



CÂMARA DOS DEPUTADOS

RECURSO N.º 277, DE 2018
(Do Sr. Subtenente Gonzaga e outros)

Recurso contra a apreciação conclusiva nas Comissões do Projeto de Lei nº 4.373 de 2016, que "Cria a Lei de Responsabilidade Político-Criminal."

DESPACHO:
PUBLIQUE-SE. SUBMETA-SE AO PLENÁRIO.

APRECIÇÃO:
Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário

PUBLICAÇÃO INICIAL
Art. 137, caput - RICD

Senhor Presidente,

Com base no art. 58, § 2º, I, da Constituição Federal, c/c os art. 58, §1º e 132, §2º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, recorreremos ao Plenário contra a apreciação conclusiva do Projeto de Lei nº 4.373/2016, que “Cria a Lei de Responsabilidade Político-Criminal”.

JUSTIFICATIVA

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania aprovou, hoje, o Projeto de Lei 4.373/16, de autoria no nobre Deputado Wadih Damous (PT-RJ), que “cria a Lei de Responsabilidade Político-Criminal”.

Tendo em vista a complexidade da matéria nele tratada e as possíveis consequências práticas da aplicação das regras ali postas, temos a convicção de que o Plenário desta Casa deve se debruçar sobre o seu texto, já que mesmo tramitando em caráter conclusivo, se transformado, em norma jurídica, terá o condão de inviabilizar qualquer mudança no Código Penal ou na Lei de Execução Penal, que, ironicamente, tem que ser, necessariamente, apreciada pelo Plenário desta Casa.

É um contrassenso que temos que corrigir. Veja. Os futuros projetos que tiverem este desiderato, ou seja, criar tipos penais, aumentar penas ou tornar mais rigorosa a execução de penas, terão que indicar, na sua justificativa, a origem do dinheiro a ser usado para suprir as despesas decorrentes da alteração legislativa proposta, a partir do número estimado de novos processos de conhecimento e de execução no Poder Judiciário, do número de vagas necessárias no sistema prisional e nas implicações que a criminalização e os aumentos de pena provocarão na vida coletiva, dentre outras exigências.

Tanto o autor da proposta e seu Relator, na CCJC, Deputado Rodrigo Pacheco (PMDB-MG), justificaram a proposta com o mesmo raciocínio no sentido de que “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”, e que “o Brasil, após a democratização, criminalizou mais que o dobro em praticamente metade do tempo, em comparação com o período da ditadura militar” (...) “Diante de um número tão elevado de leis criminalizadoras, comparado aos índices de violência no País, questiona-se a eficácia do uso desmedido do Direito Penal para a finalidade propalada. É necessário, portanto, trazer um freio racional ao punitivismo para qualificar e munir os debates legislativos com dados e análises dos seus impactos”.¹

Ou seja, apesar do raciocínio ser válido, não podemos a partir dele,

¹ <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/DIREITO-E-JUSTICA/550777-CAMARA-APROVA-PROPOSTA-QUE-EXIGE-ESTUDO-PREVIO-SOBRE-IMPACTO-DE-MUDANCAS-NA-LEGISLACAO-PENAL.html>

simplesmente, abdicar da atribuição basilar de um Parlamento, qual seja, legislar.

Pelos motivos expostos, há a necessidade da matéria ser debatida em Plenário, razão pela qual apresentamos o presente recurso.

Sala das Sessões, em 13 de dezembro de 2017.

Deputado Subtenente Gonzaga-PDT/MG



CONFERÊNCIA DE ASSINATURAS (55ª Legislatura 2015-2019)

Página: 1 de 3

Proposição: REC 0277/18
Autor da Proposição: SUBTENENTE GONZAGA E OUTROS
Data de Apresentação: 06/02/2018
Ementa: Recurso contra a apreciação conclusiva nas Comissões do Projeto de Lei nº 4.373 de 2016, que "Cria a Lei de Responsabilidade Político-Criminal."
Possui Assinaturas Suficientes: SIM

Totais de Assinaturas:

Confirmadas	073
Não Conferem	001
Fora do Exercício	000
Repetidas	007
Illegíveis	001
Retiradas	000
Total	082

Confirmadas

1	ABEL MESQUITA JR.	DEM	RR
2	AFONSO MOTTA	PDT	RS
3	ALAN RICK	DEM	AC
4	ALBERTO FRAGA	DEM	DF
5	ALEXANDRE VALLE	PR	RJ
6	ALFREDO KAEFER	PSL	PR
7	ANDRÉ ABDON	PP	AP
8	ANDRÉ FIGUEIREDO	PDT	CE
9	ANTONIO BULHÕES	PRB	SP
10	ASSIS DO COUTO	PDT	PR
11	BEBETO	PSB	BA
12	BENITO GAMA	PTB	BA
13	BILAC PINTO	PR	MG
14	CABO DACIOLO	AVANTE	RJ
15	CÉLIO SILVEIRA	PSDB	GO
16	CELSO MALDANER	PMDB	SC
17	CELSO PANSERA	PMDB	RJ
18	CÉSAR HALUM	PRB	TO
19	CHICO LOPES	PCdoB	CE
20	COVATTI FILHO	PP	RS
21	DELEGADO EDSON MOREIRA	PR	MG
22	DEOCLIDES MACEDO	PDT	MA
23	DR. JORGE SILVA	PHS	ES

24	DR. SINVAL MALHEIROS	PODE	SP
25	EFRAIM FILHO	DEM	PB
26	EVAIR VIEIRA DE MELO	PV	ES
27	EZEQUIEL FONSECA	PP	MT
28	FÁBIO MITIDIERI	PSD	SE
29	FABIO REIS	PMDB	SE
30	FÁBIO SOUSA	PSDB	GO
31	FAUSTO PINATO	PP	SP
32	FÉLIX MENDONÇA JÚNIOR	PDT	BA
33	FLÁVIA MORAIS	PDT	GO
34	FRANKLIN	PP	MG
35	GONZAGA PATRIOTA	PSB	PE
36	HEITOR SCHUCH	PSB	RS
37	HÉLIO LEITE	DEM	PA
38	HUGO MOTTA	PMDB	PB
39	JEFFERSON CAMPOS	PSD	SP
40	JOÃO CAMPOS	PRB	GO
41	JOÃO DERLY	REDE	RS
42	JUNIOR MARRECA	PEN	MA
43	LELO COIMBRA	PMDB	ES
44	LEÔNIDAS CRISTINO	PDT	CE
45	LINCOLN PORTELA	PRB	MG
46	LUANA COSTA	PSB	MA
47	LUIS TIBÉ	AVANTE	MG
48	LUIZ CARLOS RAMOS	PODE	RJ
49	MAGDA MOFATTO	PR	GO
50	MAJOR OLIMPIO	SD	SP
51	MARCELO CASTRO	PMDB	PI
52	MARCELO DELAROLI	PR	RJ
53	MÁRCIO MARINHO	PRB	BA
54	MISAEEL VARELLA	DEM	MG
55	OSMAR SERRAGLIO	PMDB	PR
56	PAULO FEIJÓ	PR	RJ
57	RAIMUNDO GOMES DE MATOS	PSDB	CE
58	ROBERTO GÓES	PDT	AP
59	RONALDO FONSECA	PROS	DF
60	RONALDO LESSA	PDT	AL
61	RUBENS BUENO	PPS	PR
62	SÉRGIO MORAES	PTB	RS
63	SERGIO VIDIGAL	PDT	ES
64	SEVERINO NINHO	PSB	PE
65	SILAS FREIRE	PODE	PI
66	SÓSTENES CAVALCANTE	DEM	RJ
67	SUBTENENTE GONZAGA	PDT	MG
68	TIRIRICA	PR	SP
69	VICENTE CANDIDO	PT	SP
70	VINICIUS CARVALHO	PRB	SP
71	WELLINGTON ROBERTO	PR	PB
72	WOLNEY QUEIROZ	PDT	PE

73 ZÉ GERALDO

PT

PA



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI N.º 4.373-B, DE 2016 (Dos Srs. Wadih Damous e Chico Alencar)

Cria a Lei de Responsabilidade Político-Criminal; tendo parecer: da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, pela aprovação (relator: DEP. ORLANDO SILVA); e da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação (relator: DEP. RODRIGO PACHECO).

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:
TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO E
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (MÉRITO E ART. 54,
RICD)

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

SUMÁRIO

I - Projeto inicial

II - Na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público:

- Parecer do relator
- Parecer da Comissão

III - Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania:

- Parecer do relator
- Parecer da Comissão

O Congresso Nacional decreta:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I – do Poder Judiciário;

- II – da Ordem dos Advogados do Brasil;
- III- do Ministério Público;
- IV – da Defensoria Pública;
- V – do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária;
- VI – do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada;
- VII – da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES;

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

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

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

JUSTIFICAÇÃO

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

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

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

Segundo esse estudo, há no Brasil, atualmente, 1.688 hipóteses de criminalização primária distribuídas pelo Código Penal e dezenas de outras leis especiais. Sendo que desde a promulgação da Constituição da República de 1988 até o mês de agosto de 2015, foram editadas 77 leis ordinárias e

complementares criando novos tipos penais, seja em leis extravagantes ou em artigos do Código Penal.

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

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

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

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

Como é sabido, o Brasil possui uma enorme população carcerária. Segundo o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias de junho de 2014, do Departamento Penitenciário Nacional, no primeiro semestre de 2014 haviam 607.731 pessoas privadas de liberdade no Brasil. Sendo que havia, no País, apenas 376.669 vagas no sistema penitenciário, o que representa um déficit de 231.062 vagas.²

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

² Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias INFOPEN – Junho de 2014. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2015/11/080f04f01d5b0efebfbcf06d050dca34.pdf>, acesso em 18 de novembro de 2015

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

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

Tais estratégias, destaque-se, mostram-se em coerência com as recomendações da Organização das Nações Unidas³, a saber:

El Subcomité pide al Estado parte que reconsidere sus políticas de seguridad pública y adopte medidas apropiadas a corto y largo plazo para reducir el hacinamiento en las cárceles. Se debe alojar a los presos en condiciones acordes con las normas internacionales, respetando, entre otras cosas, los mínimos previstos en cuanto a volumen de aire y superficie. Cada preso debe disponer de cama propia con ropa limpia.

O Brasil possui a quarta maior população carcerária do mundo, ficando atrás apenas dos Estados Unidos, da China e da Rússia. Sendo que 41% das pessoas privadas de liberdade são presos provisórios, ou seja, sequer foram julgadas definitivamente pelo sistema de justiça.⁴

Ademais, conforme estudo realizado pelo grupo de estudos

³ “Informe sobre la visita al Brasil del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes”, de autoria da Organização das Nações Unidas, p. 17.

⁴ Idem

carcerários aplicados da Universidade de São Paulo, estima-se que um preso custe mensalmente para o Estado, cerca de R\$ 1.500,00, podendo esse valor triplicar em caso de preso inserido num presídio federal. A 1ª Vara das Execuções Criminais de São Paulo elaborou cálculo de custos para a criação (construção) de uma vaga em presídio, tendo chegado ao valor de R\$ 38.112,31, em maio de 2007.⁵

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

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

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

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

“Quando se introduzem novas medidas legislativas, deve-se geralmente indicar os meios que serão utilizados para financiá-los. Esta exigência se aplica tanto às repartições ministeriais, quanto ao parlamento e restringe consideravelmente sua liberdade de ação. O único setor em que essa exigência não se aplica é o penal. Não existe nenhuma obrigação de votar ao mesmo tempo recursos adicionais eventualmente necessários aos serviços penais. Na medida em que as dificuldades orçamentárias se tornam mais graves, a pressão para maior criminalização se torna mais forte. Porque a criminalização permite adiar os custos” (“Descriminalização”, in Revista de Direito Penal, nº 9/1973).

Por aqui, o professor de direito penal e criminologia Salo de Carvalho, da Faculdade Nacional de Direito – UFRJ, desde 2008⁶ vem realizando estudos e defendendo a necessidade de uma Lei de Responsabilidade Político Criminal.

Diante disso, para evitar o uso desmedido e irracional do

⁵ Disponível em: <http://www.gecap.direitorp.usp.br/index.php/noticias/44-custos-da-prisonalizacao-7-informacoes-basicas-sobre-encarceramento>, acessado em 18 de novembro de 2015

⁶ <http://pt.scribd.com/doc/106878241/Carvalho-Em-Defesa-da-Lei-de-Responsabilidade-Politico-Criminal-Boletim-IBCCrim>

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

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

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

Sala das Sessões, 16 de fevereiro de 2016.

WADIH DAMOUS
Deputado Federal PT/RJ

CHICO ALENCAR
Deputado Federal PSOL/RJ

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

I - RELATÓRIO

A presente proposição, de autoria do nobre Deputado Wadih Damous estabelece a necessidade de análise prévia do impacto social e orçamentário das propostas legislativas que tratam de criação de novos tipos penais, aumento de pena ou que tornem mais rigorosa a execução da pena.

O projeto de lei, sujeito à apreciação conclusiva, além de ser apreciado por esta Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, será ainda analisado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, a respeito do mérito e de sua constitucionalidade, regimentalidade e juridicidade.

Decorrido o prazo regimental, nenhuma emenda foi oferecida ao projeto no âmbito desta comissão.

Compete a esta Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público o exame do mérito da proposição com base no que dispõe o art. 32,

inciso XVIII, do Regimento Interno.

II - VOTO DO RELATOR

De fato, conforme consignado na justificação da proposição, o parlamento muitas vezes acaba votando propostas que visam aumentar penas, criar novos tipos penais e encrudescer a execução da pena sem ter a real dimensão do impacto que essas propostas podem causar no cotidiano de milhões de brasileiros.

O projeto de lei se mostra meritório, pois possibilitará uma análise mais criteriosa das propostas que criem novas penas ou tornem mais duras as já existentes, já que essas serão submetidas ao crivo de um Conselho de Análise de Impacto Social e Orçamentário, composto por servidores efetivos desta casa legislativa, além de representantes do Poder Judiciário, da OAB, do Ministério Público, da Defensoria Pública, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior-CAPES.

Dessa forma, busca-se maior racionalidade na discussão da legislação penal, evitando-se a prática recorrente da apresentação de propostas em momentos de grande clamor social, como tem ocorrido nos últimos anos.

Pelas razões expostas, manifestamos o nosso voto pela APROVAÇÃO, no mérito, do Projeto de Lei nº 4.373, de 2016.

Sala da Comissão, em 16 de agosto de 2016.

Deputado ORLANDO SILVA

Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, em reunião ordinária realizada hoje, aprovou unanimemente o Projeto de Lei nº 4.373/16, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Orlando Silva.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Orlando Silva - Presidente, Wolney Queiroz, Gorete Pereira e Leonardo Monteiro - Vice-Presidentes, André Figueiredo, Assis Melo, Bebeto, Bohn Gass, Daniel Almeida, Erika Kokay, Fábio Mitidieri, Marcelo Castro, Roberto de Lucena, Robinson Almeida, Rôney Nemer, Silvio Costa, Vicentinho, Walney Rocha, Augusto Coutinho, Benjamin Maranhão, Daniel Vilela, Jorge Côte Real, Laercio Oliveira, Lucas Vergilio, Nelson Pellegrino e Waldir Maranhão.

Sala da Comissão, em 30 de agosto de 2017.

Deputado WOLNEY QUEIROZ
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

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 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.

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.

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 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 tratamentos 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 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 pessoas⁷. Em dados divulgados pelo **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (Infopen)**, relativo a

⁷ 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.20.17.

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 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 habitantes⁸.

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

⁸ 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.

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.

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 Pública⁹, até o ano de 2030 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

⁹ 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/>

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 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 12 de dezembro de 2017.

RODRIGO PACHECO

Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em reunião extraordinária realizada hoje, opinou pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 4.373/2016, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Rodrigo Pacheco.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Rodrigo Pacheco - Presidente, Alceu Moreira, Daniel Vilela e Marcos Rogério - Vice-Presidentes, Antonio Bulhões, Arnaldo Faria de Sá, Benjamin Maranhão, Betinho Gomes, Chico Alencar, Danilo Cabral, Expedito Netto, Fábio Sousa, Félix Mendonça Júnior, Hildo Rocha, Janete Capiberibe, Jorginho Mello, José Carlos Aleluia, Júlio Delgado, Jutahy Junior, Luiz Couto, Luiz Fernando Faria, Magda Mofatto, Mauro Pereira, Osmar Serraglio, Paes Landim, Patrus Ananias, Paulo Teixeira, Rubens Bueno, Sergio Zveiter, Silvio Torres, Tadeu Alencar, Thiago Peixoto, Wadih Damous, Alexandre Valle, Aliel Machado, André Amaral, Bacelar, Capitão Augusto, Celso Maldaner, Covatti Filho, Daniel Almeida, Darcísio Perondi, Delegado Edson Moreira, Evandro Roman, Hugo Leal, João Campos, João Gualberto, Lincoln Portela, Lucas Vergilio, Major Olimpio, Moses Rodrigues, Nelson Pellegrino, Onyx Lorenzoni, Pastor Eurico, Pauderney Avelino, Paulo Magalhães, Pr. Marco Feliciano, Roberto de Lucena, Rogério Peninha Mendonça, Sandro Alex, Soraya Santos e Valtenir Pereira.

Sala da Comissão, em 12 de dezembro de 2017.

Deputado MARCOS ROGÉRIO
3º Vice-Presidente no exercício da Presidência

FIM DO DOCUMENTO