



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
7ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
Controle Externo da Atividade Policial e Sistema Prisional

NOTA TÉCNICA Nº 2/2014-7ª CCR

Nota Técnica da 7ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal sugerindo alterações na proposta de Decreto de Indulto para o ano de 2014.

1 INTRODUÇÃO

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, a 7ª Câmara de Coordenação e Revisão, responsável pela Coordenação da atuação do MPF no âmbito do Sistema Prisional, após analisar o Decreto nº 8.172/2013, o qual trata de Indulto Natalino, debruçar-se sobre a legislação e a doutrina nacional e estrangeira, bem como após examinar as práticas internacionais propõe alterações em dispositivos dos arts. 1º, 8º e 9º do regulamento.

Reconhecendo a posição central que o CNPCP 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 tem 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 de ordem de responsabilidades assumidas pela União no plano internacional, no que tange aos compromissos convencionais de enfrentamento de certos crimes.

2 PROPOSTAS DE ALTERAÇÃO

2.1 REDAÇÃO DO DECRETO Nº 8.172/2013

2.1.1 Artigo 1º- É concedido indulto às pessoas, nacionais ou estrangeiras:

[...]

XIII - condenadas a pena privativa de liberdade, desde que substituída por restritiva de direitos, na forma do art. 44 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, ou ainda beneficiadas com a suspensão condicional da pena, que, de qualquer forma, tenham cumprido, até 25 de dezembro de 2013, um quarto da pena, se não reincidentes, ou um terço, se reincidentes;

XIV - condenadas a pena privativa de liberdade sob o regime aberto ou substituída por pena restritiva de direitos, na forma do art. 44 do Código Penal, ou ainda beneficiadas com a suspensão condicional da pena, que tenham cumprido, em prisão provisória, até 25 de dezembro de 2013, um sexto da pena, se não reincidentes, ou um quinto, se reincidentes.

a) Proposta de Alteração: excluir os dispositivos.

Justificativa:

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 afliitivas.

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 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 afliitivas (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)

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL - 7ª CCR

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 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 existência desses incisos, aliás, promove um efeito contrário ao da economia de recursos públicos, na medida em que demanda, para sua aplicação, o investimento de tempo 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. Tais esforços e recursos humanos poderiam 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.

2.1.2 Parágrafo Único do artigo 8º:

Parágrafo único. Na hipótese de haver concurso com infração descrita no art. 9º, a pessoa condenada não terá direito ao indulto ou à comutação da pena correspondente ao crime não impeditivo, enquanto não cumprir, no mínimo, dois terços da pena, correspondente ao crime impeditivo dos benefícios.

a) Proposta de Alteração:

Parágrafo único. Na hipótese de haver concurso com infração descrita no art. 9º, o condenado não terá direito a indulto ou comutação enquanto não cumprir, integralmente, a pena correspondente ao crime impeditivo dos benefícios.

Justificativa:

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

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL - 7ª CCR

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 C.P., impõe-se o cumprimento integral do crime hediondo, para que, só então, o apenado possa cumprir as demais penas que lhe foram impostas.

Portanto, se somente exigir-se o cumprimento de 2/3 da pena correspondente ao crime hediondo ou equiparado estar-se-á, simplesmente, permitindo que o equivalente a um terço da pena pelo mesmo crime seja computado para fins do benefício. Em outras palavras: por vias transversas, ilude-se a proibição legal, admitindo-se a obtenção do direito ao indulto ou comutação aos crimes impeditivos. Para tanto, computa-se no cálculo do requisito temporal-objetivo o período de pena correspondente ao crime hediondo ou equiparado, fazendo-se, na prática, em inúmeros casos, incidir o benefício sobre a sanção do crime impeditivo.

De modo geral, o dispositivo, na prática, não apenas permite computar a pena por crime hediondo ou equiparado para obtenção do indulto ou comutação, como também admite a possibilidade de indultar a própria pena pelo crime do hediondo, ambas situações proibidas pela Lei 8.072/90.

2.1.3 Art. 9º O disposto neste Decreto não alcança as pessoas condenadas:

I - por crime de tortura ou terrorismo;

II - por crime de tráfico ilícito de droga, nos termos do caput e § 1º do art. 33 e dos arts. 34 a 37 da Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006;

III - por crime hediondo, praticado após a publicação das Leis nº 8.072, de 25 de julho de 1990; nº 8.930, de 6 de setembro de 1994; nº 9.695, de 20 de agosto de 1998; nº 11.464, de 28 de março de 2007; e nº 12.015, de 7 de agosto de 2009, observadas, ainda, as alterações posteriores; ou

IV - por crimes definidos no Código Penal Militar que correspondam aos delitos previstos nos incisos I e II, exceto quando configurada situação do uso de drogas disposto no art. 290 do Código Penal Militar.

Parágrafo único. As restrições deste artigo e dos incisos I e II do caput do art. 1º não se aplicam às hipóteses previstas nos incisos X, XI e XII e XIII do caput do art. 1º.

a) Redação proposta:

Art. 8º Os benefícios previstos neste Decreto não alcançam as pessoas condenadas:

I - por crime de tortura, terrorismo ou crimes previstos nos arts. 33 (exceto os §§ 2º e 3º), 34, 35, 36 e 37 da Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, bem como previstos em tratados ou convenções internacionais em que o Brasil é signatário;

II - por crime hediondo, praticado após a edição das Leis nos 8.072, de 25 de julho de 1990; 8.930, de 6 de setembro de 1994; 9.695, de 20 de agosto de 1998; 11.464, de 28 de março de 2007; e 12.015, de 7 de agosto de 2009, observadas, ainda, as alterações posteriores;

III - por crimes definidos no Código Penal Militar que correspondam aos delitos

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL - 7ª CCR

previstos nos incisos I e II, exceto quando configurada situação do uso de drogas disposto no art. 290 do referido Código Penal Militar;

Justificativa:

O Brasil integra 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. Somado a isso, há uma mobilização do Estado e da sociedade civil organizada na tentativa de minimizar e neutralizar a corrupção.

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 CONCLUSÃO

Com essas sugestões não se pretende abrir discussões sobre quaisquer correntes criminológicas vigentes. O que se pretende é demonstrar a necessidade premente de participação ativa do Ministério Público nas discussões inerentes à concessão dos benefícios de indulto e comutação da pena, 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, e ao mesmo tempo apresentar ao Poder Executivo as contraposições e reflexões de um dos principais atores da persecução criminal.

É a Nota.

Brasília, 7 de novembro de 2014.

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