

COORD. DE ANÁLISE DE JURISPRUDÊNCIA
D.J. 20.06.2003
EMENTÁRIO Nº 2 1 1 5 - 22

08/05/2003

TRIBUNAL PLENO

MED. CAUT. EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.795-6 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. MAURÍCIO CORRÊA
REQUERENTE(S) : PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO - PTB
ADVOGADO(A/S) : ITAPUÃ PRESTES DE MESSÍAS
REQUERIDO(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO FEDERAL. INDULTO. LIMITES. CONDENADOS PELOS CRIMES PREVISTOS NO INCISO XLIII DO ARTIGO 5º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. IMPOSSIBILIDADE. INTERPRETAÇÃO CONFORME. REFERENDO DE MEDIDA LIMINAR DEFERIDA.

1. A concessão de indulto aos condenados a penas privativas de liberdade insere-se no exercício do poder discricionário do Presidente da República, limitado à vedação prevista no inciso XLIII do artigo 5º da Carta da República. A outorga do benefício, precedido das cautelas devidas, não pode ser obstado por hipotética alegação de ameaça à segurança social, que tem como parâmetro simplesmente o montante da pena aplicada.

2. Revela-se inconstitucional a possibilidade de que o indulto seja concedido aos condenados por crimes hediondos, de tortura, terrorismo ou tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, independentemente do lapso temporal da condenação. Interpretação conforme a Constituição dada ao § 2º do artigo 7º do Decreto 4495/02 para fixar os limites de sua aplicação, assegurando-se legitimidade à *indulgencia principis*.

Referendada a cautelar deferida pelo Ministro Vice-Presidente no período de férias forenses.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, referendar a liminar deferida pelo Senhor Ministro Ilmar Galvão, nos termos do voto do Relator.

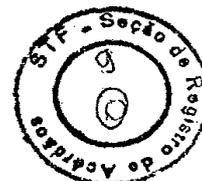
Brasília, 08 de maio de 2003.

MARCO AURÉLIO

PRESIDENTE


MAURÍCIO CORRÊA

RELATOR



08/05/2003

TRIBUNAL PLENO

MED. CAUT. EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.795-6 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. MAURÍCIO CORRÊA
REQUERENTE(S) : PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO - PTB
ADVOGADO(A/S) : ITAPUÃ PRESTES DE MESSIAS
REQUERIDO(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO MAURÍCIO CORRÊA: O Partido Trabalhista Brasileiro - PTB -, com base no artigo 103, VIII, da Carta Federal, propõe ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida liminar, tendo por objeto os incisos IV e X do artigo 1º e o § 2º do artigo 7º, todos do Decreto Federal 4495, de 04 de dezembro de 2002, que "concede indulto, comutação e dá outras providências". Eis o seu teor:

Art. 1º É concedido indulto ao:

(...)

IV - condenado à pena privativa de liberdade que, até 25 de dezembro de 2002, tenha cumprido ininterruptamente quinze anos da pena, se não reincidente, ou vinte anos, se reincidente;

(...)

X - condenado que se encontre cumprindo pena no regime semi-aberto e já tenha usufruído, no mínimo, de cinco saídas temporárias previstas no art. 122, incisos I e III, combinado com o art. 124, caput, da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984.

(...)

Art. 7º Os benefícios previstos neste Decreto não alcançam os:

I - condenados por crime hediondo, de tortura e terrorismo;

II - condenados por tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins;

III - condenados que, embora solventes, tenham deixado de reparar o dano;



ADI 2.795-MC / DF

IV - condenados por crimes definidos no Código Penal Militar que correspondam às hipóteses previstas nos incisos I, II e III deste artigo; e

V - condenados por crimes contra o Sistema Financeiro Nacional (Lei n° 7.492, de 16 de junho de 1986).

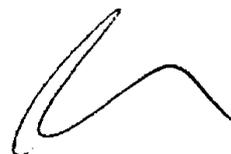
§ 1º As restrições deste artigo, do § 1º do art. 1º e do art. 3º deste Decreto não se aplicam às hipóteses previstas no inciso V do art. 1º.

§ 2º Aos condenados a pena privativa de liberdade aplicada não superior a quatro anos, não se aplicam as restrições deste artigo, cumpridas, todavia, as demais exigências (art. 1º, inciso I, e art. 3º, incisos I e II)." (Fls. 14/17).

2. Aduz o requerente que a possibilidade de indulto a presos que tenham cumprido 15 (quinze) ou 20 (vinte) anos da pena revela-se contrária ao direito de todos à segurança, previsto no artigo 6º da Carta Federal, dado que a libertação de "criminosos de larga perniciosa", sem critério de maior densidade, vai de encontro aos interesses de toda a sociedade e tem por objetivo único o esvaziamento do sistema penitenciário. Afirma que a concessão do indulto aos que se encontram em regime semi-aberto desconsidera a "necessária progressividade" na execução penal, colocando novamente em risco a segurança pública a que se refere o caput do preceito constitucional mencionado.

3. Também seria inconstitucional o artigo 7º, na medida em que seu parágrafo segundo possibilita a concessão do favor aos condenados por crimes hediondos, de tortura, terrorismo e tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, em clara afronta ao inciso XLIII do artigo 5º e ao artigo 6º, caput, da Constituição Federal.

4. No período de férias, o Ministro Ilmar Galvão, no exercício da Presidência, deferiu em parte a medida cautelar, ad



ADI 2.795-MC / DF

referendum do Plenário, para afirmar que a regra do § 2º do artigo 7º do edito em exame "não se aplica aos crimes mencionados no inciso XLIII do artigo 5º da CF/88" (fls. 20/21)¹.

5. O Presidente da República encaminhou as informações elaboradas pela Advocacia-Geral da União, nas quais se sustenta que o indulto é destinado a condenados que mereçam retornar ao convívio social, o que em um dado momento há de ocorrer, não podendo nesses

DESPACHO: Vistos, etc.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade que tem por objeto os arts. 1º, incisos IV e X; e 7º, § 2º, do Decreto n.º 4.495, de 04.12.2002, pelo qual o Presidente da República concedeu indulto natalino aos condenados nele especificados. Lê-se dos dispositivos impugnados, in verbis:

"Art. 1.º É concedido indulto ao:

(...)

IV - condenado à pena privativa de liberdade que, até 25 de dezembro de 2002, tenha cumprido ininterruptamente quinze anos da pena, se não reincidente, ou vinte anos, se reincidente;

(...)

X - condenado que se encontre cumprindo pena no regime semi-aberto e já tenha usufruído, no mínimo, de cinco saídas temporárias previstas no art. 122, incisos I e III, combinado com o art. 124, caput, da Lei n.º 7.210, de 11 de julho de 1984.

Art. 7.º (...)

§ 2.º Aos condenados à pena privativa de liberdade aplicada não superior a quatro anos, não se aplicam as restrições deste artigo, cumpridas, todavia, as demais exigências (art. 1.º, inciso I, e art. 3.º, incisos I e II)."

Alega o Autor padecerem os dispositivos transcritos de inconstitucionalidade, por contrariedade ao art. 6.º, e o último, também, ao inciso XLIII do art. 5.º, ambos da Constituição.

Dada a urgência, são dispensadas, neste caso, as informações previstas no art. 10, caput, da Lei n.º 9.868/99.

Por meio do decreto ora impugnado, o Presidente da República exerceu a competência que lhe reserva o inciso XII do art. 84 da Constituição, competência essa que, obviamente, não pode ser considerada ofensiva ao direito social à segurança, consagrado no art. 6. da CF, como sustentado na inicial. A única limitação a esse poder está contida no inciso XLIII do art. 5.º da Carta, que considera "insuscetíveis de graça ou anistia a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os definidos como crimes hediondos..."

A questão não é nova neste Tribunal, havendo, ao revés, sido apreciada por ambas as suas Turmas, nos HCs n.ºs 81.380, Rel. Min. Maurício Corrêa; 81.565, Rel. Min. Sepúlveda Pertence; e 81.567, Rel. Min. Ilmar Galvão, nos quais restou decidido que "a graça individual e o indulto coletivo -- que ambos, tanto podem ser totais ou parciais, substantivando, nessa última hipótese, a comutação de pena -- são modalidades do poder de graça do Presidente da República (art. 84, XII) -- que, no entanto, sofre a restrição do art. 5.º, XLIII, para excluir a possibilidade de sua concessão, quando se trata de condenação por crime hediondo" (cf. HC 81.565).

Registre-se, ainda, que o Plenário desta Corte, no HC n.º 77.528, declarou a constitucionalidade do inciso I do art. 2.º da Lei n.º 8.072/90, ao entendimento de que o termo "graça" previsto no art. 5.º, XLIII, da CF engloba o "indulto" e a "comutação da pena", estando, portanto, a competência privativa do Presidente da República para a concessão desses benefícios limitada pela vedação estabelecida no mencionado dispositivo constitucional.

O decreto sob enfoque, por isso mesmo, no art. 7.º, excluiu de seus efeitos os condenados por crime hediondo, de tortura e terrorismo; por tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins. Entretanto, no parágrafo 2.º do referido artigo, colocou a salvo da restrição, de forma indiscriminada, os "condenados a pena privativa de liberdade aplicada não superior a quatro anos..." Patente, assim, no ponto, a plausibilidade do fundamento da inicial.

Assim sendo, hei por bem, ad referendum do Plenário, deferir, em parte, o pedido de medida cautelar, para declarar que o dispositivo indicado não se aplica aos crimes mencionados no inciso XLIII do artigo 5º da CF/88."

ADI 2.795-MC / DF

termos significar ameaça à segurança social. Afirma, ainda, que o decreto não autoriza a concessão do benefício com relação aos apenados submetidos às restrições previstas no inciso XLIII do artigo 5º da Constituição, sendo tal interpretação fruto de equívoco na leitura do artigo 7º da norma em causa (fls. 38/69).

É o relatório.



V O T O

O SENHOR MINISTRO MAURÍCIO CORRÊA (RELATOR): Tenho por irretocável a decisão objeto deste referendo. Com efeito, afiguram-se desarrazoadas as alegações de que a concessão de indultos a presos que cumpriram mais de 15 (quinze) anos de pena ou que estejam em regime semi-aberto representa ameaça à segurança pública. Como se sabe, o tradicional indulto natalino traduz-se em cumprimento à competência constitucional reservada ao Presidente da República (CF, artigo 84, XII), que encontra limite apenas na vedação do artigo 5º, XLIII, da Carta Federal, razão pela qual não pode o ato ser considerado contrário à garantia social de segurança.

2. O indulto, modalidade de graça, como elementar, insere-se no exercício do poder discricionário de clemência que detém o Chefe do Poder Executivo, a evidenciar instrumento de política criminal colocado à disposição do Estado para a reinserção e ressocialização dos condenados que a ele façam jus, segundo a conveniência e oportunidade das autoridades competentes. Inaceitável pretender, dessa forma, que haja colisão entre o caput do artigo 6º e o inciso XII do artigo 84 da Constituição. A hipotética e subjetiva alegação de ameaça à segurança da sociedade não pode fundamentar limitação inexistente ao parâmetro constitucional que, como dito, restringe-se, por parte do Chefe do Poder Executivo, aos crimes hediondos, de tortura, tráfico de drogas e terrorismo.

3. Oportuno salientar que o decreto estabelece diversas condições para que o condenado possa obter o benefício, como não ter sofrido sanção disciplinar por falta grave e não estar sendo



ADI 2.795-MC / DF

processado por crime praticado com violência ou grave ameaça contra pessoa ou por aqueles descritos no artigo 7º do Decreto (artigo 3º, incisos I e II - fl. 15). Tais requisitos, por outro lado, são analisados e aferidos pelo juiz da execução penal, inexistindo a hipótese de libertação desmedida de presos perigosos como pretende fazer crer o requerente.

4. De igual modo, não procede a alegação de violação ao artigo 75, *caput*² e 33, § 2º³, ambos do Código Penal. Como se sabe, eventual ilegalidade não se resolve no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade. Ademais, a concessão de indulto aos que cumpriram mais de 15 (quinze) anos da pena e aos que estejam no gozo do regime semi-aberto (incisos IV e X do artigo 1º⁴), observadas as demais condições fixadas, não altera a pena máxima de 30 (trinta) anos prevista no ordenamento penal brasileiro, ou mesmo a regra de progressividade de regimes de cumprimento penal.

5. Finalmente, com relação ao § 2º do artigo 7º⁵, não há dúvida que a sua redação pode, em princípio, gerar eventual

²Art. 75 - O tempo de cumprimento das penas privativas de liberdade não pode ser superior a 30 (trinta) anos.

³Art. 33 - ...

§ 2º - As penas privativas de liberdade deverão ser executadas em forma progressiva, segundo o mérito do condenado, observados os seguintes critérios e ressalvadas as hipóteses de transferência a regime mais rigoroso:

- a) o condenado a pena superior a 8 (oito) anos deverá começar a cumpri-la em regime fechado;
- b) o condenado não reincidente, cuja pena seja superior a 4 (quatro) anos e não exceda a 8 (oito), poderá, desde o princípio, cumpri-la em regime semi-aberto;
- c) o condenado não reincidente, cuja pena seja igual ou inferior a 4 (quatro) anos, poderá, desde o início, cumpri-la em regime aberto.

⁴IV - condenado à pena privativa de liberdade que, até 25 de dezembro de 2002, tenha cumprido ininterruptamente quinze anos da pena, se não reincidente, ou vinte anos, se reincidente;

(...)

X - condenado que se encontre cumprindo pena no regime semi-aberto e já tenha usufruído, no mínimo, de cinco saídas temporárias previstas no art. 122 incisos I e III, combinado com o art. 124, *caput*, da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984.

⁵Art. 7º Os benefícios previstos neste Decreto não alcançam os:

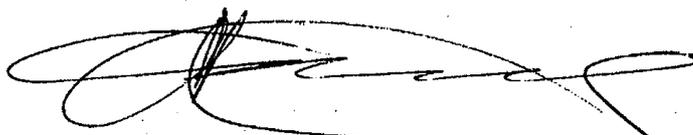
- I - condenados por crime hediondo, de tortura e terrorismo;
- II - condenados por tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins;
- III - condenados que, embora solventes, tenham deixado de reparar o dano;

ADI 2.795-MC / DF

interpretação capaz de permitir a concessão do indulto aos condenados por crimes hediondos, de tortura, terrorismo ou tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, desde que suas penas não ultrapassem 04 (quatro) anos, malgrado o caput do artigo 7º e seus incisos I e II fixem a regra geral de impossibilidade de o benefício estender-se aos que cometeram tais delitos. Essa situação, contudo, que induziu a preocupação exposta na inicial, viola o inciso XLIII do artigo 5º da Carta Federal, conforme reiteradas manifestações desta Corte⁶.

6. Desse modo, ainda que não tenha sido essa a *mens* do ato impugnado nem seja a melhor exegese de seu comando, como afirmam a Advocacia-Geral da União e a Consultoria Jurídica do Ministério da Justiça, e da mesma forma parece indicar a exposição de motivos que o inspirou, urge sanar quaisquer dúvidas para assegurar a correta e adequada aplicação da *indulgentia principis*, segundo os preceitos constitucionais que regem a espécie.

Ante essas circunstâncias, voto no sentido de referendar a cautelar deferida para, sem redução de texto, dar interpretação conforme a Constituição ao § 2º do artigo 7º do Decreto 4495, de 04/12/02, de tal sorte que suas disposições não se aplicam aos crimes mencionados no inciso XLIII do artigo 5º da Carta Federal.



IV - condenados por crimes definidos no Código Penal Militar que correspondam às hipóteses previstas nos incisos I, II e III deste artigo; e

V - condenados por crimes contra o Sistema Financeiro Nacional (Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986).

§ 1º As restrições deste artigo, do § 1º do art. 1º e do art. 3º deste Decreto não se aplicam às hipóteses previstas no inciso V do art. 1º.

§ 2º Aos condenados à pena privativa de liberdade aplicada não superior a quatro anos, não se aplicam as restrições deste artigo, cumpridas, todavia, as demais exigências (art. 1º, inciso I, e art. 3º, incisos I e II).

⁶ HCs 81380, Maurício Corrêa, DJ 01/03/02; 81565, Pertence, DJ 22/03/02; 81567, Ilmar Galvão, DJ 05/04/02.

PLENÁRIO

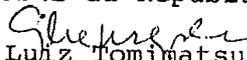
EXTRATO DE ATA

MED. CAUT. EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.795-6
PROCED.: DISTRITO FEDERAL
RELATOR : MIN. MAURÍCIO CORRÊA
REQTE.(S): PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO - PTB
ADV.(A/S): ITAPUÃ PRESTES DE MESSIAS
REQDO.(A/S): PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, referendou a liminar deferida pelo Senhor Ministro Ilmar Galvão, nos termos do voto do Relator. Votou o Presidente, o Senhor Ministro Marco Aurélio. Plenário, 08.5.2003.

Presidência do Senhor Ministro Marco Aurélio.
Presentes à sessão os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Maurício Corrêa, Nelson Jobim, Ellen Gracie e Gilmar Mendes.

Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.


Luiz Tomimatsu
P) Coordenador