

# PEC 171/1993 e a Doutrina da Proteção Integral: um Debate entre Inimputabilidade e Não Responsabilização de Crianças e Adolescentes em Conflito com a Lei

### CARLOS HÉLDER MENDES

Pós-Graduando em Ciências Penais pela Universidade Anhanguera-Uniderp/LFG, Pós-Graduando em Direito Penal Econômico pela Universidade de Coimbra/IBCCrim, Graduado em Direito pela Unidade de Ensino Superior Dom Bosco — UNDB, Advogado.

### MAÍRA LOPES DE CASTRO

Pós-Graduada em Direito de Família e Sucessões, Membro da Comissão de Conciliação, Mediação e Arbitragem da OAB/MA, Advogada, Conciliadora.

### YURI FELIX

Doutorando e Mestre do Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul — PUCRS, Pós-Graduado em Direito Penal Econômico pela Universidade de Coimbra/IBCCrim, Pós-Graduado em Ciências Penais, Ex-Presidente da Comissão de Direito Penal e Direito Processual Penal da 40ª Subseção da OAB/SP, Ouvidor do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais/IBCCrim, Professor e Palestrante com artigos publicados em revistas especializadas, Advogado Criminal em São Paulo.

**RESUMO:** O presente escrito faz uma breve exposição acerca da Proposta de Emenda Constitucional nº 171/1993, de autoria do Dep. Benedito Domingos, que versa sobre a redução da maioridade penal e suas tendências emergenciais, simbólicas e inconstitucionais. Inicialmente, trabalha-se com os apontamentos contidos na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente, evidenciando o direcionamento de ambas as legislações para a proteção de interesses das crianças e adolescentes, bem como a nítida homenagem à doutrina da proteção integral. Optou-se por descrever o conceito de ato infracional, bem como discorrer sobre os sistemas de responsabilização penal juvenil. Por fim, trabalha-se a PEC 171/93 por um viés crítico em que se evidencia um caráter apelativo e simbólico, incompatíveis com os reais fundamentos do Direito Penal.

**PALAVRAS-CHAVE:** Redução da maioridade penal. PEC 171/93. Direito Penal emergencial.

**SUMÁRIO:** Introdução; 1 Da doutrina da situação irregular à proteção integral; 2 Do sistema de responsabilização penal de crianças e adolescentes no ordenamento jurídico pátrio; 3 PEC 171/1993: Direito Penal emergencial e o retrocesso punitivo; Considerações finais; Referências.

## INTRODUÇÃO

O sistema de responsabilização penal infanto-juvenil brasileiro já foi alvo de diversas mudanças, perpassando pelo caráter da indiferença, segui-

do pelo caráter tutelar, e, atualmente, vigendo o caráter penal juvenil pautado na doutrina da proteção integral de crianças e adolescentes.

Durante este percurso de construção da responsabilização de crianças e adolescentes destacaram-se duas grandes doutrinas: a doutrina do menor em situação irregular e a doutrina da proteção integral. A primeira caracterizava-se pela coisificação dos sujeitos enquanto objetos de proteção, restando a estes a categoria de “incapazes”. Em contraposição, a doutrina da proteção integral prima pela condição de sujeitos em desenvolvimento, sendo todos detentores de garantias constitucionais.

Tanto a Constituição Federal de 1988 quanto o Estatuto da Criança e do Adolescente homenageiam a segunda delas, ao dispor que são penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos (art. 228 da CRFB/1988 e art. 104 do ECA), justamente em razão de sua condição peculiar de sujeitos em desenvolvimento.

Ocorre que, em razão da crescente exposição de casos midiáticos em que adolescentes são tidos como atores principais no cometimento de atos infracionais, bem como na facilidade de acesso à informação, da formação de uma consciência política e das diversas expressões sexuais, retomou-se o debate proposto pela PEC 171, de 1993, de autoria do Deputado Benedito Domingos, cujo objeto principal é a redução da idade mínima para a responsabilização penal.

## 1 DA DOUTRINA DA SITUAÇÃO IRREGULAR À PROTEÇÃO INTEGRAL

A Constituição Federal de 1988 carrega consigo a ideia da proteção integral da criança e do adolescente, deixando expresso no seu art. 227 o

dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Em que pese ser essa a leitura feita pelo Estatuto da Criança e do Adolescente e pela Constituição Federal de 1988, nem sempre foi assim. A história do Direito juvenil pode ser dividida em três etapas: a) de caráter penal indiferenciado; b) de caráter tutelar; c) de caráter penal juvenil<sup>1</sup>. A primeira

1 MENDEZ, Emílio Garcia. *Adolescentes e responsabilização penal: um debate latino-americano*. Porto Alegre: Ajuris, ESMP-RS, FESDEP-RS, 2000.

etapa estabeleceu-se do século XIX até a primeira década do século XX, e caracteriza-se por considerar os menores de idade praticamente da mesma forma que os adultos, estabelecendo normas de privação de liberdade diante do cometimento de infrações penais<sup>2</sup>.

A segunda etapa, de caráter tutelar, absorve a ideia da doutrina do menor em situação irregular, encarando a criança como um objeto de proteção do Estado, sendo, assim, portanto, alvo de medidas assistencialistas e jurisdicionais ao mesmo tempo e de forma indiferenciada. Por último, destaca-se a etapa de caráter penal juvenil, introduzida pela Convenção das Nações Unidas de Direitos da Criança, que inaugura um processo de responsabilidade juvenil<sup>3</sup>.

Neste sentido, destacam-se duas doutrinas orientadoras neste processo de responsabilização e proteção de crianças e adolescente: a doutrina da situação irregular e a doutrina da proteção integral da criança e do adolescente.

Com o Código de Menores de 1979, passou a vigor a doutrina da situação irregular, segundo a qual os “menores” (assim denominados crianças e adolescentes) passam a ser objeto da norma quando se encontrarem em estado de patologia social. Por esta ideologia haveria uma situação irregular, um estado de moléstia social, sem qualquer distinção entre condutas pessoais e condições sociais nas quais estão inseridos esses jovens<sup>4</sup>.

A doutrina da situação irregular considera crianças e adolescentes como objetos de proteção, a partir de uma definição negativa desses atores sociais. Mary Beloff<sup>5</sup> enumera algumas características desta doutrina, das quais se destacam a objetivação desta criança ou adolescente que aparece não como sujeitos de direitos, mas sim como incapazes que requerem uma abordagem coercitiva por parte do Estado.

Nessa mesma linha de pensamento, outra característica é a infância dividida, ou seja, não há um tratamento uniforme para todas as crianças e adolescentes: sendo assim, para aqueles que não são tidos como “delinquentes”, garantiam-se direitos; já, para aqueles “menores em situação irre-

---

2 ROSSATO, Luciano Alves; LEPORE, Paulo Eduardo; CUNHA, Rogério Sanches. *Estatuto da Criança e do Adolescente*: Lei nº 8.069/1990 comentado artigo por artigo. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 18.

3 Id., p. 19-20.

4 SARAIVA, João Batista Costa. *Direito penal juvenil, adolescentes e ato infracional*: garantias processuais e medidas socioeducativas. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002. p. 14.

5 BELOFF, Mary. Los Sistemas de Responsabilidad Penal Juvenil, 1999, p. 13. Disponível em: <[http://www.unicef.org/argentina/spanish/ar\\_insumos\\_PEJusticiayderechos1.pdf](http://www.unicef.org/argentina/spanish/ar_insumos_PEJusticiayderechos1.pdf)>. Acesso em: 16 set. 2016.

gular”, o tratamento era diferenciado, existindo, assim, a justiça de menores em contraposição à justiça de família<sup>6</sup>.

Outra característica pontual desse sistema é a atuação jurisdicional, onde o juiz de menores ocupava-se não só das questões tipicamente judiciais, como também atuava no sentido de suprir a falta de políticas sociais de educação, confundindo-se, assim, com a figura do bom pai de família. Dessa dupla identidade exercida pelos juízes de menores decorreu a centralização de atividades jurisdicionais e atividades assistencialistas<sup>7</sup>.

Entre as medidas “terapêuticas” adotadas por esta doutrina destaca-se a privação de liberdade e demais medidas com tempo indeterminado de duração. Os menores que cometiam os delitos eram tidos como imputáveis, o que entre outras coisas implicava em um processo sem as mesmas garantias de direitos dada aos adultos imputados em delitos<sup>8</sup>.

Neste sistema tutelar, o que se pretendia era desvincular a aplicação de um sistema penal à infância e adolescência; no entanto, com o Código de Menores os efeitos foram reversos, privando crianças e adolescentes de direitos fundamentais, atribuindo-lhes condições negativas. Foi então que se passou a pensar a proteção dos direitos da criança e do adolescente em paralelo com a responsabilidade penal, sob a lógica da Convenção Internacional sobre Direitos da Criança<sup>9</sup>.

Com a Convenção Internacional sobre Direitos da Criança inaugurou-se a doutrina da proteção integral da criança e do adolescente, superando o paradigma da incapacidade.

Este novo modelo caracteriza-se por garantir a todas as crianças e adolescentes seus direitos fundamentais, desaparecendo, assim, a categoria de “menor em situação irregular”, encarando-os como sujeitos de direito e não mais como objetos de proteção<sup>10</sup>.

De acordo com esta doutrina, todos aqueles com menos de dezoito anos de idade, independente de suas condições sociais, econômicas e familiares, são considerados sujeitos em desenvolvimento, sendo crianças até os doze anos incompletos ou adolescentes entre doze e dezoito anos<sup>11</sup>.

---

6 Id., p. 14.

7 Id., p. 15.

8 Id., *ibid.*

9 BRUNÖL, Cillero Miguel. A responsabilidade penal do adolescente e o interesse superior da criança. *Rev. Bras. Adolescência e Conflitualidade*, p. 3, 2013.

10 BELOFF, Mary. *Op. cit.*, p. 19.

11 ROSSATO, Luciano Alves; LEPORE, Paulo Eduardo; CUNHA, Rogério Sanches. *Op. cit.*, p. 19.

Outra característica compreende a distinção entre as políticas sociais e assistencialistas e o direito penal. Quanto à política criminal, se reconhece às crianças e aos adolescentes todas as garantias depreendidas aos adultos em juízos criminais, acrescidas de garantias específicas, tendo em vista a sua condição especial de sujeitos em desenvolvimento<sup>12</sup>.

Soma-se a isso o princípio da autonomia progressiva, aduzido pela Convenção das Nações Unidas de Direitos da Criança e estritamente vinculado com a noção de responsabilidade, que rompe com a ideia de incapacidade do menor, fixando o seu direito de agir e interagir, e o seu protagonismo enquanto sujeito do processo<sup>13</sup>.

O Estatuto da Criança e do Adolescente estabeleceu um rompimento com a doutrina do menor em situação irregular, inaugurando uma nova lógica de proteção e garantia de direitos fundamentais às crianças e aos adolescentes, inclusive no que tange à responsabilização penal.

## **2 DO SISTEMA DE RESPONSABILIZAÇÃO PENAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO ORDENAMENTO JURÍDICO PÁTRIO**

O sistema de justiça da infância e da juventude tem como pressuposto de acionamento a prática de um ato infracional. Conforme o teor do art. 103 do Estatuto da Criança e do Adolescente, “considera-se ato infracional a conduta descrita como crime ou contravenção penal”.

A estrutura do ato infracional, assim como o delito, compreende a conduta dolosa ou culposa, o resultado naturalístico, o nexo de causalidade, a tipicidade e a inexistência de causa de exclusão da antijuridicidade<sup>14</sup>. Observa-se, com efeito, a incidência da tipicidade como limite da intervenção penal estatal sobre os adolescentes<sup>15</sup>.

O art. 228 da Constituição Federal dispõe que “são penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às normas da legislação especial”, tratando-se, assim, de um direito individual, sendo expressão da liberdade negativa face ao Estado<sup>16</sup>.

O Estatuto da Criança e do Adolescente vai além, e ainda estabelece diferenciação entre o regime jurídico de responsabilização da criança e

12 BELOFF, Mary. Op. cit., p. 19.

13 ROSSATO, Luciano Alves; LEPORE, Paulo Eduardo; CUNHA, Rogério Sanches. Op. cit., p. 21.

14 Id., p. 325.

15 SPOSATO, Karyna Batista. *Direito penal de adolescentes: elementos para uma teoria garantista*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 59.

16 ROSSATO, Luciano Alves; LEPORE, Paulo Eduardo; CUNHA, Rogério Sanches. Op. cit., p. 327.

do adolescente. Às crianças que incorrem em ato infracional, aplicam-se em regra as medidas protetivas pelo Conselho Tutelar, já aos adolescentes aplicam-se medidas socioeducativa e/ou medidas protetivas pela autoridade judiciária competente<sup>17</sup>.

Podem ser aplicadas às crianças que cometem atos infracionais as seguintes medidas protetivas: I – encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade; II – orientação, apoio e acompanhamento temporários; III – matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental; IV – inclusão em serviços e programas oficiais ou comunitários de proteção, apoio e promoção da família, da criança e do adolescente; V – requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial; VI – inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos; VII – acolhimento institucional (art. 101 do ECA).

Ressalta-se que, conforme teor do § 3º art. 101 do Estatuto da Criança e Adolescente, o encaminhamento de crianças às instituições que executam programas de acolhimento institucional, governamentais ou não, só pode ocorrer por meio de uma Guia de Acolhimento, expedida pela autoridade judiciária.

O tratamento dado ao adolescente, apesar de ser diferenciado do dispensado às crianças, também observa uma série de garantias individuais e processuais, das quais se destacam a não privação de liberdade, senão em flagrante de ato infracional ou mediante ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente (art. 106 do ECA); o direito à comunicação com os responsáveis; o devido processo legal; o pleno e formal conhecimento da atribuição de ato infracional; a igualdade na relação processual; a defesa técnica por advogado; o direito de ser ouvido pessoalmente pela autoridade competente, entre outras expressas nos arts. 106 a 111 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Diante da prática de um ato infracional nasce o direito/dever do Estado de reeducar e punir; no entanto, nesta mesma equação devem ser considerados os direitos de liberdade do adolescente. Assim, para ser custodiado, a lei exige a ocorrência do flagrante de ato infracional, bem como a existência de mandado judicial<sup>18</sup>.

17 Id., *ibid.*

18 ISHIDA, Válder Kenji. *Estatuto da criança e do adolescente: doutrina e jurisprudência*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 209.

Conforme o teor do art. 112 do ECA, “verificada a prática de ato infracional a autoridade competente poderá aplicar ao adolescente as seguintes medidas: I – advertência; II – obrigação de reparar o dano; III – prestação de serviços à comunidade; IV – liberdade assistida; V – inserção em regime de semiliberdade; VI – internação em estabelecimento educacional”, ou, ainda, uma das medidas protetivas.

Em razão do princípio da proporcionalidade, a medida aplicada ao adolescente levará em consideração a possibilidade de seu cumprimento, as circunstâncias de sua ocorrência, bem como a sua gravidade, conforme o teor do § 1º art. 112 do Estatuto da Criança e do Adolescente<sup>19</sup>.

A primeira medida socioeducativa prevista é a advertência (art. 115 do ECA). A advertência tem caráter pedagógico e consiste em admoestação verbal, ou seja, leitura do ato infracional cometido seguido do comprometimento de não repetir tal conduta<sup>20</sup>.

A segunda das medidas previstas consiste na obrigação de reparar o dano, devendo a mesma ser aplicada às infrações com reflexos patrimoniais. Pontua-se, ainda, a necessidade de acompanhamento pelos responsáveis. Nestes casos, o juízo deverá designar audiência para composição do dano, reduzindo a mesma a termo para a sua futura homologação<sup>21</sup>.

A prestação de serviços à comunidade, terceira medida socioeducativa prevista no ECA, consiste na execução de tarefas de interesses gerais junto a entidades assistenciais, hospitais, escolas, entre outras, por período não superior a seis meses. Devem ser observadas, ainda, as aptidões do adolescente, e a medida ser cumprida durante jornada máxima de oito horas semanais, sem prejuízo da frequência escolar (art. 117, parágrafo único, do ECA).

Logo após, tem-se a liberdade assistida, que consiste no acompanhamento deste adolescente, visando a dirimir as chances de reincidência. Na prática, o adolescente deve comparecer periodicamente a um posto determinado para conversar com um profissional da infância e juventude, pelo prazo mínimo de seis meses<sup>22</sup>.

Há ainda a previsão do regime de semiliberdade, onde o adolescente permanece internado no turno noturno, mas pode executar atividades externas, tais como escolarização e profissionalização. Essa medida deve obser-

---

19 Id., p. 225.

20 Id., p. 229.

21 Id., p. 230.

22 Id., p. 235.

var, sempre que possível, a garantia da convivência familiar e comunitária, supervisionada por equipe multidisciplinar<sup>23</sup>.

Por fim, como última e mais rígida das medidas socioeducativas, tem-se a internação. A internação compreende a privação de liberdade, observados os princípios da brevidade, da excepcionalidade e do respeito à condição de sujeito em desenvolvimento (art. 121 do ECA).

A medida de internação é tão gravosa que o legislador achou por bem garantir, expressamente no art. 124, alguns direitos aos adolescentes infratores que se encontram nesta condição, entre eles: ser informado de sua situação processual sempre que solicitada; ser tratado com respeito e dignidade; permanecer internado na mesma localidade ou naquela mais próxima do domicílio dos seus responsáveis; corresponder-se com seus familiares e amigos; receber escolarização e profissionalização; realizar atividades culturais e esportivas; entre outras.

Desse panorama do sistema de responsabilização de crianças e adolescentes o que se depreende é o cuidado do legislador em instituir a doutrina da proteção integral da criança e do adolescente, observando sempre os pilares das garantias e da responsabilização.

Não obstante seja este o direcionamento do ordenamento jurídico pátrio, há movimentos externos tramitando em sentido contrário, como é o caso da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 171/1993, que propõe a redução da maioria penal de 18 anos para 16 anos, em alguns casos.

### **3 PEC 171/1993: DIREITO PENAL EMERGENCIAL E O RETROCESSO PUNITIVO**

No ano de 1993, pela autoria do Deputado Benedito Domingos, surge a Proposta de Emenda Constitucional nº 171, cujo objeto principal visa a alterar o art. 228 da Constituição Federal. Com isso, portanto, a PEC 171/1993 traz a proposta de redução da idade mínima para a responsabilização penal. De dezoito anos, ficariam então os penalmente inimputáveis, sujeitos às normas da legislação especial, aqueles menores de dezesseis anos.

Tal proposta assevera em sua justificação que, em virtude do fácil acesso à informação, “a liberdade de imprensa, a ausência de censura prévia, a liberdade sexual, a emancipação e independência dos filhos – cada vez mais prematura –, a consciência política que impregna a cabeça dos adolescentes, a televisão como maior veículo de informação jamais visto ao alcance da quase totalidade dos brasileiros, enfim, a própria dinâmica da

---

23 Id., p. 239.



vida, imposta pelos tortuosos caminhos do destino, desvencilhando-se ao avanço do tempo veloz”<sup>24</sup>, torna o jovem capaz de entender os limites e as consequências de seus atos.

A PEC 171/1993 busca destacar que a legislação penal para os adolescentes no Brasil nem sempre foi assim. Traz como exemplo o Código Penal de 1940 e o seu antecessor, Código de 1890, tendo aquele a idade de dezoito anos como início para a responsabilização criminal e este, quatorze anos, desde que comprovado o discernimento quando do cometimento do ilícito.

Ademais, aduz que o discernimento do ilícito já se faz presente naqueles jovens de dezesseis anos. Tanto é assim que, nesta idade, já podem escolher os seus governantes, sendo concedido a estes direito a voto.

Dessa forma, capazes de decidir e com “um amplo conhecimento e condições de discernir sobre o caráter de ilicitude dos atos que praticam e de determinar-se de acordo com esse entendimento”<sup>25</sup>.

Toda a argumentação utilizada para justificar a proposta pauta-se em um discurso de retórica que visa a transparecer legitimidade a algo notadamente ilegítimo e inconstitucional. Na proposta, salienta o Deputado Benedito Domingos, que há considerável aumento na criminalidade praticada por jovens menores de dezoito anos e que, carentes de institutos adequados ao seu recolhimento para a reeducação ou correção de comportamento, após curto afastamento do meio social em estabelecimentos reformatórios, voltam inevitavelmente às práticas criminosas.

Mais ainda, que a sua proposta tem por finalidade dar ao adolescente consciência de sua participação social, da importância e da necessidade mesmo do cumprimento da lei, desde cedo, como forma de obter a cidadania, começando pelo respeito à ordem jurídica, enfim, dar ao jovem direitos e, conseqüentemente, responsabilidades.

Ocorre que tal celeuma voltou ao cenário político nacional, sendo, portanto, deferido o pedido de desarquivamento da referida PEC no dia 6 de março do ano de 2015. Aprovado, com algumas modificações, o texto da proposta de emenda constitucional que visa a modificar o art. 228 da

---

24 BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Emenda à Constituição nº 171, de 1993, Deputado Benedito Domingos, p. 1. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=5D2C1277FDBBAFAB7F03016FABB26052.proposicoesWeb2?codteor=1014859&filename=Dossie+-PEC+171/1993](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=5D2C1277FDBBAFAB7F03016FABB26052.proposicoesWeb2?codteor=1014859&filename=Dossie+-PEC+171/1993)>. Acesso em: 22 set. 2016.

25 Id., p. 2.

Constituição Federal, atualmente, tramita no Senado Federal com a seguinte ementa:

Altera a redação do art. 288 da Constituição Federal; estabelece que 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.

Há que se ressaltar que a citada proposta de emenda constitucional fere demasiadamente o ordenamento jurídico pátrio. A começar pela própria norma constitucional, que traz em seu art. 228 cláusula pétreia. Portanto, ilegítima será qualquer reforma constitucional que busque a sua supressão.

Tal argumento, segundo o Instituto Brasileiro de Ciências Criminais – IBCCrim<sup>26</sup>, decorre do raciocínio de que os direitos fundamentais dispostos no Texto Constitucional não se limitam ao que dispõe o art. 5º da CF, pois, no § 2º do mesmo dispositivo, faz-se presente cláusula aberta, sendo possível, portanto, a presença destes em todo o Texto Constitucional.

É que o direito à infância, como direito social genericamente previsto no art. 6º da Constituição Federal, sendo amparado pela doutrina da proteção integral que norteia todo o tratamento das instituições sociais frente às crianças e aos adolescentes, portanto, norma protetora, faz-se presente no ordenamento jurídico e consigo, para que seja cumprida com rigor a defesa de seus interesses, trouxe o constituinte originário o art. 228, que determina a inimputabilidade dos menores de dezoito anos<sup>27</sup>. Por essa razão, entre outras, é que fica impedido o Estado brasileiro de impor às crianças e aos adolescentes regime jurídico-penal comum<sup>28</sup>.

Para Sposato<sup>29</sup>, adultos, crianças e adolescentes são pessoas diferentes entre si e não podem ser tratadas de igual maneira pelo Direito, pois significaria aceitar um retrocesso jurídico, uma vez que todo o paradigma adotado na legislação nacional especial e pelo Estatuto da Criança e do

---

26 IBCCRIM. Rede Justiça Criminal e Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Nota técnica sobre a PEC 171/1993, p. 3. Disponível em: <[http://www.ibccrim.org.br/docs/PEC\\_171\\_93.pdf](http://www.ibccrim.org.br/docs/PEC_171_93.pdf)>. Acesso em: 22 set. 2016.

27 Id., p. 3-4.

28 Id., p. 5.

29 SPOSATO, Karyna Batista. *Direito penal de adolescentes: elementos para um teoria garantista*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 222.

Adolescente permite um tratamento constitucional ao direito da criança e do adolescente.

Por isso, perverter a racionalidade e a principiologia constitucional, através dos intentos em modificar o sistema, admitindo-se que maiores de 16 (dezesesseis) anos, ou abaixo disso, recebam as mesmas penas cominadas aos adultos, consistiria em retrocesso jurídico, além de afronta às garantias constitucionais, já asseguradas no Estado Democrático de Direito.<sup>30</sup>

Segundo a autora<sup>31</sup>, todas as propostas de alteração da idade penal que se inserem no cenário político nacional refletem um complexo de afrontas ao Texto Constitucional brasileiro, principalmente por ter-se, na Constituição Federal, uma destacada e absoluta prioridade aos direitos da criança e do adolescente. “Consagra ainda como princípios o respeito à condição peculiar de desenvolvimento de crianças e adolescentes e a brevidade e excepcionalidade na aplicação de medidas privativas da liberdade”<sup>32</sup>.

Mais ainda, segundo Gomes e Bianchini<sup>33</sup>, tal alteração possui caráter meramente simbólico, cuja intenção principal é acalmar a opinião pública, tendo, assim, atribuição pervertida do real papel do Direito Penal. Segundo os autores, o Direito Penal simbólico relega a eficaz proteção de bens jurídicos em prol de outros fins psicossociais que são alheios ao Direito Penal, tendo em vista que o Direito Penal simbólico “manipula o medo do delito e a insegurança, reage com um rigor desnecessário e desproporcionado e se preocupa, exclusivamente, com certos delitos e determinados infratores”.

Surge, a partir daí, um sistema político da “vontade de punir”, que, como tal, “propicia a emergência das macropolíticas punitivistas (populismo punitivo), dos movimentos políticos-criminais encarceradores (lei e ordem e tolerância zero) e das teorias criminológicas neoconservadoras”<sup>34</sup>.

E a cultura punitivista instaurada no Brasil, ao que parece, tem se rebelado em forma de discurso “pró-segurança”, tendente à adoção de condutas extremamente repressivas. Como descreve Jair Leonardo Lopes<sup>35</sup>, percebe-se o recrudescimento da campanha dos que creem no rigor da lei pe-

---

30 Id., *ibid.*

31 Id., p. 228.

32 Id., *ibid.*

33 GOMES, Luis Flavio; BIANCHINI, Alice. Maioridade penal e o Direito Penal simbólico, 5 mar. 2007. Disponível em: <<http://www.lfg.blog.br>>. Acesso em: 20 set. 2016.

34 Id., p. 9.

35 LOPES, Jair Leonardo. *A política criminal da “Lei e Ordem”*: anteprojeto de reforma da Parte Geral do Código Penal: uma visão crítica. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 11.

nal e processual penal com aplicação de “princípios” que limitam o alcance constitucional e o respeito a direitos e garantias como meio de diminuir as ocorrências criminais.

O discurso sobre impunidade, difundido amplamente nos meios midiáticos, dá curso à política criminal da lei e ordem, principalmente no que tange à criação de meios mais repressivos ao delito<sup>36</sup>. Tudo de modo estrutural, como expõe Carvalho:

Viável concluir, pois, que a formação do imaginário social sobre crime, criminalidade e punição se estabelece a partir de imagens publicitárias, sendo os problemas derivados da questão criminal, não raras vezes, superdimensionados. A hipervalorização de fatos episódicos e excepcionais como regra e a distorção ou incompreensão de importantes variáveis pelos agentes formadores da opinião pública, notadamente os meios de comunicação de massa, densificam a vontade de punir que caracteriza o punitivismo contemporâneo.<sup>37</sup>

Exatamente isso é o que acontece com os adolescentes em conflito com a lei: uma propagação massiva e uma hipervalorização de fatos que possuem como protagonista um adolescente ou uma criança envolvida em um ato ilícito, quer seja ele agente principal ou secundário do delito, possui o destaque necessário para que a comoção social o eleja como “o inimigo”.

Tanto é assim que, segundo a Associação Nacional dos Defensores Públicos – Anadep, por meio de dados do Ministério da Justiça coletados no ano de 2012, apenas 4% dos crimes ou atos infracionais ocorridos no Brasil foram cometidos por adolescentes menores de dezoito anos. Se considerados apenas homicídio e tentativa de homicídio, este percentual se reduz para 0,5%<sup>38</sup>.

Ou seja, demonstra-se que a ocorrência de crimes ou atos infracionais que possui como agente do ilícito um adolescente ou uma criança é demasiadamente inferior ao número geral de crimes ocorridos. Mesmo assim, há uma forte especulação punitiva para que se reprima cada vez mais os menores de dezoito anos em conflito com a lei.

---

36 Id., p. 13.

37 CARVALHO, Salo de. Op. cit., p. 14.

38 ANADEP. Associação Nacional dos Defensores Públicos. Porque não à redução, p. 1-2. Disponível em: <[https://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/22511/Porque\\_n\\_o\\_redu\\_o.pdf](https://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/22511/Porque_n_o_redu_o.pdf)>. Acesso em: 20 set. 2016.

O inimigo, na lógica punitiva, ao romper com regras sociais, faz com que a intervenção penal estatal, imposta contra si, justifique a restrição de garantias conferidas aos cidadãos<sup>39</sup>.

Explica Rosa<sup>40</sup> que, em virtude da lógica capitalista impregnada na sociedade, traz-se à baila, conseqüentemente, a economia e o discurso da eficiência quanto à efetivação de direitos e garantias individuais. Nessa toada, é que, tendo a eficiência como medida por meio de resultados economicamente mais vantajosos, “há uma tendência rumo ao Direito Penal do Inimigo, baseado no fomento de um ‘perigosismo’ generalizado impregnado no imaginário coletivo que demanda, assim por segurança”. Permite-se, desta forma, que a busca pela “defesa social” retorne.

Tal lógica, no que se refere aos adolescentes em conflito com a lei, é descrita minuciosamente por Paiva<sup>41</sup>. Discorre a autora que, na medida em que a violência em geral cresce, a participação do jovem nesta também aumenta. Surge a partir deste crescimento o temor e o preconceito contra jovens considerados potencialmente infratores. “O medo se propagou e, com ele, diluiu-se o sentimento de solidariedade aos jovens que cometeram infrações leves”.

Por sua vez, ressalta Paiva, que a “crença de que não há nada a fazer, que quem comete uma infração está fadado ao crime, tem ganhado muitos adeptos e levado setores ligados ao aparato repressivo a acreditar que somente a eliminação dos infratores, representaria uma solução e a acionar estratégias correspondentes”<sup>42</sup>.

Busca-se a opção aparentemente mais fácil, sobretudo em se tratando de Direito Penal, em que a opção que se enxerga como a mais adequada, em tempos conturbados de busca incessante pela defesa social, é o encarceramento massivo, a severidade das penas, a multiplicação de tipos penais, e, no tocante ao tema, a redução da maioria penal<sup>43</sup>.

Toda a argumentação de que a redução da maioria penal resolveria, de certa forma, o problema da violência praticada por adolescentes não possui embasamento pautado na reeducação do jovem, mas tão somente na retribuição de uma pena, uma vingança, um castigo à altura da conduta ilícita.

39 ROSA, Alexandre Morais da; AMARAL, Augusto Jobim do. *A cultura da punição: a ostentação do horror*. 2. ed. Florianópolis: Empório do Direito, 2015. p. 152.

40 Id., *ibid.*

41 PAIVA, Vanilda. Contradições da reeducação de jovens que cometeram atos infracionais. In: PAIVA, Vanilda; SENTO-SÉ, João Trajano. *Juventude em conflito com a lei*. Rio de Janeiro: Garamond, 2007. p. 19.

42 Id., p. 20.

43 NALINI, José Renato. Um equívoco reducionista. *Boletim IBCCrim*, São Paulo, v. 23, n. 271, p. 2, jun. 2015.

cita, sobretudo quando se analisado pela óptica de que o sistema carcerário, entre as diversas estatísticas já publicadas, não funciona como instrumento de coibição ao crime<sup>44</sup>.

Todo esse pensamento, apelativo e desarrazoado, traz consigo, em síntese, a ideia de que, ao se inserir o jovem infrator no sistema carcerário, destinado a adultos, com punição mais severa, tida erroneamente, como adequada, traz ilusoriamente o raciocínio de que o sistema carcerário poderá transformar esses adolescentes em pessoas que possam contribuir positivamente na sociedade<sup>45</sup>. Em verdade, tal argumento, genuinamente falso, apenas busca a sensação de segurança, tendo como solução mais adequada, conforme Castro<sup>46</sup>, a aplicabilidade efetiva do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Discorre o autor que “o legislador atento à necessidade de acompanhar e até reprimir os atos praticados pelos menores, editou as medidas sócio-educativas que, quando bem aplicadas, atingem resultados positivos e satisfatórios na recuperação de adolescentes”<sup>47</sup>.

Segundo De Paula<sup>48</sup>, mesmo na lógica da econômica/eficiência “a proposta da redução da idade de imputabilidade penal ainda esbarra em despesas desnecessárias”. Razão lhe assiste, tendo em vista que, no sistema atual, baseado no modelo socioeducativo, já possui uma estrutura própria e desenvolvida para alcançar os seus objetivos. Evidente que se necessita de efetividade e rigor no seu cumprimento; entretanto, há de se convir que com a redução da maioria penal careceria de imediato aumento de vagas no sistema carcerário, bem como investimentos de todas as ordens<sup>49</sup>.

---

44 DE PAULA, Paulo Afonso Garrido. Redução da inimputabilidade e racionalidade. *Boletim IBCCrim*, São Paulo, v. 23, n. 271, p. 5, jun. 2015.

45 CASTRO, Ivan Nascimento de. A inviabilidade da redução da maioria penal. *Revista Jurídica da Universidade de Franca*, Franca, v. 8, n. 14, p. 124-126, 1º sem. 2005, p. 125.

46 Id., p. 126.

47 Id., ibid.

48 DE PAULA, Paulo Afonso Garrido. Op. cit., p. 6.

49 Nesse sentido, Alexandre Morais da Rosa relembra que “há um custo de processamento e, segundo levantamentos antes indicados, nenhum processo crime, considerados os custos de investigação e julgamento (subsídios, vencimentos, estrutura, defesa, peritos, etc.), fica abaixo de R\$ 1.500,00 (mil e quinhentos reais). [...] Segundo dados do Tribunal de Constas de Santa Catarina, em 2012, cada preso custava ao mês, para o contribuinte, no regime de autogestão, R\$ 1.649,03, enquanto no regime de cogestão, R\$ 3.010,92. Assim é que a manutenção de um pessoa presa em Santa Catarina, por ano, não sairá por menos de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais). Além da existência de diversos problemas, dentre eles a superlotação, violações de direitos, o que resta apontar é que uma simples condenação por tráfico, muitas vezes do ‘mula’, por cinco anos, custará R\$ 100.000,00 (cem mil reais). O ministro do STF, Ricardo Lewandowski, em artigo publicado na Folha de São Paulo, afirma que cada preso não sairá por menos de R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais) ao mês. Assim, um ano de prisão custará R\$ 30.000,00 (trinta mil reais)” (ROSA, Alexandre Morais da; AMARAL, Augusto Jobim do. Op. cit., p. 177-179).

A redução da idade importaria abertura de vagas no sistema penitenciário, já dependente de recursos para adequar a população existente à capacidade física atual dos imóveis, de modo que oneraria ainda mais a combatida instituição carcerária. Também, ainda quanto aos custos, ressalta à evidência meridiana a necessidade de investimento em especialização do pessoal para atendimento dos jovens entre 16 e 18 anos de idade, indicando enormes gastos com o desenvolvimento de uma pedagogia que já se constitui expertise do sistema socioeducativo.<sup>50</sup>

Em se tratando do tema em comento, redução da maioridade penal, há se de destacar, como lembra Sposato<sup>51</sup>, que a inimputabilidade do menor de dezoito anos é algo completamente distinto da não responsabilização deste quando incorre em infrações. Sujeita-se ao Estatuto da Criança e do Adolescente e, portanto, à consequente responsabilização dita por tal norma.

Essa responsabilização se dá de maneira diferenciada dos adultos. A autora aduz que

é consequência da condição de pessoa em desenvolvimento dos adolescentes e do reconhecimento de que adolescentes e adultos representam realidades sociais distintas, que exigem do sistema jurídico respostas e intervenções também distintas e singulares, de acordo com o *status* social e as particularidades dos menores de idade.<sup>52</sup>

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em face do exposto, nota-se que a PEC 171/1993, que retoma a discussão da redução da maioridade penal no Brasil, continua a seguir na contramão da proteção integral de crianças e adolescentes, vez que desprivilegia a condição *sin ne qua non* de sujeitos em desenvolvimento em detrimento de uma falsa expectativa de resolução do problema da violência social.

Todo o debate proposto circunda a diferenciação entre inimputabilidade e não responsabilização. Em hipótese alguma se defende, nessa exposição, a ausência de responsabilização de crianças e adolescentes em conflito com a lei – muito menos a impunidade destes –; do contrário, pugna-se pela aplicação de medidas capazes de cumprir com a obrigação

---

50 Id., *ibid.*

51 SPOSATO, Karyna Batista. Duas questões fundamentais sobre a responsabilização penal de adolescentes. *Boletim IBCCrim*, São Paulo, v. 23, n. 271, p. 7, jun. 2015.

52 Id., *ibid.*

educacional e restauradora do Estado, o que não é o caso da redução da maioridade penal.

A especulação acerca da violência se propaga na sociedade e faz com que surja um medo coletivo, em que, na busca por segurança, clama por respostas mais céleres e repressivas do Estado em face dos seus inimigos. Entretanto, é preciso atenção. Propostas como a PEC 171/1993, pautadas em um Direito Penal emergencial e simbólico, podem esconder intenções que ferem em demasia o caráter axiológico do Estado Democrático de Direito.

Dotadas de um discurso do medo e “pró-segurança”, escondem interesses outros que, por vezes, sequer são abarcados por um caráter constitucional. O discurso emergencial permite que qualquer medida seja adotada sem que se levantem questionamentos acerca de sua constitucionalidade.

A PEC 171/1993, como visto, carece não apenas de caráter constitucional, mas também de argumentação lógica capaz de demonstrar que a redução da inimizabilidade penal àqueles maiores de dezesseis anos resolveria o problema da relação entre adolescentes e o crescimento da violência. Bem mais: que possibilitaria a reinserção do jovem em conflito com a lei ao convívio social pacífico.

## REFERÊNCIAS

ANADEP. Associação Nacional dos Defensores Públicos. Porque não à redução, p. 1-2. Disponível em: <[https://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/22511/ Porque\\_n\\_o\\_\\_redu\\_o.pdf](https://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/22511/ Porque_n_o__redu_o.pdf)>. Acesso em: 20 set. 2016.

BELOFF, Mary. Los Sistemas de Responsabilidad Penal Juvenil, 1999. Disponível em: <[http://www.unicef.org/argentina/spanish/ar\\_insumos\\_PEJusticiayderechos1.pdf](http://www.unicef.org/argentina/spanish/ar_insumos_PEJusticiayderechos1.pdf)>. Acesso em: 16 set. 2016.

BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de direito penal*: parte geral 1. 21. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Emenda à Constituição nº 171, de 1993, Deputado Benedito Domingos, P. 1. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=5D2C1277FDBBAFAB7F03016FABB26052.proposicoesWeb2?codteor=1014859&filename=Dossie+-PEC+171/1993](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=5D2C1277FDBBAFAB7F03016FABB26052.proposicoesWeb2?codteor=1014859&filename=Dossie+-PEC+171/1993)>. Acesso em: 22 set. 2016.

BRUNÕL, Cillero Miguel. A responsabilidade penal do adolescente e o interesse superior da criança. *Rev. Bras. Adolescência e Conflitualidade*, p. 1-9, 2013.

CARVALHO, Salo de. *O papel dos atores do sistema penal na era do punitivismo (o exemplo privilegiado da aplicação da pena)*. Criminologias: Discursos para a academia. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.



CASTRO, Ivan Nascimento de. A inviabilidade da redução da maioridade penal. *Revista Jurídica da Universidade de Franca*, Franca, v. 8, n. 14, p. 124-126, 1º sem. 2005. p. 125.

DE PAULA, Paulo Afonso Garrido. Redução da inimputabilidade e racionalidade. *Boletim IBCCrim*, São Paulo, v. 23, n. 271, p. 5, jun. 2015.

GOMES, Luis Flavio; BIANCHINI, Alice. Maioridade penal e o Direito Penal simbólico, 5 mar. 2007. Disponível em: <<http://www.lfg.blog.br>>. Acesso em: 20 set. 2016.

IBCCRIM. Rede Justiça Criminal e Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Nota técnica sobre a PEC 171/1993, p. 3. Disponível em: <[http://www.ibccrim.org.br/docs/PEC\\_171\\_93.pdf](http://www.ibccrim.org.br/docs/PEC_171_93.pdf)>. Acesso em: 22 set. 2016.

ISHIDA, Válter Kenji. *Estatuto da criança e do adolescente: doutrina e jurisprudência*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LOPES, Jair Leonardo. *A política criminal da “Lei e Ordem”*: anteprojeto de reforma da Parte Geral do Código Penal: uma visão crítica. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

MENDEZ, Emílio Garcia. *Adolescentes e responsabilização penal: um debate latino-americano*. Porto Alegre: Ajuris, ESMP-RS, FESDEP-RS, 2000.

NALINI, José Renato. Um equívoco reducionista. *Boletim IBCCrim*, São Paulo, v. 23, n. 271, p. 2, jun. 2015.

PAIVA, Vanilda. Contradições da reeducação de jovens que cometeram atos infracionais. In: PAIVA, Vanilda; SENTO-SÉ, João Trajano. *Juventude em conflito com a lei*. Rio de Janeiro: Garamond, 2007. p. 19.

ROSA, Alexandre Morais da; AMARAL, Augusto Jobim do. *A cultura da punição: a ostentação do horror*. 2. ed. Florianópolis: Empório do Direito, 2015.

ROSSATO, Luciano Alves; LEPORE, Paulo Eduardo; CUNHA, Rogério Sanches. *Estatuto da Criança e do Adolescente: Lei nº 8.069/1990 comentado artigo por artigo*. São Paulo: Saraiva, 2016.

SARAIVA, João Batista Costa. *Direito penal juvenil, adolescentes e ato infracional: garantias processuais e medidas socioeducativas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

SPOSATO, Karyna Batista. *Direito penal de adolescentes: elementos para uma teoria garantista*. São Paulo: Saraiva, 2013.

\_\_\_\_\_. Duas questões fundamentais sobre a responsabilização penal de adolescentes. *Boletim IBCCrim*, São Paulo, v. 23, n. 271, p. 7, jun. 2015.