

Opinião: O PL 3.492/2019 e sua revisão pela CCJC da Câmara

01/09/2021

No último dia 23, o IBCCRIM promoveu a 1ª Roda de Conversa do Departamento de Estudos e Projetos Legislativos [1], evento que propiciou um rico debate acerca do papel desempenhado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) [2]. Um salutar movimento que, ao propor aproximar a academia do Parlamento, supre um importante déficit no pensamento político-criminal brasileiro relacionado à reflexão sobre os limites e potencialidades das práticas relacionadas ao processo de produção de normas penais — questões diretamente vinculadas a um debate ainda mais fundamental, que felizmente ganha corpo no cenário nacional [3]: o debate sobre a "racionalidade das leis penais" [4].



O evento em questão deu voz à experiência de duas

profissionais da área legislativa com destacada atuação no âmbito do Congresso Nacional, as quais, por sua vez, discorreram acerca de particularidades relacionadas ao trabalho desenvolvido no âmbito da referida comissão. De tudo o quanto foi explanado na ocasião, consolidou-se a percepção de que a importância da CCJC somente rivaliza com o vulto do desconhecimento e (relativo) desinteresse por parte dos juristas sobre o seu real funcionamento.

O presente escrito é redigido, portanto, na esteira das instigantes provocações veiculadas ao longo daquele encontro.

Pois bem, aos que ainda se (pre)ocupam com o (sempre presente) fenômeno da expansão do Direito Penal e, por via de consequência, com a concepção de alternativas capazes de mitigar os seus deletérios efeitos sobre o tecido social, a análise da passagem do Projeto de Lei nº 3.492/2019 pela CCJC é um caso a ser estudado.

De autoria dos deputados federais Carla Zambelli, Bia Kicis e Eduardo Bolsonaro, o PL em comento, que se encontra em trâmite há pouco mais de um ano, preconiza a alteração dos artigos 75, 121 e 129 do Código Penal para, de acordo com a ementa que apresenta, "*prever o*

homicídio e lesão corporal de criança e adolescente como circunstância qualificadora do crime de homicídio e da lesão corporal e o artigo 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, para incluir o homicídio contra criança e adolescente e para impor ideologia de gênero no rol dos crimes hediondos" [5].

O PL se estrutura basicamente em torno de três eixos temáticos: 1) a ampliação do tempo máximo de pena para 50 anos; 2) a criação de duas novas qualificadoras para os delitos de homicídio e lesão corporal — quando praticados contra criança ou adolescente em virtude da sua "condição peculiar de desenvolvimento" ou para impor o que se convencionou chamar de "ideologia de gênero" — e; 3) a inclusão das novas qualificadoras relacionadas ao delito de homicídio no rol dos crimes hediondos.

Em sua exposição de motivos [6], os subscritores do PL invocam a doutrina da proteção integral como uma espécie de fundamento ético-normativo para, diante da "escalada da violência contra crianças no Brasil" (fato referido a despeito da indicação de dados empíricos) e de *"uma grande cobrança da sociedade por mais punição aos violadores da lei [7], sobretudo aos que têm o dever de cuidado, geral e irrestrito (responsável) ao zelo pela integridade física e psíquica de crianças e adolescentes"*, propor um conjunto de reformas que visam, fundamentalmente, *"coibir esse tipo gravíssimo de violência com maior rigor punitivo para intimidar os seus autores para, com isso, recuperar o Estado de sua capacidade de executar adequadamente as penas (...)".*

A despeito dos controversos motivos apresentados e das questionáveis finalidades perseguidas pelo PL (cuja eficácia, como nos ensina a criminologia brasileira, dificilmente é verificável/demonstrável no plano empírico), interessa aqui analisar como os integrantes da CCJC da Câmara dos Deputados apreciaram a proposição [8]. Ainda, sob quais argumentos se aceitou dar, ainda que por maioria de votos, trânsito a uma iniciativa que, a nosso juízo, se firma, no horizonte das recentes contribuições do Legislativo federal para a política criminal brasileira, como um dos mais destacados exemplos da imoderação punitiva de que se tem notícia.

A despeito dos inúmeros tipos de análises que o estudo do PL nos convida a fazer, o que efetivamente chama a atenção são as considerações de mérito apresentadas pelo relator do parecer da CCJC, deputado Pedro Lupion, e endossadas pelos demais parlamentares responsáveis pelo seu encaminhamento ao Plenário da casa.

Nesse particular aspecto, a avaliação perfectibilizada pela CCJC é merecedora de algum elogio, já que obsta a criação da qualificadora penal calcada na noção de "ideologia de gênero", uma tipologia obscura e imprecisa, dotada de forte conotação ideológica. O relator acertadamente observa, no ponto, que o manejo da noção de "ideologia de gênero" ofende o princípio da legalidade estrita em sua vertente de taxatividade, o que podemos relacionar, inclusive, à ideia de racionalidade linguística.

Não obstante, há espaço para uma nota mais crítica, tanto no que diz respeito às análises conduzidas em relação à qualificadora ao crime de homicídio cometido contra criança ou adolescente, como em relação à proposta de aumento do tempo máximo de pena no Brasil, dos

atuais — e já alarmantes — 40 para inacreditáveis 50 anos.

No primeiro caso, o fato de a Constituição Federal prever como dever da família, da sociedade e do Estado a garantia dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes não significa que a tutela penal atualmente dispensada para os delitos que lesam os bens jurídicos elencados em seu artigo 227 seja inadequada ou mesmo insuficiente. Muito menos que ditos direitos devam ser salvaguardados necessariamente pela via penal.

Por óbvio, não se nega a gravidade dos fatos que motivaram a apresentação do PL, mas impõe-se reconhecer que a atual configuração do ordenamento jurídico-penal — e aqui a racionalidade jurídico-formal entre em cena — oferece recursos capazes de agravar o tratamento dispensado àqueles que cometem o delito que tanto inspira a preocupação dos defensores do PL.

Veja-se, por exemplo, que os casos referidos no bojo da exposição de motivos do PL dão ensejo, ao menos em tese, à caracterização das circunstâncias agravantes da pena previstas no artigo 61, "e" e "i", do Código Penal. Além disso, não se vislumbra qualquer dificuldade para a ponderação daqueles casos à luz das vetoriais utilizadas para fixação de pena-base em sede de dosimetria (artigo 59 do Código Penal).

Nesse sentido, a tautologia das reformas propostas é clara. Seja como for, o fato de tais pontos não terem sido ventilados no bojo do parecer da CCJC é sintomático [9], pois sinaliza a existência de questão ainda mais profunda a ser debatida. Retornaremos a ela na sequência.

No segundo caso, é interessante observar que o relator do parecer, a fim de corroborar a necessidade de ampliação do tempo máximo de cumprimento de pena no Brasil, perfila aos argumentos favoráveis à reforma um ponto que sequer foi cogitado pelos subscritores originários da proposição. Em seu entendimento, o limite de 40 anos, recentemente instituído pela Lei nº 13.964/2019 (pacote "anticrime"), representa ampliação *"embora meritória, ainda muito tímida"*. A tal constatação soma ainda a consideração de que a reforma promovida pela Lei "Anticrime" *"não acompanhou a elevação na expectativa de vida do brasileiro (que era de 45 anos na década de 40 do século passado, mas, hoje, é de cerca de 75 anos). Portanto, mais do que legítimo que se amplie para 50 anos esse limite máximo"*.

Note-se que o argumento central do relator tem base demográfica. Nenhuma consideração jurídica corrobora a afirmação, contudo. Mais. Tensionando a lógica invocada pelo relator do parecer, há espaço para concluir que a noção de expectativa de vida do brasileiro constitui, no contexto discursivo em que é mobilizada, uma abstração que encobre uma realidade em que a taxa de homicídio de pretos e pardos, nos últimos anos, aumentou em todas as faixas etárias [10]. Encobre também as diferentes expectativas de vida nas diversas regiões do Brasil, país constituído por desigualdades estruturais e estruturantes. Por fim, a lógica defendida parece considerar que alguém possa passar toda sua vida atrás das grades, contrariando, assim, a previsão constitucional que veda a imposição de penas de caráter perpétuo.

Ainda que por razões puramente pragmáticas se aceite fazer concessões diante da crise humanitária prenunciada pela ampliação do tempo de estadia nas prisões brasileiras (já qualificadas como "degradantes" e "inconstitucionais" [11] [12]), não se pode olvidar que o impacto econômico-financeiro resultante da aprovação e implementação da medida, por certo,

não seria nada desprezível [13].

A análise do parecer produzido pela CCJC no caso do PL nº 3.492/2019 nos relembra de uma dura lição desde há muito reconhecida e problematizada por aqueles que compreendem a intrincada relação que (deve) se estabelece(r) entre a política e a ciência (penal): "*Opiniões extemporâneas, infelizmente, não contam no processo político decisório*" [14].

Assim sendo, a academia, se quiser tomar parte nas reformas que há tempos reputa inadiáveis, deve estar disposta a ingressar no debate público com argumentos, despindo-se de seus pré-julgamentos. Deve compreender, ademais, que a crítica à atividade legislativa constitui uma responsabilidade democrática, e não uma oportunidade de afirmar uma suposta superioridade moral do discurso intelectual sobre o discurso político por meio de um processo, sempre contraprodutivo, de colagem de rótulos difamatórios sobre os "*produtos normativos recém-lançados e a figura do legislador*" [15].

Em tempos em que arroubos autoritários e autocráticos colocam em xeque a fiabilidade das instituições democráticas, cabe à academia, em comunhão de esforços com os membros do Parlamento, ajudar a construir as bases de um diálogo responsável para a construção da política criminal brasileira.

* Os autores agradecem a revisão do texto e as contribuições apresentadas pelo professor doutor Alexandre Wunderlich.

[1] <https://www.youtube.com/watch?v=PZRKRMUtgIY&t=133s>.

[2] <https://www.ibccrim.org.br/atuacao-politica/acompanhamento-legislativo>.

[3] Vide o Dossiê "Os desafios da política legislativa penal no começo do século XXI", publicado no volume 147/2018 da Revista Brasileira de Ciências Criminais (RBCCRIM).

[4] O conceito de racionalidade aqui utilizado encontra sua mais imediata inspiração na formulação do jurista espanhol José Luis Díez Ripollés, para quem a noção expressa a capacidade de se alcançar uma decisão (legislativa) que leve em consideração senão todos, ao menos a maioria dos dados existentes sobre as realidades social e jurídica sobre as quais se planeja incidir e transformar. DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. A racionalidade das leis penais: teoria e prática. Trad. por Luiz Regis Prado. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 86.

[5] <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2207768>

[6] Texto pode ser acessado por meio do seguinte link:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node0172xyzo6c52rt1fz



[7] Sabe-se que a comoção social é um dos grandes motores de ditas reformas, sobretudo quando se baseiam em casos concretos de grande repercussão midiática.

[8] O fato de tocar às CCJC da Câmara dos Deputados e do Senado Federal o mister de apurar a constitucionalidade, legalidade, regimentalidade e correição da técnica legislativa empregada nas proposições legislativas apresentadas perante o Congresso Nacional (*vide* artigos 32, IV, "a", do RICD, e 101, I, do RISF), permite-nos qualificá-las como uma espécie de *locus* institucional privilegiado, no qual podem ser analisadas muitas das dimensões de racionalidade legislativa exploradas por José Luis Díez Ripollés, sobretudo a ética (adequação da proposição aos direitos e garantias individuais de base constitucional), a *linguística* (compreensibilidade da proposição) e a *jurídico-formal* (adequação jurídico-sistêmica da proposição). DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. La racionalidad legislativa penal. Decisiones en un procedimiento socio-legislativo complejo. La legislación en serio: estudios sobre derecho y jurisprudência. A. Daniel Oliver-Lalana (ed.). Valencia: Tirant lo Blanch, p. 119-170, 2019.

[9] Importante referir que, no evento mencionado nas primeiras linhas, muitas dessas questões foram debatidas com profundidade, sendo clara muitas vezes a prevalência de critérios e interferências meramente políticas ante qualquer perspectiva de análise técnica na referida Comissão. Conhecer o funcionamento da Comissão é essencial para que a Academia possa ter uma participação mais ativa e eficaz no processo legislativo.

[10] É o que se extrai do informativo "Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil", publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE):
https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101681_informativo.pdf

[11] Cabe recordar, nesse sentido, da recente decisão proferida pelo Ministro do STJ, Reynaldo Soares da Fonseca, em sede de Habeas Corpus manejado pela Defensoria do estado do Rio de Janeiro, onde se reconheceu a possibilidade de cômputo em dobro do tempo de pena cumprido em unidade prisional estruturalmente degradante e desumana:
<https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/07052021-Ministro-manda-contar-em-dobro-todo-o-periodo-de-pena-cumprido-em-situacao-degradante.aspx>.

[12] Lembre-se aqui que em 2015, no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347, o Supremo Tribunal Federal considerou a situação prisional no país um "estado de coisas inconstitucional", com "violação massiva de direitos fundamentais" da população prisional, por omissão do poder público.

[13] Verificou-se, no evento mencionado, que o envio dos projetos para análise de impacto orçamentário tem viés opcional, o que se mostra bastante preocupante em termos de aprovação de leis meramente simbólicas.



[14] SILVEIRA, Fabiano Augusto Martins. O diálogo entre ciência e política no processo de formação das leis penais. Revista de Informação Legislativa, 2010, p. 25.

[15] SILVEIRA, Fabiano Augusto Martins. O diálogo entre ciência e política no processo de formação das leis penais. Revista de Informação Legislativa, 2010, p. 26.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2021-set-01/opinioao-pl-34922019-revisao-cccj-camara/>