

## Exposição de Motivos da Proposta do Indulto Presidencial de 2012

1. O indulto coletivo é atribuição privativa da Presidente da República (art. 84 da Constituição Federal). Em oposição à anistia, indulto e graça buscam corrigir “erros ou demasias do rigor da Justiça, ou premiar o sentenciado exemplar, para quem a pena, antes do livramento condicional, já se mostrou manifestamente desnecessária, ou eximir de maior sofrimento o preso enfermo que tem os dias contados em razão de algum mal cruciante e incurável, ou acomodar situações que normas penais inadequadas tornaram iniquamente gravosas” (Basileu Garcia, Instituições de Direito Penal, 7. ed., São Paulo: Saraiva, vol I, tomo II, 2008, p. 341).

2. É, inequivocamente, um instrumento de política criminal, isto é, media os saberes empíricos e a produção normativa, notadamente os *inputs* da criminologia e o Direito penal, aqui corporificado no Decreto de Indulto.

3. A pena privativa de liberdade, pensada não como mero ato de castigo – o que seria incompatível com a atuação estatal -, porém como um meio de proteção a bens jurídicos fundamentais e prevenção à prática de novos delitos, submete-se aos demais princípios regentes da intervenção pública, nomeadamente respeito à dignidade humana, moralidade e eficiência.

4. Assim, o cumprimento da pena inicialmente fixada pelo magistrado poderá e deverá ser obtemperada pelo gestor da política pública penitenciária, a quem compete, nessa fase, ponderar os bens jurídicos conflitantes: dignidade humana *versus* necessidade da pena. Em verdade, o próprio artigo 59 do Código Penal impõe ao magistrado que a pena seja necessária e suficiente para a prevenção e repressão do delito. Necessidade e suficiência são dimensões cuja avaliação há de ser feita de maneira contínua tanto pelo magistrado da execução, quanto pela Presidente da República, por intermédio do indulto, elaborado pelos membros do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária e aprovado pelo Ministro da Justiça.

5. O Conselho Nacional de Política Criminal, nesse diapasão, captou incontáveis contribuições por meio de audiência pública e de maneira direto pelos diversos órgãos do Ministério Público, da Magistratura, da Defensoria Pública e dos órgãos de execução penal, cada qual registrado suas particularidades no cumprimento da pena. Além disso, a realidade carcerária é verificada por meio de inspeções *in loco* dos Conselheiros, sempre complementada por relatos recebidos e pelas pesquisas empíricas conduzidas nesse campo.

6. Trata-se, portanto, de proposta a incrementar a racionalidade na gestão penitenciária, aconselhando a Presidência da República a retirar do sistema pessoas cujo cumprimento de pena já se deu em quantidade suficiente e cujas condições pessoais gravosas ensejam o perdão humanitário.

7. A primeira inovação na proposta de indulto é conferir-se tratamento diferenciado para aquele condenado que cometeu o delito com idade entre 18 e 21 anos. O Código Penal trata esse cidadão de maneira mais condescendente, considerado sua jovialidade. Da mesma forma, a execução deve contemplar essa imaturidade e permitir que o apenado possa retomar uma vida útil e laborativa ao sair do cárcere. Assim, aqueles que tiverem cumprido 12 anos ininterruptos de pena, se primários, ou 15 anos, se reincidentes, serão indultados.

8. A segunda diz respeito à diminuição das frações nos incisos VIII e IX, por força de, nos termos até fixados, o indulto restava totalmente inviabilizado.

9. A terceira está no campo das sanções patrimoniais. Considerando que os apenados vêm majoritariamente das classes menos favorecidas, o pagamento de multas ou de outras sanções pecuniárias torna-se, por vezes, insuportavelmente oneroso. Assim, extinta ou indultada a pena privativa de liberdade imposta cumulativamente com a pena de multa, a sanção patrimonial também desaparece; da mesma maneira, no caso de pena restritiva de direitos cumulada com multa, a inadimplência da sanção patrimonial não obstará o indulto da pena em cumprimento.

10. Um quarto aspecto acrescido na proposta de indulto diz respeito ao cumprimento de pena em Delegacias de Polícia ou congêneres. Muito embora ilegal, essa prática ainda se observa em diversas unidades da Federação. Nesses casos, a pena é cumprida em condições especialmente degradantes e precárias, de modo que o apenado deve receber alguma forma de compensação por essa falha estatal. Assim, aos condenados a penas superiores a 8 (oito) anos que tenham cumprido um terço da pena em Delegacias, conceder-se-á indulto. De se notar que considera-se reprimenda suficiente, por hipótese, que o condenado a 9 (nove) anos tenha cumprido 3 (três) anos sem ter banho de sol, sem visitas, sem poder trabalhar ou estudar etc.

11. Uma quinta alteração diz respeito à mulher encarcerada. É consabido que as mulheres estão sujeitas a condições ainda piores que os homens, sobretudo quando também são mães. Assim, a proposta de indulto requerer o cumprimento de menores frações de pena do que

os homens, quando tiverem filhos portadores de deficiências graves, que dela dependam.

12. Atendendo aos órgãos de execução que relatavam dificuldades com os indultados que se encontravam cumprindo medida de segurança, inclui-se a previsão de que, nesses casos, o indultado seja encaminhado aos competentes órgãos de saúde mental.

13. Também, houve-se por bem incluir o advérbio de modo “unicamente” no artigo 4º do Decreto de Indulto, de modo a espancar dúvidas quanto aos requisitos para o indulto e para a comutação, no que toca ao comportamento do apenado.

14. Da mesma forma, novos procedimentos foram propostos com vistas a agilizar a apreciação dos pedidos de indultos e de comutação de penas.

15. Por fim, recomendou-se expressamente a possibilidade de indulto e de comutação para o delito de tráfico privilegiado do artigo 33, § 4º, da Lei n. 11.343/2006. Do ponto de vista legal, não vislumbra o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária qualquer óbice legal. Primeiramente, pelo fato de Constituição vedar a concessão de graça e não de indulto. A graça “dirige-se a um indivíduo determinado, condenado irrecorrivelmente”, ao passo que o indulto coletivo “ou indulto propriamente dito, destina-se a um grupo indeterminado de condenados e é delimitado pela natureza do crime e quantidade da pena aplicada” (Cezar Bitencourt, Tratado de Direito Penal, 17. ed. São Paulo: Saraiva, volume 1, 2012, p. 861). Em segundo lugar, pelo fato de se entender que o Congresso Nacional usurpou a atribuição presidencial ao incluir na Lei n. 11.343/2006 a vedação à concessão de indulto coletivo aos apenados pelo delito de tráfico de entorpecentes. Isso porque o artigo 84 da Constituição Federal reserva, exclusivamente ao Presidente da República, a atribuição de indulto coletivo. No mérito, tem-se que o egrégio Supremo Tribunal Federal tem interpretado a expressão “hediondo” *cum granum salis*. É da natureza mesma dos tipos penais serem abrangentes, de sorte que sob o *nomem juris* “tráfico de entorpecentes” há se distinguir casos e casos. E essa distinção não é *ad hoc*. O próprio legislador permitiu que a pena aplicada aos traficantes primários não pertencentes a organizações criminosas fosse tal que, aplicadas as regras gerais do Código Penal, admittissem medidas desencarceradoras. Assim, seria uma *contraditio in termini* um delito hediondo e passível de restritiva de direitos. No mais, não é recomendável que a esses ofensores não se aplique o indulto considerando a capacidade de captação que as organizações criminosas têm intramuros.

15. Como resultado, pretende-se ter elaborado uma proposta harmônica com os esforços de gestão penitenciária dentro de padrões aceitáveis e racionais, reservado o cárcere aos casos mais graves e retirando do sistema aqueles cujas condições pessoais mostram que os ônus da manutenção no sistema superam, e muito, o da retirada “antecipada” do apenado.

## **Preâmbulo**

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA, no exercício da competência privativa que lhe confere o art. 84, inciso XII, da Constituição, tendo em vista a manifestação do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, acolhida pelo Ministro de Estado da Justiça, e considerando a tradição, por ocasião das festividades comemorativas do Natal, de conceder indulto às pessoas condenadas ou submetidas a medida de segurança e comutar penas de pessoas condenadas,

## **DECRETA:**

Art. 1º – É concedido indulto coletivo às pessoas, nacionais e estrangeiras:

I - condenadas à pena privativa de liberdade não superior a oito anos, não substituída por restritivas de direitos ou multa e não beneficiadas com a suspensão condicional da pena que, até 25 de dezembro de 2012, tenham cumprido um terço da pena, se não reincidentes, ou metade, se reincidentes;

II - condenadas à pena privativa de liberdade não superior a doze anos, por crime praticado sem grave ameaça ou violência a pessoa que, até 25 de dezembro de 2012, tenham cumprido um terço da pena, se não reincidentes, ou metade, se reincidentes;

III - condenadas à pena privativa de liberdade superior a oito anos que, até 25 de dezembro de 2012, tenham completado sessenta anos de idade e cumprido um terço da pena, se não reincidentes, ou metade, se reincidentes;

IV - condenadas à pena privativa de liberdade que, até 25 de dezembro de 2012, tenham completado setenta anos de idade e cumprido um quarto da pena, se não reincidentes, ou um terço, se reincidentes;

V - condenadas à pena privativa de liberdade que, até 25 de dezembro de 2012, tenham cumprido, ininterruptamente, quinze anos da pena, se

não reincidentes, ou vinte anos, se reincidentes;

VI - condenadas à pena privativa de liberdade que, sendo menores de 21 anos na data do fato, até 25 de dezembro de 2012 tenham cumprido, ininterruptamente, doze anos da pena, se não reincidentes, ou quinze anos, se reincidentes;

VII - condenadas à pena privativa de liberdade superior a oito anos que, até 25 de dezembro de 2012, tenham cumprido, um terço da pena, se não reincidentes, ou metade, se reincidentes, e tenham filho ou filha menor de dezoito anos ou com deficiência, nos termos do Estatuto das Pessoas com Deficiência, que necessite de seus cuidados;

VIII - condenadas à pena privativa de liberdade não superior a doze anos, desde que já tenham cumprido um terço da pena, se não reincidentes, ou metade, se reincidentes e já tenham usufruído, até 25 de dezembro de 2012, no mínimo, de cinco saídas temporárias previstas no [art. 122](#), combinado com o [art. 124 da Lei de Execução Penal](#), ou tenham prestado trabalho externo, no mínimo por doze meses nos três anos contados retroativamente a 25 de dezembro de 2012;

IX - condenadas à pena privativa de liberdade não superior a doze anos, desde que já tenham cumprido um terço da pena, se não reincidentes, ou metade, se reincidentes, e que tenham frequentado curso de ensino fundamental, médio, inclusive profissionalizante, superior, ou ainda de requalificação profissional, na forma do [art. 126](#), da Lei de Execução Penal, no mínimo por doze meses nos três anos contados retroativamente a 25 de dezembro de 2012;

X - condenadas à pena de multa, ainda que não quitada, independentemente da fase executória ou juízo em que se encontre, aplicada cumulativamente com pena privativa de liberdade cumprida até 25 de dezembro de 2012, ou extinta em decorrência deste Decreto ;

XI - condenadas:

a) com paraplegia, tetraplegia ou cegueira, desde que tais condições não sejam anteriores à prática do delito e se comprovem por laudo médico oficial ou, na falta deste, por médico designado pelo juízo da execução;

b) com paraplegia, tetraplegia ou cegueira, ainda que tais condições sejam anteriores à prática do delito e se comprovem por laudo médico oficial ou, na falta deste, por médico designado pelo juízo da execução, caso resultem em grave limitação de atividade e restrição de

participação prevista na alínea “c”; ou

c) acometidas de doença grave e permanente que apresentem grave limitação de atividade e restrição de participação ou exijam cuidados contínuos que não possam ser prestados no estabelecimento penal, desde que comprovada a hipótese por laudo médico oficial ou, na falta deste, por médico designado pelo juízo da execução, constando o histórico da doença, caso não haja oposição da pessoa condenada;

XII - submetidas a medida de segurança, independentemente da cessação da periculosidade que, até 25 de dezembro de 2012, 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 tempo da condenação;

XIII - condenadas à pena privativa de liberdade, desde que substituída por pena restritiva de direito, na forma do [art. 44 do Código Penal](#), ou ainda beneficiadas com a suspensão condicional da pena, que de qualquer forma tenham cumprido, até 25 de dezembro de 2012, um quarto da pena, se não reincidentes, ou um terço, se reincidentes;

XIV – condenadas à pena privativa de liberdade sob o regime aberto ou substituída por pena não privativa de liberdade na forma do art. 44 do Código Penal, ou ainda beneficiadas com a suspensão condicional da pena, que tenham cumprido, presas provisoriamente, até 25 de dezembro de 2011, um sexto da pena, se não reincidentes, ou um quinto, se reincidentes;

XV - condenadas à pena privativa de liberdade, que estejam cumprindo pena em regime aberto, em livramento condicional, ou ainda sob a forma do art. 117 da Lei de Execução Penal, cujas penas remanescentes, em 25 de dezembro de 2012, não sejam superiores a oito anos, se não reincidentes, e a seis anos, se reincidentes, desde que tenham cumprido um quarto da pena, se não reincidentes, ou um terço, se reincidentes;

XVI - condenadas por crime contra o patrimônio, cometido sem grave ameaça ou violência a pessoa, desde que tenham cumprido um sexto da pena, se não reincidentes, ou um quarto, se reincidentes, e reparado o dano até 25 de dezembro de 2012, salvo comprovada incapacidade econômica para fazê-lo; e

XVII- condenadas à pena privativa de liberdade superior a 8 anos, que tenham cumprido 1/3 da pena em delegacias ou estabelecimentos congêneres.

§ 1º. O indulto de que cuida este Decreto não se estende às penas acessórias previstas no Código Penal Militar, e aos efeitos da condenação.

§ 2º – salvo expressa disposição em contrário, os lapsos temporais deverão contemplar todos os regimes prisionais, bem como o livramento condicional.

§ 3º – nos casos do inciso VII, em se tratando de condenada mulher, as frações passam a ser de 1/6 para condenadas primárias e 1/4, para reincidentes.

§ 4º. – na hipótese do inciso XII, os órgãos da execução penal deverão, depois do deferimento do indulto, nos termos no art. 196 da Constituição Federal encaminhar, quando necessário, o indultado a tratamento para os fins e nos limites da Lei n. 10.216/2001.

Art. 2º As pessoas condenadas à pena privativa de liberdade, não beneficiadas com a suspensão condicional da pena, ainda que substituída por pena restritiva de direito, na forma do [art. 44 do Código Penal](#), que, até 25 de dezembro de 2012, tenham cumprido um quarto da pena, se não reincidentes, ou um terço, se reincidentes, e não preencham os requisitos deste Decreto para receber indulto, terão comutada a pena remanescente de um quarto, se não reincidentes, e de um quinto, se reincidentes, aferida em 25 de dezembro de 2012.

§ 1º O cálculo será feito sobre o período de pena já cumprido até 25 de dezembro de 2012, se o período de pena já cumprido, descontadas as comutações anteriores, for superior ao remanescente.

§ 2º A pessoa agraciada por anterior comutação terá seus direitos calculados sobre o remanescente da pena ou sobre o período de pena já cumprido, nos termos do caput e § 1º, sem necessidade de novo requisito temporal e sem prejuízo da remição prevista no art. 126 da Lei de Execução Penal.

§ 3º Em caso de cumprimento de pena em regime mais gravoso a que faz jus o condenado, a pena será comutada em igual período àquele cumprido no regime mais gravoso.

Art. 3º Na concessão do indulto ou da comutação deverá, para efeitos da integralização do requisito temporal, ser computada a detração de

que trata o art. 42 do Código Penal e, quando for o caso, o art. 67 do Código Penal Militar, sem prejuízo da remição prevista nos artigos 126 e seguintes da Lei de Execução Penal.

§ 1º. Na concessão do indulto ou da comutação também deverá, para efeitos da integralização do requisito temporal, ser computado o tempo cumprido a título de pena restritiva de direito.

§ 2º. A aplicação de sanção por falta disciplinar de natureza grave, prevista na Lei de Execução Penal, não interrompe a contagem do lapso temporal para a obtenção dos direitos previstos neste Decreto.

Art. 4º A concessão dos direitos previstos neste Decreto fica unicamente condicionada à inexistência de aplicação de sanção, homologada pelo juízo competente, em audiência de justificação, garantido o direito ao contraditório e à ampla defesa, por falta disciplinar de natureza grave, prevista na Lei de Execução Penal, cometida nos doze meses de cumprimento da pena, contados retroativamente à publicação deste Decreto.

§ 1º A prática de falta grave após a publicação deste Decreto ou sem a devida apuração nos termos do *caput* não impede a obtenção dos direitos previstos neste Decreto.

§ 2º As restrições deste artigo não se aplicam às hipóteses previstas nos incisos XI e XII do *caput* do art. 1º.

Art. 5º Os direitos previstos neste Decreto são cabíveis, ainda que:

I - a sentença tenha transitado em julgado para a acusação, sem prejuízo do julgamento de recurso da defesa na instância superior;

II - haja recurso da acusação que não vise a majorar a quantidade da pena ou as condições exigidas para a concessão do indulto e da comutação;

III - a pessoa condenada esteja em livramento condicional; ou

IV - a pessoa condenada responda a outro processo criminal, mesmo que tenha por objeto um dos crimes previstos no art. 8º.

Art. 6º A inadimplência da pena de multa cumulada com pena privativa de liberdade ou com restritiva de direitos, não impede a concessão do indulto ou da comutação.

Art. 7º As penas correspondentes a infrações diversas devem somar-se, para efeito do indulto e da comutação, até 25 de dezembro de 2012.

§ 1º – A existência de concurso com crime descrito no art. 8º não obsta a concessão do indulto ou da comutação da pena em relação ao crime não impeditivo.

§ 2º - Na hipótese de haver concurso com crime descrito no art. 8º, 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 direitos.

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

I - por crime de tortura, terrorismo ou tráfico ilícito de droga, nos termos do caput e parágrafo 1º do art. 33 e dos [arts. 34 a 37 da Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006](#);

II - por crime hediondo, praticado após a edição 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

III - 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;

§ 1º 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, XII e XIII do caput do art. 1º.

§ 2º O direito previsto no inciso VI do caput do art. 1º não alcança as pessoas condenadas por crime praticado com violência ou grave ameaça contra filho ou filha.

§ 3º Aos condenados pelo delito do artigo 33, § 4º, da Lei n. 11.343 de 2006 conceder-se-á indulto e comutação de pena.

Art. 9º Para a concessão do indulto e comutação das penas é suficiente o preenchimento dos requisitos previstos neste Decreto.

Art. 10. A autoridade que custodiar a pessoa condenada ou submetida a medida de segurança, e os órgãos da execução previstos nos incisos III a VIII do caput do art. 61 da Lei de Execução Penal encaminharão, de ofício, ao juízo da execução, à Defensoria Pública, ao Ministério Público e ao Conselho Penitenciário, em até 45 dias, inclusive por meio digital, a lista daqueles que satisfaçam os requisitos necessários para a concessão dos direitos enunciados neste Decreto.

§ 1º As Ouvidorias do Sistema Penitenciário e a Ordem dos Advogados do Brasil poderão encaminhar ao juízo da execução a lista de que trata o *caput*.

§ 2º O procedimento previsto no *caput* poderá iniciar-se de ofício, a requerimento do interessado, de quem o represente, ou ainda, de seu cônjuge ou companheiro, parente ou descendente, da Defensoria Pública, da Ordem dos Advogados do Brasil, do Ministério Público, do Conselho Penitenciário, do Conselho da Comunidade, do patronato, da autoridade administrativa, da Ouvidoria do Sistema Penitenciário, da Corregedoria do Sistema Penitenciário ou do médico que assiste o condenado que se enquadre nas situações previstas nos incisos XI e XII do caput do art. 1º.

§ 3º O juízo da execução proferirá decisão após ouvir, nessa ordem, o Conselho Penitenciário, o Ministério Público e a defesa, excetuado o primeiro nas hipóteses contempladas nos incisos X, XI e XII do art. 1º.

§ 4º Os autos não retornarão ao órgão que solicitou o indulto.

§ 5º A manifestação do Conselho Penitenciário deverá ocorrer no prazo máximo de quinze dias, contado a partir da data do recebimento, no protocolo do órgão, de fotocópia ou cópia digital dos autos do requerimento de comutação de pena ou indulto, gozando este último de prioridade na apreciação.

§ 6º Havendo pedido de conversão em diligências ou vista, apenas na hipótese dos incisos VII, VIII, IX e X, o prazo estabelecido no § 5º poderá prorrogado, impreterivelmente, por mais quinze dias, devendo-se comunicar o juízo, o Ministério Público e a defesa.

§ 7º. O prazo para as manifestações do parágrafo 3º será de 5 dias para o Ministério Público e para a defesa.

§ 8º. Transcorridos os prazos dos parágrafos 5º e 7º, ainda que sem qualquer manifestação, os autos serão remetidos ao órgão subsequente.

Art. 11. Os órgãos centrais da administração penitenciária encaminharão, imediatamente, cópia deste Decreto às unidades penitenciárias e preencherão o quadro estatístico constante do modelo Anexo, devendo remetê-lo, até seis meses a contar da data de publicação deste Decreto, ao Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça.

§ 1º O Departamento Penitenciário Nacional manterá publicado, no seu portal da rede mundial de computadores, quadro estatístico, discriminado por gênero e unidade federativa, contendo as informações sobre a quantidade de pessoas favorecidas por este Decreto.

§ 2º O cumprimento do disposto no caput será fiscalizado pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária e pelo Departamento Penitenciário Nacional, e verificado nas oportunidades de inspeção ou de estudo de projetos lastreados em recursos do Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN.

Art. 13. É dever do Estado fornecer assistência às pessoas indultadas, nos termos dos arts. 25 a 27 da Lei de Execução Penal.

Art. 14. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

## ANEXO

### INDULTO DE NATAL 2012

MOTIVOS DETERMINANTES DA CONDENAÇÃO	BENEFICIADOS PELOS ARTIGOS			
	1º		2º	
	MASC.	FEM.	MASC.	FEM.
1-CRIMES CONTRA A PESSOA				
HOMICÍDIO				
LESÕES CORPORAIS				
OUTROS				
2-CRIMES CONTRA O PATRIMÔNIO				
FURTO				
ROUBO				
EXTORSÃO				
ESTELIONATO				
OUTROS				
3-CRIMES CONTRA A DIGNIDADE SEXUAL				
TODOS				
4-CRIMES CONTRA A PAZ PÚBLICA				
TODOS				

5-CRIMES CONTRA A FÉ PÚBLICA				
TODOS				
6-CRIMES CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA				
TODOS				
TOTAL				