

NOTA TÉCNICA

Ementa: Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 32/2015 em trâmite na Câmara dos Deputados, que objetiva a redução da maioria penal. Inconstitucionalidade material. Incompatibilidade com as garantias fundamentais e o regime de proteção integral. Ofensa ao artigo 60, § 4º, IV, da Constituição da República Federativa do Brasil. Inexistência de relação entre a redução da maioria penal e a redução da violência no Brasil. Dados que demonstram inefetividade do sistema prisional em relação ao sistema socioeducativo. Falha do Poder Público na efetiva aplicação do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90) e da Lei do SINASE (Lei nº 12.594/12).

O **CONSELHO NACIONAL DE PROCURADORES-GERAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DOS ESTADOS E DA UNIÃO (CNPG)**, por intermédio da **GRUPO NACIONAL DA INFÂNCIA E JUVENTUDE (COPEIJ)**, vem, por meio da presente Nota Técnica, analisar a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 32/2015, em trâmite na Câmara dos Deputados, que objetiva a redução da maioria penal, conforme segue.

1. Da Inconstitucionalidade Material da Proposta.

O legislador brasileiro fez uma opção de política criminal, adotando o critério biológico, etário, para a responsabilização de adolescentes.

Na reforma do Código Penal realizada no ano de 1984, o legislador definiu a idade de 18 (dezoito) anos para tornar criminalmente responsável o indivíduo pela prática

de atos delituosos, conforme dispõe o art. 27 do Código Penal¹. Importante analisar o item nº 23 da Exposição de Motivos da Nova Parte Geral do Código Penal que expôs:

“Manteve o Projeto a inimputabilidade penal ao menor de dezoito anos. Trata-se de opção apoiada em critérios de Política Criminal. Os que preconizam a redução do limite, sob a justificativa da criminalidade crescente, que a cada dia recruta maior número de menores, não consideram a circunstância de que o menor, ser ainda incompleto, é naturalmente anti-social na medida em que não é socializado ou instruído. O reajustamento do processo de formação do caráter deve ser cometido à educação, não à pena criminal. De resto, com a legislação de menores recentemente editada, dispõe o Estado dos instrumentos necessários ao afastamento do jovem delinqüente, menor de dezoito anos, do convívio social, sem sua necessária submissão ao tratamento do delinqüente adulto, expondo-o contaminação carcerária.”

Verifica-se que em 1983, ao apresentar o projeto, o legislador já reconhecia a inadequação dos presídios para indivíduos em fase de desenvolvimento físico, psíquico e moral. Alertava-se, naquela época, para o risco da "contaminação carcerária" caso jovens fossem submetidos ao sistema prisional comum.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 228², fez a mesma opção de política criminal, estabelecendo um modelo constitucional próprio para a responsabilização juvenil, respeitando, com base em compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, a condição de adolescentes como sujeitos de direitos, indivíduos em condição peculiar de desenvolvimento, com direitos assegurados com absoluta prioridade.

O critério etário foi elevado a direito fundamental, sendo este dispositivo considerado cláusula pétrea, por prever uma limitação ao *jus puniendi* do Estado, por tratar do direito fundamental à liberdade. O legislador constituinte optou por adotar o sistema biológico para a definição da maioridade penal, sujeitando os indivíduos que ainda não atingiram aquela idade à legislação especial. Optando pelo sistema biológico, o legislador constituinte estabeleceu uma presunção absoluta de que o menor de 18 (dezoito) anos é imaturo, não importando se no momento da ação ou da omissão tinha capacidade de entendimento e autodeterminação. Os critérios biopsicológico e o psicológico levam em

¹ Art. 27 - Os menores de 18 (dezoito) anos são penalmente inimputáveis, ficando sujeitos às normas estabelecidas na legislação especial. ([Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984](#))

² Art. 228. São penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às normas da legislação especial.

consideração a capacidade de entendimento e autodeterminação no momento da prática da conduta delituosa, mas estes não foram adotados no Brasil.

Por esta razão falar que adolescente com 16 anos já vota, já tem consciência sobre o certo e o errado é falácia. Não se discute na análise da imputabilidade do adolescente os elementos intelectuais (capacidade de entender o caráter ilícito do fato) e volitivo (capacidade de determinar-se de acordo com esse entendimento) da imputabilidade. Esta é uma discussão para adultos e não para adolescentes. Para estes o legislador constituinte escolheu acertadamente a imputabilidade etária.

A definição da imputabilidade penal aos 18 anos configura cláusula pétreia, não só por tratar do direito fundamental à liberdade, como também por representar uma limitação ao *jus puniendi* do Estado mas também pela vedação do retrocesso na proteção integral de adolescentes.

2. Da Realidade Estrutural: Sistema Prisional vs. Sistema Socioeducativo

Do ponto de vista da segurança pública, a submissão de adolescentes ao sistema prisional comum revela-se uma medida tecnicamente ineficaz e um equívoco de gestão. A redução da maioria penal não apresenta potencial para promover melhorias nos índices de segurança do país; ao contrário, agrava a ineficiência do aparato estatal.

Dados do Conselho Nacional de Justiça indicam que a taxa de **reentrada** no sistema prisional é de 42,5 % enquanto a da infracional gira em torno de 23%³. Então imaginar que o sistema prisional é mais eficiente para conter a criminalidade é um equívoco.

Ainda, segundo dados do Banco Nacional de Medidas Penais e Prisões do Conselho Nacional de Justiça⁴ há no Brasil mais de **788 mil pessoas efetivamente privadas de liberdade, mas existe um déficit de mais de 222 mil vagas e, o que é ainda pior, mais de 278 mil mandados de prisão em aberto e quase 2 mil foragidos**, ou seja, presos adultos condenados transitando livremente entre nós. São condenados por roubo (47.470), tráfico

³<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/03/Panorama-das-Reentradas-no-Sistema-Socioeducativo.pdf>

⁴ <https://portalbnmp.cnj.jus.br/#/estatisticas>

(45.244) e homicídio (33.596). Destes 788 mil presos, cerca de **12.700 possuem idade entre 18 e 20 anos**. A maioria tem entre 20 e 40 anos. Isto sem falar dos crimes não elucidados, das investigações não concluídas. Os números demonstram que o problema da segurança pública não está no adolescente e no jovem.

Paralelamente, os dados da Secretaria Nacional de Políticas Penais indicam que há mais de 1.300 unidades prisionais no país e que o **índice de ocupação é superior a 143%**⁵. Já os dados do Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP⁶ indicam que a taxa de **ocupação das unidades socioeducativas é de apenas 65%**. Ou seja, o sistema socioeducativo tem condições de apreender mais, de socioeducar, sem precisar do sistema prisional.

Dados do segundo semestre de 2025 do CNMP indicam que temos 10.064 adolescentes em 315 unidades de internação. Desses 1.668 lá estão por homicídio e 236 por latrocínio. A maioria lá está por tráfico de drogas ou roubo, justamente aqueles atos em que há maior atuação das organizações criminosas. Assim, reduzir a maioridade penal fará com que crianças e adolescentes ainda em menor idade sejam recrutados. As organizações não deixarão de recrutar meninos e meninas.

Vivemos um cenário de impunidade, consequência da ineficiência do aparato repressivo atual.

Baixo investimento nas polícias, baixo investimento em inteligência, e os membros e chefes de organizações criminosas, os criminosos mais perigosos continuam soltos, coordenando o crime apesar de condenados pela justiça.

Não nos faltam leis, mas sim capacidade de execução destas leis. Faltam políticas públicas efetivas de segurança pública. O investimento é feito em polícia ostensiva, em viatura, em armamento, naquilo que a população vê, mas não em inteligência, em

5

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZmUxMjNjZmEtOWM0Mi00MWRmLWJjMDAtMDdkY2U1ZGJhZGFiliwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>

⁶ <https://public.tableau.com/app/profile/cnmp/viz/PanoramaSocioeducativo-InternaoeSemiliberdade/CumprimentoInternao>

tecnologia, em ciência de dados, em integração de banco de dados, capaz de prender quem lidera o crime.

É preciso também falar das audiências de custódia, que hoje funcionam como um filtro para a entrada de adultos no sistema penal provisório. Dados do CNJ indicam que a maioria dos atendidos no país nestas audiências são adultos envolvidos com o tráfico de drogas (326 mil) e que quase 50% é colocado em liberdade. Assim, se hoje reduzirmos a maioridade penal teremos adolescentes encaminhados para audiências de custódia, não serão reincidentes e a grande maioria deles será colocada em liberdade.

Os indivíduos de 16 a 18 anos não ficarão apreendidos no sistema socioeducativo mas também não ficarão presos como adultos, já que não existem vagas no sistema prisional. Serão centenas de adolescentes sem responsabilização e sem proteção, alvos fáceis para o recrutamento pelas organizações criminosas que operam no Brasil.

3. Da Falácia da Impunidade Juvenil e das Consequências Práticas da Redução

A percepção social de ausência de punição não deriva da definição da idade de imputabilidade, mas sim da **insuficiência das estratégias repressivas e da carência de políticas preventivas eficazes**, o que facilmente se verifica analisando o crescimento das organizações criminosas no país nas últimas décadas.

Não há o que se falar em impunidade de adolescentes, pois a legislação hoje em vigor autoriza a privação de liberdade a partir dos 12 anos, e isto desde a entrada em vigor do Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990. Frequentemente a resposta estatal para o infrator juvenil é mais célere e efetiva do que para o adulto, que, por ausência de vagas em regimes adequados, muitas vezes responde a processos em liberdade, mesmo quando da prática de crimes graves.

A aprovação da PEC nº 32/2015 provocará um incremento da liberdade processual dos jovens infratores. Ao serem submetidos ao sistema penal comum como réus primários, a tendência observada nas audiências de custódia será a rápida concessão de liberdade, repetindo o padrão verificado atualmente no tráfico de drogas. Na prática, essa medida incentivará o crime organizado a intensificar o aliciamento de crianças e adolescentes

cada vez mais jovens para o roubo e o narcotráfico, agravando severamente a vulnerabilidade desse segmento.

Amparado no sistema constitucional próprio de responsabilização juvenil o Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei do SINASE estruturam um sistema normativo específico para adolescentes autores de atos infracionais, pautado sim na responsabilização, afinal o primeiro objetivo previsto na Lei para uma medida socioeducativa é o da responsabilização⁷, mas na natureza pedagógica da medida, na garantia dos direitos fundamentais destes indivíduos em formação, na busca pela efetiva reintegração social.

4. Da Urgência na Implementação do SINASE

Antes de qualquer alteração legislativa punitiva, impõe-se a efetivação do marco legal existente. O Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), instituído em 2012, padece de implementação plena nas unidades federativas. Dados do Conselho Nacional do Ministério Público revelam que o sistema falha de forma crítica na reintegração social, notadamente na oferta de escolarização de qualidade. Apenas 51% das unidades ofertam algum tipo de qualificação profissional, e ínfimos 1,16% dos adolescentes internados possuem vínculos com contratos de aprendizagem.

É preciso criar e manter os sistemas nacional, estaduais e municipais de atendimento socioeducativo, como já muito bem delineados pelo legislador. É imprescindível garantir recursos públicos para a implementação de políticas preventivas, programas de meio aberto, de semiliberdade e internação nos parâmetros legais.

Não se pode afirmar que o Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei do SINASE falharam em sua missão de responsabilizar e reintegrar socialmente adolescentes

⁷ Art. 1º (...) § 2º Entendem-se por medidas socioeducativas as previstas no art. 112 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), as quais têm por objetivos: I - a responsabilização do adolescente quanto às consequências lesivas do ato infracional, sempre que possível incentivando a sua reparação; II - a integração social do adolescente e a garantia de seus direitos individuais e sociais, por meio do cumprimento de seu plano individual de atendimento; e III - a desaprovação da conduta infracional, efetivando as disposições da sentença como parâmetro máximo de privação de liberdade ou restrição de direitos, observados os limites previstos em lei.



Grupo Nacional da Infância e Juventude

envolvidos com atos infracionais quando o que se vê são obrigações do poder público previstas em lei desde 1990, e outras desde 2012, ainda não cumpridas.

5. Conclusão

Diante de todo o exposto, o CONSELHO NACIONAL DE PROCURADORES-GERAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DOS ESTADOS E DA UNIÃO (CNPG), por intermédio do GRUPO NACIONAL DA INFÂNCIA E JUVENTUDE – COPEIJ (COPEIJ), considerando os fundamentos jurídicos apresentados, os dispositivos constitucionais e legais citados, **manifesta-se contrariamente à redução da maioria penal**, compreendendo que medidas de recrudescimento flagrantemente inconstitucionais não solucionam a crise de segurança. Recomenda-se o cumprimento integral da Lei do SINASE, com o fortalecimento do cofinanciamento federal, expansão de programas em meio aberto e o aprimoramento da inteligência policial para a proteção dos direitos fundamentais.

Brasília, na data da assinatura eletrônica.

PEDRO MAIA SOUZA MARQUES

Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado da Bahia
Presidente do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais

DANILO JOSÉ DE CASTRO FERREIRA

Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado do Maranhão
Presidente do Grupo Nacional da Infância e Juventude – COPEIJ