



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
CÂMARAS DE COORDENAÇÃO E REVISÃO CRIMINAIS

NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 1, DE 16 DE NOVEMBRO DE 2017

Nota Técnica das Câmaras de Coordenação e Revisão Criminais do Ministério Público Federal com contribuições para a proposta de Decreto de Indulto Natalino para o ano de 2017.

O Ministério Público Federal, na condição de titular privativo da ação penal na área federal, é parte interessada nos resultados de suas ações em benefício da sociedade. Assim sendo, as Câmaras de Coordenação e Revisão Criminais, após analisar o Decreto nº 8940/2016, o qual dispôs sobre o Indulto Natalino em 2016, debruçar-se sobre a legislação e a doutrina nacional e estrangeira, bem como após examinar as práticas internacionais propõe alterações ao regulamento, a título de contribuição, a ser ofertada ao Ministério da Justiça, para a confecção do próximo decreto de indulto natalino.

1. INTRODUÇÃO

Reconhecendo a posição central que o CNPCP – Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária tem ocupado na formulação da política do Indulto, pretende-se contribuir com a análise política da conveniência dos requisitos de implementação do benefício, dos seus efeitos políticos e dos aspectos técnico-jurídicos, bem como apresentar ao Poder Executivo as contraposições e reflexões de um dos principais atores da persecução criminal.

Nesse sentido, chegou-se às seguintes propostas, as quais têm por base dois olhares distintos sobre as premissas de concessão do benefício. Por um lado,

aborda-se a questão das penas restritivas de direito, as quais já são alternativas ao aprisionamento, portanto já passaram por um processo de adequação e proporcionalidade prévio. Por outro lado, trata-se também de trazer importantes argumentos que dizem respeito às responsabilidades assumidas pela União no plano internacional, no que tange aos compromissos convencionais de enfrentamento de certos crimes.

2. PROPOSTAS DE MANUTENÇÃO E CONSOLIDAÇÃO

2.1 NÃO ABRANGÊNCIA DE INDULTO SOBRE PENAS RESTRITIVAS DE DIREITO

2.1.1 Redação do Decreto nº 8940/2016

Artigo 1º- O indulto será concedido às pessoas nacionais e estrangeiras condenadas a pena privativa de liberdade, **não substituída por restritivas de direitos ou por multa**, que tenham, até 25 de dezembro de 2016, cumprido as condições previstas neste Decreto.

2.1.2 Justificativa

Na linha do proposto pela Nota Técnica 7CCR nº 8/2016 e consagrado no Decreto de Indulto Natalino de 2016, o instituto abrange somente as penas privativas de liberdade que não tenham sido substituídas por penas restritivas de direito.

Quanto a esse ponto, propõe-se a manutenção do dispositivo, consolidando a prática, sobretudo porque o instituto do indulto, que se originou como uma forma de o Chefe do Governo Federal perdoar o condenado que já sofreu o suficiente, é direcionado, historicamente, às penas aflictivas.

No dizer de Bitencourt "O instituto do indulto é uma das formas mais antigas de extinção da punibilidade e justificava-se pela necessidade, não raro, de



2/20

atenuar os rigores exagerados das sanções penais, muitas vezes desproporcionais ao crime praticado.”

Assim, sem desconsiderar que haja algum ônus no cumprimento das penas restritivas de direito ou suspensão condicional da pena, o cumprimento se faz sem aflição de aprisionamento.

E não há qualquer injustiça frente aos condenados por crimes mais graves, os quais recebem o benefício.

A uma, não é pelo montante da pena aplicada que se vislumbra a gravidade do delito. Há delitos que são ontologicamente graves, mas suas penas são brandas.

A duas, as penas privativas de liberdade, em sua maioria, são aplicadas a indivíduos que lesionaram bens jurídicos individuais (em especial, roubo ou furto), de cunho liberal-iluminista, de gravidade menos dilatada, mas com apenação mais elevada, se comparados com aqueles que lesividade difusa.

A três, o instituto do indulto e comutação da pena, historicamente dirigido a atenuar os rigores das sanções penais, será direcionado a um grupo de pessoas condenadas que já foi beneficiado com a substituição de sua pena privativa de liberdade por outra, ou seja, por penas menos afitivas (mantêm-se, destarte, se concedida, uma isonomia formal, em detrimento de uma igualdade material).

A quatro, os condenados mais graduados do sistema penal federal (o colarinho branco) serão os principais beneficiados com a indulgência.

Importante reafirmar que se deve ponderar que os condenados a penas restritivas de direitos já foram agraciados com enorme favor legal ao terem suas penas



3/20

substituídas de privativa de liberdade para restritiva de direito, de forma que a concessão de novo benefício a eles seria demasiado.

Deve-se sopesar ainda que o indulto nesse caso não tem influência na questão de superlotação do sistema, uma vez que com a substituição da pena privativa de liberdade o condenado a cumprirá pena fora de cadeias públicas ou presídios.

A consolidação da vedação do indulto aos apenados que tiveram sua pena privativa de liberdade substituída por restritiva de direito promove, outrossim, a economia de recursos públicos, na medida em que esforços e recursos humanos de agentes estatais (escrivães, juízes estaduais, juízes federais, promotores de justiça, procuradores da República, oficiais de justiça, cartorários, membros dos conselhos penitenciários etc) podem ser melhor direcionados para assuntos que demandam atenção mais urgente, como a concessão de benefícios a pessoas presas, por exemplo.

Some-se a esses fundamentos a circunstância de que os condenados a penas restritivas não representam gastos públicos, ao contrário, significam um investimento na área social, promovendo, efetivamente, a transformação de vidas – não só dos beneficiários, mas também dos prestadores.

2.2 NÃO ABRANGÊNCIA DE INDULTO SOBRE PENAS DE MULTA

2.2.1 Redação do Decreto nº 8940/2016

Art. 10. A pena de multa aplicada, cumulativamente ou não, com a pena privativa de liberdade ou restritiva de direitos não é alcançada pelo indulto.



2.2.2 Justificativa

Seguindo o entendimento alvidrado na Nota Técnica 7CCR nº 8/2016 e reconhecido no Decreto de Indulto Natalino de 2016, propõe-se a manutenção da impossibilidade de concessão do indulto para pena de multa, consolidando o entendimento. Observa-se que esta é uma sanção usualmente cominada aos tipos penais que protegem o patrimônio, nos crimes contra o sistema financeiro e nos crimes fiscais e, quando possível a sua aplicação isolada, nos delitos de menor lesividade.

Referida pena pecuniária, assim estabelecida no texto constitucional e no Código Penal, constitui eixo punitivo menos opressivo e de real eficácia, desde que bem aplicada e perfeitamente executada.

Assim como ocorre com as penas restritivas de direito, a sanção pecuniária se cumpri sem que o condenado seja retirado do convívio social, permitindo o livre exercício de seu trabalho e, por conseguinte, o sustento próprio e de sua família. É pena que, prescindindo da aflição do aprisionamento, não deve ser objeto de indulto, conforme demonstrado no item anterior.

Deve-se sopesar, ainda, que, a pena de multa é sanção de caráter não patrimonial que consiste na obrigação de pagar ao fundo penitenciário determinada quantia em dinheiro, calculada na forma da lei e fixada pelo juízo competente na sentença penal condenatória.



Conforme bem destacado na Exposição de Motivos apresentadas pelo então Ministro da Justiça Nelson Jobim na Mensagem nº 785/1995¹, que culminou no Projeto de Lei que alterou o artigo 51 do Código Penal, *“a sanção pecuniária é uma das mais importantes alternativas da pena privativa de liberdade e uma das fontes de receita que deve alimentar o fundo penitenciário (...), existe uma generosa e necessária destinação dos recursos obtidos: construção, reforma, ampliação e aprimoramento de estabelecimentos penais; manutenção dos serviços penitenciários; formação, aperfeiçoamento e especialização do serviço penitenciário, além de programas de assistência aos presos, aos internados carentes e às vítimas do crime.”*

A consolidação desta vedação, portanto, é imprescindível para que a multa como alternativa à pena privativa de liberdade seja punição eficiente. Entendimento diverso serviria de incentivo a que o condenado não cumpra a condenação a tal sanção, trazendo eventuais reflexos negativos no financiamento do fundo penitenciário.

2.3. REQUISITO DE CUMPRIMENTO TOTAL DE PENA DE CRIME HEDIONDO

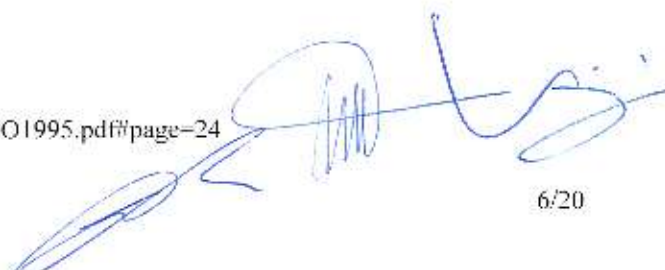
2.3.1 Redação do Decreto nº 8940/16

Artigo 11. As penas correspondentes a infrações diversas devem somar-se, para efeito da declaração do indulto e da comutação de penas, até 25 de dezembro de 2016.

Parágrafo único. Na hipótese de haver concurso com infração descrita no art. 2º, não será declarado o indulto correspondente ao crime não impeditivo enquanto a pessoa condenada não cumprir integralmente a pena correspondente ao crime impeditivo dos benefícios.

2.3.2 Justificativa

¹ <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD24AGO1995.pdf#page=24>



O dispositivo recomendado na Nota Técnica 7CCR nº 8/2016 e aprovado no Decreto Natalino de 2016 deve ser mantido, pois, ao impossibilitar o cômputo da pena por crime hediondo ou equiparado para obtenção do indulto ou comutação, afasta a possibilidade de indultar a própria pena pelo crime do hediondo, observando os estritos termos do ordenamento jurídico vigente.

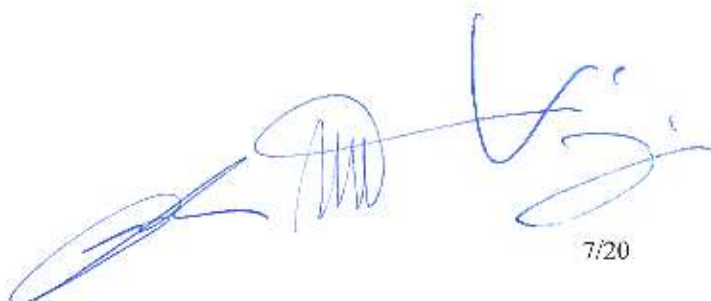
O artigo 76 do Código Penal determina, de forma expressa, que no concurso de infrações, executar-se-á, primeiramente a mais grave. Como sabido, a gravidade da infração é determinada em função da qualidade da pena e, dentre penas iguais, da quantidade de pena cominada em abstrato. Com a Lei nº 8.072/90, a submissão do delito aos dispositivos nela previstos passou a ser outro critério empregado na avaliação da gravidade do ilícito penal.

Por não serem passíveis de indulto e por terem requisitos objetivos mais rígidos para a concessão de benefícios, como o livramento condicional, os crimes hediondos ou equiparados foram recebidos pela jurisprudência e pela doutrina como sendo os delitos mais graves, mesmo no caso de concurso de crimes apenas com reclusão. Assim, pelo disposto no art. 76 do Código Penal, impõe-se o cumprimento integral do crime hediondo, para que, só então, o apenado possa cumprir as demais penas que lhe foram impostas.

Portanto, exigir-se o cumprimento de integral da pena correspondente ao crime hediondo ou equiparado é dar efetivo cumprimento às normas legais, impedindo-se a obtenção do direito ao indulto aos crimes impeditivos.

2.4 INDULTO DE PESSOA EM MEDIDA DE SEGURANÇA

2.4.1 Redação do Decreto nº 8940/16



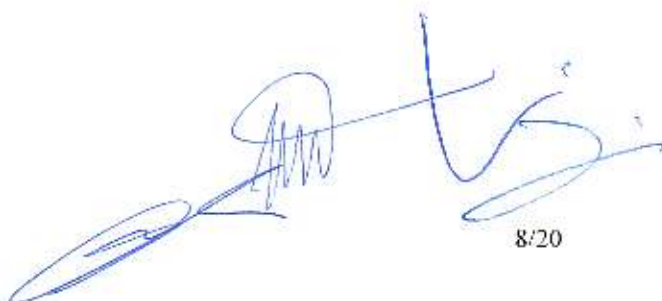
Art. 7º O indulto será concedido às pessoas submetidas a medida de segurança, que, independentemente da cessação de periculosidade, tenham suportado privação da liberdade, internação ou tratamento ambulatorial por período igual ou superior ao máximo da pena cominada à infração penal correspondente à conduta praticada ou, nos casos de substituição prevista no art. 183 da Lei de Execução Penal, por período igual ao remanescente da condenação cominada, garantindo o tratamento psicossocial adequado, de acordo com a Lei nº 10.216/2001.

Parágrafo único. A decisão que extinguir a medida de segurança com base no resultado da avaliação individualizada realizada por equipe multidisciplinar e, objetivando a reinserção psicossocial, determinará:

I - o encaminhamento a centro de Atenção Psicossocial ou outro serviço na região de residência, previamente indicado pela Secretaria de Estado de Saúde, com a determinação para a busca ativa, se necessário, e com atendimento psicossocial à sua família caso de trate de medida apontada no projeto terapêutico singular, quando houver indicação de tratamento ambulatorial;

II - o acolhimento em serviço residencial terapêutico, nos moldes da Portaria nº 106/GM/MS, de 11 de fevereiro de 2000, do Ministério da Saúde, previamente indicado pela Secretaria de Saúde do Estado ou Município da última residência, quando não houve condições de acolhimento familiar ou moradia independente;

III - o encaminhamento ao serviço de saúde em que receberá o tratamento psiquiátrico, indicado previamente pela Secretaria de Estado da Saúde, com cópia do prontuário médico, e determinação de realização de projeto terapêutico singular para alta planejada e reabilitação psicossocial assistida, nos termos do art. 5º da Lei nº 10.216, de 2001, quando houver a indicação de internação hospitalar,



por critérios médicos ou por ausência de processo de desinstitucionalização; e

IV - ciência ao Ministério Público do local de residência do paciente para acompanhamento da inclusão do paciente em tratamento de saúde e para avaliação de sua situação civil.

2.4.2 Justificativa²

² Legislação Básica de Saúde Mental

- Lei nº 10.216, de 6 de abril de 2001 – Dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental.

Instituição da Rede de Atenção Psicossocial

- Portaria nº 3.088, de 23 de dezembro de 2011 – Institui a Rede de Atenção Psicossocial para pessoas com sofrimento ou transtorno mental e com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).

Centro de Atenção Psicossocial - CAPS

- Portaria nº 336, de 19 de fevereiro de 2005 – Estabelece as modalidades de CAPS e equipe mínima
- Portaria nº 245, de 17 de fevereiro de 2005 – Destina incentivo financeiro para implantação de CAPS
- Portaria nº 3.089, de 23 de dezembro de 2011 (republicada) – Dispõe sobre o financiamento dos CAPS – custeio.
- Portaria nº 130, de 26 de janeiro de 2012 (republicada) – Redefine o CAPS AD III e os incentivos financeiros
- Portaria nº 854, de 22 de agosto de 2012 – Alteração tabela de procedimentos dos CAPS
- Nota técnica sobre Portaria 854, de 22 de agosto de 2012 – Informações sobre preenchimento dos novos procedimentos dos CAPS
- Portaria nº 1.966, de 10 de setembro de 2013 – Altera custeio dos CAPS 24h (CAPS III e CAPS ad III)

Construção de Centro de Atenção Psicossocial - CAPS & Unidades de Acolhimentos - UA

- Portaria nº 615, de 15 de abril de 2013 – Dispõe sobre o incentivo financeiro de investimento para construção de Centro de Atenção Psicossocial (CAPS) e Unidades de Acolhimento, em conformidade com a Rede de Atenção Psicossocial para pessoas com sofrimento ou transtorno mental incluindo aquelas com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).
- Portaria nº 2.495, de 23 de outubro de 2013 – Divulga a 1ª lista do processo de seleção de propostas apresentadas para Construção de Centros de Atenção Psicossocial (CAPS AD III) e Unidades de Acolhimento (UA)
- Portaria nº 3.168, de 20 de dezembro de 2013 – Divulga a 2ª lista do processo de seleção de propostas apresentadas para Construção de Centros de Atenção Psicossocial (CAPS AD III) e Unidades de Acolhimento (UA)
- Portaria nº 3.402, de 30 de dezembro de 2013 – Divulga lista do processo de seleção de propostas apresentadas para Construção de Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) nos Municípios pela Unidade Federativa Estadual com recursos de Emendas Parlamentares

Unidades de Acolhimento - UA

- Portaria nº 121, de 25 de janeiro de 2012 (republicada) – Institui a Unidade de Acolhimento (UA) no componente de atenção residencial de caráter transitório da RAPS
- Nota Técnica sobre a republicação da Portaria nº 121, de 25 de janeiro de 2012 – Esclarecimentos quanto ao funcionamento da Unidade de Acolhimento e modificações da republicação
- Portaria nº 855, de 22 de agosto de 2012 – Inclusão de procedimentos, incentivo e custeio de Unidades de Acolhimento (UAs)

Leitos de Saúde Mental em Hospital Geral

- Portaria nº 148, de 31 de janeiro de 2012 – Define as normas de funcionamento e habilitação do Serviço Hospitalar de Referência para atenção a pessoas com sofrimento ou transtornos mentais e com necessidades de

Consoante aventado na Nota Técnica 7CCR nº 8/2016 e recepcionado no Decreto de Indulto Natalino de 2016, o indulto no caso de pessoa em medida de segurança exige a adoção de medidas específicas para não apenas garantir a liberdade, mas garantir o tratamento adequado ao indultado.

saúde decorrentes do uso de álcool, crack e outras drogas do Componente Hospitalar da RAPS e institui incentivos financeiros de investimento e custeio

- Nota Técnica sobre a Portaria nº 148 de 31 de janeiro de 2012 – Apresenta informações sobre a implantação de leitos de saúde mental em Hospital Geral
- Portaria nº 1615, de 26 de julho de 2012 – Altera a portaria nº 148 de 31/01/2012 em relação ao número de leitos e incentivo financeiro
- Portaria nº 349, de 29 de fevereiro de 2012 – Altera e acresce dispositivo à Portaria nº 148 de 31/01/2012.
- Portaria nº 953, de 12 de setembro de 2012 – Inclui os Serviços Hospitalares de Referência para a atenção a pessoas com sofrimento ou transtorno mental incluindo aquelas com necessidades de saúde decorrentes do uso de álcool e outras drogas.

Estratégias de desinstitucionalização

- Portaria nº 106, de 11 de fevereiro de 2000 – Institui os Serviços Residenciais Terapêuticos
- Portaria nº 3.090, de 23 de dezembro de 2011 - Altera a Portaria nº 106 de 11 de fevereiro de 2000, e dispõe, no âmbito da Rede de Atenção Psicossocial, sobre o repasse de recursos de incentivo de custeio e custeio mensal para implantação e/ou implementação e funcionamento dos Serviços Residenciais Terapêuticos (SRT).
- Portaria nº 857, de 22 de agosto de 2012 – Habilita tabela de incentivos e procedimentos dos Serviços Residenciais Terapêuticos (SRTs)
- Portaria nº 251, de 31 de janeiro de 2002 – Estabelece diretrizes e normas para a assistência hospitalar em psiquiatria, reclassifica os hospitais psiquiátricos, define a estrutura, a porta de entrada para as internações psiquiátricas na rede do SUS e institui o Programa Nacional de Avaliação dos Serviços Hospitalares (PNASH/Psiquiatria)
- Lei nº 10.708, de 31 de julho de 2003 – Institui o auxílio-reabilitação psicossocial para pacientes acometidos de transtornos mentais egressos de internações “De Volta para Casa”
- Portaria nº 2644, de 28 de outubro de 2009 – Estabelece nova classificação dos hospitais psiquiátricos de acordo com o porte e reajusta incrementos

Componente Reabilitação Psicossocial

- Portaria nº 132, de 26 de janeiro de 2012 – Institui incentivo financeiro de custeio para desenvolvimento do componente Reabilitação Psicossocial da Rede de Atenção Psicossocial do Sistema Único de Saúde (SUS)
- Decreto nº 8.163, de 20 de dezembro de 2013 – Institui o Programa Nacional de Apoio ao Associativismo e Cooperativismo Social – Pronacoop Social

Outras portarias

- Portaria nº 118, de 18 de fevereiro de 2014 – Desativa automaticamente no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (SCNES) os Estabelecimentos de Saúde que estejam há mais de 6 (seis) meses sem atualização cadastral.
- Portaria nº 3.091, de 13 de dezembro de 2013 – Altera a Portaria nº 121/GM/MS, de 25 de janeiro de 2012, a Portaria nº 130/GM/MS, de 26 de janeiro de 2012, e a Portaria nº 3.089/GM/MS, de 23 de dezembro de 2011, e dá outras providências.

Legislação SUS

- Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990 – Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências.
- Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990 – Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde

Pessoas com transtornos mentais são em sua maioria indivíduos com grande vulnerabilidade social e, no caso daqueles em conflito com a lei, se não tiverem o cuidado adequado, poderão voltar a se envolver na prática de fatos típicos e ilícitos.

A Lei nº 10.216/01 garante às pessoas com transtorno mental o direito de ser tratado preferencialmente em serviço comunitário de saúde mental, bem como o direito à inserção na família, no trabalho e na comunidade.

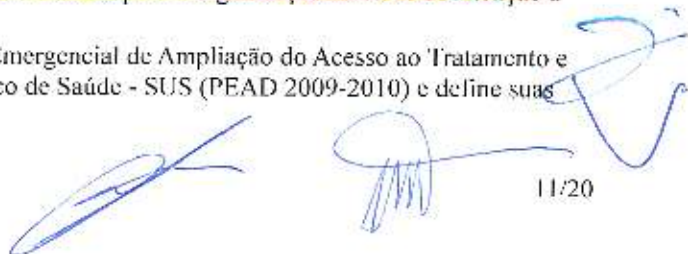
Esta lei veio reconhecer a necessidade de mudança de modelo de atenção às pessoas com transtornos mentais, que deixou de seguir o modelo hospitalocêntrico, com o gradual fechamento de leitos em hospitais psiquiátricos, para um arquétipo baseado na excepcionalidade da internação e prevalência de assistência extra-hospitalar, com o aumento do número de Centros de Atenção Psicossocial – CAPS, de Serviços Residenciais Terapêuticos – SRT e a organização da rede para atendimento da pessoa com transtorno mental na atenção básica e em caso de urgência e emergência.

O reconhecimento dos direitos das pessoas com transtornos mentais impõe que a cessação da medida de segurança pelo indulto garanta a transição adequada e a efetiva reinserção psicossocial dos indivíduos com transtornos mentais, mediante o expreso reconhecimento das medidas necessárias e seus responsáveis.

Para tanto, se faz imperioso que as pessoas sejam necessariamente vinculadas a serviços de saúde mental, indicados pelo gestor de saúde, para garantir ao indivíduo, à sua família e à sociedade a atenção adequada.

e dá outras providências.

- Decreto nº 7.508, de 28 de junho de 2011 – Regulamenta a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre a organização do Sistema Único de Saúde - SUS, o planejamento da saúde, a assistência à saúde e a articulação interfederativa, e dá outras providências.
- Portaria nº 4.279 de 30 de dezembro de 2010 - Estabelece diretrizes para a organização da Rede de Atenção à Saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS)
- Portaria nº 1.190, 4 de junho de 2009 – Institui o Plano Emergencial de Ampliação do Acesso ao Tratamento e Prevenção em Álcool e outras Drogas no Sistema Único de Saúde - SUS (PEAD 2009-2010) e define suas diretrizes gerais, ações e metas.



11/20

É importante notar que, de acordo com a Lei nº 10.216/2001, a internação hospitalar deve ser excepcional e, portanto, a pessoa em medida de segurança deve ser de regra encaminhada ao algum Centro de Atenção Psicossocial ou outro serviço de saúde mental existente no território de sua residência.

O Centro de Atenção Psicossocial é responsável pelo tratamento interdisciplinar das pessoas com transtornos mentais, pelo apoio aos familiares e, inclusive, pela busca ativa dos pacientes que não comparecem para tratamento.

As pessoas por longo tempo internadas em hospitais de custódia em que não há condições de volta à família podem ser encaminhadas a Serviços Residenciais Terapêuticos que contam com cuidadores, disciplinadas na Portaria nº 106/GM/MS de 11 de fevereiro de 2000 e suas alterações.

No entanto, é importante ressaltar que em muitos casos ainda não é possível a saída do ambiente hospitalar, por falta de preparação para a alta e reabilitação psicossocial assistida, já que os longos anos de internação causaram grave dependência institucional e diminuíram severamente ou anularam a autonomia individual.

A Lei nº 10.216/2001 prevê em seu art. 5º que “o paciente há longo tempo hospitalizado ou para o qual se caracterize situação de grave dependência institucional, decorrente de seu quadro clínico ou de ausência de suporte social, será objeto de política específica de alta planejada e reabilitação psicossocial assistida.”

Portanto, é direito da pessoa com transtorno mental a alta planejada e a reabilitação psicossocial assistida, que infelizmente não fazem parte dos Hospitais de Custódia e Tratamento Psiquiátrico e até mesmo de muitos hospitais psiquiátricos. Com o indulto, deve ser garantida a alta planejada e a reabilitação psicossocial fora do sistema prisional, por meio de projeto terapêutico singular.



12/20

Cabe ainda enfatizar a necessidade de avaliação técnica interdisciplinar das pessoas com transtornos mentais, como já preconiza a Recomendação nº 35 do CNJ.

O projeto terapêutico singular, a alta planejada, a reabilitação psicossocial assistida, a busca ativa do paciente, o apoio à família, a prévia indicação dos serviços de saúde a que estarão vinculados os pacientes, de acordo com a avaliação médica e a indicação do gestor, são fundamentais para garantir não apenas o direito do indivíduo, mas para garantir o cuidado que a sociedade demanda para evitar que se envolvam na prática de fatos típicos e ilícitos.

Por fim, a ciência ao Ministério Público presta-se para o acompanhamento do fiel cumprimento das medidas determinadas, garantia do tratamento adequado e proteção jurídica.

3. PROPOSTAS DE ALTERAÇÃO

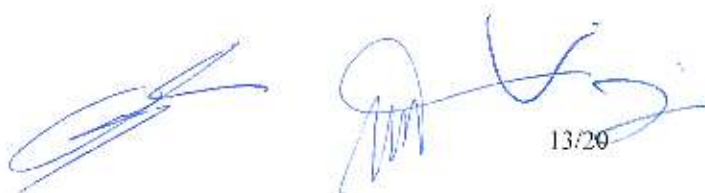
3.1 CONCESSÃO DE INDULTO INDEPENDENTEMENTE DO PAGAMENTO DA PENA DE MULTA

3.1.1 Redação do Decreto nº 8940/16

Art. 10 (...)

Parágrafo único. O indulto será concedido independentemente do pagamento da pena pecuniária, que será objeto de execução fiscal após inscrição em dívida ativa do ente federado competente.

3.1.2 Proposta de alteração



13/20

Excluir o parágrafo único.

3.1.3 Justificativa

A redação do parágrafo único do artigo 10 do Decreto Natalino de 2016 é contraditório em relação ao disposto no seu *caput*, que veda a concessão de indulto à sanção pecuniária aplicada, isolada ou cumulativamente, com pena privativa de liberdade ou restritiva de direito.

Tal qual redigido, o parágrafo único do artigo 10 do Decreto nº 8.940/16 cria uma injustiça em relação aos condenados exclusivamente à sanção pecuniária frente aos agentes condenados cumulativamente à pena de multa. Enquanto aqueles não terão direito ao indulto, estes poderão ser beneficiados pelo instituto, ainda que não tenham efetuado o pagamento da sanção pecuniária.

Além da discrepância supramencionada, a leitura da redação do dispositivo cuja supressão se sugere, indica que a pena pecuniária teria caráter extrapenal.

Todavia, sem embargo da alteração no mecanismo de execução da pena de multa introduzido no artigo 51 do Código Penal pela Lei nº 9.268/96, a natureza jurídica da sanção pecuniária imposta pelo juízo criminal quando da prolação de sentença penal condenatória não foi alterada.

A nova redação do artigo 51 do Código Penal passou a determinar, tão somente, a aplicação das regras da legislação relativa à dívida ativa da Fazenda Pública na cobrança do valor referente à sanção pecuniária. Buscou o legislador uma melhor atuação do Estado na persecução penal, ou seja, objetivou revigorar a execução



14/20

criminal, consignando procedimento de cumprimento da pena mais simples e dinâmico, garantindo sua efetividade.

Repise-se, embora considerada dívida de valor para fins de execução, de forma alguma a alteração legislativa retirou o caráter de pena da sanção pecuniária que, frise-se, está definida expressamente no artigo 5º, inciso XLVI, letra “c” da Constituição Federal de 1988.

A multa é, portanto, pena. Não é simplesmente dívida de valor. Entender possível a concessão de indulto, independentemente do cumprimento da sanção pecuniária, é antecipar o momento em que a sentença condenatória deixa de produzir efeitos, tornando a pena de multa em sanção simbólica e inócua, sendo tal dispositivo incentivo a que o condenado não cumpra a condenação a tal pena.

Deve-se sopesar, por fim, que o ordenamento jurídico pátrio afastou a possibilidade de conversão da pena de multa não paga em prisão. Logo, os condenados a este tipo de sanção não influenciam na questão da superlotação das penitenciárias nacionais, mas, ao revés, promovem um efeito positivo no investimento do sistema prisional brasileiro.

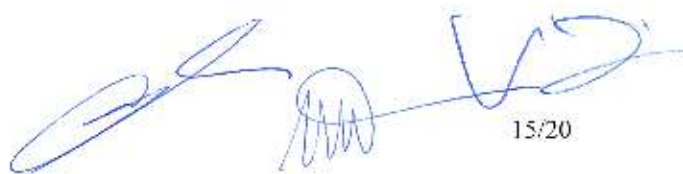
3.2 ROL DE CRIMES IMPEDITIVOS

3.2.1 Redação do Decreto nº 8940/16

Art. 2º As hipóteses de indulto concedidas por este Decreto não abrangem as penas impostas por crimes:

I - de tortura ou terrorismo;

II - tipificados no caput e no §1º do art. 33, bem como nos arts. 34, 36 e 37 da Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, salvo a hipótese prevista no art. 4º deste Decreto;



15/20

III - considerados hediondos ou a estes equiparados praticados após a publicação da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, observadas as suas alterações posteriores;

IV - previstos no Código Penal Militar e correspondentes aos mencionados neste artigo; ou

V - tipificados nos arts. 240 e parágrafos, 241 e 241-A e § 1º, da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.

3.2.2 Proposta de alteração

Alteração na redação dos inciso I do artigo 2º:

Art. 2º As hipóteses de indulto concedidas por este Decreto não abrangem as penas impostas por crimes:

I - de tortura ou terrorismo, bem como contra a administração pública (crimes previstos: no Capítulo I, do Título XI, do Código Penal, exceto nos enunciados nos artigos 323 e 324; nos artigos 332, 333 e 335, todos do Código Penal; nos enumerados no Capítulo II-A, do Título XI, do Código Penal; nos enumerados no Decreto-Lei nº 201/67; nos previstos nos artigos 89 a 98 da Lei 8666/93 e seus conexos), de lavagem de dinheiro, contra o sistema financeiro nacional e os praticados por organização criminosa;

II - tipificados no caput e no §1º do art. 33, bem como nos arts. 34, 36 e 37 da Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, salvo a hipótese prevista no art. 4º deste Decreto;

III - considerados hediondos ou a estes equiparados praticados após a publicação da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, observadas as suas alterações posteriores;

IV - previstos no Código Penal Militar e correspondentes aos mencionados neste artigo;

V - tipificados nos arts. 240 e parágrafos, 241 e 241-A e § 1º, da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990; ou

3.2.3 Justificativa

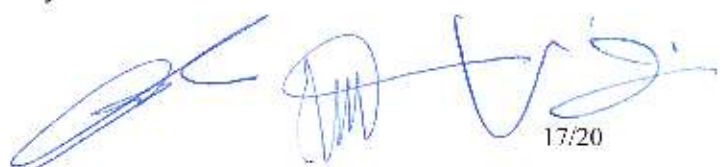


16/20

O Brasil é signatário de uma série de tratados internacionais acordados com o intuito de se intensificar o enfrentamento à criminalidade transnacional, como, por exemplo: a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção; a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional; o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças; o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, relativo ao combate ao Tráfico de Migrantes por via terrestre, marítima e aérea; o Protocolo contra a Fabricação e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, suas Peças e Componentes e Munições, complementando a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional; e a Convenção para a Supressão do Financiamento do Terrorismo, dentre outras.

Esses crimes, geralmente praticados por sofisticadas organizações criminosas, em regra com a participação de integrantes corrompidos das forças policiais, são de difícil apuração ou punição no Brasil, uma vez que os criminosos parecem contar com mais recursos que o próprio Estado. Essa, aliás, uma das razões pelas quais o Brasil assinou esses tratados: a necessidade de fazer frente a uma ameaça que não é local, mas mundial. A gravidade objetiva desses delitos exige um rigor maior na sua punição, pelo menos igual ao que se submetem os crimes considerados hediondos. O Brasil assumiu esse compromisso perante a comunidade internacional.

Deve-se, destarte, intensificar a luta contra a ineficácia das medidas criminais repressivas e preventivas quando do tratamento de uma camada mais graduada de criminosos – o que se consagrou chamar de cifra dourada da criminalidade. Há necessidade de se voltar os olhos a valores constitucionais de cunho social, em benefício da coletividade, relegitimando, inclusive, um direito penal que efetivamente seja utilizado para defesa e proteção à sociedade.



17/20

Somado a isso, há uma mobilização do Estado, da sociedade civil organizada e da comunidade internacional na tentativa de minimizar e neutralizar a corrupção. Trata-se de crime que enfraquece o Estado de Direito, ao mesmo tempo em que alimenta a falta de confiança nas instituições públicas. E, conforme salientado por Susan Rose-Ackerman³, confiança e uma sociedade civil forte são conceitos criados para serem sinônimos. É dizer, as sociedades contemporâneas se tornam disfuncionais quando os níveis de confiança são baixos, porque a qualidade democrática das relações institucionais, políticas e interpessoais em geral perdem qualidade, ficando a sociedade mais suscetível às patologias corruptivas cotidianas.

Portanto, se tais práticas criminosas não forem erigidas à condição de crimes impeditivos, o Brasil poderá apresentar sinais contraditórios à comunidade internacional. Ao mesmo tempo que busca endurecer a persecução de tais crimes, abrandando o cumprimento da pena imposta.

3.2.4 Proposta Subsidiária

Na hipótese de não acolhimento da inclusão dos crimes de corrupção no rol de crimes impeditivos, apresenta-se a proposta abaixo, subsidiária, que tornem mais rigorosas as condições.

3.2.4.1 Proposta de alteração

Inclusão de um novo artigo com a seguinte redação:

Art. X No caso dos crimes tipificados no Capítulo I, do Título XI, do Código Penal, exceto nos enunciados nos artigos 323 e 324; nos artigos 332, 333 e 335, todos do Código Penal; nos enumerados no Capítulo II-A, do Título XI, do Código Penal; nos enumerados no

³ROSE-ACKERMAN, Susan. Trust, Honesty, and Corruption: Reflection on the State-Building Process. Publicado no Archives of European Sociology, 2001. Disponível em: <<http://papers.ssrn.com/abstract=283429>> Acesso em 06/10/2017 às 16:50.



18/20

Decreto-Lei nº 201/67; nos previstos nos artigos 89 a 98 da Lei 8666/93 e seus conexos), quando a pena máxima aplicada não for superior a oito anos e desde que tenha sido cumprido um quarto da pena, se não reincidentes, ou um terço, se reincidentes; e tenha havido a reparação integral do dano que causou, ou à devolução do produto do ilícito praticado, com os acréscimos legais.

Alteração da redação do artigo 3º:

Art. 3º Nos crimes praticados sem grave ameaça ou violência à pessoa, ressalvados aqueles previstos no art. X, o indulto será concedido quando a pena privativa de liberdade não for superior a doze anos, desde que, tenha sido cumprido:

I - um quarto da pena, se não reincidentes, ou um terço, se reincidentes; ou

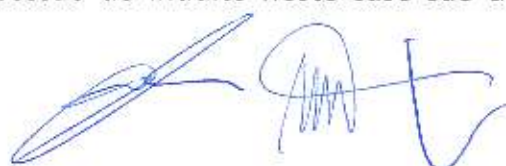
II - um sexto da pena, se não reincidentes, ou um quarto, se reincidentes, nas hipóteses do § 1º, do art. 1º.

3.2.4.2 Justificativa

Caso a proposta de alteração sugerida no item 3.2.2 não seja acolhida, sugere-se, subsidiariamente, que a concessão do indulto aos crimes contra a administração pública seja mais restritiva, a fim de que se o decreto de indulto natalino guarde coerência com o disposto no artigo 33, §4º do Código Penal, que prevê como requisito para a progressão do regime do cumprimento da pena do condenado pela prática de crime contra a administração pública a reparação do dano ou à devolução do produto do ilícito praticado, com os acréscimos legais.

No que se refere à redução da pena máxima aplicada para a concessão do indulto, as razões que a fundamentam foram explicitadas no item 3.2.3.

Por fim, tendo em vista que os crimes elencados no artigo cuja inclusão se sugere subsidiariamente são praticados sem violência ou grave ameaça à pessoa, bem como que os requisitos para a concessão do indulto neste caso são diferentes



19/20

daquelas previstas no artigo 3º do Decreto de Indulto Natalino de 2016, deve ser feita uma ressalva no referido dispositivo, para que fique expresso que as condições para a concessão do indulto em um e outro caso são díspares.

4. CONCLUSÃO

Com essas sugestões, pretende-se apresentar ao Poder Executivo as contraposições e reflexões de um dos principais atores da persecução criminal, sobretudo com o escopo de aprofundar a análise política da conveniência dos requisitos de implementação do benefício, dos seus efeitos políticos e dos aspectos técnicos de cunho jurídico.

É a Nota.

Brasília, 21 de novembro de 2017.



Mario Luiz Bonsaglia
Subprocurador-Geral da República
Coordenador da 7ª CCR/MPF



Luiza Cristina Fonseca Frischeisen
Subprocuradora-Geral da República
Coordenadora da 2ª CCR/MPF



Nívio de Freitas Silva Filho
Subprocurador-Geral da República
Coordenador - 4ª CCR



Mônica Nicida Garcia
Subprocuradora-Geral da República
Coordenadora da 3ª CCR