

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## PROJETO DE LEI Nº 6.957, DE 2017

Apensado: PL nº 7.007/2017

Altera a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 - Lei de Execução Penal-, para tratar da indenização devida ao preso que se encontra em condições degradantes em presídios e penitenciárias nacionais.

**Autor:** Deputado DAGOBERTO

**Relator:** Deputado MARCOS ROGÉRIO

### I - RELATÓRIO

Encontra-se nesta Comissão, em regime de tramitação ordinária e sujeito à apreciação conclusiva pelas Comissões, o Projeto de Lei nº 6.957, de 2017, que altera a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 - Lei de Execução Penal, com o objetivo de disciplinar a indenização devida ao preso que seja submetido a condições degradantes nas unidades prisionais brasileiras.

O texto é composto por uma alteração legislativa, que insere um parágrafo no art. 3º da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984:

“§1º Será assegurada, inclusive, a dignidade da pessoa humana, sendo devido ao preso que se encontre em situação degradante ou desumana a respectiva indenização, em caráter não pecuniário, pelos danos causados, a ser fixada pelo juiz competente, em ação própria.”

Ao aludido projeto foi apensado o Projeto de Lei 7.007/17, com o seguinte teor:

“Art. 1º - Fica terminantemente proibida de forma irrevogável e irreversível a indenização pecuniária a ser paga pelo Estado,

por danos morais ou materiais, na integralidade ou em parte, a detentos do Sistema Prisional Brasileiro.

Art. 2º - Sendo o detento reincidente na mesma tipificação penal, será este obrigado a indenizar pecuniariamente a vítima do delito por ele praticado, ou seus familiares em caso de óbito ou ausência.

§ 1º - Nos casos em que ficar comprovada a incapacidade financeira de indenização à vítima, ficará o detento obrigado a prestar serviços comunitários após o cumprimento de sua pena, nos termos da legislação de execuções penais.

Art. 3º - O não cumprimento dos pressupostos fixados nesta Lei implicará em abertura de processo administrativo pelo órgão competente para apuração e responsabilidade.

Art. 4º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

As proposições principal e apensada foram distribuídas para análise e parecer da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, nos termos do que dispõem o artigo 24, II e o artigo 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, sob regime de tramitação ordinária, sujeita à apreciação conclusiva pelas referidas Comissões.

A Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado votou pela aprovação dos PLs nº 6.957, de 2017 e 7.007, de 2017, na forma do Substitutivo apresentado, *verbis*:

“Art. 1º Esta lei altera os artigos 3º e 29 da lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 - Lei de Execução Penal, dispondo sobre o instituto de indenização.

Art. 2º O art. 3º da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 – Lei de Execução Penal -, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 3º .....

§1º O preso, que por sentença judicial, tiver reconhecida a situação degradante ou desumana, poderá fazer jus à indenização, a ser fixada pelo juiz competente em ação própria.

§2º. Fica terminantemente proibida de forma irrevogável e irreversível a indenização a que se refere o §1º na forma pecuniária, independente do fato motivador, por danos morais ou materiais, na integralidade ou em parte.

§3º Não haverá qualquer distinção de natureza racial, social, religiosa ou política.’ (NR).

Art. 3º O art. 29 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 – Lei de Execução Penal -, passa a vigorar acrescido do seguinte §3º:

“Art. 29.....

.....

§ 3º As indenizações às vítimas de que trata o §1º, a deste artigo, deverão ser prioridades nas destinações do produto do trabalho do preso, e caso o preso não disponha de meios pecuniários para a sua integral reparação, esta deverá ser prestada por meio de serviços comunitários após o cumprimento de sua pena.’ (N.R.)

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

A proposição principal e a apensada foram encaminhadas a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) para apreciação do mérito e do art. 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

É o Relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

Compete a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania pronunciar-se sobre a constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito das proposições *sub examine*, a teor dos arts. 22 e do 53 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

As peças legislativas atendem os preceitos constitucionais concernentes à competência legislativa da União, às atribuições do Congresso Nacional e à legitimação de iniciativa parlamentar, nos exatos termos dos artigos 22 e 61, todos da Constituição da República, mas padece de vício de inconstitucionalidade material, como adiante se verá, quando da análise do mérito das proposições.

No que diz respeito à juridicidade dos Projetos de Lei 6.957, de 2017 e 7.007, de 2017 e do Substitutivo apresentado, constatamos a ausência de harmonia do texto com o Sistema Jurídico Brasileiro. Explicamos.

Primeiramente, a previsão dos artigos 2º e 3º da proposição apensada 7.007, de 2017 é infrutífera, já que o ordenamento jurídico em vigor já regula a possibilidade de indenização por parte do condenado em prol da vítima do delito, bem como as providências jurídicas e administrativas cabíveis à espécie. Veja-se o que dispõem os artigos 63 e 387, IV do Código de Processo Penal e art. 29 da Lei de Execuções Penais:

“Art. 63. Transitada em julgado a sentença condenatória, poderão promover-lhe a execução, no juízo cível, para o efeito da reparação do dano, o ofendido, seu representante legal ou seus herdeiros.

Parágrafo único: Transitada em julgado a sentença condenatória, a execução poderá ser efetuada pelo valor fixado nos termos do inciso IV do caput do art. 387 deste Código sem prejuízo da liquidação para a apuração do dano efetivamente sofrido.

(...)

Art. 387. O juiz, ao proferir sentença condenatória:

(...)IV - fixará valor mínimo para reparação dos danos causados pela infração, considerando os prejuízos sofridos pelo ofendido;

(...)

(...)

Art. 29. O trabalho do preso será remunerado, mediante prévia tabela, não podendo ser inferior a 3/4 (três quartos) do salário mínimo.

§ 1º O produto da remuneração pelo trabalho deverá atender:

a) à indenização dos danos causados pelo crime, desde que determinados judicialmente e não reparados por outros meios;

b) à assistência à família;

c) a pequenas despesas pessoais;

d) ao ressarcimento ao Estado das despesas realizadas com a manutenção do condenado, em proporção a ser fixada e sem prejuízo da destinação prevista nas letras anteriores.”

Assim, verifica-se que as normas transcritas acima já regulam como poderá paga a indenização devida pelo condenado em prol da vítima.

Pelas mesmas razões, temos como injurídica a previsão constante do art.3º do Substitutivo da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, consistente na alteração do §3º do art.29 da Lei de Execução Penal (LEP), a fim de contemplar o disposto no art.2º §1º da PL 7.007/2007. A mencionada alteração possui o seguinte teor:

“§ 3º As indenizações às vítimas de que trata o §1º, a deste artigo, deverão ser prioridades nas destinações do produto do trabalho do preso, e caso o preso não disponha de meios pecuniários para a sua integral reparação, esta deverá ser prestada por meio de serviços comunitários após o cumprimento de sua pena.”

Em relação à remuneração do trabalho do preso, giza o art. 29, §1º, da LEP que do produto da remuneração será feito o desconto da indenização dos danos causados pelo crime, bem como dos valores necessários à assistência à família do condenado, a pequenas despesas de ordem pessoal e ao ressarcimento ao Estado pelas despesas realizadas com a sua manutenção.

Efetuados os descontos legais referidos no art. 29, §1º, da LEP, o restante da remuneração deve ser depositado em caderneta de poupança para constituição do pecúlio em prol do segregado, que lhe será disponibilizado quando posto em liberdade.

Acerca da previsão de que, caso o preso não tenha condições financeiras de ressarcir a vítima, preste serviços comunitários, nosso entendimento é que tal previsão afronta o sistema penal brasileiro e representa uma dupla punição para o condenado. A prestação de serviços à comunidade é uma espécie de pena restritiva de direito, substitutiva apenas da pena restritiva de liberdade, e tem por fim prevenir, em caráter geral e especial, a prevenção de novos crimes, e dar uma resposta para a sociedade, além de permitir a ressocialização do criminoso.

Dessa forma, como visto, o nosso sistema penal já prevê as formas de ressarcimento à vítima dos danos oriundos da prática do crime,

sendo o PL apensado, bem como o Substitutivo da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, incompatíveis com o ordenamento jurídico vigente.

Dando continuidade ao exame da juridicidade da matéria, o tema fulcral das proposições em análise, é dizer, o pagamento de indenização por dano moral e material ao preso que cumpre pena em condições desumanas ou degradantes, liga-se ao julgamento do Recurso Extraordinário 580.252/MS pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de repercussão geral, em 16 de fevereiro de 2017. Confira-se a ementa e acórdão:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO 580.252 MATO GROSSO DO SUL RELATOR: MIN. ALEXANDRE DE MORAES REDATOR DO ACÓRDÃO RISTF: MIN. GILMAR MENDES RECTE.(S) :ANDERSON NUNES DA SILVA PROC.(A/S)(ES) :DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL RECDO.(A/S) :ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL AM. CURIAE. :UNIÃO PROC.(A/S)(ES) :ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Recurso extraordinário representativo da controvérsia. Repercussão Geral. Constitucional. Responsabilidade civil do Estado. Art. 37, § 6º. 2.Violação a direitos fundamentais causadora de danos pessoais a detentos em estabelecimentos carcerários. Indenização. Cabimento. O dever de ressarcir danos, inclusive morais, efetivamente causados por ato de agentes estatais ou pela inadequação dos serviços públicos decorre diretamente do art. 37, § 6º, da Constituição, disposição normativa autoaplicável. Ocorrendo o dano e estabelecido o nexo causal com a atuação da Administração ou de seus agentes, nasce a responsabilidade civil do Estado. 3. "Princípio da reserva do possível". Inaplicabilidade. O Estado é responsável pela guarda e segurança das pessoas submetidas a encarceramento, enquanto permanecerem detidas. É seu dever mantê-las em condições carcerárias com mínimos padrões de humanidade estabelecidos em lei, bem como, se for o caso, ressarcir danos que daí decorrerem. 4. A violação a direitos fundamentais causadora de danos pessoais a detentos em estabelecimentos carcerários não pode ser simplesmente relevada ao argumento de que a indenização não tem alcance para eliminar o grave problema prisional globalmente considerado, que depende da definição e da implantação de

políticas públicas específicas, providências de atribuição legislativa e administrativa, não de provimentos judiciais. Esse argumento, se admitido, acabaria por justificar a perpetuação da desumana situação que se constata em presídios como o de que trata a presente demanda. 5. A garantia mínima de segurança pessoal, física e psíquica, dos detentos constitui dever estatal que possui amplo lastro não apenas no ordenamento nacional (Constituição Federal, art. 5º, XLVII, “e”; XLVIII; XLIX; Lei 7.210/84 (LEP), arts. 10; 11; 12; 40; 85; 87; 88; Lei 9.455/97 – crime de tortura; Lei 12.874/13 – Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura), como, também, em fontes normativas internacionais adotadas pelo Brasil (Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos das Nações Unidas, de 1966, arts. 2; 7; 10; e 14; Convenção Americana de Direitos Humanos, de 1969, arts. 5º; 11; 25; Princípios e Boas Práticas para a Proteção de Pessoas Privadas de Liberdade nas Américas – Resolução 01/08, aprovada em 13 de março de 2008, pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos; Convenção da ONU contra Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, de 1984; e Regras Mínimas para o Tratamento de Prisioneiros – adotadas no 1º Congresso das Nações Unidas para a Prevenção ao Crime e Tratamento de Delinquentes, de 1955).

**6. Aplicação analógica do art. 126 da Lei de Execuções Penais. Remição da pena como indenização. Impossibilidade. A reparação dos danos deve ocorrer em pecúnia, não em redução da pena.** Maioria. 7. Fixada a tese: “Considerando que é dever do Estado, imposto pelo sistema normativo, manter em seus presídios os padrões mínimos de humanidade previstos no ordenamento jurídico, é de sua responsabilidade, nos termos do art. 37, § 6º, da Constituição, a obrigação de ressarcir os danos, inclusive morais, comprovadamente causados aos detentos em decorrência da falta ou insuficiência das condições legais de encarceramento”. 8. Recurso extraordinário provido para restabelecer a condenação do Estado ao pagamento de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) ao autor, para reparação de danos extrapatrimoniais, nos termos do acórdão proferido no julgamento da apelação

#### A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, sob a presidência da ministra Cármen Lúcia, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, apreciando o Tema 365 da Repercussão Geral, por maioria, conhecer do

extraordinário e dar-lhe provimento, nos termos do voto do Relator, para: (a) restabelecer o juízo condenatório da apelação, vencidos Roberto Barroso, Luiz Fux e Celso de Mello que lhe davam provimento, mas adotavam a remição como forma indenizatória; e, (b) fixar a tese: “Considerando que é dever do Estado, imposto pelo sistema normativo, manter em seus presídios os padrões mínimos de humanidade previstos no ordenamento jurídico, é de sua responsabilidade, nos termos do art. 37, § 6º da Constituição, a obrigação de ressarcir os danos, inclusive morais, comprovadamente causados aos detentos em decorrência da falta ou insuficiência das condições legais de encarceramento”.( **negrito e sublinhado acrescidos**)

Como exposto no acordão, houve divergência entre os Ministros sobre a forma como a indenização por danos morais deveria ser paga. Os Ministros Luiz Fux, Luís Roberto Barroso e Celso de Mello entenderam que a indenização não deveria ser paga em dinheiro, sendo que o Ministro Barroso, em seu voto-vista, salientou que deveria o preso ser ressarcido por meio da remição de parte do tempo de execução da pena, *verbis*:

“Vale dizer: a cada “x” dias de cumprimento de pena em condições desumanas e degradantes, o detento terá direito à redução de 1 dia de sua pena. Como a “indenização mede-se pela extensão do dano, a variável “x”, isto é, a razão entre dias cumpridos em condições adversas e dias remidos, será fixada pelo juiz, de forma individualizada, de acordo com os danos morais comprovadamente sofridos pelo detento. Esta solução não afasta inteiramente a indenização pecuniária, mas lhe confere caráter subsidiário. O ressarcimento em dinheiro dos danos morais será cabível apenas quando a remição da pena não for possível. Como se verá adiante, isso ocorreria, por exemplo, no caso de detentos que já tivessem cumprido integralmente a pena ou de preso provisório que tivesse se sujeitado a condições desumanas de encarceramento, mas fosse posteriormente absolvido.”

O entendimento acima transcrito foi a base da proposição principal e apensada, as quais proibiram o pagamento de indenização por danos morais e materiais em pecúnia ao detento que tiver reconhecida a sua situação degradante ou desumana. Vejamos o que dispõem o PL principal e apensado, respectivamente, nesse particular: “§1º *Será assegurada, inclusive,*

*a dignidade da pessoa humana, sendo devido ao preso que se encontre em situação degradante ou desumana a respectiva indenização, em caráter não pecuniário, pelos danos causados, a ser fixada pelo juiz competente, em ação própria”; e “ Fica terminantemente proibida de forma irrevogável e irreversível a indenização pecuniária a ser paga pelo Estado, por danos morais ou materiais, na integralidade ou em parte, a detentos do Sistema Prisional Brasileiro.”*

Convém ressaltar que nenhuma das duas proposições prevê como será paga tal indenização, mas apenas proíbem o seu adimplemento em pecúnia.

Imperioso dizer que a reparação aqui tratada já é autorizada pelo nosso ordenamento jurídico, se satisfeitos os requisitos que fazem surgir a obrigação estatal de ressarcir o dano moral sofrido pelo detento, não sendo necessário que uma nova lei preveja o que ordenamento já contempla.

Com a devida vênia, concordamos com o posicionamento da maioria dos Ministros do STF, no sentido de que a indenização deverá ser paga em pecúnia.

Quanto à natureza jurídica da indenização por danos morais, prevalece na jurisprudência nacional a posição de que o ato de indenizar está revestido, principalmente, de um caráter reparatório, e subsidiariamente, de uma finalidade pedagógica (*punitive damages*).

Da exegese dos arts.944 e 945 do Código Civil, bem como de outros dispositivos do mesmo Código, vê-se que a indenização tem caráter pecuniário, podendo o magistrado fixar, além do montante ressarcitório, um montante para desestimular a conduta danosa.

Como sabido, o sistema brasileiro de responsabilidade civil repousa em três pressupostos: o dano, a culpa e o nexos causal. Com fulcro na teoria do risco administrativo, a Constituição de 1988, em seu art. 37, § 6º, afastou o elemento da culpa para a caracterizar o dever do Estado de ressarcir os danos que seus agentes causarem a terceiros. Assim, é suficiente a comprovação do dano e do nexos de causalidade com a conduta estatal para que seja fixada a responsabilização do ente público.

Na situação em exame, exsurge a responsabilidade do Estado a partir do descumprimento do seu dever de zelar pela integridade física e moral dos presos, atribuição imposta pela Constituição Federal em seu art. 5º, incisos V e X. Tal dever de reparação é individualizado, dirigido a cada preso, e objetivo, ou seja, independe de qualquer demonstração de culpa por parte dos agentes públicos.

Feitas tais digressões, necessário dizer que não se compatibiliza com o sistema de reparação de danos materiais e morais, instituído pela Constituição Federal no art.5º, inciso V, e pelo Código Civil, proibir a indenização em dinheiro ao preso que cumpra pena em situação desumana ou degradante.

Como sustentar que ficar menos tempo na unidade prisional ressarcirá o detento do tempo que lá passou em situação violadora de sua integridade moral e física? Verificada a possibilidade de indenizar o detento, e constatando o magistrado competente para o feito a presença do dano e o nexo causal com a conduta estatal, poderá julgar o feito procedente e fixar, a partir dos parâmetros do caso concreto, a justa indenização em dinheiro. Não se pode, *ab initio*, como pretendem os projetos principal e apensado, tolher o direito do preso e proibir que ele seja indenizado em pecúnia.

Tal proibição resvala, inclusive, na violação ao princípio da igualdade, uma vez que promove inadequada diferenciação entre as pessoas, porquanto qualquer outro cidadão poderá ser indenizado em dinheiro por danos morais, mas não o preso que esteja cumprindo sua pena. Estabelece o *caput* e inciso I do art.5º da Lei Maior que:

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição.”

Sendo assim, as proposições em análise ofendem a garantia constitucional da igualdade, padecendo, assim de vício de inconstitucionalidade material.

No que tange à técnica legislativa, destaque-se que as proposições não se encontram em harmonia com os postulados plasmados na Lei Complementar n.95, de 1998.

Convém mencionar, no ponto, que a retrocitada norma dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, bem como estabelece regras para a consolidação dos atos normativos que menciona.

Destaque-se que o caput do art. 7º, da lei citada, dispõe que “*O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios*”.

O primeiro artigo do PL 6.957 de 2017 não indica o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, em desobediência ao art.7º da Lei Complementar referida.

Além disso, como no art.2º do PL 6.957 de 2017 fora mantida a redação do atual parágrafo único do art.3º da Lei 7.210 de 1984, seu texto não deveria ter sido transcrito. A lei modificadora deveria indicar apenas que o dispositivo seria renumerado. Ademais, houve no PL 6.957 de 2017 a omissão da necessária cláusula de vigência, conforme preceituam o inciso III do art. 3º e o art. 8º, ambos plasmados na Lei Complementar nº 95/98.

Quanto ao PL 7.007 de 2017, igualmente, houve ofensa ao art. 7º da Lei Complementar nº 95/98, pois o primeiro artigo do projeto apensado não indica o objetivo da lei e seu âmbito de aplicação. Além disso, os artigos 2º e 3º da proposição em análise ofendem o disposto no art.11, II, “a” da LC 95/98, uma vez que não se sabe claramente qual o alcance e o conteúdo dos dispositivos referidos.

Outrossim, o Substitutivo da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado também apresenta incompatibilidade com a LC 95/80. Como no art.2º do Substitutivo foi mantida a redação do atual parágrafo único do art.3º da Lei 7.210 de 1984, seu texto não deveria ter sido transcrito, devendo a lei modificadora apenas mencionar que o dispositivo seria renumerado.

Ademais, o art. 2º do Substitutivo ofende o art.11, I, “c”, da LC 95/98. Tal dispositivo estabelece que:

“Art. 11. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as seguintes normas: I - para a obtenção de clareza (...)c) construir as orações na ordem direta, evitando preciosismo, neologismo e adjetivações dispensáveis; (...)”.

Contudo, o art. 2º do Substitutivo prevê o seguinte:

**“Fica terminantemente proibida de forma irrevogável e irreversível** a indenização a que se refere o §1º na forma pecuniária, independente do fato motivador, por danos morais ou materiais, na integralidade ou em parte.”

A passagem grifada apresenta termos despiciendos, justamente por se tratar da redação de uma norma jurídica.

Diante do exposto, vota-se pela inconstitucionalidade, injuridicidade e má técnica legislativa do Projeto de Lei nº 6.957, de 2017, do Projeto de Lei nº 7.007, de 2017, e do Substitutivo da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, e, no mérito, pela rejeição do Projeto de Lei nº 6.957, de 2017, do Projeto de Lei nº 7.007, de 2017, e do Substitutivo da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado.

Sala da Comissão, em 16 de outubro de 2018.

Deputado MARCOS ROGÉRIO  
Relator