, enquanto que **o Brasil é o segundo país no mundo em número absoluto de homicídios de adolescentes**, atrás somente da Nigéria; **36,5% das causas de morte**, por fatores externos, de adolescentes no País, são ocasionadas por homicídios, sendo que para a **população total** este número equivale a **4,8%**.

Mais de 33 mil brasileiros entre 12 e 18 anos foram assassinados entre 2006 e 2012 – a grande maioria composta por negros e adolescentes de periferias urbanas. Além disso, os atos infracionais praticados por adolescentes **não chegam a 10% do total de crimes praticados** e a grande maioria (cerca de 75%) são contra o patrimônio²¹.

Violenta realidade, porém, marca a juventude brasileira. Dados de 2013 do **Relatório do Disque 100**, da **Ouvidoria da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República**, reforçam o cenário de intensa

²⁰ Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF. *UNICEF é contra a redução da maioria penal*. Nota técnica disponível em: http://www.unicef.org/brazil/pt/media_29163.htm. Acesso 15.jun.15.

²¹ Estudos do Núcleo de Estudos da Violência (NEV) e do Instituto Latino Americano das Nações Unidas para a Prevenção do Delito e o Tratamento do Delinquent (ILANUD).



vulnerabilidade social de crianças e adolescentes. Foram realizados **124.079 atendimentos** pelo Disque 100 (Módulo Criança e Adolescente), constatando-se que a maior parte das violações refere-se à negligência (73,47% do total de denúncias), seguida de violência psicológica (50,40%), da violência física (42,63%), da violência sexual (25,71%) e da exploração do trabalho infantil (8,01%)²².

Dados do **Sistema Integrado de Informação Penitenciária (Infopen)**, do Ministério da Justiça, demonstram que, atualmente, os jovens representam **54,8% da população carcerária brasileira**.

A vitimização da população juvenil torna-se ainda maior quando consideramos os dados fornecidos pela **Anistia Internacional**²³, que apontou que, em 2012, cerca de **56 mil** pessoas foram assassinadas no Brasil e, destas, **30 mil** eram jovens entre 15 e 29 anos de idade.

A grande maioria das vítimas era composta por negros (**77%** deles), o que demonstra, simultaneamente, as consequências deletérias do racismo e a falibilidade do Estado na adoção de estratégias eficientes de combate aos altos índices de mortalidade dessa população.

Mas, acima de tudo, demonstram que a redução da maioria penal tem destinatários certos: os adolescentes negros e pobres no Brasil.

Segundo relatório da **Secretaria Nacional da Juventude**, da Presidência da República (denominado “**Índice de Vulnerabilidade Juvenil à Violência e Desigualdade Racial – 2014**”)²⁴, elaborado em parceria com o

²² Dados disponíveis pela Fundação Abrinq, em nota contra a redução da maioria penal: http://sistemas.fundabring.org.br/biblioteca/acervo/PublicacoesAdvocacy/NotaTecnica2015_WEB.pdf. Acesso 15.jun.15.

²³ Anistia Internacional no Brasil. *Campanha Jovem Negro Vivo*. Dados disponíveis em: <https://anistia.org.br/campanhas/jovemnegrovivo/>. Acesso 15.jun.15.

²⁴ BRASIL. Secretaria Nacional da Juventude da Presidência da República. *Índice de vulnerabilidade juvenil à violência e desigualdade racial – 2014*. Disponível em: http://juventude.gov.br/articles/participatorio/0009/8355/Indice_vulnerabilidade_WEB_Escura.pdf. Acesso 15.jun.15.



Fórum Brasileiro de Segurança Pública, o Ministério da Justiça e a UNESCO, jovens negros têm 2,5 vezes mais chances de serem assassinados no País do que jovens brancos. Além disso, em 2013, os jovens negros foram 18,4% vezes mais encarcerados do que os jovens brancos, segundo a **8ª Edição do Anuário Brasileiro de Segurança Pública**.

3.3. SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA NO BRASIL

Segundo o **Mapa do Encarceramento: os jovens do Brasil**²⁵, lançado este ano pela Secretaria-Geral da Presidência da República e pela Secretaria Nacional de Juventude, nosso País ocupa o 4º lugar no *ranking* internacional de população carcerária, referendando dados do *Internacional Centre for Prison Studies*, organização londrina que acompanha os números de encarceramento em todo o mundo.

A redução da maioria penal representaria o colapso desse sistema, não apenas pela elevação do número de presos, mas, principalmente, pela decretação de falência dos objetivos socializadores almejados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

É notória a falência dos ideais de ressocialização do sistema carcerário brasileiro, no mais das vezes, ambiente criminógeno e estigmatizante de sua população, como assim o reconhece a doutrina penal majoritária. A inconveniência da prisão de adolescentes torna-se ainda mais evidente quando relembramos sua fase peculiar de formação da personalidade, o que contraria os anseios de redução da criminalidade.

Basta mencionarmos as elevadas taxas de reincidência, estimadas em 70% dos casos. Não há recuperação possível em ambiente

²⁵ BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República e Secretaria Nacional da Juventude. *Mapa do encarceramento: os jovens do Brasil*. Brasília: Presidência da República, 2015. Disponível em: http://www.pnud.org.br/arquivos/encarceramento_WEB.pdf. Acesso 15.jun.15.



degradante, excludente e opressor, principalmente para indivíduos cuja identidade não está plenamente formada. Não foi por outro motivo que o constituinte optou por protegê-los, evitando que a criminalidade se tornasse uma opção incontestante de nossos adolescentes.

3.4. EFEITOS REFLEXOS DA REDUÇÃO DA MAIORIDADE PENAL

A definição da idade de dezoito anos para fins de imputação penal tem fundamentação político-criminal em diversos princípios, acolhidos pela Constituição Federal e, em especial, por tratados internacionais de direitos humanos que reconhecem a condição de formação da personalidade dos adolescentes.

Dois, porém, são os principais nortes que amparam a eleição desta idade para a configuração da capacidade de imputação.

O primeiro deles é o **princípio da condição peculiar de pessoa em desenvolvimento**, com relevo, dentre outros tratados, na **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948, e na **Convenção sobre os Direitos da Criança**, de 1989.

O segundo é o **princípio do interesse superior do adolescente**, segundo o qual, compreendidas as peculiaridades inerentes à adolescência e eventual contexto de sua vulnerabilidade, aposta-se na autotransformação individual, com o reconhecimento de direitos especiais.

Desta sorte, a manutenção da idade de 18 anos para aferição da capacidade de imputação penal, como parâmetro de política criminal, tem, não apenas, alicerces legais e supralegais sólidos, como constitui-se, atualmente, em garantia de funcionamento de todo o sistema de justiça desenvolvido a partir de então.



Basta mencionarmos a possibilidade de ocorrência de efeitos reflexos consolidados a partir desta alteração sugerida pelas proposições para verificarmos as graves lesões em potencial.

A determinação de imputabilidade penal aos menores de dezoito anos (independentemente da idade estipulada), poderia sugerir ao legislador, presente e futuro, bem como aos magistrados em seu trabalho de exegese do texto constitucional, que uma série de condutas amparadas pela lei ordinária demandariam idêntica alteração.

Por exemplo: poder-se-ia argumentar que a imputabilidade penal a partir dos 16 anos demandaria a redefinição da capacidade civil de exercer direitos e deveres, nos termos dos artigos 3º a 5º do Código Civil. Poder-se-ia argumentar que a redução da maioridade penal caracterizaria *abolitio criminis*, a menos em nível jurisprudencial, do estupro de vulneráveis (artigo 217-A, do Código Penal).

Por todas estas razões é que afirmamos, categoricamente, que a redução da maioridade penal é evidente retrocesso contra o qual devemos nos opor.

Não podemos desistir dos ideais de socialização de nossos adolescentes, acreditando na simplista solução de retribuição penal de suas condutas em benefício da segurança pública. Antes de criminalizarmos a adolescência, é preciso que consolidemos seus direitos peculiares – única saída efetiva para a promoção da justiça e paz sociais.

4. CONCLUSÕES

Por todo o exposto, votamos, no **mérito**, pela **rejeição da Proposta de Emenda à Constituição nº 171, de 1993 e todas as apensadas**; pela rejeição das **Emendas nº 1, 2 e 3, de 2015 e do**



CÂMARA DOS DEPUTADOS
GABINETE DO DEPUTADO ALESSANDRO MOLON – PT/RJ

Substitutivo, apresentados nesta Comissão Especial, ressaltando a flagrante inconstitucionalidade formal e material de todas elas.

Sala de Sessões, de de 2015.

ALESSANDRO MOLON

Deputado Federal – PT/RJ