

COMISSÃO ESPECIAL DA PEC 171/1993 – MAIORIDADE PENAL

PROJETO DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 171, DE 1993.

“Altera a redação do art. 228 da Constituição Federal (imputabilidade penal do maior de dezesseis anos).”

AUTOR: Benedito Domingos

RELATOR: Deputado Laerte Bessa

VOTO EM SEPARADO (Da Sra. Maria do Rosário)

I – RELATÓRIO

O Projeto de Emenda à Constituição em destaque altera a redação do art. 228 da Constituição Federal estabelecendo a imputabilidade penal dos maiores de dezesseis anos.

Justificando a iniciativa legislativa, o autor assevera:

“A conceituação da inimputabilidade penal, no direito brasileiro, tem como fundamento básico a presunção legal de menoridade, e seus efeitos, na fixação da capacidade para entendimento do ato delituoso.”

O Projeto já foi admitido pela Comissão de Constituição e Justiça, no entanto o parecer do relator, Deputado Luiz Couto, foi pela rejeição

por inconstitucionalidade, em função de ofensa a cláusula pétrea prevista no art. 60, § 4º, IV, da Constituição Federal, bem como por violar o princípio da dignidade da pessoa humana, insculpido no art. 1º, III, também da Carta Política e, ainda, por ir de encontro ao que preceitua as normas das Convenções Internacionais, em que o Brasil é signatário.

II – VOTO

O objetivo deste voto em separado é manifestar um firme posicionamento em sentido contrário ao Relatório apresentado nesta Comissão. É lamentável que uma proposição de tal envergadura não tenha sequer completado o número de sessões possíveis regimentalmente para o debate da matéria, e que tantos especialistas tenham tido seus nomes aprovados em requerimentos para serem ouvidos sem que essas audiências tenham acontecido.

Reafirmo o que, em momentos variados, já tive oportunidade de destacar: participo do mesmo sentimento de cada brasileiro e brasileira que avalia ser necessário ao nosso país definir novos rumos capazes de enfrentarem a violência que nos transforma em uma nação que sofre com altos índices de homicídio. Nos somamos ao desejo legítimo da sociedade brasileira da redução dos índices de violência, sobretudo a superação do alto número de mortes derivados de assassinatos que atinge cerca de 52 mil brasileiros a cada ano.

São totalmente enganosos os argumentos dos que sustentam a Proposta de Emenda Constitucional 171/1993, prometendo que com sua aprovação teremos a redução da violência. Contestamos essa presunção com experiências internacionais conhecidas a partir do diálogo com o UNICEF e com outras organizações, assim como com dados recentes e abalizados sobre a situação dos adolescentes acusados de ato infracional.

Tais dados provêm dos processos a que cada adolescente foi submetido e se referem ao apresentado no estudo *“Panorama Nacional: a execução de medidas socioeducativas de internação do Programa Justiça ao Jovem do Conselho Nacional de Justiça”*. Neste ponto, vale ainda trazer nas próprias palavras do CNJ o porquê a pesquisa se justifica e o modo como foi realizada:

Assim, com o intuito de analisar a execução das medidas socioeducativas, o Conselho Nacional de Justiça realizou investigação social com a intenção de traçar panorama da situação dos adolescentes em conflito com a lei no Brasil, buscando conhecer o perfil social destes, dos processos de execução de medida em tramitação e as condições de atendimento deles nas estruturas de internação. Este trabalho, sem precedentes no âmbito da pesquisa empírica sobre o sistema de Justiça Infantojuvenil, pela sua abrangência geográfica e institucional, expressa a importância das atividades desempenhadas pelo Conselho Nacional de Justiça de contribuir para a efetividade de direitos e garantias de crianças e adolescentes socialmente vulneráveis no Brasil. A partir da realização de diagnósticos sobre a execução das medidas socioeducativas, pode-se desenvolver políticas bem orientadas de melhoramento do sistema de Justiça. A pesquisa foi realizada por uma equipe multidisciplinar que visitou, de julho de 2010 a outubro de 2011, os 320 estabelecimentos de internação existentes no Brasil, a fim de analisar as condições de internação a que os 17.502 adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de restrição de liberdade estão sujeitos. Os dados relativos aos estabelecimentos foram registrados por meio de preenchimento de questionários de múltipla escolha. Durante estas visitas, a equipe entrevistou 1.898 adolescentes internos, utilizando questionário específico como instrumento de pesquisa. Além disso, servidores de cartórios judiciais coletaram dados de 14.613 processos judiciais de execução de medidas socioeducativas de restrição de liberdade em tramitação nos 26 estados da Federação e no Distrito Federal.¹

O debate sobre a PEC 171/93 não considera, muitas vezes, esses dados oficiais. Pelo contrário, tanto a justificativa da proposta apresentada há mais de 20 anos quanto o pronunciamento do Relator se lastreiam na falsa presunção de que os adolescentes são os maiores responsáveis pela violência. Na justificativa do projeto o autor argumenta que: *“o noticiário da imprensa diariamente publica que a maioria dos crimes de assalto, de roubo, de estupro, de assassinato e de latrocínio, são praticados por menores de dezoito anos, quase sempre, aliciados por adultos.”* Tal percepção também encontra-se como argumento do relator nesta Comissão.

¹ http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/panorama_nacional_doj_web.pdf

A afirmação merece nossa atenção em dois pontos. Quando tratamos do aliciamento de adolescentes para o crime por adultos, devemos ter em mente que a redução não diminuirá esse problema, que será enfrentado a partir da criação de medidas que desencorajem os adultos a praticarem tal ato. A mera redução da idade penal apenas acarretará que esses adultos procurem adolescentes ainda mais novos, e, portanto, com menor capacidade de discernimento e maior tendência a serem persuadidos. Ou seja, neste ponto não só estaríamos jogando adolescentes ainda mais jovens nas mãos de criminosos como poderíamos inclusive estar aumentando o número de adolescentes participantes de crimes. Se a presunção é que adultos aliciam adolescentes, punamos os adultos e não desistamos dos nossos adolescentes.

Mas há ainda outro ponto muito importante a ser destacado: a percepção de que a maioria dos crimes de assalto, de roubo, de estupro, de assassinato e de latrocínio são praticados por menores de dezoito anos, não encontra respaldo na realidade. As notícias veiculadas são justamente aquelas de ações que causam maior repulsa social e talvez por isso a imprensa se movimente tanto quando há a participação de adolescentes em determinados crimes.

No entanto, de acordo com levantamento do Programa Justiça ao Jovem vinculado ao Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário do Conselho Nacional de Justiça, o Brasil possuía, entre julho de 2010 e outubro de 2011, 17.502 internos, distribuídos pelos 320 estabelecimentos de execução de medida socioeducativa existentes no país. Num país de mais de 20 milhões de adolescentes podemos sem medo afirmar que a maioria dos adolescentes brasileiros jamais cometeu um ato infracional!

O Conselho Nacional de Justiça analisou os dados dos processos judiciais contra os adolescentes e a partir deles mapeou os principais atos infracionais cometidos. Dos menos de 18 mil casos mapeados, 78% correspondiam a crimes contra o patrimônio e tráfico de drogas e 18% a crimes contra a pessoa, ou seja, crimes contra a vida.

Jamais qualquer parlamentar, notadamente parlamentares defensores de direitos humanos, poderia ignorar a vital importância da preservação da vida humana. O que estamos a afirmar é que a percepção da violência que gera o clamor pela redução parte de premissas falsas. Como se nossos adolescentes fossem os maiores culpados do crime e da violência e isto não é verdade. O que estamos a afirmar é que queremos uma solução para a violência, como todo e qualquer brasileiro deseja, e empenhamos nosso mandato em defesa de propostas que tratem com seriedade do tema, porém temos plena convicção, calcada em dados sérios e confiáveis, de que a redução não é a solução.

Reiteramos também que não é promovendo uma medida inconstitucional, que como defendemos oportunamente na Comissão de Constituição e Justiça, fere uma cláusula pétrea de nossa Constituição, que iremos trazer solução para este problema. Nunca é demais lembrar que o artigo 60, § 4º, inciso IV determina que não pode ser sequer objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir direitos e garantias individuais e a PEC 171/93 atinge diretamente os direitos individuais de todos os adolescentes brasileiros entre 16 e 18 anos. Além da expressa proibição desse dispositivo constitucional, o Brasil está vinculado a idade penal de 18 anos por inúmeros Tratados Internacionais dos quais é signatário:

Quadro1: A maioria penal nos tratados internacionais assinados pelo Brasil

TRATADOS INTERNACIONAIS	
Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça Juvenil (Regras de Pequim, 1959):	Estabelece cautela quanto à fixação da maioria penal, levando em conta o princípio da proporcionalidade e o objetivo de proteger crianças e adolescentes.
Convenção sobre os Direitos da Criança (ONU, 1989):	Estabelece os 18 anos como marco de idade penal e coloca que nenhum de seus signatários poderá tornar suas normas internas mais gravosas do que as que estão dispostas na aludida Convenção
Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança (ratificada internamente pelo Decreto 99.710/90):	Estabelece que criança é o sujeito que se encontra até os 18 anos de idade e necessita de atendimento especializado
Princípios Orientadores de Riad (ONU, 1990):	Torna inviável a elaboração de legislação conflitante com os tais instrumentos de proteção.
Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais:	Afirma constantemente a progressividade das medidas tomadas, trata-se de um princípio ou cláusula de proibição/vedação do retrocesso social ou da evolução reacionária.
Convenção Americana dos Direitos Humanos:	Estabelece a progressividade na implementação dos direitos do Pacto e cria, como consequência, o princípio ou cláusula da proibição do retrocesso social ou da evolução reacionária.

Fonte: IPEA²

A pesquisa do CNJ, já citada, é esclarecedora em muitos pontos. O principal deles é que nossos adolescentes precisam de nós, precisam do Estado brasileiro. A Constituição estabelece como dever da família, da sociedade e do Estado a proteção integral e prioritária dos adolescentes. O CNJ no citado estudo nos aponta dados alarmantes que dão conta de que 75% dos adolescentes internados faziam, à época do cometimento do ato infracional, uso de drogas ilícitas. Além disso, o perfil dos adolescentes indicaria defasagem escolar e problemas familiares.

Como legisladores que desejamos pôr um fim ao problema da violência, precisamos, portanto, discutir normas e políticas eficazes. A sociedade clama por soluções eficazes e não respostas prontas. Vamos discutir com seriedade a questão das drogas? A evasão escolar dos adolescentes? O fenômeno conhecido como “nêm, nem”, ou seja, adolescentes que nem estudam, nem trabalham? Vamos debater modos de apoiar as famílias da qual provém esses adolescentes para prevenir e inibir a violência?

É preciso que recorramos aos dados, e analisemos as experiências internacionais que demonstram que nos 54 países que reduziram a maioria penal não se registrou redução da violência. Cito particularmente os casos de Espanha e Alemanha que, diante do insucesso da medida, a revogaram, e dos Estados Unidos, onde a maioria dos estados permite que adolescentes com mais de 12 anos possam ser submetidos à Justiça comum, mas pesquisas locais que apontam que essas medidas têm agravado os casos de violência tem levado a reversão desta tendência. Segundo a ONG americana *Campaign for Youth Justice*, desde 2005, 29 estados americanos e a capital Washington aprovaram legislações que dificultam a sanção de punições para adolescentes como se estes fossem maiores de idade.

Dados do Ministério da Justiça (MJ) mostram que entre janeiro de 1992 e junho de 2013 o número de pessoas presas aumentou 403,5% no

² http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/150616_ntdisoc_n20

Brasil, nos transformando na quarta nação com maior população carcerária do mundo. Essa superlotação em tempo recorde não reduziu a violência, ao contrário, entre 2002 e 2012, o número total de homicídios registrados pelo Sistema de Informações de Mortalidade (SIM), do Ministério da Saúde, passou de 49.695 para 56.337, tendo entre os jovens o maior número de vítimas. Entre crianças e adolescentes os homicídios cresceram 346% entre 1980 e 2010, período durante o qual mais de 176 mil crianças e adolescentes foram mortas. Em 2010 a média foi 24 assassinatos por dia de pessoas desta faixa etária. Esses sim são os números que deveriam nos alarmar e nos mobilizar a buscar soluções.

No Brasil, os dados indicam que apesar de o Sistema Socioeducativo ainda estar distante de exercer suas funções precípuas, este tem tido mais sucesso na reinserção social do que o Penal. Enquanto no primeiro caso as taxas de reincidência são na ordem de 20%, no segundo são de 70%, portanto, a antecipação da entrada de um adolescente no sistema penal brasileiro poderia funcionar de maneira adversa à prevista, expondo os adolescentes a uma lógica perversa de reprodução da violência e à influência direta de facções do crime organizado. Do lado de fora dos muros das prisões, a redução da idade penal poderia contribuir ainda para a diminuição da idade em que meninos e meninas são recrutados pelo crime.

É preciso que esclareçamos que o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) já prevê que, a partir dos 12 anos, adolescentes infratores cumpram medidas socioeducativas por até nove anos, sendo três anos interno, três em semiliberdade e três em liberdade assistida, e que em determinados casos o ECA pode ser mais severo do que o Código Penal, como por exemplo, na privação provisória da liberdade (art. 108) à qual o adolescente se submete por até 45 dias, enquanto o limite no caso do adulto é de no máximo 10 dias.

A imposição de medidas socioeducativas ao invés de penas criminais relaciona-se justamente com a finalidade pedagógica que o sistema deve alcançar, e decorre do reconhecimento da condição peculiar de desenvolvimento na qual se encontra o adolescente, não se trata de

impunidade, mas de justiça social, de oferecer a chance para que este adolescente que cometeu um crime venha a se tornar um cidadão.

A escalada da violência no Brasil é um problema real e a alarma a todos nós, mas sua superação não se dará por meio da criminalização da pobreza e adolescência brasileira. Precisamos analisar as causas e adotar uma abordagem integral em relação ao problema. Família e Estado tem deveres compartilhados na efetivação dos direitos de crianças e adolescentes que quando garantidos cumprem o papel preventivo.

O Estado precisa prover políticas públicas de educação, tais como a ampliação do ensino integral; trabalho e emprego, por meio da qualificação da mão de obra; saúde, em especial em casos de dependência química; habitação; assistência social; cultura; e acesso à Justiça. Órgãos protetores, como o Conselho Tutelar e o Centro de Referência de Assistência Social detém papel central no cumprimento da Lei e na orientação aos familiares, contudo a família, não pode ser negligente em seus deveres, dado seu papel primordial para o desenvolvimento saudável de crianças e adolescentes, esta deve estar atenta às mudanças comportamentais e buscar apoio junto aos órgãos competentes quando identificar situação de risco pessoal ou social de seus filhos.

Envolver o Estado e a família na proteção destes adolescentes é concretizar a disposição constitucional, buscando dar uma maior chance de recuperação a esse adolescente, fortalecendo os vínculos familiares e comunitários. Temos a obrigação moral e constitucional de procurarmos os mais efetivos meios normativos de proteger os direitos de todos os adolescentes e não podemos nos afastar desta obrigação.

Considero que a promulgação da Lei nº 12.594/2012, que institui formalmente o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), representou significativa conquista no campo normativo, introduzindo a obrigatoriedade de formulação de Planos de Atendimento Socioeducativo nos três níveis de governo e de planos individuais de atendimento para cada

adolescente atendido. Precisamos colocar em prática o Plano Decenal do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), e traçar estratégias para salvar a vida dos jovens, não encarcerar os adolescentes.

Ao invés de focar em apelos midiáticos e imediatistas que não trarão as soluções para o drama que vivemos, o Parlamento deveria fiscalizar o Executivo buscando garantir o funcionamento do Sistema Socioeducativo e a implementação de políticas preventivas. Deveria cumprir sua função precípua de buscar soluções por meio do diálogo e do debate aprofundado, que deveria ter sido travado nesta Comissão que optou por realizar um processo açodado. Meu voto é pelo enfrentamento às reais causas da violência, pela garantia dos direitos das crianças e adolescentes, e contra a redução da idade penal.

Sala da Comissão, 17 de junho de 2015.

Deputada Maria do Rosário

PT/RS