



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 261, DE 2019

Apensado: PDL nº 276/2019

Susta o Decreto nº 9.246, de 21 de dezembro de 2017, do Presidente da República.

Autor: Deputado BIBO NUNES

Relator: Deputado CORONEL TADEU

I - RELATÓRIO

O projeto de decreto legislativo nº 261, de 2019, de autoria do Deputado Bibo Nunes, tem por escopo sustar os efeitos do Decreto nº 9.246, de 21 de dezembro de 2017, do Presidente da República, o qual concedeu indulto natalino e comutação de penas.

O autor registrou, em sua justificativa, que, em 27 de dezembro de 2017, a Procuradoria-Geral da República (PGR) ingressou com a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5874 questionando os dispositivos do supracitado Decreto 9.246/2017.

A PGR sustenta que o artigo 1º, inciso I, desse ato normativo, ao conceder indulto natalino aos condenados que cumpriram apenas um quinto de suas penas, inclusive as penas restritivas de direito, promove punição desproporcional ao crime praticado, enseja percepção de impunidade e de insegurança jurídica e desfaz a igualdade na distribuição da justiça.





Afirma também que o decreto viola os princípios da separação de poderes, da individualização da pena e o da proibição, prevista na Constituição, de que o Poder Executivo legisle sobre direito penal.

Encontra-se apensado o Projeto de Decreto Legislativo nº 276/2019, de autoria da Deputada Carla Zambelli e do Deputado Sanderson, que possui o mesmo teor da proposição principal.

Os projetos de decreto legislativo tramitam em regime ordinário e estão sujeitos à apreciação do Plenário, tendo sido despachados à Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, para parecer de mérito, e a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para análise dos aspectos constitucional, jurídico e de técnica legislativa, nos termos do art. 139, II, “c” do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) e, ainda, quanto ao seu mérito.

A **Comissão de Segurança Pública** votou pela aprovação do PDL nº 261/2019, bem como do seu apensado PDL nº 276/2019, afirmando que eles contribuem para a segurança pública brasileira, pois tratam mais gravosamente condutas criminosas e objetivam a concretização da função retributiva da pena.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Os Projetos de Decreto Legislativo nºs 261/2019 e 276/2019 vêm ao exame desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para análise dos aspectos constitucional, jurídico e de técnica legislativa (art. 139, II, “c” do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD), bem como do seu mérito.

Inicialmente, cabe consignar que o Congresso Nacional tem competência exclusiva para sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar, na forma do art. 49, V, da Constituição da





República. Nesse diapasão, no que tange à análise acerca da **constitucionalidade formal** das proposições em apreço, observamos que os requisitos relativos à competência exclusiva do Congresso Nacional (art. 49, V, CF), à iniciativa parlamentar (art. 61, *caput*, CF), e à adequação da norma à espécie (art. 109, II, do RICD) foram atendidos.

Da mesma forma, sob o aspecto da **constitucionalidade material e da juridicidade** dos projetos de decreto legislativo em exame, nada temos a objetar, uma vez que as proposições se adequam aos princípios e regras do ordenamento jurídico vigente.

A técnica legislativa empregada atende aos ditames da Lei Complementar nº 95/98.

Passemos, então, à **análise do mérito** dos projetos, o qual, no caso em tela, consiste exatamente em avaliar se o Decreto nº 9.246, de 21 de dezembro de 2017, do Presidente da República, exorbitou ou não seu poder regulamentar, o que pode vir a justificar sua sustação.

Então, vejamos. O objetivo das proposições em exame é sustar o normativo publicado pelo Poder Executivo, supramencionado, o qual, dentre outras providências, concede indulto às pessoas que, até 25 de dezembro de 2017, tenham cumprido um quinto da pena, se não reincidentes, e um terço da pena, se reincidentes, nos crimes praticados sem grave ameaça ou violência à pessoa.

Nesse diapasão, faz-se imperioso recordar que a graça e o indulto são concedidos pelo Presidente República por meio de decreto presidencial e consubstanciam-se em forma de extinção da punibilidade.

A diferença entre a graça e o indulto reside no fato de que a graça é concedida individualmente, enquanto o indulto de maneira coletiva a determinados fatos impostos pelo Chefe do Poder Executivo, daí a opção de alguns doutrinadores em denominar a graça de indulto individual.

Conforme muito bem ilustrado no voto da Ministra Cármen Lúcia, que concedeu a medida cautelar na ADI 5874, o indulto é *providência garantidora, num sistema constitucional e legal em que a execução da pena*





definida aos condenados seja a regra, possa-se, em situações específicas, excepcionais e não demolidoras do processo penal, permitir-se a extinção da pena pela superveniência de medida humanitária. Essa medida significa gesto estatal que beneficia aquele que, tendo cumprido parte de seu débito com a sociedade, obtenha, com a providência, um reconhecimento de que seu erro foi assumido por ele, punido e sobre ele se debruçou o infrator. Ainda assim, a sociedade oferece-lhe uma nova chance de superar seu erro. Fortalece-se, então, a crença no direito e no sistema penal democrático.

E continua: se não for adotado na forma da legislação vigente transmuda-se o indulto em indolência com o crime e insensibilidade com a apreensão social que crê no direito de uma sociedade justa e na qual o erro é punido e o direito respeitado. Mas a humanidade com os que purgaram pelo seu erro criminal, na forma do direito estabelecido, encontra o veio do perdão pela nova chance oferecida ao condenado.

Verifica-se, portanto, que o indulto constitucionalmente previsto é legítimo apenas se estiver em consonância com a finalidade juridicamente estabelecida. Caso contrário, configura-se um arbítrio.

Por essa razão, com o intuito de se preservar esses instrumentos, mas evitar seu desvio de finalidade, estas propostas legislativas visam sustar o uso exorbitante de tais institutos.

No caso em apreço, ao se estabelecer, no art. 1º, inc. I, do Decreto n. 9.246/2017, a concessão do indulto aos condenados que cumpriram apenas um quinto de suas penas, inclusive as penas restritivas de direito – após terem sido processados e julgados pelo Poder Judiciário, com base em critérios constitucionais de individualização e dosimetria da pena pela prática de crime previsto em lei penal - viola os princípios constitucionais da separação dos Poderes, da individualização da pena, da vedação constitucional ao Poder Executivo para legislar sobre direito penal e de vedação da proteção insuficiente, porque promove punição desproporcional ao crime praticado, enseja percepção de impunidade e de insegurança jurídica, e desfaz a





igualdade na distribuição da justiça, conforme muito bem apontado pela Procuradoria Geral da República na ADI 5874.

De fato, como bem elucidou a PGR, *ao conceder indulto genérico e extremamente abrangente, de forma a extinguir 80% (oitenta por cento) da pena de criminosos devidamente sentenciados e condenados pelo Poder Judiciário segundo os parâmetros constitucionais e legais vigentes, editados pelo Poder Legislativo, o Decreto 9.246/17 não demonstrou a razão de fato e de direito a justificar os benefícios concedidos, que é a modificação pontual de casos específicos e peculiares que apresentam alguma razão humanitária ou de eventual correção de iniquidade da sentença pelo excessivo rigor da norma penal.*

E, com muita propriedade, afirma que “ao extinguir a punibilidade do réu condenado antes do cumprimento integral da pena que lhe foi aplicada pelo juiz”, o indulto significa atuação atípica do Poder Executivo em atividade própria do Poder Judiciário, que deve observar a legalidade e adequar-se à Constituição, sob pena de ser medida desproporcional.

Resta cristalino, portanto, que o decreto objeto destes PDLs configura ato arbitrário porque culmina na impunidade de crimes graves, sem observar a necessária individualização da pena, perdoando delitos de relevância social e comutando penas de forma indiscriminada.

Outrossim, os termos do decreto promovem desigualdade e desequilíbrio no sistema jurídico-penal ao retirar a eficácia de normas de direito penal editadas pelo Poder Legislativo e aplicadas pelo Poder Judiciário, revelando-se inconstitucional.

Diante do exposto, concluímos restar configurada exorbitância do poder regulamentar do Decreto nº 9.246, de 21 de dezembro de 2017, do Presidente da República, o que justifica seja sustada a normativa em questão, com fulcro no art. 49, V, da Constituição da República.





CÂMARA DOS DEPUTADOS
GABINETE DO DEPUTADO CORONEL TADEU – PSL/SP

Isso posto, votamos pela **constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação dos Projetos de Decreto Legislativo nºs 261/2019 e 276/2019.**

Sala da Comissão, em de de 2021.

Deputado
CORONEL TADEU
Relator



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Coronel Tadeu
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD214157687800>



* CD 214157687800 *