

PARECER N° , DE 2024

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei nº 853, de 2024, do Senador Flávio Arns, que altera a Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990 – Lei dos Crimes Hediondos, e a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 – Lei de Execução Penal, para vedar a progressão de regime de cumprimento de pena aos condenados por crimes hediondos.

Relator: Senador **MARCOS ROGÉRIO**

I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão, em decisão terminativa, o Projeto de Lei (PL) nº 853, de 2024, de autoria do Senador Flávio Arns, que pretende alterar a Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990 (Lei dos Crimes Hediondos) e a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal-LEP) para vedar a progressão de regime de cumprimento de pena aos condenados por crimes hediondos e equiparados.

Na justificção, o autor do PL aduz o seguinte:

(...)

Não se desconhece que, ao julgar o HC 82.959 (Rel. Min. Marco Aurélio), em 2006, o Supremo Tribunal Federal (STF) declarou inconstitucional a previsão do art. 2º, § 1º, da Lei nº 8.072, de 1990, que estabelecia o cumprimento da pena de crimes hediondos e equiparados em regime integralmente fechado, por alegada violação à garantia da individualização da pena (CF, art. 5º, XLVI, da Constituição Federal). Após esse julgamento, o STF editou, ainda, a Súmula Vinculante no 26, de acordo com a qual “para efeito de progressão de regime no cumprimento de pena por crime hediondo, ou equiparado, o juízo da execução observará a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei 8.072, de 25 de julho de 1990 (...)”.

Ocorre que entendimentos jurisprudenciais, ainda que consolidados em súmulas vinculantes, não impedem que o Poder Legislativo se debruce novamente sobre a matéria. A vinculação repercute somente em relação ao Poder Executivo e aos demais órgãos do Poder Judiciário, não atingindo o Legislativo, sob pena de se configurar o “inconcebível fenômeno da fossilização da Constituição”, conforme reconhece o próprio STF (cf., por exemplo, Rcl 2617 AgR, Rel. Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, j. 23.02.2005).

Como se sabe, mesmo sem alteração de seu texto, o sentido, o significado e o alcance das normas constitucionais podem ser modificados em virtude de transformações sociais, culturais e valorativas pelas quais passa constantemente a sociedade brasileira. É o conhecido fenômeno da mutação constitucional.

Ao Congresso Nacional, como porta-voz por definição do sentimento do povo brasileiro, cabe fazer a leitura dessas mudanças socioculturais ocorridas no tempo e propor medidas legislativas que lhes sejam correspondentes.

É exatamente o que ocorre em relação ao regime de cumprimento da pena de crimes hediondos. São inúmeros os casos, noticiados semanalmente na mídia, da prática de novos crimes por condenados por crimes hediondos que já haviam progredido para os regimes semiaberto ou aberto.

O cumprimento meramente parcial da pena para a progressão de regime acaba com a eficácia preventiva da pena, eliminando o seu efeito dissuasório. Condenados reincidentes já sabem, de antemão, que não permanecerão presos pelo tempo total da pena, de modo que não se sentem inibidos na prática de novos crimes.

Houve, portanto, uma alteração clara na percepção, tanto da sociedade como dos criminosos, em relação à ineficácia quanto à prevenção de crimes derivada da possibilidade da progressão de regime de condenados por crimes hediondos. Ressalte-se que se trata dos crimes mais repugnantes do ordenamento jurídico. Justamente por isso, a própria Constituição os considera inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia (CF, art. 5o, XLIII).

Além disso, atualmente, sem que tenha jamais sido declarada inconstitucional pelo STF, a legislação já prevê exigências mais rigorosas para progressão de regime em relação ao condenado por crime hediondo, obrigando-o a cumprir, no mínimo, de 40% a 70% da pena, a depender de certos fatores, como ser réu primário ou reincidente, o que não deixa de representar um certo avanço em relação à regra geral de cumprimento de apenas 16% da pena para progredir. O que aqui se propõe é, apenas, que se vá ainda mais longe,

vedando completamente a progressão de regime em relação a qualquer crime hediondo.

É preciso, diante dessas considerações, que o Congresso Nacional dê uma resposta eficaz aos anseios da sociedade brasileira, que vive amedrontada pela saída antecipada da cadeia de criminosos perigosos. O STF, queremos crer, terá capacidade de enxergar as transformações socioculturais pelas quais o Brasil vem passando e, assim, reconhecerá a constitucionalidade da presente proposta.

O PL em questão foi aprovado pela Comissão de Segurança Pública (CSP), nos termos do Parecer (SF) nº 22, de 2024, oferecido pela ilustre Senadora Damares Alves, com a aprovação parcial da Emenda nº 1-CSP e pela rejeição da Emenda nº 2-CSP, na forma das Emendas nº 3, 4 e 5, apresentadas no referido parecer.

No âmbito da presente Comissão, até o momento, não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Preliminarmente, registramos que a matéria sob exame não apresenta vícios de constitucionalidade formal, uma vez que o *direito penal* está compreendido no campo da competência legislativa privativa da União, consoante dispõe o art. 22, I, da Constituição Federal. Ademais, o art. 24, inciso I, da Carta Magna, prevê, de forma concorrente, a possibilidade de a União legislar sobre *direito penitenciário*, não se tratando de matéria submetida à iniciativa privativa do Presidente da República, nos termos do § 1º do art. 61, da Carta Magna.

Por sua vez, não encontramos óbices regimentais ao prosseguimento da análise da matéria.

No mérito, temos que o projeto é constitucional, além de conveniente e oportuno.

Os crimes hediondos são considerados gravíssimos e particularmente repulsivos, uma vez que desprezam, dentre outros direitos essenciais ao ser humano, a vida, a liberdade e a incolumidade física, prejudicando, com isso, o convívio social. Ademais, são equiparados aos

crimes hediondos, também por sua extrema gravidade, os crimes de tortura, tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e o terrorismo.

Sendo assim, no nosso entendimento, o criminoso, ao praticar crime hediondo ou equiparado, demonstrou que não pode permanecer no convívio social, devendo ficar recluso durante o cumprimento integral da pena.

De fato, o Supremo Tribunal Federal, por meio da Súmula Vinculante nº 26, pacificou o entendimento sobre a inconstitucionalidade do dispositivo legal que previa a imposição do cumprimento da pena em regime integralmente fechado para os crimes hediondos ou equiparados, por conflitar com o princípio constitucional da individualização da pena.

Entretanto, não obstante essa posição sumulada da nossa Suprema Corte, entendemos que o princípio constitucional da individualização da pena, constante do art. 5º, inciso XLVI, da Constituição Federal, não é absoluto, devendo ser ponderado com outros princípios e direitos fundamentais igualmente previstos na nossa Carta Magna, como a inviolabilidade dos direitos à vida, à liberdade, à incolumidade física e à segurança (art. 5º, *caput*).

Segundo o princípio da “Unidade da Constituição”, todas as normas do texto constitucional apresentam o mesmo nível hierárquico, independentemente de seu conteúdo. Além disso, as normas constitucionais devem ser interpretadas e aplicadas como um todo harmônico, de modo a guardar a coerência interna da Constituição Federal, evitando conflitos entre os seus dispositivos.

Em uma sociedade pluralista como a brasileira, que apresenta interesses e valores divergentes, é inevitável a eclosão de conflitos entre as normas da Lei Fundamental. Entretanto, as regras previstas na Constituição Federal não podem ser separadas da realidade concreta, sob pena de perder eficácia, uma vez que a força normativa do texto constitucional está intrinsecamente ligada aos fatores sociais e econômicos em que se encontra inserido. Neste sentido é entendimento de Konrad Hesse:

Em síntese, pode afirmar: a Constituição Jurídica está condicionada pela realidade histórica. Ela não pode ser separada da realidade concreta do seu tempo. A pretensão de eficácia da Constituição somente pode ser realizada se se levar em conta esta realidade. Constatam-se os limites da força normativa da Constituição quando a ordenação Constitucional não mais se baseia na natureza singular do presente. Esses limites não são, todavia, precisos, uma

vez que essa qualidade singular é formada tanto pela ideia de vontade da Constituição quanto pelos fatores sociais, econômicos e de outra natureza.

Assim, os direitos e garantias fundamentais consagrados pela Constituição Federal não são absolutos, uma vez que encontram os seus limites nos demais direitos igualmente previstos na Carta Magna. Diante de sua relatividade, e pela possibilidade frequente que os direitos fundamentais entrem em colisão com outras normas constitucionais na solução de casos concretos, torna-se necessária a sua ponderação com as demais regras constitucionais, de modo a preservar o melhor interesse da coletividade e, conseqüentemente, de toda a sociedade. Esse é o entendimento de Willis Santiago Guerra Filho:

Não há princípio do qual se possa pretender seja acatado de forma absoluta, em toda e qualquer hipótese, pois uma tal obediência unilateral e irrestrita a uma determinada pauta valorativa – digamos, individual – termina por infringir uma outra – por exemplo, coletiva. Daí se dizer que há uma necessidade lógica e, até, axiológica, de se postular um princípio de proporcionalidade, para que se possa respeitar normas, como os princípios – e, logo, também, as normas de direitos fundamentais, que possuem o caráter de princípio -, tendentes a colidir.

Portanto, no nosso entendimento, o PL nº 853, de 2024, realiza a necessária ponderação entre os direitos e garantias previstos no art. 5º de nossa Constituição Federal, fazendo prevalecer o interesse público na preservação dos direitos à vida, à liberdade, à incolumidade física e à segurança. Tal prevalência é, a nosso ver, uma resposta à atual realidade concreta de insegurança pública no Brasil, refletindo, portanto, o desejo de toda a sociedade brasileira.

No âmbito da Comissão de Segurança Pública (CSP), o PL em questão foi aperfeiçoado por meio da apresentação pela relatora, ilustre Senadora Damares Alves, das Emendas nº s 3, 4 e 5, os quais, a nosso entendimento, refletem o consenso no âmbito da referida Comissão e aperfeiçoam o projeto.

A Emenda nº 3 – CSP mantém a regra geral atualmente vigente de cumprimento em regime inicialmente fechado para os crimes hediondos e equiparados, com a exceção dos seguintes, os quais serão cumpridos em regime integralmente fechado: i) homicídio, quando praticado em atividade típica de grupo de extermínio, ainda que cometido por um só agente, e homicídio qualificado; ii) estupro e estupro de vulnerável; iii) epidemia com resultado morte; iv) favorecimento da prostituição ou de outra forma de exploração

sexual de criança ou adolescente ou de vulnerável; v) induzimento, instigação ou auxílio a suicídio ou a automutilação por meio da rede de computadores, de rede social ou transmitidos em tempo real; vi) sequestro e cárcere privado cometido contra menor de 18 (dezoito) anos; vii) tráfico de pessoa cometido contra criança ou adolescente; viii) genocídio; ix) líder do crime de organização criminosa, quando direcionado à prática de crime hediondo ou equiparado; e x) crimes relacionados à pornografia infantil, prostituição ou exploração sexual de crianças e adolescentes previstos na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente).

No nosso entendimento, a Emenda nº 3 – CSP, de forma acertada, faz uma seleção ainda mais criteriosa dos crimes hediondos, prevendo regime de cumprimento integral somente para aqueles de notória gravidade e que causam grandes danos, muitas vezes irreparáveis, às vítimas. Entretanto, apresentaremos, ao final, uma emenda para alterar o rol dos crimes hediondos constantes do art. 1º da Lei dos Crimes Hediondos, uma vez que alguns dos crimes relacionados à pornografia infantil, prostituição ou exploração de crianças e adolescentes, citados na referida Emenda, não constam desse rol.

Por sua vez, a Emenda nº 4 – CSP, para adequar o PL à alteração que foi feita pela Emenda nº 3 – CSP na Lei dos Crimes Hediondos, modifica, também de forma acertada, o art. 112 da LEP para prever que os percentuais de cumprimento de pena para a progressão de regime não serão aplicados, por óbvio, naqueles crimes que serão obrigatoriamente cumpridos em regime integralmente fechado.

Finalmente, a Emenda nº 5 – CSP suprime, com razão, o art. 3º do PL nº 853, de 2024, uma vez que foi mantida a regra geral de possibilidade de progressão de regime, com algumas exceções. Ademais, as alterações necessárias já foram realizadas na LEP pela Emenda nº 4 – CSP. Entretanto, ao invés de suprimir o referido artigo do projeto, o utilizaremos para alterar a Lei dos Crimes Hediondos, conforme propomos acima.

III – VOTO

Pelo exposto, opinamos pela constitucionalidade e juridicidade da matéria e, no mérito, somos pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 853, de 2024, com a aprovação das Emendas nº s 3 e 4 – CSP, bem como da emenda que apresentamos a seguir:

EMENDA Nº - CCJ

Dê-se ao art. 3º Projeto de Lei nº 853, de 2024, a seguinte redação:

“Art. 3º O inciso VII do parágrafo único do art. 1º da Lei nº 8072, de 25 de julho de 1990, passa a vigor com a seguinte redação:

‘Art. 1º.....

.....

Parágrafo único.....

.....

VII – os crimes previstos nos arts. 240, 241, 241-A, 241-B, 241-C, 241-D e 244-A da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente).” (NR)

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator