



SENADO FEDERAL

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 89, DE 2019

Modifica o art. 84 da Constituição Federal, para vedar indulto e comutação de penas nas situações que especifica.

AUTORIA: Senador Lasier Martins (PODE/RS) (1º signatário), Senadora Juíza Selma (PSL/MT), Senadora Leila Barros (PSB/DF), Senador Alessandro Vieira (CIDADANIA/SE), Senador Alvaro Dias (PODE/PR), Senador Antonio Anastasia (PSDB/MG), Senador Arolde de Oliveira (PSD/RJ), Senadora Rose de Freitas (PODE/ES), Senador Carlos Viana (PSD/MG), Senador Chico Rodrigues (DEM/RR), Senador Confúcio Moura (MDB/RO), Senador Dário Berger (MDB/SC), Senador Eduardo Girão (PODE/CE), Senador Elmano Férrer (PODE/PI), Senador Flávio Bolsonaro (PSL/RJ), Senador Jorge Kajuru (PSB/GO), Senador Lucas Barreto (PSD/AP), Senador Luis Carlos Heinze (PP/RS), Senador Luiz do Carmo (MDB/GO), Senador Major Olimpio (PSL/SP), Senador Nelsinho Trad (PSD/MS), Senador Oriovisto Guimarães (PODE/PR), Senador Otto Alencar (PSD/BA), Senador Paulo Paim (PT/RS), Senador Plínio Valério (PSDB/AM), Senador Randolfe Rodrigues (REDE/AP), Senador Reguffe (S/Partido/DF), Senador Rodrigo Cunha (PSDB/AL), Senador Romário (PODE/RJ), Senador Styvenson Valentim (PODE/RN), Senador Tasso Jereissati (PSDB/CE)



Página da matéria



SENADO FEDERAL
Senador **Lasier Martins**
Gabinete da Segunda Vice-Presidência

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° , DE 2019

SF/19672.11048-26

Modifica o art. 84 da Constituição Federal, para vedar indulto e comutação de penas nas situações que especifica.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 84 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação, renomeando-se o atual parágrafo único como § 1º:

“Art. 84.

XII – conceder indulto e comutar penas, com audiência, se necessário, dos órgãos instituídos em lei, e observado o § 2º deste artigo;

.....
§ 1º

§ 2º É vedada a concessão de indulto ou a comutação de penas em relação aos seguintes crimes:

- I – hediondos, assim definidos em lei, ou equiparados;
- II – contra a Administração Pública;
- III – ‘lavagem’ ou ocultação de bens, direitos e valores;
- IV – contra o sistema financeiro nacional.



SENADO FEDERAL
Senador **Lasier Martins**
Gabinete da Segunda Vice-Presidência

SF/19672.11048-26

§ 3º A lei deve dispor sobre critérios de política criminal e penitenciária para a concessão de indulto e a comutação de penas.”
(NR)

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Em 2017, o então Presidente da República concedeu indulto a pessoas condenadas por atos de corrupção e crimes do colarinho branco, fato que causou desconforto e revolta por todo o Brasil.

Em movimento oposto aos esforços empreendidos pela denominada Operação “Lava-Jato” no combate à corrupção e ao desvio de recursos públicos, o referido indulto beneficiou até o momento ao menos 3 condenados no bojo daquela força-tarefa.

Caso o decreto tivesse sido reeditado em 2018 com as mesmas regras do ano anterior, o número de condenados beneficiados pelo indulto subiria para 22 entre os 39 sentenciados, até então, por crimes apurados na Operação “Lava-Jato”.

Como a constitucionalidade do benefício concedido em 2017 estava sendo discutida no Supremo Tribunal Federal (STF) e em razão da grande comoção popular e política causada pelo tema, o então Chefe do Poder Executivo desistiu de conceder indulto em 2018.

No artigo que ora se pretende modificar, a Constituição define que cabe ao Presidente da República a prerrogativa de conceder indulto ou comutar penas. Atualmente, o Chefe do Poder Executivo concede tais benefícios por meio de decreto, mediante o cumprimento de requisitos estabelecidos discricionariamente por ele.



SENADO FEDERAL
Senador **Lasier Martins**
Gabinete da Segunda Vice-Presidência

SF/19672.11048-26

O indulto, vale lembrar, significa o perdão da pena, com sua consequente extinção. Por sua vez, a comutação de pena refere-se à substituição de uma pena ou sentença mais grave por uma mais branda ou leve.

Historicamente, o constituinte brasileiro inseriu o indulto em todas as Cartas Constitucionais promulgadas a partir da Independência. No Brasil Império, o monarca tinha o poder de perdoar ou moderar as penas impostas aos réus condenados por sentença. Com a República, foi reservada ao Presidente da República a competência de indultar e comutar as penas, tradição mantida até os dias atuais.

O indulto de 2017 permitiu, de forma inédita em nosso ordenamento, que os condenados por crimes do colarinho branco deixassem a prisão após o cumprimento de fração ínfima da pena judicialmente imposta.

Nos últimos 15 anos, só foram colocados em liberdade por decreto presidencial aqueles criminosos que tivessem cumprido 1/3 (um terço) ou 33% de uma pena máxima de 12 anos. Assim, os crimes de corrupção e lavagem de dinheiro não eram alcançados pelo benefício, uma vez que as condenações para esses delitos geralmente superam 12 anos.

Por sua vez, no decreto de 2017, para crimes praticados sem violência ou grave ameaça, nos quais se enquadram os do colarinho branco, a única exigência para obtenção de liberdade era o cumprimento de 1/5 (um quinto) da penalidade total imposta, ou seja, apenas 20% do tempo de condenação.

Naquele ano, portanto, o decreto não previu, como em anos anteriores, o requisito de pena máxima para recebimento do indulto, abrangendo todos os condenados que houvessem cumprido 1/5 da pena, independente do tempo total da condenação.



SENADO FEDERAL
Senador **Lasier Martins**
Gabinete da Segunda Vice-Presidência

SF/19672.11048-26

Assim, o referido decreto presidencial parece ter sido feito sob encomenda para embaraçar os esforços de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro.

Ainda em dezembro de 2017, a Procuradora-Geral da República – PGR, Raquel Dodge, moveu ação direta de constitucionalidade contra o decreto de Temer. Segundo a PGR, a ação aponta que a norma fere a Constituição Federal ao prever a possibilidade de exonerar o acusado de penas patrimoniais e não apenas das relativas à prisão, além de permitir a paralisação de processos e recursos em andamento.

Apesar do posicionamento do Ministério Público Federal – MPF, o indulto foi validado neste ano, em votação dividida (7 a 4), pela maioria dos Ministros do STF, que consideraram que o decreto é prerrogativa "discricionária" do Presidente da República, que tem o poder de definir a extensão do benefício de acordo com critérios de oportunidade e de conveniência. Votaram pela constitucionalidade do decreto os Ministros Alexandre de Moraes, Gilmar Mendes, Dias Toffoli, Ricardo Lewandowski, Marco Aurélio, Rosa Weber e Celso de Mello; e pela inconstitucionalidade, os Ministros Luis Roberto Barroso, Cármem Lúcia, Luiz Fux e Edson Fachin.

Apesar de ter sido voto vencido, a Ministra Cármem Lúcia alegou que o indulto criaria uma "situação de impunidade", uma vez que tornaria as penas para diversos crimes tão ínfimas que deixariam desprotegidas a sociedade e a administração pública.

Também contrário ao decreto, o Ministro Barroso, relator dessa ação, criticou a decisão do Tribunal: "O STF está decidindo que é legítimo o indulto coletivo concedido com o cumprimento de 1/5 da pena, independentemente de a pena ser de 4 ou 30 anos, inclusive pelos crimes de peculato, corrupção, tráfico de influência, lavagem de dinheiro e organização criminosa".



SENADO FEDERAL
Senador **Lasier Martins**
Gabinete da Segunda Vice-Presidência

SF/19672.11048-26

Nesse contexto, é preciso que, urgentemente, se defina na Constituição algum tipo de critério para a concessão de indulto e a comutação de penas, instrumentos postos à disposição do Presidente da República (art. 84, inciso XII) não para beneficiar eventuais amigos e comparsas, mas para fazer política criminal e penitenciária.

Dessa forma, estamos apresentando esta PEC (i) para prever que os critérios de política criminal e penitenciária devem ser definidos por lei; e (ii) para listar os crimes em que tais benefícios são proibidos.

A relação de crimes não suscetíveis a indulto, nesse contexto, decorre de avaliação de que é necessária a certeza do cumprimento da pena imposta pelo Poder Judiciário, como nos crimes contra a Administração Pública (corrupção e peculato, inclusive), nos de lavagem de dinheiro e naqueles contra o sistema financeiro nacional.

Ademais, depreende-se de leitura sistemática da Carta Maior que os crimes hediondos – tais como latrocínio, homicídio qualificado, estupro – e os equiparados – tortura, tráfico de drogas e terrorismo – devem ser, da mesma forma, insuscetíveis de indulto, conforme o art. 5º, inciso XLIII, da Constituição.

Segundo o último Anuário do Sistema Penitenciário Federal divulgado¹, os detentos condenados por formação de quadrilha ou bando, crimes geralmente conexos aos de corrupção, representam a 5ª (quinta) maior população carcerária do país.

Não desconhecemos a existência de outra proposição (PEC nº 19, de 2018, cujo primeiro signatário é o Senador Otto Alencar) que pretende deslocar para o Conselho Nacional de Justiça a competência para a concessão de indulto e a comutação de penas.

¹ Disponível em: http://depen.gov.br/DEPEN/dispf/spf_anuario/anuario-spf-2016.pdf



SENADO FEDERAL
Senador **Lasier Martins**
Gabinete da Segunda Vice-Presidência

SF/19672.11048-26

Entendemos que a questão central não é de competência, mas sim de princípio e de regramento, com a consequente redução da discricionariedade do Presidente da República.

Isso porque, nas palavras do eminentíssimo jurista Francesco Carrara, “os poderes que reduzem as penas judicialmente impostas são um poder secreto que atua na sombra”.

Nessa linha, Luigi Ferrajoli, ilustre penalista italiano, é contra qualquer tipo de “benefícios prisionais distribuídos discricionariamente”, “das graças às anistias”, uma vez que “um dos maiores freios dos delitos não é a cruentate das penas, senão a infalibilidade delas... A certeza da punição, ainda que moderada, terá sempre maior impacto do que o temor de outra mais terrível, associada à esperança da impunidade”.

Dessa forma, é preciso reduzir a discricionariedade presidencial na concessão de indultos, criando critérios legais para tanto; e excluir a possibilidade de concessão desse benefício para determinados delitos, especialmente os crimes de colarinho branco, que tanto têm escandalizado a sociedade brasileira.



SENADO FEDERAL
Senador **Lasier Martins**
Gabinete da Segunda Vice-Presidência

SF/19672.11048-26

Contando com o decisivo apoio dos nobres Pares para a rápida tramitação e aprovação desta PEC, inclusive para realizar aquilo que Ferrajoli diz ser um dos princípios basilares do Direito Penal, qual seja, a certeza da pena, submetemos a presente matéria para apreciação.

Sala das Sessões,

Senador LASIER MARTINS



SENADO FEDERAL
Senador **Lasier Martins**
Gabinete da Segunda Vice-Presidência

PEC nº , de 2019 - Modifica o art. 84 da Constituição Federal, para vedar indulto e comutação de penas nas situações que especifica.

02		
03		
04		
05		
06		
07		
08		
09		
10		
11		

SF/19672.11048-26



SENADO FEDERAL
Senador **Lasier Martins**
Gabinete da Segunda Vice-Presidência

PEC nº , de 2019 - Modifica o art. 84 da Constituição Federal, para vedar indulto e comutação de penas nas situações que especifica.

12		
13		
14		
15		
16		
17		
18		
19		
20		
21		

SF/19672.11048-26



SENADO FEDERAL
Senador **Lasier Martins**
Gabinete da Segunda Vice-Presidência

PEC nº , de 2019 - Modifica o art. 84 da Constituição Federal, para vedar indulto e comutação de penas nas situações que especifica.

22		
23		
24		
25		
26		
27		
28		
29		
30		
31		

SF/19672.11048-26



SENADO FEDERAL
Senador **Lasier Martins**
Gabinete da Segunda Vice-Presidência

PEC nº , de 2019 - Modifica o art. 84 da Constituição Federal, para vedar indulto e comutação de penas nas situações que especifica.

32		
33		
34		
35		
36		
37		
38		
39		
40		
41		

SF/19672.11048-26

LEGISLAÇÃO CITADA

- Constituição de 1988 - CON-1988-10-05 - 1988/88

<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:constituicao:1988;1988>

- inciso XLIII do artigo 5º
- parágrafo 3º do artigo 60
- artigo 84