

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 assinantes, 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 impostos ao Poder Constituinte Derivado Reformador, nos termos do art. 32, IV, "b" do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

À Proposta principal foram apresentadas duas outras Propostas de Emenda à Constituição que versam sobre o mesmo objeto material, a alteração do art. 228 da Constituição Federal, em projetos normativos diversos do adotado pela Proposta originária.

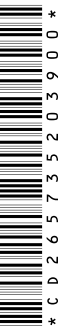
A Proposta de Emenda à Constituição nº 8, de 2026, de iniciativa do Deputado Capitão Alden e outros, propõe alterar o art. 228 para admitir, em caráter excepcional, a redução da maioria penal em casos de crimes hediondos ou de maus-tratos de crueldade extrema contra pessoas e animais, mantida, como regra, a imputabilidade dos menores de dezoito anos.

A responsabilização excepcional fica condicionada à comprovação, mediante critérios técnicos objetivos e avaliação individualizada, da capacidade de compreensão do caráter ilícito do fato, assegurados o devido processo legal, a ampla defesa e as garantias inerentes à condição peculiar da pessoa em desenvolvimento. A Proposta acrescenta, ainda, artigo prevendo lei específica para regulamentação, dispondo sobre a definição dos crimes alcançados, os critérios técnicos para avaliação da imputabilidade excepcional, o regime jurídico aplicável e as garantias processuais específicas.



A Proposta de Emenda à Constituição nº 9, de 2026, de iniciativa da Deputada Julia Zanatta e outros, propõe alterar o art. 228 da Constituição Federal para reduzir a idade mínima de imputabilidade penal de dezoito para dezesseis anos. Acrescenta, ademais, parágrafo prevendo que os maiores de doze anos e menores de dezesseis anos responderão pela prática de crimes cometidos com violência ou grave ameaça, crimes hediondos e crimes contra a vida.

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 admissibilidade da proposta, que 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 inocorrência 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 inocorrência 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, de 1993. Naquela ocasião, após debates extensos, prevaleceu nesta Comissão o entendimento de que a matéria é admissível à luz dos limites do art. 60 da Constituição Federal, remetendo-se ao foro de mérito o exame da extensão e dos contornos concretos da reforma.

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]”*¹. Ou seja, nada na

¹ https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1316041&filename=PRV+1+CCJC+%3D%3E+PEC+171/1993



Constituição indica que a idade de 18 anos para responsabilidade penal seja um princípio estruturante intocável do Estado 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.

Os parâmetros de admissibilidade até aqui aplicados à Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 2015 — a saber, a verificação das limitações procedimentais, circunstanciais e materiais ao poder de emenda, com especial atenção à compatibilidade com os tratados internacionais de direitos humanos e à inexistência de ofensa às cláusulas pétreas do art. 60, § 4º, da Constituição Federal — estendem-se, naturalmente, às Propostas de Emenda à Constituição nº 8, de 2026, e nº 9, de 2026, apensadas, que tratam do mesmo objeto material, a alteração do art. 228 da Constituição Federal.



Por essas razões, as duas Propostas apensadas igualmente atendem aos requisitos preliminares de admissibilidade: observam as limitações procedimentais e circunstanciais, e não tendem a abolir cláusula pétrea, pelas mesmas razões já desenvolvidas em relação à Proposta principal.

As duas Propostas apensadas, ressalte-se, operam em desenhos normativos distintos entre si e em relação à Proposta principal. A PEC nº 8, de 2026, adota o modelo da exceção delimitada, mantendo, como regra, a inimputabilidade dos menores de dezoito anos e admitindo a responsabilização penal, em hipóteses específicas, mediante remissão a lei específica para definição dos crimes e dos critérios técnicos. A PEC nº 9, de 2026, adota o modelo da redução geral da maioria penal para dezesseis anos, com responsabilização adicional dos maiores de doze e menores de dezesseis em hipóteses qualificadas. A escolha entre esses desenhos normativos, contudo, é matéria substantiva, reservada à Comissão Especial e, em última instância, ao Plenário desta Casa e do Senado Federal, no foro próprio de mérito (RICD, art. 202, § 2º), não cabendo a esta Comissão antecipar tal juízo.

Concluída a verificação dos limites materiais ao poder de emenda, resta examinar a redação concreta da Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 2015, sob o ângulo da juridicidade e da boa técnica legislativa. Em sua formulação original, a Proposta combina, em um único texto, três matérias substantivamente heterogêneas: a imputabilidade penal, mediante alteração do art. 228 da Constituição Federal; os direitos políticos e a elegibilidade a cargos eletivos, mediante alteração do art. 14; e a capacidade civil, ao prever, no art. 228 modificado, que a pessoa maior de dezesseis anos é, além de penalmente imputável, capaz de exercer plenamente todos os atos da vida civil.

A conjunção dessas matérias em um único texto colide com o princípio da unidade de matéria, expresso nos incisos I e II do art. 7º da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Pelo inciso I, excetuadas as codificações, cada diploma normativo tratará de um único objeto; pelo inciso II, a norma não conterà matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão. Embora a Lei Complementar nº 95, de 1998,



regule diretamente a confecção de leis, a observância de seu núcleo principiológico técnico-legislativo é igualmente exigível em Propostas de Emenda à Constituição, por razões de coerência sistemática, segurança jurídica e adequação do controle prévio de admissibilidade.

A própria justificação apresentada pelo autor da Proposta, ao enunciar o objeto da reforma como a fixação de "plena maioria civil e penal aos dezesseis anos de idade", deixa evidente a heterogeneidade material da iniciativa. Na forma original, a proposta abrange simultaneamente o regime de imputabilidade penal e o regime da capacidade civil, institutos que, embora compartilhem o critério etário, têm fundamentos, consequências e tradição normativa distintos. Trata-se de matérias regidas, no plano constitucional, por dispositivos diversos e, no plano infraconstitucional, por múltiplos diplomas igualmente distintos. As alterações ao art. 14 da Constituição Federal, por sua vez, voltam-se ao regime dos direitos políticos, matéria de natureza ainda mais distante da imputabilidade penal, situando-se em Capítulo próprio do Título II da Constituição.

Cabe a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, na fase preliminar de admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição, verificar a observância das limitações ao poder de emenda, à juridicidade e à boa técnica legislativa, podendo, no exercício de sua competência saneadora, apresentar emenda destinada a aperfeiçoar a redação da proposição, limite normativo expressamente fixado pelo art. 119, § 3º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Esta competência, contudo, não se estende ao exame da configuração substantiva da reforma, matéria de mérito reservada à Comissão Especial a ser oportunamente instituída e, em última instância, ao Plenário desta Casa e do Senado Federal, em dois turnos de votação (RICD, art. 202, § 2º).

A configuração concreta da redução da maioria penal, em todas as suas facetas (qualificação por tipo de crime, salvaguardas adicionais, regime especial de cumprimento de pena, equilíbrio sistêmico com o art. 227 da Constituição), é, repita-se, matéria substantiva, reservada ao foro de mérito. Não cabe a esta Comissão antecipar tal deliberação, sob pena de excesso de competência. À CCJC cumpre, nesta fase preliminar, restringir-se à supressão



dos elementos do texto autoral que excedem o objeto principal da reforma: o regime de imputabilidade penal; e que, por tratarem de matérias estranhas, violam o princípio da unidade de matéria. Trata-se de saneamento estritamente técnico-legislativo, em obediência ao limite fixado pelo art. 119, § 3º, do Regimento Interno.

Esta opção por emendas saneadoras preserva, com máxima fidelidade, o texto autoral no que tange ao seu objeto principal, e minimiza o risco de questionamentos por suposta violação ao devido processo legislativo, eventualmente arguíveis em sede de mandado de segurança parlamentar ou de controle posterior de constitucionalidade. A CCJC, ao operar exclusivamente pela via supressiva, atua dentro de sua competência precípua de aperfeiçoamento técnico, sem incorrer na hipótese de redesenho substantivo do objeto da reforma.

Para o fim de expurgar da proposta os problemas supracitados, apresentam-se as Emendas Saneadoras em anexo, que operam as seguintes intervenções, sem alterar a substância da redação autoral no que tange à imputabilidade penal:

I - supressão do art. 1º da Proposta, que se limita a reproduzir, em linguagem articulada, o conteúdo já enunciado pela ementa, configurando dispositivo destituído de carga normativa autônoma;

II - supressão dos arts. 2º e 4º da Proposta, que alteram o art. 14 e revogam a alínea "c" do inciso II do § 1º do mesmo art. 14 da Constituição Federal, dispondo sobre o regime do voto e da elegibilidade a cargos eletivos, matéria de direitos políticos, estranha à imputabilidade penal e à integridade do art. 228, e que, por isso, ofende o princípio da unidade de matéria;

III - modificação do art. 3º da Proposta, com supressão da expressão final "e capaz de exercer plenamente todos os atos da vida civil.". Esse fragmento dispõe sobre a capacidade civil, instituto distinto da imputabilidade penal, regido, no plano infraconstitucional, pelo Código Civil, e que, por isso, igualmente ofende o princípio da unidade de matéria;

IV - renumeração dos artigos remanescentes em sequência natural.



Ressalte-se que as duas Propostas apensadas restringem seu objeto à matéria penal, alterando exclusivamente o art. 228 da Constituição Federal, sem agregar dispositivos sobre direitos políticos, capacidade civil ou outras matérias estranhas à imputabilidade penal. Não ostentam, portanto, os vícios de heterogeneidade material identificados na Proposta principal e dispensam, por consequência, a apresentação de Emendas Saneadoras nesta fase preliminar de admissibilidade.

Adotadas as supracitadas Emendas Saneadoras, a Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 2015, ostentará unidade material plena, restringindo seu objeto à alteração do art. 228 da Constituição Federal e remetendo, no foro próprio de mérito, à Comissão Especial e ao Plenário a deliberação sobre a configuração concreta da reforma.

Não obstante o juízo de admissibilidade desta Comissão restringir-se aos parâmetros até aqui examinados, entende esta Relatoria oportuno consignar considerações sobre o conteúdo material das Propostas ora em tramitação conjunta, como subsídio à futura deliberação de mérito.

Registre-se que a posição substantiva desta Relatoria é pelo resgate da redação aprovada pelo Plenário desta Câmara, em dois turnos, em 1º de julho e em 19 de agosto de 2015, durante a deliberação da Proposta de Emenda à Constituição nº 171, de 1993, redação que mantém, como regra, a inimputabilidade penal dos menores de dezoito anos, abre exceção delimitada, para os maiores de dezesseis anos, nas hipóteses de crimes hediondos, homicídio doloso e lesão corporal seguida de morte, e assegura, no plano da execução penal, a separação dos jovens responsabilizados em estabelecimento próprio.

As considerações que se seguem são formuladas em homenagem ao mérito das iniciativas em apreciação, sem qualquer interferência sobre o juízo de admissibilidade desenvolvido nos itens precedentes.

A Proposta de iniciativa da Deputada Julia Zanatta (PEC nº 9, de 2026) merece registro pela seriedade e pelo rigor técnico com que enfrenta a grave temática da responsabilização penal de adolescentes autores de



crimes de extrema gravidade. A iniciativa propõe a redução, em sede constitucional, da idade mínima de imputabilidade penal para os dezesseis anos, bem como prevê, em parágrafo próprio, tratamento qualificado para hipóteses penais específicas. A configuração concreta da responsabilização, em especial no que se refere às faixas etárias alcançadas pelo parágrafo proposto, é matéria de elevada densidade técnico-jurídica, cujo aprofundamento, no momento oportuno, certamente conduzirá ao texto que melhor concilie firmeza no enfrentamento do problema e atenção à proteção integral devida ao adolescente.

Já a Proposta de iniciativa do Deputado Capitão Alden alinha-se ao mesmo paradigma constitucional que esta Relatoria toma como referência. Preserva, como regra, a inimputabilidade penal dos menores de dezoito anos, e admite responsabilização apenas em hipóteses de gravidade extrema, com exigência expressa de avaliação individualizada da capacidade de compreensão do caráter ilícito do fato. Trata-se de fórmula que, ao reservar a excepcionalidade para casos efetivamente graves e ao afastar aplicação automática da regra, enfrenta o problema da impunidade sem comprometer a proteção integral devida aos demais adolescentes.

Não há dúvidas de que a análise de mérito oferecerá farta oportunidade para o aprimoramento da matéria, com o aproveitamento do que há de melhor nas propostas aqui analisadas, bem como das contribuições advindas do amplo debate social que se sucederá na Comissão Especial.

Por todo o exposto, votamos pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 2015, com as Emendas Saneadoras nº 1 e 2 desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em anexo, e pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 8, de 2026, e da Proposta de Emenda à Constituição nº 9, de 2026, ambas apensadas à Proposta principal.

Sala da Comissão, em de de 2026.



Deputado CORONEL ASSIS
Relator

Apresentação: 19/05/2026 09:10:22.943 - CCJC
PRL 4 CCJC => PEC 32/2015

PRL n.4



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD265735203900>
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Coronel Assis



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.

EMENDA SANEADORA Nº 1

Suprimam-se os arts. 1º, 2º e 4º da Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 2015, renumerando-se os demais artigos.

Sala da Comissão, em de de 2026.

Deputado CORONEL ASSIS
Relator



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.

EMENDA SANEADORA Nº 2

Suprima-se a expressão “e capaz de exercer plenamente todos os atos da vida civil” do art. 3º (art. 1º após renumeração) da Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 2015.

Sala da Comissão, em de de 2026.

Deputado CORONEL ASSIS
Relator

