

COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO

PROJETO DE LEI Nº 4.911, DE 2005

(Apensados os Projetos de Lei nº 5.843, de 2005, e nº 7.053, de 2006)

Altera o Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, Código Penal, o Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1.941, Código de Processo Penal, a Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990 e a Lei nº 9.455, de 7 de abril de 1997, e dá outras providências.

Autor: Deputado ALBERTO FRAGA

Relator: Deputado JOSÉ GENOÍNO

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 4.911/2005, de autoria do Deputado ALBERTO FRAGA, propõe, em síntese, modificações na legislação penal e processual penal de modo a agravar a situação do apenado por crimes hediondos e outros de intensa gravidade.

Em sua justificação, o Autor toma como referência o estupro e o assassinato de uma jovem estudante em Brasília, com características de barbaridade e hediondez, à semelhança de muitos outros, entendendo que essas vítimas são, ao mesmo tempo, vítimas dos criminosos e “de uma legislação arcaica e permissiva”, de um “conjunto de leis penais e processuais penais antiquado” que “possibilita que bandidos permaneçam livres, sem sofrer a pena merecida.”

O autor prossegue, dizendo que “o crime ocorrido em Brasília é um marco divisor na luta da sociedade contra a criminalidade e a violência, pois, a partir desse trágico evento, surgiu o Movimento Popular Maria Cláudia”, que, “em conjunto com a ONG Convive (Comitê Nacional de Vítimas), apresentou soluções para diminuir a impunidade no país. Entre elas está uma

que compete ao Poder Legislativo: alterações no ordenamento jurídico, de modo a criar leis mais condizentes com o atual estágio da sociedade.”

Conclui, entendendo que essas alterações, “se efetuadas, darão ao Ministério Público e ao Poder Judiciário instrumentos mais eficazes para suas atuações, diminuindo as brechas legais”, uma vez que “são essas lacunas que geram impunidade.”

Apresentada em 16 de março de 2005, a proposição, em 11 do mês seguinte, por despacho da Mesa Diretora, foi distribuída à apreciação apenas da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), nos termos do que dispõe o art. 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

À proposição principal foi apensado, em 16 de setembro de 2005, sem a justificativa correspondente, o Projeto de Lei nº 5.843, de 2005, do Deputado PAULO LIMA, que, com pequenas variações, propõe praticamente o mesmo daquela.

Também foi apensado à proposição principal, em 26 de maio de 2006, o Projeto de Lei nº 7.053, de 2006, de autoria do Deputado ANTONIO CARLOS BISCAIA e outros, que, de certa forma, repete as duas proposições anteriores com um ou outro detalhe a diferenciá-la, mas trazendo uma longa e robusta justificativa.

Em 22 de novembro de 2006, no âmbito da CCJC, houve parecer do Deputado LUIZ EDUARDO GREENHALGH, Relator da Comissão, pela inconstitucionalidade e injuridicidade da proposição principal e do PL 5.843/05, no mérito, pela rejeição de ambos, parecer com o qual concordo e adoto no meu relatório e voto.

Devolvido o parecer ao Relator, a proposição principal e os seus apensados foram arquivados, em 31 de janeiro de 2007, nos termos do artigo 105 do RICD. Desarquivados, em 5 de março de 2007, também nos termos do que preceitua o art. 105 do RICD, as proposições, atendendo a requerimento do Presidente da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO), foram redistribuídas à CCPCO e à CCJC, nos termos do que dispõem os art. 24, inciso II, e 54, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

No prazo regimental, na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, não foram apresentadas emendas.

É o Relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O Projeto de Lei nº 4.911/2007 e seus apensados foram distribuídos a esta Comissão Permanente por tratarem de assunto atinente à violência rural e urbana e por tratarem, também, de legislação penal e processual penal do ponto de vista da segurança pública e de política de segurança pública, nos termos do que dispõem as alíneas “b”, “f” e “g”, do inciso XVI, do art. 32, do RICD.

Parte da análise que será conduzida neste voto passará, necessariamente, pela decisão do Supremo Tribunal Federal transcrita a seguir (grifos nossos):

HC 82959 / SP - SÃO PAULO

HABEAS CORPUS Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO Julgamento: 23/02/2006 Órgão Julgador: Tribunal Pleno

Publicação

DJ 01-09-2006 PP-00018

*Ementa PENA - REGIME DE CUMPRIMENTO - PROGRESSÃO - RAZÃO DE SER. A **progressão no regime de cumprimento da pena, nas espécies fechado, semi-aberto e aberto, tem como razão maior a ressocialização do preso que, mais dia ou menos dia, voltará ao convívio social.** PENA - CRIMES HEDIONDOS - REGIME DE CUMPRIMENTO - PROGRESSÃO - ÓBICE - ARTIGO 2º, § 1º, DA LEI Nº 8.072/90 - INCONSTITUCIONALIDADE - EVOLUÇÃO JURISPRUDENCIAL. **Conflita com a garantia da individualização da pena - artigo 5º, inciso XLVI, da Constituição Federal - a imposição, mediante norma, do cumprimento da pena em regime integralmente fechado.** Nova inteligência do princípio da individualização da pena, em evolução jurisprudencial, assentada a **inconstitucionalidade do artigo 2º, § 1º, da Lei nº 8.072/90.***

Em consequência dessa decisão jurisprudencial, foi editada a Lei nº 11.464, de 28 de março de 2007, dando nova redação ao art. 2º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, que dispõe sobre os crimes

hediondos, nos termos do inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal. Reproduz-se, aqui, essa lei em seu inteiro teor:

Art. 1º O art. 2º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º

.....

II - fiança.

§ 1º A pena por crime previsto neste artigo será cumprida inicialmente em regime fechado.

§ 2º A progressão de regime, no caso dos condenados aos crimes previstos neste artigo, dar-se-á após o cumprimento de 2/5 (dois quintos) da pena, se o apenado for primário, e de 3/5 (três quintos), se reincidente.

§ 3º Em caso de sentença condenatória, o juiz decidirá fundamentadamente se o réu poderá apelar em liberdade.

§ 4º A prisão temporária, sobre a qual dispõe a Lei nº 7.960, de 21 de dezembro de 1989, nos crimes previstos neste artigo, terá o prazo de 30 (trinta) dias, prorrogável por igual período em caso de extrema e comprovada necessidade.” (NR)

Portanto, é de se concluir pela inconstitucionalidade de qualquer pena cumprida integralmente em regime fechado.

A partir das colocações anteriores, analisar-se-ão, inicialmente, **as modificações propostas no PL 4.911/2005** (proposição principal).

- Do art. 2º do PL (modificações propostas ao Código Penal):

1. No art. 71, o **atual parágrafo único** passa a ser o **§ 1º**. Também há pequena modificação do seu teor atual, conforme indicado no quadro a seguir, pela retirada da expressão **“à pessoa”**:

REDAÇÃO ATUAL	REDAÇÃO PROPOSTA
Parágrafo único. Nos crimes dolosos, contra vítimas diferentes, cometidos com violência ou grave ameaça à	§ 1º - Nos crimes dolosos, contra vítimas diferentes, cometidos com violência ou grave ameaça, poderá o

<p>pessoa, poderá o juiz, considerando a culpabilidade, os antecedentes, a conduta social e a personalidade do agente, bem como os motivos e as circunstâncias, aumentar a pena de um só dos crimes, se idênticas, ou a mais grave, se diversas, até o triplo, observadas as regras do parágrafo único do art. 70 e do art. 75 deste código.</p>	<p>juiz, considerando a culpabilidade, os antecedentes, a conduta social e a personalidade do agente, bem como os motivos e as circunstâncias, aumentar a pena de um só dos crimes, se idênticas, ou a mais grave, se diversas, até o triplo, observadas as regras do parágrafo único do art. 70 e do art. 75 deste código.</p>
---	---

Comentários:

- O parágrafo único foi transformado em § 1º sem que tenha havido a proposta da inclusão de outros parágrafos no art. 71 para justificar essa transformação.
 - O art. 71 do CP trata da **continuidade delitiva**, instituto que tem lugar quando o agente comete vários crimes da mesma espécie, mediante mais de uma conduta em condições semelhantes de tempo, lugar e modo de execução, resultando no benefício da unificação das penas de modo a evitar a perversidade da acumulação delas. A partir da reforma penal de 1984, a continuidade delitiva dos crimes contra a vida passou a ser admitida em nosso sistema jurídico. A retirada da expressão “à pessoa” levará à situação anterior a da reforma de penal de 1984 e, com este retrocesso, não mais será possível o benefício da continuidade delitiva nos crimes contra a pessoa e a pena será sensivelmente aumentada; o que, evidentemente, não se justifica.
2. No art. 75, houve a introdução de um **§ 3º**, estabelecendo que “O tempo máximo de cumprimento das penas privativas de liberdade e as unificações previstas neste artigo e nos parágrafos anteriores não podem ser considerados para efeitos de progressão de regime e de livramento condicional.”

Comentário:

- A inteligência do dispositivo que se pretende ver incluído permite concluir que a unificação das penas no limite máximo dos trinta anos só deverá servir como referência para o tempo máximo do cumprimento das penas restritivas da liberdade, não alcançando outros benefícios, de modo que o livramento condicional e outros benefícios obedecerão ao somatório das penas cominadas, e não à essa unificação no limite máximo dos trinta anos, levando a um agravamento que fere o espírito da distensão gradual do regime a que o apenado foi sujeito inicialmente.

3. No art. 83, há modificações em dois de seus incisos, conforme indicado a seguir:

REDAÇÃO ATUAL	REDAÇÃO PROPOSTA
Art. 83, I – cumprida mais de um terço da pena se o condenado não for reincidente em crime doloso e tiver bons antecedentes.	Art. 83, I – Cumprido mais de um terço da pena se o condenado não for reincidente em crime doloso, tiver bons antecedentes e exercido atividade laborativa na forma da lei.
Art. 83, V – cumprido mais de dois terços da pena, nos casos de condenação por crime hediondo, prática da tortura, tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, e terrorismo, se o condenado não for reincidente específico em crimes dessa natureza.	Art. 83, V – Cumprido mais de dois terços da pena, nos casos de condenação por crime hediondo, prática da tortura, tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, e terrorismo, se o condenado não for reincidente em crime doloso pelo qual tenha sido apenado a mais de quatro anos de reclusão.

Comentários:

- No inciso I do art. 83, a inclusão da exigência de o condenado ter “exercido atividade laborativa na forma da lei” não responde a questões como: E se o condenado não tiver exercido atividade laborativa porque o Estado não lhe proporcionou essa oportunidade? E ter exercido por quanto tempo? Além do que, já é requisito, nos termos do inciso III do art. 83, “bom desempenho

no trabalho que lhe foi atribuído”, que já abrange o que o Autor aqui pretende com a vantagem de ainda exigir o “bom desempenho”.

- O inciso V do art. 83, diante de cada caso concreto, poderá resultar em agravamento ou abrandamento da situação do apenado. Na redação atual, não haverá o livramento condicional se o condenado reincidir em crimes da mesma natureza dos ali relacionados, qualquer que seja o tempo da condenação. Em tese, considerado esse dispositivo de forma isolada, o condenado estaria sujeito à liberdade condicional, satisfeitos os demais requisitos, se fosse reincidente em crimes de natureza diferente dos ali relacionados. Pela redação que se pretende, não haverá o livramento condicional se o condenado reincidir em crime doloso de qualquer natureza quando condenado a mais de quatro anos de reclusão. Por outro lado, se fosse condenado a menos de quatro anos de reclusão, mesmo que reincidindo em crimes da mesma natureza dos arrolados nesse inciso, seria possível o seu livramento condicional.

- Do art. 3º do PL (modificações propostas à Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, que dispõe sobre os crimes hediondos):

REDAÇÃO ATUAL	REDAÇÃO PROPOSTA
Art. 2º, § 3º – Em caso de sentença condenatória, o juiz decidirá fundamentadamente se o réu poderá apelar em liberdade. (Redação dada pela Lei nº 11.464, de 2007)	Art. 2º, § 2º – Em caso de sentença condenatória, o réu não poderá apelar em liberdade.

Comentários:

- Na redação anterior da Lei 8.072/90, quando as proposições foram apresentadas, o parágrafo em comento estava numerado como §2º, sendo renumerado para §3º após a edição da Lei 11.464/07.
- Achamos temerário retirar da apreciação subjetiva e do poder discricionário do magistrado a faculdade de conceder ou não ao réu a apelação em liberdade. Veja-se que não é uma decisão pura e simples. A lei, ao exigir que o juiz fundamente sua decisão, impõe que o mesmo apresente suas

razões de direito e de fato que a amparam; o que nos parece mais sensato diante de cada caso concreto.

- Do art. 4º do PL (modificações propostas à Lei nº 9.455, de 7 de abril de 1997, que define os crimes de tortura):

REDAÇÃO ATUAL	REDAÇÃO PROPOSTA
Art. 1º, § 6º – O crime de tortura é inafiançável e insuscetível de graça ou anistia.	Art. 1º, § 6º – O crime de tortura é inafiançável e insuscetível de anistia, graça e indulto .
Art. 1º, § 7º – O condenado por crime previsto nesta Lei, salvo a hipótese do § 2º, iniciará o cumprimento da pena em regime fechado.	Art. 1º, § 7º – O condenado por crime previsto nesta Lei, salvo a hipótese do § 2º, cumprirá integralmente a pena em regime fechado.

Comentários:

- A modificação proposta no § 6º é inócua, pois, nos termos do art. 2º, *caput* e inciso I, da Lei 8.072/90, já está determinado que os crimes hediondos, a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e o terrorismo são insuscetíveis de anistia, graça e indulto.
- A modificação proposta no § 7º é inviável em função da inconstitucionalidade do cumprimento integral da pena sob regime fechado, como já visto anteriormente; o que levou à modificação da Lei nº 8.072/90, pela Lei nº 11.464/07, a partir da decisão do STF.

- Do art. 5º do PL (modificações propostas ao Código de Processo Penal):

- Prevê a revogação dos arts. 607 e 608 do CPP.

Comentário:

- Simplesmente retira a possibilidade de protesto por novo júri, pela defesa, quando a sentença condenatória for de reclusão por tempo igual ou superior a 20 anos. Fere o princípio de que sempre será possível recorrer a outra instância, particularmente diante da possibilidade de erro judicial.

Passando-se à análise do primeiro projeto de lei apensado, o **PL 5.843/2005**, ele praticamente repete o teor da proposição principal, com ligeiras variações, devendo ser colocado que este PL está sem a

justificação correspondente, com a sua formatação um pouco confusa, faltando algumas indicações NR (Nova Redação) e com uso incorreto de aspas, além de outras observações que far-se-ão em seguida.

1. No art. 71, o **atual parágrafo único** passa a ser o **§ 1º**, sem qualquer modificação do seu conteúdo atual.

Comentário:

- Mantida a atual redação, permanecerá o benefício do instituto da continuidade delitiva (crime continuado) nos crimes contra a pessoa, ao contrário da proposição principal. Todavia, em termos de técnica legislativa, bastaria ter sido feita a indicação da mudança de **parágrafo único** para **§ 1º**, sem a necessidade de repetir todo o seu teor na proposição.
2. No art. 71, houve a introdução de um **§ 2º** que, em síntese, diz não ser aplicado o atual parágrafo único (§ 1º proposto), sobre o crime continuado, às tentativas e consumação dos:
 - crimes de genocídio para matar grupo nacional, étnico, racial ou religioso [art. 1º, alínea “a”, da Lei nº 2.889, de 1º de outubro de 1956];
 - crimes hediondos de homicídio por grupo de extermínio, homicídio qualificado, latrocínio, extorsão na forma qualificada, estupro, atentado violento ao pudor e epidemia com resultado de morte [art.1º, incisos I, II, III, IV (parte final) V, VI e VII da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990]; e
 - crimes de tortura com morte [art. 1º, § 3º (parte final), da Lei nº 9.455, de 7 de abril de 1997].

Comentários:

- Parece haver alguma incorreção na redação desse § 2º proposto que se refere aos incisos **IV (parte final)**, **V (parte final)** e **VI (parte final)** sem que os incisos **V** e **VI** tenham parte final. Aí fica a dúvida se o Autor não teria errado, também, no inciso IV, que, em duas partes, prevê **a extorsão mediante seqüestro** e **a extorsão na forma qualificada** e esta segunda poderia ser entendida como parte final. Em função da falha precedente e porque a redação proposta alcança todos os incisos do art. 1º da da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, exceto o inciso **VIIB**, fica a dúvida se houve

a intenção de deixá-lo de fora ou se foi mero esquecimento não tê-lo incluí-lo.

3. No art. 75, houve a introdução de um **§ 3º**, estabelecendo que “O tempo máximo de cumprimento das penas privativas de liberdade e as unificações previstas neste artigo e em seus §§ 1º e 2º não podem ser considerados para efeitos de progressão de regime e de livramento condicional.”

Comentário:

- Idêntico ao já feito para esta mesma modificação na proposição principal.

4. No art. 83, há modificações em dois de seus incisos, conforme indicado a seguir:

REDAÇÃO ATUAL	REDAÇÃO PROPOSTA
Art. 83, I – cumprida mais de um terço da pena se o condenado não for reincidente em crime doloso e tiver bons antecedentes.	Art. 83, I – Cumprido mais de um terço da pena se o condenado não for reincidente em crime doloso, tiver bons antecedentes e exercido atividade laborativa na forma da lei.
Art. 83, V – cumprido mais de dois terços da pena, nos casos de condenação por crime hediondo, prática da tortura, tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, e terrorismo, se o condenado não for reincidente específico em crimes dessa natureza.	Art. 83, V – Cumprido mais de dois terços da pena, nos casos de condenação por crime hediondo, prática da tortura, tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, e terrorismo, se o condenado não for reincidente em crime doloso pelo qual tenha sido apenado a mais de quatro anos de reclusão.

Comentário:

- Idêntico ao já feito para esta mesma modificação na proposição principal.

- **Do art. 2º do PL (modificações propostas à Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, que dispõe sobre os crimes hediondos):**

REDAÇÃO ATUAL	REDAÇÃO PROPOSTA
Art. 2º, § 3º – Em caso de sentença condenatória, o juiz decidirá fundamentadamente se o réu poderá apelar em liberdade. (Redação dada pela Lei nº 11.464, de 2007)	Art. 2º, § 2º – Em caso de sentença condenatória, o réu não poderá apelar em liberdade.

Comentário:

- Idêntico ao já feito para esta mesma modificação na proposição principal.

- **Do art. 3º do PL (modificações propostas à Lei nº 9.455, de 7 de abril de 1997, que define os crimes de tortura):**

REDAÇÃO ATUAL	REDAÇÃO PROPOSTA
Art. 1º, § 6º – O crime de tortura é inafiançável e insuscetível de graça ou anistia.	Art. 1º, § 6º – O crime de tortura é inafiançável e insuscetível de anistia, graça e indulto.
Art. 1º, § 7º – O condenado por crime previsto nesta Lei, salvo a hipótese do § 2º, iniciará o cumprimento da pena em regime fechado.	Art. 1º, § 7º – O condenado por crime previsto nesta Lei, salvo a hipótese do § 2º, cumprirá integralmente a pena em regime fechado.

Comentários:

- O PL 5.843/2005, na sua ementa, faz referência expressa à Lei nº 9.455/97, mas, no seu corpo, nenhuma menção é feita a ela e, só por comparações se pôde concluir que dois parágrafos que aparecem soltos antes do seu art. 4º são alterações propostas no art. 3º do PL, que não aparece no texto impresso. De qualquer modo, foi possível concluir que o PL propõe essas alterações à Lei nº 9.455, de 7 de abril de 1997, que define os crimes de tortura.
- Quanto à essência das modificações propostas, o comentário aqui é igual ao já feito para esta mesma modificação sugerida na proposição principal.

- Do art. 5º do PL (modificações propostas ao Código de Processo Penal):

- Prevê a revogação dos arts. 607 e 608 do CPP.

Comentário:

- Idêntico ao já feito para esta mesma modificação na proposição principal, com o acréscimo de que a redação neste PL padece por mandar revogar o art. 607 e seus §§ 1º, 2º e 3º, quando a revogação pura e simples do art. 607 já embute a revogação dos seus parágrafos.

Indo ao segundo projeto de lei apensado, o **PL 7.053/06** este quase que repete, também, as duas proposições anteriores. Em que pese sua forma e redação não incorrerem nas mesmas falhas da segunda proposição e ter incluído **a associação para o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins** nos mesmos dispositivos que tratam dos crimes hediondos, da prática da tortura, do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e do terrorismo, seu teor em todo o resto é idêntico, sendo desnecessária a repetição dos comentários já feitos.

Verifica-se que as três proposições aqui consideradas seguem, indubitavelmente, pelo caminho do agravamento das penas, afastando-se da tendência contemporânea do Direito Penal, inclusive no sistema jurídico brasileiro, que pugna por outras formas de prevenir a prática dos delitos, que não as preconizadas nos projetos de lei em consideração.

Modernamente, a tendência aponta para penas menos duradouras e pelo investimento na ressocialização dos presos, exatamente no sentido contrários das proposições em pauta.

Do exposto, **voto pela rejeição dos Projetos de Lei nº 4.911, de 2005; nº 5.843, de 2005; e nº 7.053, de 2006.**

Sala da Comissão, em, 25 de março de 2008.

Deputado JOSÉ GENOÍNO
Relator