

Brasília, 20 de Dezembro de 2017

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

Submeto à consideração de Vossa Excelência proposta de Decreto de Indulto Natalino, elaborada no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Indulto é um instituto de direito penal que constitui uma causa de extinção da punibilidade expressamente prevista no artigo 107 do Código Penal, com o potencial de extinguir total ou parcialmente a pena. Trata-se de ato de perdão estatal, privativo do Presidente da República, em favor das pessoas sentenciadas pela justiça criminal, desde que satisfaçam determinadas condições e requisitos preestabelecidos.

Ao ser concedido de forma parcial, o indulto equivale à comutação de penas, via pela qual sucede apenas uma redução, ou seja, uma parcela do cumprimento da pena é extinta ou há substituição da sanção por outra mais favorável. Contudo, impende salientar que o indulto total - o qual alcança todas as sanções impostas ao condenado – está a atingir somente os efeitos executórios da condenação. Sendo assim, tem por escopo a exclusão da punibilidade e não o crime, remanescendo os efeitos civis e a reincidência, em caso de decisão transitada em julgado.

Não se confunde, portanto, com a anistia - forma de extinção total da punibilidade – que, evidentemente exclui o delito, tornando nula e de nenhum efeito a própria condenação. Isso, pois, a clemência atinge responsáveis por determinadas espécies de ilícitos penais, em geral de caráter político, e anula a punição e o fato que lhe dera causa.

No concernente à competência, o artigo 84, inciso XII, da Constituição Federal prevê expressamente que o indulto penal é concedido privativamente pelo Presidente da República, sendo permitida a delegação de tal poder aos Ministros de Estado, ao Procurador-Geral da República ou ao Advogado-Geral da União. O Presidente da República, por conseguinte, exercendo função judicial anômala, edita o Decreto de Indulto, sede na qual afeta os efeitos das condenações levadas a efeito pelo Poder Judiciário.

Historicamente, ao ensejo das festividades natalinas, aproveita-se o Exmo. Sr. Presidente

da República para a concessão da indulgência coletiva àquelas pessoas condenadas que preencham as condições normativas então estabelecidas. Fundado no sentimento de perdão humanitário, o indulto é ato discricionário que pode, portanto, ser ou não concedido, conforme critérios de conveniência e oportunidade. Todavia, a fim de evitar a perspectiva da substituição à norma legal genérica, em respeito ao princípio da separação dos Poderes do Estado, deve-se evitar ao máximo que o instituto sofra mutação, afirmando-se como regra.

Para tanto, faz-se mister sensata avaliação do interesse público envolvido, acrescida o mais possível de reflexão e critério, aplicando-se o instituto de forma moderada à guisa do que se impõe às medidas extraordinárias, adotadas exclusivamente em sede de circunstâncias específicas e definidas. Nessa quadra, o indulto há de ser consonante com o interesse público, visando atender, em princípio, os objetivos de política criminal e penitenciária.

Tendo em vista a exponencialidade do crescimento da população carcerária, como dito, anteriormente, e os problemas dela decorrentes, pede-se vênia para reiterar a relevância do indulto como instrumento hábil ao implemento de adequadas condições ao cumprimento da pena, em razão da conhecida falta de vagas suficientes nos estabelecimentos prisionais brasileiros.

Não obstante, o princípio da segurança jurídica há de ser igualmente observado, preservando-se a atuação coerente do Estado, de molde a evitar o manejo do indulto indiscriminadamente, sob risco de se levar a descrédito o próprio sistema penal, incentivando-se à reincidência criminal.

Por derradeiro, em se tratando de indulto coletivo, o Decreto Presidencial, posto não ser auto-executável, está a exigir decisão judicial declaratória, reconhecendo, no caso concreto, o preenchimento dos requisitos objetivos exigidos ao benefício. Portanto, há que atuarem conjuntamente os Poderes Executivo e Judiciário. Nesta esfera, ao Juízo da Execução Penal compete, de ofício ou mediante requerimento, a verificação dos requisitos previstos no decreto para a concessão do perdão estatal e, uma vez cumpridos, declarar a extinção da punibilidade.

A proposta de Decreto elaborada pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária que ora submete-se à elevada consideração de Vossa Excelência teve por objetivo, inicialmente, seguir as linhas mestras adotadas tanto no Decreto Presidencial nº 8.940, de 22 de dezembro de 2016, quanto no Decreto Presidencial editado em 12 de abril de 2017.

Relativamente ao Decreto Presidencial nº 8.940, de 22 de dezembro de 2016, inovou-se, significativamente, na medida que se resgatou a comutação da pena como redutor quantitativo, repetindo-se a estrutura adotada no Decreto Presidencial de 12 de abril de 2017, em consonância com o pensamento de considerável parcela da comunidade jurídica nacional, não se descurando, ainda, da facilidade na compreensão do instituto e no manejo de seus pressupostos no sistema de justiça de execução criminal brasileiro, considerando-se que tradicionalmente exsurgem previstos nos decretos de indultos natalinos.

Inovou-se também na presente proposta com vistas a conferir maior celeridade e eficácia na concessão do indulto e da comutação, ao estabelecer a possibilidade da concessão desses benefícios pelo juiz do processo de conhecimento, em determinadas situações, preliminares ao início do processo de execução penal propriamente dito.

Contempla a proposta uma simplificação do processamento e conseqüentemente o reconhecimento dos direitos tanto ao indulto quanto à comutação, na medida que a unificação das penas, consoante previsto no artigo 111 da Lei das Execuções Penais, avulta como marco para lapsos temporais. Nesse tocante, impende salientar que estão previstas, especialmente para efeito de concessão de indulto, as condenações por delitos cometidos com e sem violência ou grave ameaça, constituindo-se em inovação com relação aos crimes cometidos com violência ou grave ameaça, diferenciando-se um do outro pelos lapsos temporais e pela quantidade de pena, como, aliás, tem sido uma tradição em sede de indulto natalino.

No que concerne aos crimes praticados sem violência ou grave ameaça, é de salientar que o indulto e a comutação a presente proposta, se acolhida, ostentará potencial para desencarcerar considerável quantidade de pessoas condenadas no país, principalmente, se somadas àquelas hipóteses de pessoas condenadas pelo delito denominado tráfico privilegiado, previsto no artigo 33, § 4º, da Lei nº 11.343, de 2006 (Lei Antidrogas), infração, diga-se, pela qual estão condenadas e encarceradas enorme quantidade de mulheres nacionais e estrangeiras.

Outra inovação em relação aos decretos anteriores é o estabelecimento de requisitos diferenciados na hipótese de indígenas - em respeito aos seus costumes e tradições, conforme o artigo 231 da Constituição Federal de 1988 – desde que ostentem Registro Administrativo de Nascimento de Indígenas ou outro documento comprobatório dessa condição.

Em comparação com os decretos anteriores, a proposta atual amplia o rol de crimes e situações não abrangidas pelo indulto e comutação de penas, com a manutenção das proibições anteriormente existentes somada à inserção de novas vedações. Por conseguinte, os crimes hediondos, a prática de tortura e o terrorismo, ora insuscetíveis de indulto por comando legal, seguem com o mesmo tratamento. Assim como os crimes tipificados no caput e no § 1º do artigo 33 e artigos 34, 36 e 37 da Lei n. 11.343 de 2006, preservado, como dito, o crime de tráfico privilegiado (artigo 33, § 4º, da Lei Antidrogas), pelas razões já expostas.

Registra-se, ainda, que a proposta traz condições diferenciadas para concessão de indulto e comutação da pena para mulheres, visando a conceder melhores condições para reingresso social às presas. Serão beneficiadas mulheres presas que tenham praticado crime sem violência ou grave ameaça e que tenham completado sessenta anos de idade ou que não tenham vinte e um anos completos, desde que cumprido um sexto da pena, esteja gestantes e gravidez seja considerada de alto risco ou seja deficiente.

Importante inovação refere-se à vedação de indulto e comutação aos crimes de pedofilia e assemelhados, previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente, e assim sucede com fundamento no princípio da proteção integral, previsto no artigo 227 da Carta Política.

Considerando-se toda a dogmática já exposta inicialmente no que tange ao indulto, notadamente, a excepcionalidade da aplicação do instituto, a proposta, com escopo de considerar a grande repercussão social negativa em face da prática reiterada das condutas a seguir expostas, sem embargo da sua inequívoca reprovabilidade, tipificadas como crimes contra a dignidade sexual, inclui, além daquelas já reputadas hediondas, os crimes previstos nos artigos 215, 216-A. § 2º, 218 e 218-A, do Código Penal.

Nesse mesmo sentido, em razão do aumento exponencial de delitos cometidos com violência ou grave ameaça contra as forças de segurança do Estado, conforme amplamente e recentemente divulgados na mídia nacional, com especial destaque para os números apresentados pelo Forum Brasileiro de Segurança Pública, propõe-se a vedação do indulto e da comutação nos casos de crimes cometidos com violência ou grave ameaça contra militares e agentes de segurança públicos, elencados nos artigos 142 e 144 da Constituição Federal, que estejam no exercício de suas funções ou em razão delas. Embora esses crimes, em regra, sejam considerados hediondos, e, portanto, insuscetíveis de indulto, colima-se reforçar a preocupação de todas as esferas de governo em envidar esforços concretos visando proteger as pessoas que se dedicam profissionalmente ao exercício das atividades diretamente relacionadas à segurança pública. A vedação do indulto e da comutação nesses casos tem potencial para desestimular a prática de ações vulneradoras da segurança do Estado, que, em última análise, atingem diretamente a sociedade como um todo.

Sob os mesmos fundamentos já elencados, a proposta inova listando dentre suas hipóteses impeditivas de indulto parcela significativa de delitos cometidos contra a administração pública e correlatos, como os de lavagem de capitais. No atual momento, cuja preocupação maior da sociedade é de ver fortalecida a luta contra a corrupção, resulta plausível que o indulto para as pessoas condenadas por esses crimes não se amoldaria ao interesse público em ver efetivadas as sanções impostas pela prática dessas gravíssimas condutas ilícitas, havendo risco de se verem indultadas pessoas recentemente condenadas por atos de malversação de dinheiro público, trazendo prejuízos para o Estado e para a sociedade, em vários graus de extensão.

A proposta também veda esses benefícios àqueles que tenham sido incluídos por decisão judicial, em qualquer momento do cumprimento de suas penas, independentemente do processo cuja pena estejam cumprindo, no Regime Disciplinar Diferenciado (RDD).

No que diz respeito ao indulto concedido àqueles que tenham sido vítimas de tortura no curso do cumprimento da sua pena, inovou-se ao estendê-lo aos casos em que a tortura tenha sido praticada também por particulares, razão pela qual entendeu-se por excluir a expressão “praticada por agente público ou investido em função pública”. O objetivo é o de desestimular a prática de delitos como este, equiparado a hediondo, regredir o poder das lideranças faccionais dentro do sistema prisional, contribuindo para a retomada da ordem e da disciplina, ultimamente muito vulneradas, segundo episódios de repercussão pública hábeis a causar insegurança social, a par de se buscar proteger a incolumidade física daqueles que estão sob a custódia do Estado.

No concernente ao indulto das pessoas submetidas à medida de segurança, aproveitou-se

o regramento já consolidado no Decreto Presidencial nº 8.940, de 2016. Houve substancial preocupação em atualizar seus dispositivos, harmonizando-os com a legislação federal desinstitucionalizadora vigente e as disposições administrativas do Ministério da Saúde.

Em relação à exigência da “ausência da prática de infração disciplinar de natureza grave nos 12 meses anteriores à edição do decreto de indulto”, consigna-se que a proposta manteve esse pressuposto importante ao sistema de freios e contrapesos em tema de indulto, conforme já mencionado.

Essas propostas, portanto, mostram que o Estado, para exercer legitimamente o poder punitivo, deve seguir o princípio da dignidade da pessoa humana e todos os direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição Federal, sendo importantíssimas para a redução da superpopulação carcerária e ressocialização dos apenados.

Essas, Senhor Presidente, são as razões pelas quais submeto a presente proposta de Decreto à elevada deliberação de Vossa Excelência, acreditando que, se aceita, estará o Poder Executivo contribuindo para abreviar e minimizar os efeitos da prisão àqueles que se mostram merecedores do perdão.

Respeitosamente,

*Assinado eletronicamente por: Torquato Lorena Jardim*