

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 32, DE 2015

Altera a redação dos artigos 14 e 228 da Constituição Federal, para estabelecer a plena maioria civil e penal aos dezesseis anos de idade.

**Autor:** Deputado GONZAGA PATRIOTA

**Relator:** Deputado CORONEL ASSIS

### I - RELATÓRIO

Trata-se da Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 2015, de autoria do Deputado Gonzaga Patriota, que tem por objeto alterar dispositivos constitucionais relativos à idade da maioria civil e penal. Em síntese, a PEC 32/2015 propõe as seguintes modificações:

- Maioridade a partir dos 16 anos: Altera o art. 228 da Constituição Federal para estabelecer a plena maioria (civil e penal) aos dezesseis anos de idade, de modo que a pessoa, a partir dessa idade, seja considerada penalmente imputável e capaz de exercer todos os atos da vida civil.
- Direitos políticos plenos aos 16 anos: Altera o art. 14 da CF para adequar os direitos políticos à nova maioria: torna obrigatório o voto para os maiores de 16 anos (revogando a atual regra do voto facultativo entre 16 e 18 anos) e reduz as idades mínimas para elegibilidade a cargos eletivos (por exemplo, 16 anos para Vereador, 18 anos para Deputado ou Prefeito, 25 anos para Governador e 30 anos para Presidente da República).



A proposição apresenta justificativa baseada em consulta popular que indicaria amplo apoio à redução da maioria penal, argumentando que o jovem de 16 anos já possuiria maturidade suficiente para responder integralmente por seus atos e exercer direitos da vida adulta. Também aponta a necessidade de atualizar a legislação conforme a realidade atual, alinhando a maioria penal à civil (hoje fixada em 18 anos).

A PEC em epígrafe foi apresentada de forma regular, atendendo aos requisitos formais do art. 60 da Constituição (número de subscritores, tempestividade etc.). Cumpre a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) pronunciar-se, *prima facie*, apenas quanto à admissibilidade da proposta – isto é, se a matéria pode tramitar, à luz dos limites constitucionais ao poder de emenda – nos termos do art. 32, IV, "b" do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

O projeto não possui apensos.

É o relatório.



## II - VOTO DO RELATOR

Nos termos do art. 202, caput, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, a CCJC deve analisar a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa da proposta. Tal exame de admissibilidade consiste em um juízo preliminar e prejudicial ao exame de mérito a ser proferido pela comissão especial competente, no qual se examina, exclusivamente, a observância das limitações impostas pela Constituição Federal de 1988 ao poder constituinte reformador, mais precisamente: os limites procedimentais, circunstanciais e materiais.

As limitações procedimentais ou formais dizem respeito à legitimidade da iniciativa e à inexistência de matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada na mesma sessão legislativa em que apresentada. Nesse quesito, verificamos que a proposição foi apresentada por, no mínimo, um terço dos Deputados Federais, conforme atestado pela Mesa Diretora desta Casa, obedecendo-se, assim, à exigência constante do art. 60, inciso I, da Constituição Federal, e do art. 201, inciso I, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Verificamos, também, que a matéria tratada na proposição não foi objeto de nenhuma outra rejeitada ou havida por prejudicada na presente sessão legislativa, não ocorrendo, portanto, o impedimento mencionado no art. 60, § 5º, da Constituição.

As limitações circunstanciais dizem respeito à inoccorrência de situações de anormalidade institucional previstas na Constituição, como intervenção federal, estado de defesa e estado de sítio. Quanto ao momento político-institucional brasileiro, constatamos a inoccorrência de anormalidade que atraia a limitação circunstancial prevista no art. 60, § 1º, da Carta Política. Em momentos de extrema gravidade, como a vigência de intervenção federal ou de estado de defesa ou de sítio, a Constituição não pode ser reformada. Consignamos, contudo, que nenhuma dessas circunstâncias é verificada no momento presente, estando o Brasil em normal funcionamento de suas instituições.



As limitações materiais, por fim, dizem respeito ao próprio objeto da reforma, que não pode violar nenhuma cláusula pétrea ou fulminar direitos e garantias fundamentais expressos na Constituição Federal ou decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte. Passa-se à análise das limitações materiais.

Preliminarmente, registra-se que a redução da maioria penal é tema polêmico e já foi objeto de longa tramitação nesta Casa, a exemplo da PEC nº 171/1993. Naquela ocasião, após debates extensos, prevaleceu nesta Comissão o entendimento de que é possível discutir uma alteração do art. 228 da CF, desde que observados certos limites para resguardar direitos fundamentais dos menores.

De início, afasta-se a alegação de que a redução da maioria penal conflitaria com obrigações internacionais assumidas pelo Brasil, em especial a Convenção sobre os Direitos da Criança (ONU, 1989) e a Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica). De fato, o texto constitucional vigente refletiu a tendência da Convenção da ONU ao definir criança como pessoa com menos de 18 anos. No entanto, importa salientar que esses tratados não proíbem que menores de 18 anos respondam por atos infracionais, tampouco vedam ajustes na idade de imputabilidade, desde que certos direitos sejam resguardados.

A Convenção da ONU dos Direitos da Criança, em seu artigo 37, veda apenas penas cruéis, degradantes, prisão perpétua ou morte para crimes cometidos por menores de 18. Em outras palavras, o tratado internacional exige tratamento humanitário e proporcional, mas não impede que o ordenamento interno estabeleça responsabilização penal de adolescentes, contanto que sejam evitadas punições extremas. Analogamente, o Pacto de San José não contém cláusula que fixe taxativamente a idade penal; ao contrário, seu artigo 5º, §5º pressupõe a possibilidade de menores serem processados, ao dispor que *“os menores, quando puderem ser processados, devem ser separados dos adultos e conduzidos a tribunal especializado, com a maior rapidez possível”*. Essa previsão deixa claro que, no sistema



interamericano, admite-se que menores de 18 respondam penalmente, exigindo-se, porém, garantias especiais de segregação e tramitação adequada.

Portanto, à luz dos diplomas internacionais citados, não há violação em discutir-se a redução da idade penal. A imputabilidade penal aos 16 anos não configura, por si, afronta a tratado internacional de direitos humanos ratificado pelo Brasil, desde que preservados os direitos fundamentais do menor no processo penal, notadamente o tratamento distinto dos adultos (separação em unidades prisionais específicas, acesso à justiça especializada, vedações a penas cruéis etc.). Esses requisitos de proteção especial, aliás, já estão contemplados no ordenamento pátrio (Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA) e devem ser observados em qualquer proposta de mudança.

Outra questão central de admissibilidade é saber se o art. 228 da CF – que define serem os menores de 18 anos penalmente inimputáveis – constituiria uma cláusula pétrea, insuscetível de emenda. O texto do art. 60, §4º da Constituição elenca as matérias imodificáveis, incluindo, no inciso IV, “os direitos e garantias individuais”. Argumentam alguns que a inimputabilidade penal dos menores de 18 anos seria uma garantia individual absoluta, integrante do rol de direitos fundamentais e, portanto, intocável por PEC.

Não concordamos com essa interpretação tão extensiva. O artigo 228 não se enquadra entre as cláusulas pétreas explícitas e tampouco implica abolição de um direito fundamental da mesma natureza daqueles previstos no art. 5º da CF. Trata-se de uma norma de política criminal e proteção social, certamente importante, mas que não configura direito individual em sentido estrito a ponto de ser irreformável. Nesse sentido, já se manifestou o jurista Miguel Reale Júnior, em audiência pública realizada nesta CCJC em novembro de 1999, ao afirmar que “*não se estabelece no art. 228 um direito ou garantia individual fundamental que deva ser preservado como cláusula pétrea. Acredito que não exista no direito pétreo a inimputabilidade [penal juvenil]*”<sup>1</sup>. Ou seja, nada na Constituição indica que a idade de 18 anos para responsabilidade penal seja um princípio estruturante intocável do Estado

<sup>1</sup> [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1316041&filename=PRV+1+CCJC+%3D%3E+PEC+171/1993](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1316041&filename=PRV+1+CCJC+%3D%3E+PEC+171/1993)



Democrático de Direito – trata-se de opção legislativa que pode, em tese, ser revista pelo poder constituinte derivado, desde que não se suprima por completo um núcleo essencial de proteção a direitos fundamentais.

Ademais, observa-se que a própria CCJC, ao apreciar a PEC 171/1993, concluiu pela admissibilidade de emendas visando reduzir a maioria penal, não vislumbrando ofensa automática às cláusulas pétreas nessa iniciativa. Naquela ocasião, inclusive, o parecer vencedor opinou pelo prosseguimento da PEC principal e de diversas apensadas, considerando inadmissível apenas uma proposta muito mais radical (PEC 349/2013) que, essa sim, “tendia a abolir cláusula pétrea” – no caso, pretendia retroagir penalmente em prejuízo do réu, violando o art. 5º, XL da CF. Ou seja, reduzir a idade penal em si não foi tido como abolição de garantia individual, salvo se a forma da redução implicasse ferir outros princípios pétreos (como o princípio da irretroatividade da lei penal gravosa, no exemplo citado).

Concluimos, portanto, que não há óbice jurídico absoluto em discutir mudança do art. 228. A fixação da maioria penal em 18 anos não é cláusula pétrea em sentido técnico, podendo ser alterada por Emenda Constitucional sem violar o art. 60, §4º, IV da Carta Magna. Rejeitamos, assim, a tese de inconstitucionalidade genérica da PEC 32/2015 sob esse fundamento.

Seguindo, impõe-se avaliar a compatibilidade material da proposta com o conjunto de valores e direitos consagrados na Constituição de 1988, notadamente aqueles relativos à proteção da criança e do adolescente. A Constituição, em seu artigo 227, caput, estabelece ser dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, a efetivação de seus direitos fundamentais (à vida, à educação, à dignidade, etc.)

No §3º do mesmo artigo, encontram-se garantias específicas de proteção especial, dentre as quais destacam-se:

- O inciso IV, que assegura *“igualdade na relação processual e defesa técnica por profissional habilitado, segundo dispuser a legislação tutelar*



*específica*” – referência clara à necessidade de um regime jurídico especial para os atos infracionais cometidos por adolescentes, diverso do sistema penal comum.

- O inciso V, que determina a *“obediência aos princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, quando da aplicação de qualquer medida privativa da liberdade”* ao menor infrator.

Tais dispositivos revelam que a Constituição delineou um princípio de proteção integral e diferenciada aos menores de 18 anos, especialmente no tocante à responsabilização por condutas ilícitas. A própria existência de um estatuto especial (ECA) e de medidas socioeducativas, em lugar de penas criminais comuns, decorre desse mandado constitucional de tratamento *sui generis* aos adolescentes em conflito com a lei.

Assim, embora o artigo 228 em si não seja imutável, uma redução irrestrita da maioria penal – aplicável a quaisquer crimes e em quaisquer circunstâncias – poderia esvaziar por completo essas garantias constitucionais, o que se afiguraria incompatível com o espírito da Carta de 1988. Em outras palavras, abolir totalmente o regime especial juvenil para adolescentes de 16 e 17 anos equivaleria a suprimir uma proteção individual relevante, indo de encontro à prioridade absoluta de tutela à juventude estabelecida no art. 227. Seria questionável, do ponto de vista material, uma emenda constitucional que subtraísse dos adolescentes, de forma abrangente, o direito a tratamento diferenciado e a condições especiais de processo e cumprimento de pena. Tal mudança radical poderia ser entendida como tendente a abolir um direito fundamental, incidindo na vedação do art. 60, §4º, IV da CF (ainda que indiretamente, por ferir o núcleo da proteção à pessoa em desenvolvimento).

Ainda que o tema da redução da maioria penal seja, em tese, passível de deliberação pelo poder constituinte reformador, a forma como a PEC 32/2015 foi apresentada padece de vícios de inconstitucionalidade material que impedem sua aprovação na íntegra. A proposta original, ao pretender instituir a "plena maioria civil e penal" de forma ampla e irrestrita,



colide frontalmente com o arcabouço de proteção especial à criança e ao adolescente, consagrado como prioridade absoluta no art. 227 da Constituição.

Nesse contexto, a função desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania não se esgota em um juízo meramente binário de admissibilidade (constitucional vs. inconstitucional). Pelo contrário, a CCJC detém um papel fundamental de zelar pela higidez do ordenamento jurídico e pela qualidade da produção normativa. Sua competência para analisar a "constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa" das proposições, conforme o art. 202 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), transcende a mera verificação de formalidades e abrange a adequação da proposta ao sistema constitucional como um todo. A apresentação de um substitutivo saneador é, portanto, o exercício precípua dessa competência corretiva.

A rejeição sumária de uma proposição que veicula uma demanda social relevante e que cumpre os requisitos formais de iniciativa – subscrita por um terço dos Deputados, como exige o art. 60, I, da CF – seria uma medida desproporcional e contrária às boas práticas do processo legislativo, especialmente quando os vícios identificados são passíveis de correção. A CCJC atua não apenas como um filtro de constitucionalidade, mas como um órgão de aperfeiçoamento legislativo, cuja obrigação técnica é harmonizar a iniciativa parlamentar com os preceitos da Lei Maior, viabilizando a tramitação de matérias que, de outra forma, seriam barradas por vícios sanáveis.

A opção por apresentar um substitutivo que corrija os vícios da proposta original não é um ato arbitrário ou mesmo discricionário, mas uma medida técnica fundamentada tanto em disposições regimentais quanto em princípios basilares do processo legislativo.

O Regimento Interno desta Casa confere às comissões os instrumentos necessários para o aperfeiçoamento das proposições. O art. 57, IV, do RICD estabelece, de forma genérica, que ao apreciar qualquer matéria, a Comissão pode "dar-lhe substitutivo". Mais especificamente, o art. 119, § 3º, do RICD atribui a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania a



iniciativa de apresentar substitutivos destinados a "aperfeiçoar a técnica legislativa". Sanar uma inconstitucionalidade material, alinhando a proposição à Carta Magna, é a forma mais elevada de aperfeiçoamento da técnica legislativa.

Ademais, o art. 145, § 1º, do RICD consagra um princípio fundamental do processo legislativo da Câmara: a primazia da correção sobre a rejeição. Ao prever que a "*emenda saneadora da inconstitucionalidade ou injuridicidade*" terá preferência na votação, o Regimento sinaliza que a vocação do Parlamento é buscar soluções que viabilizem as iniciativas, em vez de simplesmente descartá-las. O substitutivo saneador apresentado por esta Comissão nada mais é do que a materialização dessa mesma lógica corretiva, aplicada na fase adequada pelo órgão técnico competente. Assim, a apresentação do substitutivo não é um ato *ultra vires*, ou seja, que excede os poderes regimentais desta Comissão, mas uma decorrência lógica e sistemática das competências que nos foram conferidas pela Constituição e pelo Regimento Interno desta Casa.

A apresentação do substitutivo saneador é igualmente respaldada por princípios que regem a atividade parlamentar. Primeiramente, o princípio do aproveitamento das iniciativas legislativas orienta que uma PEC, por representar um esforço legislativo de alta relevância política, não deve ser arquivada por vícios parciais e sanáveis. O substitutivo prestigia a iniciativa, aproveitando seu núcleo temático válido e expurgando as partes que se mostram incompatíveis com a ordem constitucional.

Além disso, o princípio da razoabilidade e da proporcionalidade impõem que a resposta a um vício parcial não seja a rejeição total. Sendo o tema da redução da maioria penal admissível para debate, a medida mais razoável e proporcional é a adequação do texto, restringindo seu alcance para compatibilizá-lo com as garantias constitucionais. Por fim, o princípio da economia processual legislativa demonstra que é mais eficiente e econômico para o Parlamento corrigir uma proposição já em tramitação do que arquivá-la e forçar o reinício de todo o complexo rito de uma emenda constitucional. O substitutivo saneador, portanto, é a ferramenta que permite à expertise técnica desta Comissão modular e disciplinar a vontade política expressa na iniciativa



parlamentar, garantindo que o produto legislativo se harmonize com a integridade e a supremacia da Constituição.

Por conseguinte, a redução da maioria penal somente será admissível se feita de maneira restrita e cuidadosa, preservando-se o núcleo essencial da proteção constitucional aos menores. Essa foi, aliás, a solução encontrada no âmbito da PEC 171/1993 durante sua tramitação: rejeitou-se a redução generalizada e optou-se por uma redução limitada a determinados crimes gravíssimos, aliada a salvaguardas expressas quanto à separação dos menores dos adultos no cumprimento das penas. Tal abordagem mantém a regra geral da inimputabilidade até 18 anos, abrindo exceção apenas para os casos excepcionálíssimos dos adolescentes que pratiquem delitos de gravidade extrema (como crimes hediondos e assemelhados). Com isso, não se “aboliria” o instituto da proteção especial, mas permitir-se-ia responsabilizar penalmente jovens de 16-17 anos em situações pontuais, em resposta ao clamor social por justiça nos casos mais graves.

A presente PEC 32/2015, como vista, pretendia originalmente instituir a maioria plena aos 16 anos de forma ampla, alterando inclusive direitos civis e políticos correlatos. Entendemos que tal formulação não deve prosperar integralmente, por configurar uma mudança muito ampla e potencialmente colidente com os princípios constitucionais mencionados.

Para fins de admissibilidade, faz-se necessário condicionar a tramitação da PEC à supressão de todos os dispositivos que impliquem redução irrestrita ou matérias estranhas à exceção penal proposta, adequando seu objeto unicamente à alteração restrita do art. 228. Isso significa, na prática, eliminar do texto os trechos que tratam da obrigatoriedade do voto aos 16 anos, da redução de idade para candidaturas e da instituição de “maioridade civil” aos 16 – matérias estas que, além de exorbitar a questão penal estrita, poderiam ferir o princípio da unidade de matéria e gerar incongruências no ordenamento. A própria equiparação civil/eletiva proposta perderia sentido se a opção for por uma redução parcial apenas na esfera penal.

Deste modo, restaria na PEC apenas a alteração do art. 228, nos termos compatíveis com a Constituição, ou seja, para permitir a imputação



penal de maiores de 16 anos em casos de crimes graves determinados, assegurada a separação entre menores e maiores de idade na execução da pena. Essa solução espelha fielmente o texto substitutivo aprovado pelo Plenário da Câmara dos Deputados em 1º de julho de 2015 (em primeiro turno) e em 19 de agosto de 2015 (em segundo turno), durante a deliberação da PEC 171/1993, que obteve a concordância constitucional necessária. Naquela ocasião, a redação aprovada evidenciou a preocupação em manter o tratamento diferenciado aos adolescentes, salvo na exceção dos crimes de extrema gravidade, e tal formulação passou pelo crivo desta CCJC e do Plenário.

Por todo o exposto, votamos pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 2015, na forma do Substitutivo Saneador desta Comissão.

Sala da Comissão, em            de            de 2026.

Deputado CORONEL ASSIS  
Relator



**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA****SUBSTITUTIVO À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO  
Nº 32, DE 2015**

Altera o art. 228 da Constituição Federal para prever a possibilidade de responsabilização penal de maiores de dezesseis anos pela prática de crimes hediondos, homicídio doloso e lesão corporal seguida de morte.

AS MESAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO FEDERAL, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 228 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 228. São penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às normas da legislação especial, ressalvados os maiores de dezesseis anos, observando-se o cumprimento da pena em estabelecimento separado dos maiores de dezoito anos e dos menores inimputáveis, em casos de crimes hediondos, homicídio doloso e lesão corporal seguida de morte. (NR)”

Art. 2º A União, os Estados e o Distrito Federal criarão os estabelecimentos a que se refere o art. 1º desta Emenda Constitucional.

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em                    de                    de 2026.



Deputado CORONEL ASSIS  
Relator

Apresentação: 24/04/2026 12:51:32.070 - CCJC  
PRL 3 CCJC => PEC 32/2015

PRL n.3



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD261586647300>  
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Coronel Assis

