



PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , **DE 2023**
(Do Sr. Deltan Dallagnol)

Altera o art. 84, XII, da Constituição Federal de 1988, para estabelecer parâmetro para a concessão de indulto e comutação de penas pelo Presidente da República.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do §3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O inciso XII do art. 84 da Constituição Federal, passará a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

.....

XII - conceder indulto e comutar penas, com audiência, se necessário, dos órgãos instituídos em lei, **sendo vedada a concessão de indulto de caráter geral e abstrato que perdoe mais de um quinto da pena remanescente, salvo o de caráter humanitário.**

.....” (NR)

Art. 2º Esta Emenda entra em vigor na data de sua promulgação.





JUSTIFICAÇÃO

A presente Proposta de Emenda à Constituição cria regra para a concessão de indulto, estabelecendo que o presidente da República pode perdoar, no máximo, 20% da pena em concreto remanescente, quando o indulto possuir caráter geral e abstrato.

O indulto é modo de extinção da punibilidade de competência do chefe do poder executivo federal, que beneficia pessoas que preencham certas condições estabelecidas por meio de decreto. Diferente do instituto da graça, que é individualizado, o indulto beneficia uma coletividade de apenados. No Brasil, o indulto costuma ser concedido na época que antecede o Natal, razão pela qual é conhecido popularmente como “indulto natalino”. Entretanto, com o passar dos anos, este instrumento acabou por se tornar uma ferramenta de ingerência do Poder Executivo nas competências do Poder Legislativo e um mecanismo de promoção da impunidade de todos os criminosos, mas especialmente de grandes corruptos e criminosos de colarinho branco.

A PEC se faz necessária, pois, como será demonstrado, tal instituto foi desvirtuado para reduzir proporção muito grande da pena, de forma a interferir na atividade legislativa, que já previu crimes e penas na legislação infraconstitucional, e do Judiciário, pois esvazia grande proporção das penas aplicadas.

Em análise dos vários decretos natalinos editados anteriormente à 2019, se verifica que os indultos previam, dentre outras, as seguintes situações:

- a) perdão de até $\frac{2}{3}$ da pena (66%) para pessoas condenadas até 8 anos de prisão, se primário e de $\frac{1}{2}$ se reincidente, conforme Decreto nº 7.420/2010, o que se aplica a pessoas que foram condenadas por crimes com violência como homicídio (pena de 6 a 20 anos) e roubo (pena de 4 a 10 anos) ;





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado Deltan Dallagnol

- b) perdão de até $\frac{2}{3}$ da pena (66%) para condenados até 12 anos de prisão sem violência ou grave ameaça, se primário e $\frac{1}{2}$ se reincidente, conforme Decreto nº 7.420/2010, o que se aplica a condenados por crimes como furto (penas de 1 a 4 anos) e corrupção (pena de 2 a 12 anos);
- c) perdão de até 75% para condenados a penas restritivas de direitos, conforme Decreto nº 8.615/2015;
- d) perdão de até 83% da pena para pessoas condenadas por crimes como corrupção e outros crimes contra o patrimônio, conforme Decretos nº 8.615/2015 e nº 9.246/2017, quando o crime for ressarcido ou na impossibilidade de sê-lo;
- e) perdão de até 80% da pena, se primário, e $\frac{1}{3}$, se reincidente, nos crimes praticados sem grave ameaça ou violência, conforme Decreto nº 9.246/2017, independentemente do tamanho da pena aplicada. Para se ter um ideia, se os termos deste indulto fossem aplicados a um condenado por corrupção, com pena estabelecida em 200 anos de prisão, seriam necessários apenas 4 anos e 3 meses de efetivo cumprimento, pois, no primeiro ano teríamos uma redução de 160 anos em virtude do primeiro indulto, restando 39 anos; no segundo ano, teríamos uma redução de 31 anos e 4 meses, restando 7 anos e 6 meses de pena; no terceiro ano a redução seria de aproximadamente 5 anos e 3 meses, sobrando 1 ano e 3 meses de pena para se cumprir; e no último indulto sobriam apenas 3 meses de pena para encerrar a condenação. Assim, para uma pena de 200 anos de prisão por corrupção, bastaria o cumprimento de 4 anos e 3 meses para que a pena fosse extinta por indultos natalinos sequenciais, na forma como vinham sendo praticados.

Conforme citado, apesar de o indulto ser prerrogativa constitucional do presidente da República e sua concessão ser baseada em critérios de conveniência





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado Deltan Dallagnol

e oportunidade, tal prerrogativa não pode ser utilizada indiscriminadamente, sob o risco de graves desequilíbrios no sistema de freios e contrapesos desenhado na Constituição Federal. O perdão das penas na proporção citada - que já chegou a 83% em cada ano, podendo se acumular com novos perdões idênticos sucessivas vezes - afronta o Poder Legislativo, esvaziando sua competência legiferante.

O ex-presidente Michel Temer decretou, em 2017, o controverso indulto natalino que não tinha limite de pena máxima para fins de concessão do indulto, bastando o cumprimento de $\frac{1}{3}$ da pena para os crimes sem violência ou grave ameaça à pessoa. Esse indulto foi alvo de ação direta de inconstitucionalidade, proposta pela Procuradoria-Geral da República, visto que vários condenados por corrupção e crimes contra a administração pública foram perdoados. Nas palavras da PGR, com as quais concordamos: “não é dado ao Presidente da República extinguir penas indiscriminadamente, como se seu poder não tivesse limites: e o limite do seu poder, no caso de indulto, é o livre exercício da função penal pelo Poder Judiciário [...].”¹ Posteriormente, entretanto, o STF entendeu pela constitucionalidade do decreto.

A situação gera claras consequências negativas: na prática, o Presidente acaba por criar penas muito menores, em contrariedade àquelas previstas na legislação infraconstitucional e aplicadas pelo Judiciário, o que estimula a prática de crimes, já que reduz a eficácia do caráter repressivo do Direito Penal e cria incentivos à prática criminosa fundados na certeza da impunidade, conforme demonstra a análise econômica do direito². Assim, tal desvirtuamento se revela um esvaziamento de competências de dois Poderes por um terceiro e em escancarada impunidade.

¹ ADI 5874/DF. Rel. Min. Roberto Barroso, disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5336271>

²Para maiores estudos cf. em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/EALR/article/view/1%20EALR%20318/1335>





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Deltan Dallagnol

Exemplos de promoção da impunidade estão em vários destes decretos natalinos. Crimes graves, como nos casos de corrupção, roubo e homicídio, tiveram até dois terços da pena suprimida. Impunidade esta que também pode ser vista em casos comprovados de corrupção: criminosos condenados no escândalo do Mensalão foram perdoados em 2014 e 2015 por decretos assinados pela ex-presidente Dilma Rousseff.

Outro descalabro chama atenção: além do perdão de pena privativa de liberdade, muitos desses indultos perdoavam até $\frac{3}{4}$ do cumprimento das penas alternativas, como previsto no Decreto 8.615/2015 da ex-presidente Dilma Rousseff. Assim, em algumas situações, o apenado condenado a pagar cem cestas básicas para comunidades carentes pagaria, ao final, apenas vinte e cinco, visto que seria perdoado em 75% dessa condenação. Se tomarmos o ponto de vista da política de desencarceramento, tão defendida por alguns políticos e partidos como fundamento para a aplicação do indulto, não faz sentido perdoar penas alternativas, já que elas não contribuem para a superlotação dos presídios.

Diante disso, o texto constitucional deve trazer os limites ora propostos, que deverão ser observados para o exercício da prerrogativa presidencial. Nossa proposta de Emenda, ao limitar o perdão da pena ao patamar máximo de 20%, trará segurança e efetividade às decisões judiciais e às penas estabelecidas pelo Poder Legislativo durante o processo democrático, reduzindo a impunidade promovida pelos decretos editados ao longo de muitos anos da história recente, visto que o apenado não terá mais a possibilidade de perdão maior que 20% de sua pena remanescente a cada ano, ressalvados os casos em que o indulto seja humanitário.

Destarte, pedimos o apoio dos Nobres Pares para a aprovação desta proposta de Emenda à Constituição Federal.

Sala da Sessão, em de fevereiro de 2023.

DELTAN DALLAGNOL
Deputado Federal PODEMOS/PR

Câmara dos Deputados, Anexo IV – Gabinete 739 – Brasília – Distrito Federal – CEP 70.160 - 900
dep.deltandallagnol@camara.leg.br | 61 3215-5739





Proposta de Emenda à Constituição (Do Sr. Deltan Dallagnol)

Altera o art. 84, XII, da Constituição Federal de 1988, para estabelecer parâmetro para a concessão de indulto e comutação de penas pelo Presidente da República.

Assinaram eletronicamente o documento CD239099668400, nesta ordem:

- 1 Dep. Deltan Dallagnol (PODE/PR)
- 2 Dep. Luiz Philippe de Orleans e Bra (PL/SP)
- 3 Dep. Alfredo Gaspar (UNIÃO/AL)
- 4 Dep. Luiz Lima (PL/RJ)
- 5 Dep. Mauricio Marcon (PODE/RS)
- 6 Dep. Daniel Trzeciak (PSDB/RS)
- 7 Dep. Pedro Aihara (PATRIOTA/MG)
- 8 Dep. Rosângela Moro (UNIÃO/SP)
- 9 Dep. Kim Kataguirí (UNIÃO/SP)
- 10 Dep. Aluisio Mendes (PSC/MA)
- 11 Dep. Alberto Fraga (PL/DF)
- 12 Dep. Joaquim Passarinho (PL/PA)
- 13 Dep. Junio Amaral (PL/MG)
- 14 Dep. Delegado Ramagem (PL/RJ)
- 15 Dep. Any Ortiz (CIDADANIA/RS) - Fdr PSDB-CIDADANIA
- 16 Dep. Zé Silva (SOLIDARI/MG)
- 17 Dep. Alexandre Guimarães (REPUBLIC/TO)
- 18 Dep. Gustavo Gayer (PL/GO)
- 19 Dep. Sargento Portugal (PODE/RJ)
- 20 Dep. Dr. Frederico (PATRIOTA/MG)
- 21 Dep. Delegada Ione (AVANTE/MG)
- 22 Dep. Sargento Fahur (PSD/PR)
- 23 Dep. Dayany do Capitão (UNIÃO/CE)



- 24 Dep. Adriana Ventura (NOVO/SP)
- 25 Dep. Adriana Ventura (NOVO/SP)
- 26 Dep. Daniel Freitas (PL/SC)
- 27 Dep. Diego Garcia (REPUBLIC/PR)
- 28 Dep. Delegada Katarina (PSD/SE)
- 29 Dep. Celso Russomanno (REPUBLIC/SP)
- 30 Dep. Pezenti (MDB/SC)
- 31 Dep. Cleber Verde (REPUBLIC/MA)
- 32 Dep. Coronel Telhada (PP/SP)
- 33 Dep. Chris Tonietto (PL/RJ)
- 34 Dep. Afonso Hamm (PP/RS)
- 35 Dep. Delegado Fabio Costa (PP/AL)
- 36 Dep. Rodrigo Gambale (PODE/SP)
- 37 Dep. Professor Alcides (PL/GO)
- 38 Dep. Giovanni Cherini (PL/RS)
- 39 Dep. Filipe Martins (PL/TO)
- 40 Dep. Delegado Caveira (PL/PA)
- 41 Dep. Thiago Flores (MDB/RO)
- 42 Dep. Abilio Brunini (PL/MT)
- 43 Dep. Ricardo Guidi (PSD/SC)
- 44 Dep. Samuel Viana (PL/MG)
- 45 Dep. André Fernandes (PL/CE)
- 46 Dep. General Girão (PL/RN)
- 47 Dep. Giacobbo (PL/PR)
- 48 Dep. Marcelo Moraes (PL/RS)
- 49 Dep. Gilson Marques (NOVO/SC)
- 50 Dep. Marcel van Hattem (NOVO/RS)
- 51 Dep. Nicoletti (UNIÃO/RR)
- 52 Dep. Sandro Alex (PSD/PR)
- 53 Dep. Zé Trovão (PL/SC)
- 54 Dep. Bia Kicis (PL/DF)
- 55 Dep. José Nelto (PP/GO)
- 56 Dep. Evair Vieira de Melo (PP/ES)
- 57 Dep. Rosana Valle (PL/SP)
- 58 Dep. Roberto Duarte (REPUBLIC/AC)
- 59 Dep. Rodrigo Estacho (PSD/PR)
- 60 Dep. Felipe Francischini (UNIÃO/PR)
- 61 Dep. Capitão Alden (PL/BA)



- 62 Dep. Dr. Zacharias Calil (UNIÃO/GO)
- 63 Dep. Tenente Coronel Zucco (REPUBLIC/RS)
- 64 Dep. Roberta Roma (PL/BA)
- 65 Dep. Zé Vitor (PL/MG)
- 66 Dep. Maurício Carvalho (UNIÃO/RO)
- 67 Dep. Coronel Meira (PL/PE)
- 68 Dep. Vicentinho Júnior (PP/TO)
- 69 Dep. Stefano Aguiar (PSD/MG)
- 70 Dep. Pedro Westphalen (PP/RS)
- 71 Dep. Caroline de Toni (PL/SC)
- 72 Dep. Gilberto Abramo (REPUBLIC/MG)
- 73 Dep. Nikolas Ferreira (PL/MG)
- 74 Dep. Félix Mendonça Júnior (PDT/BA)
- 75 Dep. Greyce Elias (AVANTE/MG)
- 76 Dep. Coronel Ulysses (UNIÃO/AC)
- 77 Dep. Coronel Assis (UNIÃO/MT)
- 78 Dep. Mersinho Lucena (PP/PB)
- 79 Dep. Amália Barros (PL/MT)
- 80 Dep. Covatti Filho (PP/RS)
- 81 Dep. Pedro Lupion (PP/PR)
- 82 Dep. Mauricio do Vôlei (PL/MG)
- 83 Dep. Delegado Paulo Bilynskyj (PL/SP)
- 84 Dep. Delegado Éder Mauro (PL/PA)
- 85 Dep. Ricardo Silva (PSD/SP)
- 86 Dep. Jorge Goetten (PL/SC)
- 87 Dep. Sanderson (PL/RS)
- 88 Dep. Miguel Lombardi (PL/SP)
- 89 Dep. Marcelo Álvaro Antônio (PL/MG)
- 90 Dep. Marx Beltrão (PP/AL)
- 91 Dep. Julia Zanatta (PL/SC)
- 92 Dep. Rodrigo Valadares (UNIÃO/SE)
- 93 Dep. Eros Biondini (PL/MG)
- 94 Dep. Gerlen Diniz (PP/AC)
- 95 Dep. Dilceu Sperafico (PP/PR)
- 96 Dep. Gilson Daniel (PODE/ES)
- 97 Dep. Igor Timo (PODE/MG)
- 98 Dep. Capitão Alberto Neto (PL/AM)
- 99 Dep. Ismael (PSD/SC)



- 100 Dep. Amaro Neto (REPUBLIC/ES)
- 101 Dep. Renata Abreu (PODE/SP)
- 102 Dep. Messias Donato (REPUBLIC/ES)
- 103 Dep. Paulo Litro (PSD/PR)
- 104 Dep. Cabo Gilberto Silva (PL/PB)
- 105 Dep. Socorro Neri (PP/AC)
- 106 Dep. Mario Frias (PL/SP)
- 107 Dep. Delegado da Cunha (PP/SP)
- 108 Dep. Adilson Barroso (PL/SP)
- 109 Dep. Dr. Jaziel (PL/CE)
- 110 Dep. Lincoln Portela (PL/MG)
- 111 Dep. Ana Paula Leão (PP/MG)
- 112 Dep. Amom Mandel (CIDADANIA/AM) - Fdr PSDB-CIDADANIA
- 113 Dep. Daniela Reinehr (PL/SC)
- 114 Dep. Geovania de Sá (PSDB/SC)
- 115 Dep. Felipe Becari (UNIÃO/SP)
- 116 Dep. Toninho Wandscheer (PP/PR)
- 117 Dep. Pastor Diniz (UNIÃO/RR)
- 118 Dep. Bibó Nunes (PL/RS)
- 119 Dep. Da Vitoria (PP/ES)
- 120 Dep. Fabio Garcia (UNIÃO/MT)
- 121 Dep. Delegado Matheus Laiola (UNIÃO/PR)
- 122 Dep. Vermelho (PL/PR)
- 123 Dep. Fernando Rodolfo (PL/PE)
- 124 Dep. Carla Zambelli (PL/SP)
- 125 Dep. Osmar Terra (MDB/RS)
- 126 Dep. Fabio Schiochet (UNIÃO/SC)
- 127 Dep. Alex Manente (CIDADANIA/SP) - Fdr PSDB-CIDADANIA
- 128 Dep. Ricardo Salles (PL/SP)
- 129 Dep. Soraya Santos (PL/RJ)
- 130 Dep. Jefferson Campos (PL/SP)
- 131 Dep. Ricardo Ayres (REPUBLIC/TO)
- 132 Dep. Coronel Chrisóstomo (PL/RO)
- 133 Dep. Silvia Waiãpi (PL/AP)
- 134 Dep. Lucas Redecker (PSDB/RS) - Fdr PSDB-CIDADANIA
- 135 Dep. Carlos Jordy (PL/RJ)
- 136 Dep. Olival Marques (MDB/PA)
- 137 Dep. Antônio Doido (MDB/PA)



- 138 Dep. Coronel Fernanda (PL/MT)
139 Dep. Filipe Barros (PL/PR)
140 Dep. Dr. Fernando Máximo (UNIÃO/RO)
141 Dep. Nely Aquino (PODE/MG)
142 Dep. Romero Rodrigues (PSC/PB)
143 Dep. Gilberto Nascimento (PSC/SP)
144 Dep. Marcos Pollon (PL/MS)
145 Dep. Carlos Chiodini (MDB/SC)
146 Dep. Cobalchini (MDB/SC)
147 Dep. Rodolfo Nogueira (PL/MS)
148 Dep. Marco Brasil (PP/PR)
149 Dep. Laura Carneiro (PSD/RJ)
150 Dep. Zé Haroldo Cathedral (PSD/RR)
151 Dep. Hugo Leal (PSD/RJ)
152 Dep. Fausto Santos Jr. (UNIÃO/AM)
153 Dep. Capitão Augusto (PL/SP)
154 Dep. Simone Marquette (MDB/SP)
155 Dep. Dr. Victor Linhalis (PODE/ES)
156 Dep. Bruno Ganem (PODE/SP)
157 Dep. Padovani (UNIÃO/PR)
158 Dep. Marcio Alvino (PL/SP)
159 Dep. Yury do Paredão (PL/CE)
160 Dep. Pr. Marco Feliciano (PL/SP)
161 Dep. José Medeiros (PL/MT)
162 Dep. Raimundo Costa (PODE/BA)
163 Dep. Aureo Ribeiro (SOLIDARI/RJ)
164 Dep. Sóstenes Cavalcante (PL/RJ)
165 Dep. Zezinho Barbary (PP/AC)
166 Dep. Prof. Paulo Fernando (REPUBLIC/DF)
167 Dep. Silvio Costa Filho (REPUBLIC/PE)
168 Dep. Delegado Marcelo Freitas (UNIÃO/MG)
169 Dep. Marangoni (UNIÃO/SP)
170 Dep. Delegado Palumbo (MDB/SP)
171 Dep. José Priante (MDB/PA)
172 Dep. Lafayette de Andrada (REPUBLIC/MG)
173 Dep. Vinicius Carvalho (REPUBLIC/SP)
174 Dep. Mendonça Filho (UNIÃO/PE)
175 Dep. Dr. Luiz Ovando (PP/MS)



176 Dep. Gilvan da Federal (PL/ES)

Apresentação: 16/03/2023 16:03:21.577 - MESA

PEC n.7/2023



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Deltan Dallagnol e outros
Para verificar as assinaturas, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD239099668400>