



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

## PARECER Nº , DE 2025

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 2019, do Senador Flávio Bolsonaro e outros, que *altera a redação do art. 228 da Constituição Federal, a fim de reduzir a maioria penal para dezesseis anos.*

Relator: Senador **MARCIO BITTAR**

### I – RELATÓRIO

Submete-se ao exame da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 32, de 2019, do Senador Flávio Bolsonaro e outros, que *altera a redação do art. 228 da Constituição Federal, a fim de reduzir a maioria penal para dezesseis anos.*

A nova redação proposta para o art. 228 da Constituição Federal é a seguinte:

**"Art. 228.** São penalmente inimputáveis os menores de 16 (dezesseis) anos, sujeitos às normas da legislação especial aplicável.

§1º A idade de que trata o *caput* será de 14 (quatorze) anos em casos de crimes definidos como hediondos, tortura, tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, terrorismo, organização criminosa, associação criminosa e outros definidos em lei."

Como se vê, portanto, a inimputabilidade penal até os dezesseis anos será a regra geral, mas para determinados crimes graves será ainda antecipada para os quatorze anos de idade.





SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

Na justificação, os autores afirmam que:

Maioridade penal é a idade em que o indivíduo irá responder criminalmente como adulto, ou seja, como aquele infrator das normas emanadas da legislação penal vigente irá responder. Já a responsabilidade penal trata sobre o dever de responder acerca qualquer delito que preveja as sanções aplicáveis a cada caso em concreto. E essa responsabilidade pode recair sobre alguém com idade inferior à da maioridade penal mesmo que sofra uma pena diferenciada.

No Brasil, a confusão entre os termos deriva-se porque a Constituição Federal de 1988 não diferencia responsabilidade penal de maioridade penal. De acordo com ela, menores de 18 (dezoito) anos são inimputáveis (não são responsáveis penalmente pelos atos praticados).

Contudo, essa inimputabilidade existe apenas do ponto de vista do Código Penal. Isso porque, a partir dos 12 (doze) anos de idade, um adolescente que cometer uma infração será responsabilizado por seus atos. Porém, sua punição será mais leve e de outra natureza do que a punição de um adulto.

Indubitavelmente, nas últimas décadas, os avanços sociais e tecnológicos propiciaram o estímulo da globalização e do desenvolvimento precoce das crianças e adolescentes. Os motivos que justificavam o estabelecimento da maioridade penal aos 18 anos - à época da publicação do Decreto-Lei 2.848/1940 - não são parâmetros, nem se prestam a balisar ou justificar esse limite nos dias atuais.

Asseverar de forma generalizada que adolescentes não possuem discernimento sobre seus atos, sobretudo aqueles emanados com extrema violência e crueldade, não passa de discurso irresponsável, hipócrita e com viés ideológico. A redução da maioridade é tendência a ser adotada, principalmente, em países desenvolvidos.

## II – ANÁLISE

De acordo com o *caput* do art. 356 do Regimento Interno, compete à CCJ emitir parecer sobre PEC.





SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

A PEC foi assinada por 33 Senadores, atendendo ao inciso I do art. 60 da Constituição Federal (CF).

Não há nenhuma limitação circunstancial (vigência de intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio) que impeça a deliberação de emendas à Constituição, em obediência ao § 1º do art. 60 da CF.

A PEC não tende a abolir nenhuma cláusula pétrea (forma federativa de Estado; voto direto, secreto, universal e periódico; separação dos Poderes; ou direitos e garantias individuais), em cumprimento ao § 4º do art. 60 da CF, em que pesem algumas opiniões doutrinárias em sentido contrário.

De fato, hoje é absolutamente minoritária a corrente que entende que a maioria penal seria disposição constitucional coberta por cláusula pétrea.

É que, *in casu*, ganha destaque a interpretação topográfica do texto constitucional. O art. 228 foi alocado pelo constituinte originário no Capítulo VII – Da Família, da criança, do adolescente e do idoso da Constituição Federal. Já o art. 60, § 4º, inciso IV, determina que não será objeto de deliberação a emenda tendente a abolir “*os direitos e garantias fundamentais*”. Exatamente essa mesma expressão designa o Título II de nossa Carta Magna e que compreende apenas seus arts. 5º a 17.

Daí porque não há que se falar da menoridade penal enquanto garantia fundamental, mas sim como *mero* direito constitucionalmente assegurado às crianças e adolescentes.

Até porque a menoridade penal abaixo dos 18 anos de idade nada mais é que uma presunção absoluta (*iure et iure*) da incapacidade do agente, ou seja, contra a qual não se admite prova em contrário.

Em outras palavras: presume-se, **ante as necessidades de ordem prática do sistema de justiça criminal**, que toda pessoa menor de 18 (dezoito) anos de idade é incapaz de entender o caráter ilícito do fato ou de determinar-





SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

se de acordo com esse entendimento (definição legal de imputabilidade, Código Penal, art. 26).

Ademais, a PEC nº 32, 2019, atende a todos os requisitos da juridicidade: adequação da via eleita, generalidade, abstração, coercitividade, inovação e concordância com os princípios gerais do Direito.

Além disso, a PEC não contraria nenhuma norma regimental.

No mérito, temos a PEC é conveniente e oportuna.

A decisão do constituinte originário sobre o tema, em 1988, não pode nem deve condicionar a evolução constitucional da matéria em atenção aos justos reclamos da população brasileira.

É que, na verdade, a maioria penal aos dezoito anos, no Brasil, vem desde 1940 quando foi editado o Código Penal e, de lá pra cá, a sociedade, e a juventude em especial, passou por grande evolução. Os jovens do séc. XXI têm acesso muito maior à informação e educação, sendo certa a acentuada precocidade de alguns. Não é, assim, verdadeiro que os adolescentes não possuam capacidade para reconhecer o caráter ilícito de seus atos hoje em dia. É de se destacar, nesse passo, também o direito ao voto, adquirido pelos jovens em 1988. Se o maior de dezesseis anos já possui discernimento para influir nos destinos do País, como um bônus dos novos tempos, também deve arcar com os ônus dessa nova condição, até porque nossa legislação prevê diversos crimes eleitorais.

Noutro passo, o Congresso Nacional não pode desconsiderar o fato de que a maioria da população é favorável à redução da maioria penal: pesquisas de opinião têm remarcado crescente apoio popular à tese da redução da maioria penal. O instituto Datafolha, em recente amostragem (2019), apontou que 84% dos entrevistados apoiam a redução da inimputabilidade penal para dezesseis anos e esse número vem se mantendo estável com o passar dos anos. Para o instituto Paraná Pesquisas (2022), 66% dos eleitores brasileiros são favoráveis à redução da maioria penal e apenas 27% são





SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

contrários. Também o Ipec (ex-Ibope), em setembro de 2022, indicou que dois em cada três brasileiros defendem a medida.

Ademais, grandes democracias ocidentais, como os Estados Unidos e o Canadá, reconhecem a maioria até mesmo antes dos dezesseis anos de idade. No Canadá, em casos de delitos de extrema gravidade, a partir dos quatorze anos o adolescente pode ser julgado pela justiça comum e receber as sanções previstas no Código Criminal. Também é assim nos Estados Unidos. Lá a maioria dos estados admite que jovens com mais de doze anos de idade possam ser submetidos ao mesmo tratamento dos adultos, e inclusive estão sujeitos às penas de morte e perpétua.

É de se destacar, ainda, a função de prevenção geral da pena. Em outras palavras, de sua exemplaridade. O jovem, diante da punição severa de colega seu da mesma idade, não vai persistir na prática de condutas criminosas. É instintivo.

Hoje, as medidas socioeducativas previstas para os adolescentes infratores são brandas para os crimes graves e não atingem essa importante função de prevenção. Afinal, segundo o Estatuto da Criança e do Adolescente, o prazo máximo de internação é de três anos (cf. art. 121, § 3º, da Lei nº 8.069/90), enquanto no Código Penal, aplicável aos adultos, as penas mínimas previstas para crimes como o homicídio ou o estupro qualificado partem logo de doze anos de reclusão.

Por fim, é importante destacar, como bem fez a Justificação, que o crime organizado utiliza adolescentes como mão de obra em razão da sua inimputabilidade: é a clássica situação dos chamados “aviões” do tráfico de drogas. Para não correrem risco de prisão, traficantes se valem de menores de dezoito anos de idade como entregadores de drogas para os usuários e em outras funções subalternas passíveis de prisão em flagrante delito. É indubitável, basta constatar a grande quantidade de adolescentes infratores internados por tráfico ou porte de drogas.

Por essas razões, somos pela aprovação da PEC nº 32, de 2019.





SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

É necessário, entretanto, processar um pequeno ajuste de técnica legislativa na PEC em exame: ao teor do art. 228 da CF foi previsto um § 1º sem a previsão de outros parágrafos. De rigor, assim, que esse parágrafo passe a ser o “parágrafo único” do citado dispositivo.

### III – VOTO

Em face do exposto, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade e, no mérito, pela **aprovação** da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 32, de 2019, com a seguinte emenda de redação:

#### EMENDA Nº - CCJ

Substitua-se no teor do art. 228 da Constituição Federal, de que trata o art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 2019, para o efeito da numeração de seus parágrafos, o emprego da expressão “§1º” por “*Parágrafo único.*”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

