



**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE
POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA**

A **DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO (DPE-SP)**, por meio do seu *Núcleo Especializado de Situação Carcerária*, o **INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS (IBCCRIM)**, o **INSTITUTO TERRA, TRABALHO E CIDADANIA (ITTC)**, a **ASSOCIAÇÃO DE FAMILIARES E AMIGOS DE PRESOS E EGRESSOS (AFAPE)**, o **COMITÊ NACIONAL DE PREVENÇÃO E COMBATE À TORTURA (CNPCT)**, o **MECANISMO NACIONAL DE PREVENÇÃO E COMBATE À TORTURA (MNPCT)**, a **CONECTAS DIREITOS HUMANOS**, o **INSTITUTO DE DEFESA DO DIREITO DE DEFESA (IDDD)**, o **FÓRUM JUSTIÇA**, o **COLETIVO POR NÓS**, a **REDE FEMINISTA ANTIPROIBICIONISTA SP (RENFA)**, o **CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO (CIMI)**, o **INSTITUTO DAS IRMÃS DA SANTA CRUZ (IISC)**, a **PASTORAL CARCERÁRIA NACIONAL (CNBB)**, o **INSTITUTO PRO BONO (IPB)**, a **REDE DE PROTEÇÃO E RESISTÊNCIA CONTRA O GENOCÍDIO**, a **DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO (DPU)**, a **DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DA PARAÍBA (DPE-PB)**, o **COMITÊ ESTADUAL DE PREVENÇÃO E COMBATE À TORTURA DA PARAÍBA (CEPCT-PB)**, a **DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE PERNAMBUCO (DPE-PE)**, a **DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE MINAS GERAIS (DPE-MG)**, a **DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL (DPE-MS)**, a **DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (DPE-RS)**, a **DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SANTA CATARINA (DPE-SC)**, vêm à presença de Vossa Excelência apresentar as considerações que seguem:

Conforme ocorre anualmente, aproxima-se a data de publicação **do decreto de indulto de 2023**, oportunidade em que a Presidência da República deve se valer do



poder constitucionalmente conferido para aliviar a grave situação do sistema prisional brasileiro que, há alguns anos, vem sendo marcado pela política de encarceramento em massa da pobreza.

De acordo com dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o Brasil conta atualmente com **768.493 mil pessoas presas**¹. Desse total, **56,9% são presas provisórias**, ou seja, ainda não foram condenadas definitivamente.

O país figura, desde 2017, como a terceira maior população carcerária do mundo, atrás apenas dos Estados Unidos e da China, que, ao contrário do Brasil, vêm progressivamente reduzindo suas taxas de aprisionamento.

Com relação ao encarceramento feminino, os dados são ainda mais alarmantes. A quinta edição do World Female Imprisonment List², levantamento global sobre mulheres presas realizado pelo ICPR (sigla em inglês para Instituto de Pesquisa em Políticas Criminal e de Justiça) de Birkbeck College (Universidade de Londres), no Reino Unido, indicam que, **desde o ano 2000, o número de mulheres presas no Brasil quadruplicou** enquanto, no mundo, a população prisional feminina cresceu 60%. Com o aumento desproporcional, o Brasil bateu a marca das 42 mil presas, ultrapassando a Rússia (37 mil) e assumindo a terceira posição no *ranking* dos países com mais mulheres atrás das grades.

O sistema prisional brasileiro enfrenta problemas gravíssimos e notórios, como a superlotação e a falta de serviços prisionais e estrutura adequada.

¹ <https://portalbnmp.cnj.jus.br/#/estatisticas>, acesso em 01.06.2023

² https://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/world_female_imprisonment_list_5th_edition.pdf, acesso em 01.06.2022



mais 74 pessoas foram mortas. Ainda em 2019, mais 15 pessoas foram mortas novamente no COMPAJ, em Manaus/AM. A rebelião no Centro de Recuperação Regional de Altamira, no Sudoeste do Pará, deixou 57 mortos em julho de 2019.

Desde 2017, o país acompanha uma intensa escalada de massacres em unidades prisionais, denotando que nunca a situação prisional do país mereceu tanto cuidado e atenção como agora.

A situação atual, veja-se, é ainda pior do que a de 1992, quando do Massacre do Carandiru. E a conclusão evidente é que, enquanto a situação do sistema prisional permanecer como está – situação de descaso, hiperencarceramento e superlotação –, novas tragédias se repetirão.

O único caminho, forçoso reconhecer, é o oposto daquele que vem sendo tomado. Necessário tomar a decisão pelo desencarceramento racional e responsável, e o Decreto de Indulto deve necessariamente contribuir para tal fim.

Deve-se recordar que, no último ciclo de revisão periódica universal, diversos países fizeram recomendações ao Brasil, a fim de que diminuísse a população carcerária, eliminasse a tortura e tratamentos degradantes e melhorasse as condições das pessoas presas.

E, após essas recomendações, o Estado Brasileiro se comprometeu junto à Organização das Nações Unidas, no terceiro ciclo da Revisão Periódica Universal, a reduzir sua população carcerária em pelo menos 10% até 2019.

Como se percebe, tal promessa não se operou.



A agravar a situação, há o fato de não ter sido editado decreto de indulto natalino em 2018 e terem sido editados decretos bastante restritos nos anos de 2019 a 2022, privilegiando precipuamente corporações policiais.

Assim, é necessário que se retome a profundidade e a responsabilidade político-criminal que vinha sendo observada na redação do decreto, de modo a abranger vulnerabilidades especiais, conferindo-se menores lapsos para aquisição do direito e, em alguns pontos, inclusive, suprimindo a necessidade de se cumprir determinado período de pena para garantia do direito, nos termos já previstos em decretos anteriores.

Apresenta-se, em anexo, sugestão de minuta de decreto, cujo teor, em sua maior parte, baseia-se na redação de decretos pretéritos, em especial dos anos de 2015 e 2017, buscando-se segurança jurídica na sua elaboração,

Ademais, apresentam-se abaixo algumas propostas de inovação a serem abarcadas pelo Decreto de Indulto de 2023, conforme justificativa da minuta que ora se segue.

1. **INDULTO E COMUTAÇÃO EM CASO DE SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA**

A primeira sugestão visa a assumir, de maneira ainda mais decidida, uma postura de combate à superlotação por meio de uma política de desencarceramento responsável e justa. Para isso, sugere-se que a superlotação em si seja levada em consideração para fins de concessão de comutação da pena, diante da evidente “sobrepêna” que é cumprida em grande parte das unidades prisionais do Brasil.

Sugere-se, assim, que um dos dispositivos do Decreto de 2023 traga a seguinte redação:



Art. 6º Concede-se a comutação da pena remanescente, aferida em XXXX, às pessoas condenadas a pena privativa de liberdade que estejam cumprindo pena em unidade prisional acima da capacidade nominal e não preencham os requisitos deste Decreto para receber o indulto, nas seguintes proporções:

I – 1/3 da pena remanescente, caso a unidade prisional feminina apresente taxa de ocupação acima de 100% (cem por cento) até 150% (cento e cinquenta por cento);

II - 1/3 da pena remanescente, caso a unidade prisional masculina apresente taxa de ocupação acima de 137,50% (cento e trinta e sete por cento) até 150% (cento e cinquenta por cento);

III – 1/2 da pena remanescente, caso a unidade prisional, feminina ou masculina, apresente taxa de ocupação acima de 150% (cento e cinquenta por cento).

Os parâmetros adotados na redação acima sugerida baseiam-se na Resolução nº 05/2016 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, que, em seu artigo 4º, prevê:

Art. 4º. Recomendar que, nas unidades penais masculinas, nas hipóteses de lotação incompatível e superior a sua capacidade, com superlotação superior a 137,5% da sua capacidade, o gestor do Poder Executivo oficie ao representante do Grupo de Monitoramento e Fiscalização, designado pelo CNJ (Resolução 96, de 27.10.2009 e 214, de 15.12.2015 de 15.12.2015), propondo providências para ajustar excesso ou desvio da execução, pois a superlotação atingiu indicador extremo que vai muito além do limite máximo de capacidade, para que seja discutida a implementação de um plano de redução da superlotação, com a formação de um Comitê Colegiado em cada unidade federativa integrado por Juízes, membros do Ministério Público, Defensoria Pública, OAB, Conselho Penitenciário e da Comunidade.

Ressalta-se que, com relação ao aprisionamento de mulheres, a Resolução nº 05/2016 prevê a **proibição de sua permanência em unidades prisionais cuja lotação esteja acima da sua capacidade nominal:**

Art. 5º. Em relação às mulheres, fica expressamente proibida a permanência em estabelecimentos penais cuja lotação esteja acima de sua capacidade, devendo o Diretor do estabelecimento penal levar expressamente a notícia do fato ao conhecimento do Supervisor do Grupo de Monitoramento e Fiscalização, solicitando a adoção de providências.



Importante reafirmar, no que toca aos dados sobre encarceramento, que o Brasil tem ido na contramão da preocupação mundial em redução de suas taxas de encarceramento.

Os dados do DEPEN informam que, na última década, os Estados Unidos, China e Rússia – países com maior população carcerária, excluindo-se o Brasil – tiveram um decréscimo no número de pessoas presas. O Brasil, contudo, alheio a essa preocupação mundial, continua a aumentar sua população carcerária, prosseguindo na insustentável política de encarceramento em massa da pobreza, voltada sobretudo contra corpos negros.

O instituto do indulto tem inegável potencial de minorar os efeitos deletérios do cárcere. Com efeito, a situação do aprisionamento no Brasil reflete um quadro de inúmeras violações dos mais básicos Direitos Humanos.

É evidente que a pena cumprida pelas pessoas presas no Brasil está muito distante de sua previsão normativa, ou seja, a pena não é aquela ditada pelos Tratados Internacionais de Direitos Humanos, pela Constituição e pelas normas vigentes.

É, na verdade, uma pena muito mais dura, uma pena absolutamente ilegal e que passa por um processo de constante piora. É notório que os estabelecimentos prisionais estão superlotados e sem a garantia dos direitos mais elementares, como saúde, educação, higiene etc., sem contar a persistente prática da tortura que ainda caracteriza a pena de prisão no Brasil.

O maior problema do encarceramento no Brasil é a superlotação dos presídios, do qual decorrem outros inúmeros e graves problemas, que fazem com que a pena incorpore uma gravidade além da que lhe é inerente.



Conforme apontado pelo Supremo Tribunal Federal na quando do julgamento da Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347,

o quadro de violação massiva e persistente de direitos fundamentais, decorrente de falhas estruturais e falência de políticas públicas e cuja modificação depende de medidas abrangentes de natureza normativa, administrativa e orçamentária, deve o sistema penitenciário nacional ser caracterizado como “estado de coisas inconstitucional”.

Em tal decisão, citou-se que, no Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados, formalizado em 2009, concluiu-se que

a superlotação é talvez a mãe de todos os demais problemas do sistema carcerário. Celas superlotadas ocasionam insalubridade, doenças, motins, rebeliões, mortes, degradação da pessoa humana. A CPI encontrou homens amontoados como lixo humano em celas cheias, se revezando para dormir, ou dormindo em cima do vaso sanitário.

Diante de tal cenário, a comutação pode constituir um importante instrumento minimizador deste quadro ao reconhecer sua gravidade e possibilitar mecanismos que interfiram diretamente no cumprimento da pena privativa de liberdade no Brasil.

O direito não pode estar alienado em relação às práticas sociais, enxergando igualdade onde, na verdade, existem situações extremamente díspares. A máxima aristotélica de que devemos tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de sua desigualdade, deveria ser, ao menos, almejada.

Recorda-se, aliás, que, no âmbito do Recurso Extraordinário 580252/MS, o Min. Roberto Barroso, inclusive, sugeriu a redução de pena como forma de indenização das pessoas presas pelas indignas condições de aprisionamento. A despeito das relevantes razões externadas pelo Min. Roberto Barroso, **o instituto jurídico**



primário e próprio para a redução de pena pela superlotação é o indulto (e a comutação).

Note-se que a adoção da presente sugestão de manejo do instrumento da comutação, além de tentar propiciar o mínimo de dignidade e de controle estatal nos presídios, também é essencial para evitar nova responsabilização do Estado Brasileiro no âmbito internacional.

O descumprimento sistemático dos tratados de Direitos Humanos pelo Brasil, que insiste na política de encarceramento em massa, recentemente ensejou a responsabilização do Estado no âmbito da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Em 2018, foram emitidas pela Corte medidas provisórias ao Brasil, relativamente às seguintes unidades prisionais: Unidade de Internação Socioeducativa/ES, Complexo Penitenciário do Curado/PE, Complexo Penitenciário de Pedrinhas/MA e Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho/RJ. A Corte determinou ao Brasil, como medida urgente e cogente, o **cômputo em dobro** da pena cumprida nas unidades mencionadas.

A edição de decreto que contemple a possibilidade de comutação pela superlotação, nesse sentido, afigura-se como medida mais tímida que aquela determinada pela CIDH, mas que pode ter o condão de evitar a reincidência do Brasil.

No mais, não faz qualquer sentido que as condições materiais de encarceramento não sejam levadas em conta para a definição do tempo e da forma de cumprimento da pena. O espaço mínimo previsto pela LEP para as celas é desrespeitado de forma ampla, sem que isso pareça ter qualquer consequência ao Estado. Assim, a carência de assistência à saúde, material, social e psicológica, além da precariedade das instalações, fato notório e já declarado pelo C. STF (MC na ADPF 347), impõe ao



sentenciado uma “sobrepêna” que, em homenagem ao corolário da igualdade e da proporcionalidade, deve gerar uma resposta jurídica minimamente reparatória.

2. VÍTIMAS DE TORTURA E OUTROS TRATAMENTOS CRUÉIS, DESUMANOS E DEGRADANTES

Nas prisões e unidades de internação brasileiras, a tortura e os maus tratos são generalizados, estando tal fato fartamente documentado nos diversos relatórios elaborados por organizações governamentais e não-governamentais, com especial atenção aos informes do Relator Especial das Nações Unidas contra a Tortura⁵, Juan Méndez, do Subcomitê para a Prevenção da Tortura e do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, produzidos entre 2015 e 2019.

Neste ponto, importante destacar os mais recentes relatórios apresentados pelo Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura em relação às missões nos Estados do Ceará⁶, Pará⁷ e Rio Grande do Norte⁸, que trazem fartas provas acerca de tortura e outros tratamentos desumanos e degradantes.

Note-se que o relatório do MNPCT mais recente, do sistema norte-rio-grandense, baseado em inspeções dos peritos datadas de novembro de 2022, aponta que, passados mais de quatro anos do Massacre de Alcaçuz, a prática de tortura e maus-tratos naquela unidade prisional parece ter-se agravado:

É importante registrar que em todas as celas que inspecionamos havia pessoas machucadas (com lesões). A tangibilidade da prática de violência física é extremamente explícita nesta unidade. Os relatos dos custodiados eram meros

⁵ <https://documents-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/014/13/PDF/G1601413.pdf?OpenElement>

⁶ <https://mnpctbrasil.files.wordpress.com/2019/09/relatoriomissoceara2019.pdf>

⁷ https://mnpctbrasil.files.wordpress.com/2019/11/relatorio_mnpct_para_2019.pdf

⁸ <https://mnpctbrasil.files.wordpress.com/2023/03/relatorio-rio-grande-do-norte.pdf>



*acessórios frente à materialidade das lesões observadas pela equipe do Mecanismo Nacional.*⁹ (grifo no original)

Como apontado acima, o próprio Supremo Tribunal Federal já reconheceu a existência de um “estado de coisas inconstitucional” no sistema carcerário nacional, nos autos da ADPF 347. Inúmeras autoridades públicas também reconhecem a violência sistemática nos presídios, um ex-Ministro da Justiça chegou a declarar preferir “morrer a ficar preso no país”.

Segundo dados do Departamento Penitenciário Nacional, a taxa de mortes intencionais é mais de seis vezes maior no sistema prisional do que no restante do país.

O nível epidêmico da tortura e outras formas de violência no sistema penitenciário, porém, contrasta com o número baixíssimo de casos de responsabilização dos seus perpetradores.

Conclusão idêntica foi apontada em estudo realizado pela Pastoral Carcerária, que apontou deficiências básicas nos procedimentos apuratórios do Ministério Público, Defensoria Pública e Judiciário.¹⁰

Nos 105 casos denunciados e analisados pela Pastoral, em 69% as vítimas sequer foram ouvidas, em 75% testemunhas potenciais deixaram de ser ouvidas, e em 100% os exames de corpo de delito estavam fora dos *standards* nacionais e internacionais, resultando que nenhuma ação penal foi proposta.¹¹

⁹ Idem, p. 81.

¹⁰ Disponível em <http://carceraria.org.br/wp-content/uploads/2017/03/Relatorio-Tortura-2016.pdf>

¹¹ Disponível em <http://carceraria.org.br/wp-content/uploads/2017/03/Relatorio-Tortura-2016.pdf>



Além disso, mesmo quando abundam provas de lesões graves, registradas em fotos, vídeos e laudos periciais, muitas vezes a ação penal torna-se inviável diante da impossibilidade de identificação do autor ou da individualização precisa de condutas, por deficiência da instrução probatória ou pelo fato dos autores ocultarem sua identidade, como ocorre nas operações de grupos especiais de intervenção formados por agentes penitenciários, que atuam com balaclavas e sem identificação no uniforme.

Outrossim, conforme apontou a pesquisadora Maria Gorete Marques de Jesus¹², a falta de clareza e coesão da Lei 9.455/97 em relação às normas internacionais aplicáveis faz com que, nos mais das vezes, a configuração ou não desse crime dependa de análise meramente subjetiva de quem o julga.

Destaca-se que o artigo 1º, parágrafo único, do Decreto nº 9.246/2017, reiterando previsão que já constava do art. 1º, XIX, do Decreto nº 8.615/2015, já instituiu hipótese de concessão de indulto às vítimas de tortura, nos seguintes termos: *“Parágrafo único. O indulto natalino será concedido às pessoas condenadas a pena privativa de liberdade que, no curso do cumprimento da sua pena, tenham sido vítimas de tortura, nos termos da Lei nº 9.455, de 7 de abril de 1997, reconhecida por decisão colegiada de segundo grau de jurisdição.”*

Contudo, em que pese a relevância da previsão, sugerem-se os seguintes reparos e inclusões:

- i. Seja desnecessária a condenação de qualquer pessoa em relação ao crime de tortura, bastando a comprovação de tortura por parte da pessoa presa vítima de tal ação;

¹² Disponível em file:///C:/Users/pleft/Downloads/MARIA_GORETE_MARQUES_DE_JESUS.pdf



ii. Sejam abarcadas na hipótese de concessão de indulto a vítimas de tortura os/as adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de internação e pessoas em cumprimento de medida de segurança de internação.

Em relação às medidas de segurança, a possibilidade de concessão de indulto não enfrenta qualquer controvérsia jurídica, dado seu caráter nitidamente sancionatório. O indulto da Medida de Segurança foi previsto já no Decreto nº 8.380/2014, sendo reiterado em decretos posteriores.

Ainda que, recentemente, o Conselho Nacional de Justiça tenha editado a Resolução n. 487/2023, que redireciona o cumprimento das medidas de segurança ao Sistema Único de Saúde e à Rede de Atenção Psicossocial, a própria resolução estabelece o prazo de um ano para o fechamento dos HCTPs (Manicômios Judiciários). Assim, a ampliação das hipóteses de indulto de Medidas de Segurança contribui com a Política Antimanicomial do Poder Judiciário, já reconhecida e estabelecida pelo CNJ.

Por fim, no que toca aos adolescentes em medida socioeducativa de internação, ainda que se possa argumentar que, formalmente, não teriam caráter penal, deve-se atentar para o princípio da primazia da realidade. Não há qualquer restrição à extensão do indulto às medidas socioeducativas, mormente em casos extremos, como o indulto decorrente de tortura e o indulto humanitário.

A interpretação acertada sobre o artigo 84, inciso XII, da CF, é a que abrange a possibilidade de que o Presidente da República, se assim entender devido, indulte ou comute medidas socioeducativas, já atue diretamente na mitigação do direito fundamental à liberdade de adolescentes, inclusive com medidas privativas de liberdade em instituições totais.



A Corte Interamericana de Direitos Humanos, ao impor ao Brasil medidas provisórias relacionadas ao seu sistema prisional, incluiu dentre as unidades afetadas uma unidade de internação de adolescentes no Espírito Santo, onde detectou a prática disseminada de tortura, a demonstrar que, do ponto de vista do Sistema Interamericano, o encarceramento de adolescentes não pode ser tomado como algo diferente do que efetivamente é: a privação da liberdade como sanção por um fato penalmente típico.

A título de exemplo da recorrência da tortura em unidades de internação de adolescentes, em 2022, o Estado de São Paulo foi condenado pela Justiça à indenização pela constatação de prática reiterada de tortura na Unidade Guaianazes I, na capital paulista.¹³

Sugere-se, para tanto, a seguinte redação:

“Art. 1º Concede-se o indulto coletivo às pessoas, nacionais e migrantes:

(...)

IX - condenadas a pena privativa de liberdade que, até XXXX, tenham sido vítimas de tortura, nos termos da Lei nº 9.455, de 7 de abril de 1997, praticada por agente público ou investido em função pública no curso do cumprimento da sua privação de liberdade, desde que comprovada a materialidade delitiva, independentemente de condenação penal do agente;

(...)

§ 4º O indulto previsto nos incisos VI e IX deste artigo é aplicável também às pessoas em cumprimento de medida de segurança e adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa.”

¹³ <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2022/07/22/estado-de-sp-e-fundacao-casa-sao-condenados-a-pagar-indenizacao-de-r-3-milhoes-por-tortura-e-maus-tratos-contradolescentes.ghtml>



3. INCLUSÃO DE DISPOSITIVOS ESPECÍFICOS RELATIVOS A MULHERES CONDENADAS

É certo que o Decreto de Indulto das Mulheres (Decreto nº 9370/2018) significou importantíssimo passo para a promoção de um efetivo desencarceramento da população feminina. Contudo, os Decretos de indulto dos anos de 2019, 2020, 2021 e 2022 não trouxeram nenhuma previsão específica com relação ao tema.

A primeira sugestão, neste tema, é que os termos do Decreto das Mulheres de 2018 sejam, em linhas gerais, *retomados* no Decreto de 2023, que poderá contar com dispositivos especiais relativos à maternidade. Assim, sem prejuízo de um novo Decreto quando do Dia Internacional da Mulher ou do Dia das Mães de anos futuros, estabelecer-se-ia *também* no Decreto de indulto anual a sinalização de que questões de gênero são contempladas.

No indulto natalino de 2017, fixaram-se condições especiais em relação à maternidade, no entanto, em termos diversos e menos abrangentes que no indulto das mulheres dos anos anteriores. Assim, além do retrocesso em relação a normativas anteriores, a incongruência traz dificuldades de aplicação e de se fixar um padrão de atuação.

No entanto, há também sugestões de modificação tendo como texto-base o Decreto das Mulheres – que, repise-se, por nossa sugestão, deveria ter seu conteúdo incorporado ao Decreto anual, com as modificações a seguir apontadas:

- (i) Sugere-se a redução, pela metade, dos lapsos previstos para a concessão do indulto para mulheres gestantes ou que tenham filho/a de até 18 (dezoito) anos ou com doença crônica grave ou com deficiência;
- (ii) Com vistas à proteção integral da criança e do adolescente, tratados pela



Constituição Federal como prioridade absoluta, sugere-se que seja concedido indulto a condenadas com filho/a de até 18 (dezoito) anos ou que tenha qualquer forma de deficiência, uma vez atingidos os lapsos temporais previstos, nos mesmos moldes do que previa o artigo 1º, VI, do Decreto 8615/2015;

(iii) Há, no Decreto nº 9.370 de 2018, menção à expressão “que comprovadamente necessite de seus cuidados”. Na prática, tal expressão solapa a razão de ser do Decreto, vez que a comprovação se faz sobejamente difícil e subjetiva, mormente por tratar-se de mulheres encarceradas. Assim, a primeira sugestão é no sentido da **supressão de tais expressões e outras equivalentes**;

4. PESSOAS IDOSAS E COM DEFICIÊNCIA

Considera-se essencial o desenvolvimento de políticas criminais que sejam capazes de reconhecer os impactos desproporcionais do cárcere na vida de pessoas encarceradas com deficiência e/ou idosas.

O Decreto de Indulto de 2022 estabelece que apenas pessoas maiores de 70 anos gozarão de requisitos diferenciados para concessão de indulto, ignorando o marco estabelecido pelo Estatuto do Idoso (Lei n.º 10.741/03), que prevê proteção especial para pessoas com idade **superior ou igual a 60 anos**.

Em bairros mais pobres, de onde são selecionadas as pessoas que compõem a grande maioria da população carcerária, a expectativa de vida sequer chega a 70 anos, a demonstrar o que o processo de envelhecimento é atravessado por marcadores sociais. Na cidade de São Paulo, a expectativa de vida é de 68,7 anos. Contudo, o Mapa da Desigualdade de 2019 apontou que, no bairro Cidade



Tiradentes, a expectativa de vida é de 57,3 anos¹⁴. Assim, a manutenção de critério etário que supera em mais de uma década a expectativa de vida da população selecionada pelas agências penais é equivocada e afronta a busca pelo mínimo de igualdade.

Em uma linha mais coerente com o ordenamento jurídico, o Decreto de Indulto das Mulheres de 2018 trouxe a idade de 60 anos como marco diferenciado para aquisição do direito ao indulto. No entanto, é necessário avançar mais.

Em pesquisa desenvolvida pelo Instituto Terra, Trabalho e Cidadania - ITTC, “MulhereSemPrisão” restou constatado que as mulheres presas desenvolvem um processo de envelhecimento precoce que é intensificado pela experiência do cárcere:

Em verdade, percebemos que as longas trajetórias de violência e a falta de acesso a serviços públicos básicos desencadeiam para essas mulheres um aprofundamento do processo de envelhecimento, e até mesmo um envelhecimento precoce — processo que vai na contramão da expectativa de vida das mulheres na sociedade, que é cada vez mais alto. Essas mulheres selecionadas pelo sistema penal estão, ainda, muito longe da expectativa da “melhor idade”, uma vez que, mesmo após todos os anos vividos, continuam tendo suas rotinas determinadas pela necessidade de dar conta de demandas materiais urgentes.¹⁵

Entende-se que as vulnerabilidades vivenciadas pela população impactam diretamente na sua vida cotidiana e conseqüentemente no processo de envelhecimento. Se voltarmos nosso olhar para o cárcere, este por si só já aglutina e potencializa as vulnerabilidades pré-existentes, desencadeando uma situação de exclusão quase irreparável, principalmente a partir de certa etapa da vida.

¹⁴ <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2019/11/05/mapa-da-desigualdade-morador-de-cidade-tiradentes-vive-em-media-23-anos-a-menos-que-o-de-moema-em-sp.ghtml>

¹⁵ Disponível em <http://itcc.org.br/wp-content/uploads/2017/03/relatorio_final_online.pdf>



WACHELESKI¹⁶, apoiada nas considerações de GHIGGI¹⁷, nos provoca ao lembrar que o envelhecer dentro do cárcere tem impacto fundamental na vida do sujeito. Assim, “(...) *o idoso preso pode ter mais características fragilizantes do envelhecimento do que alguém em liberdade que tenha sua mesma idade cronológica*”.

Cabe ressaltar que o envelhecimento é mais que um processo biológico, ele é um processo biopsicossocial, assim, o contexto sócio-histórico em que a pessoa vive, o ambiente, as relações interpessoais, a profissão e as condições de saúde impactarão diretamente na velhice, portanto não existe um modelo único de velhice, os pesquisadores da gerontologia usam o termo “velhices”. No cárcere destaca-se a dificuldade de relacionamento intergeracional, a discriminação e perda da sua identidade, a senescência¹⁸ e a senilidade¹⁹, o lidar com as expectativas ou não de vida, o rompimento de vínculos familiares e comunitários, o sedentarismo, aceitação das regras do cárcere etc.

Assim, o indulto se coloca como um importante instrumento para promover o desencarceramento de pessoas idosas, possibilitando promover medidas alternativas com relação à privação de liberdade, também estimuladas pela Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos dos Idosos (art. 13).

¹⁶ WACHELESKI, N. R. As configurações da situação de encarceramento de idosos em Porto Alegre/RS. 2015. 180f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social)-Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre: 2015. Disponível em: < <http://repositorio.pucrs.br/dspace/handle/10923/7197>>

¹⁷ GHIGGI, M. P. O IDOSO ENCARCERADO: CONSIDERAÇÕES CRIMINOLÓGICAS. 2012. 16f (parcial). Dissertação (Mestrado em Ciências Criminais) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre: 2012. Disponível em: < <http://meriva.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/1837/1/000445011-Texto%2BParcial-0.pdf>>

¹⁸ “A senescência abrange todas as alterações produzidas no organismo de um ser vivo – seja do reino animal ou vegetal – e que são diretamente relacionadas a sua evolução no tempo, sem nenhum mecanismo de doença reconhecido”. Disponível em: < <http://www.sbgg-sp.com.br/pub/senescencia-e-senilidade-qual-a-diferenca/>>

¹⁹ “(...) senilidade é um complemento da senescência no fenômeno do envelhecimento. O geriatra define como “condições que acometem o indivíduo no decorrer da vida baseadas em mecanismos fisiopatológicos”. Disponível em: < <http://www.sbgg-sp.com.br/pub/senescencia-e-senilidade-qual-a-diferenca/>>



Em relação às pessoas com deficiência aprisionadas, existe uma completa invisibilização de suas condições no sistema prisional. As estruturas e equipamentos nos estabelecimentos prisionais impõem barreiras permanentes às pessoas com deficiência e representam uma **grave violação de seu direito à acessibilidade**.

Em um contexto de superlotação dos estabelecimentos prisionais brasileiros, as condições de pessoas idosas e/ou com deficiência é ainda mais agravada, implicando o desenvolvimento de doenças graves, dificuldades de acesso a trabalho e estudo, assim como diversas barreiras a locomoção.

Nesse cenário, é preciso reconhecer a incompatibilidade do cárcere com políticas de promoção da autonomia e acessibilidade dessas pessoas, como prescrevem a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência — Lei n.º 13.146/15) e a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.

Apesar das violências do aprisionamento para as pessoas com deficiência, os Decretos de Indulto de 2019 a 2022 não apresentam dispositivos que possam contemplar todas as pessoas, na medida de suas necessidades e vulnerabilidades específicas.

Nesse cenário, o decreto de indulto especial e comutação de penas das Mulheres de 2018, apesar de outras restrições, representou um avanço na garantia de direitos das mulheres idosas e com deficiência ao prever a possibilidade de concessão do indulto para elas. Entende-se que essas disposições devem ser ampliadas no decreto de indulto natalino de 2023, para contemplar mulheres e homens idosos/as e/ou com deficiência.



Recomenda-se, diante da intensificação de vulnerabilidades que o cárcere representa para as pessoas com deficiência, e/ou idosas, que sejam diminuídos os lapsos previstos para a concessão do indulto pela metade no caso de pessoas com 60 anos ou mais (idosos) ou com deficiência.

5. PAIS E RESPONSÁVEIS POR CRIANÇAS

O artigo 318, incisos III e VI, do CPP prevê a possibilidade de substituição da prisão preventiva por prisão domiciliar às pessoas imprescindíveis aos cuidados de criança menor de 6 (seis) anos ou com deficiência. Ainda, em relação aos pais, admite-se a prisão domiciliar caso sejam os únicos responsáveis pelos cuidados de filhos/as de até 12 (doze) anos de idade incompletos. Em relação às mães, a prisão domiciliar independe da exclusividade dos cuidados, bastando a existência de filho/a menos de 12 (doze) anos.

A lei, portanto, reconhece a importância da manutenção de crianças junto a seus responsáveis, garantindo-se a observância ao melhor interesse da criança e evitando-se a sua institucionalização em serviços de acolhimento.

Em outubro de 2020, o Supremo Tribunal Federal concedeu *habeas corpus* coletivo a todos os presos que tenham sob sua única responsabilidade pessoas com deficiência e crianças, determinado a substituição da prisão preventiva por prisão domiciliar:

Habeas corpus coletivo. Admissibilidade. Lesão a direitos individuais homogêneos. Caracterização do habeas corpus como cláusula pétrea e garantia fundamental. Máxima efetividade do writ. Acesso à justiça. 2. Direito Penal. Processo Penal. Pedido de concessão de prisão domiciliar a pais e responsáveis por crianças menores ou pessoas com deficiência. 3. Doutrina da proteção integral conferida pela Constituição de 1988 a crianças, adolescentes e pessoas com deficiência. Normas internacionais de



proteção a pessoas com deficiência, incorporadas ao ordenamento jurídico brasileiro com status de emenda constitucional. Consideração dos perniciosos efeitos que decorrem da separação das crianças e pessoas com deficiência dos seus responsáveis. 4. Previsão legislativa no art. 318, III e VI, do CPP. 5. Situação agravada pela urgência em saúde pública decorrente da propagação da Covid-19 no Brasil. Resolução 62/2020 do CNJ. 6. Parecer da PGR pelo conhecimento da ação e concessão da ordem. 7. Extensão dos efeitos do acórdão proferido nos autos do HC 143.641, com o estabelecimento das condicionantes trazidas neste precedente, nos arts. 318, III e VI, do CPP e na Resolução 62/2020 do CNJ. Possibilidade de substituição de prisão preventiva pela domiciliar aos pais (homens), desde que seja o único responsável pelos cuidados do menor de 12 (doze) anos ou de pessoa com deficiência, desde que não tenha cometido crime com grave violência ou ameaça ou, ainda, contra a sua prole. Substituição de prisão preventiva por domiciliar para outros responsáveis que sejam imprescindíveis aos cuidados do menor de 6 (seis) anos de idade ou da pessoa com deficiência. 8. Concessão do habeas corpus coletivo. (STF, HC 165.704/DF, 2ª Turma, Relator: Gilmar Mendes, Data do julgamento: 20/10/2020, Publicação: 24/02/2021)

Assim, sugere-se a diminuição dos lapsos do indulto pela metade quando se tratar de pessoa imprescindível aos cuidados especiais de criança menor de 6 (seis) anos de idade ou pessoa com deficiência. Conforme já abordado, sugere-se a manutenção dos critérios diferenciados para mulheres com filhos/as de até 12 anos ou com deficiência ou doença crônica grave. Em relação aos homens, em harmonia com o texto legal, sugere-se a redução dos lapsos caso seja o único responsável pelos cuidados do/a filho/a de até 12 (doze) anos de idade incompletos ou com doença crônica grave ou deficiência.

6. PESSOAS TRANSGÊNERO

A sexualidade humana é formada por basicamente três aspectos: sexo biológico, orientação sexual e identidade de gênero. O sexo biológico é o conjunto de informações dos cromossomos, órgãos genitais, capacidades reprodutivas e características fisiológicas secundárias que distinguem “machos” e “fêmeas”, ou



ainda, algum tipo de combinação diferente desses fatores, podendo inclusive apresentar características de ambos os sexos – pessoas intersexo.

Alinhada aos Princípios de Yogyakarta²⁰, entendemos orientação sexual como sendo a capacidade de cada pessoa de experimentar uma profunda atração emocional, afetiva ou sexual por indivíduos de gênero diferente, do mesmo gênero ou de mais de um gênero, assim como de ter relações íntimas e sexuais com essas pessoas. A orientação sexual heterossexual informa que a pessoa se sente atraída afetiva e/ou sexualmente por pessoas do gênero oposto; a homossexual, quando se sente atraída afetiva e/ou sexualmente por pessoas do mesmo gênero (lésbicas e gays); e bissexual, quando a atração se dá por ambos os gêneros.

Ainda no mesmo diapasão dos Princípios, identidade de gênero é a percepção íntima que uma pessoa tem de si como sendo do gênero masculino, feminino ou da combinação dos dois, independentemente do sexo biológico ou da orientação sexual, e traduz o entendimento que a pessoa tem sobre si mesma e como deseja ser reconhecida. As pessoas que se identificam com as expectativas sociais e culturalmente construídas em relação ao gênero que lhes foi atribuído ao nascimento, chamamos de cisgêneras; às que não se identificam com essas normas, damos o nome de transgêneras.

No âmbito específico de direitos e garantias a pessoas autodeclaradas LGBTI, há que se ter especial atenção ao disposto pelos Princípios sobre a aplicação da legislação internacional de direitos humanos em relação à orientação sexual e identidade de gênero, mais conhecidos como “Princípios de Yogyakarta”.

²⁰ Princípios sobre a aplicação da legislação internacional de direitos humanos em relação à orientação sexual e identidade de gênero. Disponível em http://www.clam.org.br/uploads/conteudo/principios_de_yogyakarta.pdf



Promulgados em 2006 por um painel de especialistas de vinte e cinco países, na cidade de Yogyakarta, na Indonésia, os referidos Princípios não constituem uma declaração de aspirações ou carta de reivindicação de direitos. O documento compila e reinterpreta definições consagradas em tratados, convenções, resoluções e outros textos internacionais sobre os direitos humanos, no sentido de aplicá-los a situações de discriminação, estigma e violência experimentadas por pessoas e grupos em razão de sua orientação sexual e identidade de gênero.

Ainda, o documento é norteado pelos conceitos de “autodeterminação” e “auto definição”, assim significados no texto:

PRINCÍPIO 3

DIREITO AO RECONHECIMENTO PERANTE A LEI

*Toda pessoa tem o direito de ser reconhecida, em qualquer lugar, como pessoa perante a lei. As pessoas de orientações sexuais e identidades de gênero diversas devem gozar de capacidade jurídica em todos os aspectos da vida. A orientação sexual e identidade de gênero **autodefinidas** por cada pessoa constituem **parte essencial de sua personalidade** e um dos aspectos mais básicos de sua **autodeterminação, dignidade e liberdade**. Nenhuma pessoa deverá ser forçada a se submeter a procedimentos médicos, inclusive cirurgia de mudança de sexo, esterilização ou terapia hormonal, como requisito para o reconhecimento legal de sua identidade de gênero.*

Nenhum status, como casamento ou status parental, pode ser invocado para evitar o reconhecimento legal da identidade de gênero de uma pessoa. Nenhuma pessoa deve ser submetida a pressões para esconder, reprimir ou negar sua orientação sexual ou identidade de gênero (grifos nossos).

Ademais, os Princípios de Yogyakarta apresentam proposições específicas sobre privação de liberdade, acesso à justiça e tratamento durante o período de aprisionamento da população LGBTI. Cabe especial ressalva aos Princípios 8 e 9, que trazem, cada um, recomendações aos Estados signatários quanto ao trato de pessoas LGBTI pelo sistema de justiça criminal.



PRINCÍPIO 8

DIREITO A JULGAMENTO JUSTO

Toda pessoa tem direito a ter uma audiência pública e justa perante um tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido por lei, para determinar seus direitos e obrigações num processo legal e em qualquer acusação criminal contra ela, sem preconceito ou discriminação por motivo de orientação sexual ou identidade de gênero.

Os Estados deverão:

c) ASSEGURAR, NA MEDIDA DO POSSÍVEL, QUE TODOS OS DETENTOS E DETENTAS PARTICIPEM DE DECISÕES RELACIONADAS AO LOCAL DE DETENÇÃO ADEQUADO À SUA ORIENTAÇÃO SEXUAL E IDENTIDADE DE GÊNERO; (grifos nossos)

Diante do arcabouço normativo e principiológico apresentado, consolidou-se o entendimento de que é direito de pessoas trans (travestis e transexuais) a alocação em unidades prisionais que atendam a sua identidade de gênero.

Neste sentido, o CNJ editou a Resolução n° 348/2020, que estabelece os procedimentos e diretrizes relacionados ao tratamento da população lésbica, gay, bissexual, transexual, travesti e intersexo (LGBTI) que esteja custodiada, acusada, condenada, privada de liberdade, em cumprimento de alternativas penais ou monitorada eletronicamente.

A norma garante o direito à vida, à integridade física e mental da população LGBTI, assim como à integridade sexual, segurança do corpo, liberdade de expressão da identidade de gênero e orientação sexual, além do reconhecimento do **direito à autodeterminação de gênero e sexualidade.**

A Resolução prevê que pessoas que se autodeclararem pertencentes à população LGBTI privada de liberdade, poderão cumprir a pena em locais adequados ao gênero e orientação sexual autodeclarados nos seguintes termos:



Art. 7º *Em caso de prisão da pessoa autodeclarada parte da população LGBTI, o local de privação de liberdade será definido pelo magistrado em decisão fundamentada.*

§ 1º *A decisão que determinar o local de privação de liberdade será proferida após questionamento da preferência da pessoa presa, nos termos do art. 8º, o qual poderá se dar **em qualquer momento do processo penal ou execução da pena**, assegurada, ainda, a possibilidade de alteração do local, em atenção aos objetivos previstos no art. 2o desta Resolução. 1o -A.*

Art. 8º. *De modo a possibilitar a aplicação do artigo 7º, o magistrado deverá:*

(...)

*II – indagar à pessoa autodeclarada parte da **população transexual acerca da preferência pela custódia em unidade feminina, masculina ou específica**, se houver, e, na unidade escolhida, preferência pela detenção no convívio geral ou em alas ou celas específicas, onde houver; e*

O direito de opção pelo estabelecimento prisional mais adequado quanto à identidade de gênero foi objeto de recente decisão pelo C. STF na ADPF 527, com a reafirmação do direito de escolha tanto para travestis como para transexuais, com a previsão de que indiquem sua opção de cumprir pena em estabelecimento prisional feminino ou masculino, ou de se manter em ala especial em estabelecimento prisional nos seguintes termos:

*Ementa: DIREITO DAS PESSOAS LGBTI. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. TRANSEXUAIS E TRAVESTIS. **DIREITO DE OPÇÃO PELO CUMPRIMENTO DE PENA EM UNIDADES PRISIONAIS FEMININAS OU MASCULINAS**, NO ÚLTIMO CASO, EM ALAS ESPECÍFICAS, QUE LHES GARANTA A SEGURANÇA.*

*1. Direito das transexuais femininas e travestis ao cumprimento de pena em condições compatíveis com a sua identidade de gênero. Incidência do **direito à dignidade humana, à autonomia, à liberdade, à igualdade, à saúde, vedação à tortura e ao tratamento degradante e desumano (CF/1988, art. 1º, III; e art. 5º, caput, III)**. Normas internacionais e Princípios de Yogyakarta. Precedentes: ADI 4275, red. p/acórdão Min. Edson Fachin; RE 670.422, rel. Min. Dias Toffoli.*

2. Amadurecimento da matéria alcançado por meio de diálogo institucional estabelecido entre Poder Executivo, Poder Judiciário e entidades representativas da sociedade civil. Relatório do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos e Nota Técnica do Ministério da Justiça e da Segurança Pública sinalizando uma notável evolução do entendimento do Poder Executivo quanto ao tratamento a ser



conferido a transexuais e travestis identificados com o gênero feminino, no âmbito do sistema carcerário.

*3. Ambos os documentos recomendam a transferência, mediante **consulta individual** da pessoa trans ou da travesti, para estabelecimento prisional feminino ou masculino, no último caso, para ala separada, que lhes garanta a segurança. Necessidade de acomodar: (i) questões de identidade de gênero com (ii) relações de afeto e/ou **estratégias de sobrevivência eventualmente estabelecidas, que minimizam o sofrimento de um grupo profundamente vulnerável e estigmatizado.***

4. Cautelar ajustada quanto às transexuais e estendida às travestis.

Assim, sugere-se a diminuição dos lapsos do indulto pela metade quando se tratar de pessoa transgênero que estejam cumprindo pena em unidade prisional inadequada à sua identidade de gênero e em desconformidade com o artigo 7º da Resolução nº 348/2020, independentemente de apuração administrativa ou judicial da responsabilidade pelo descumprimento da resolução.

7. PESSOAS INDÍGENAS

Cabe ressaltar, igualmente, a importância de se contemplar neste Decreto a realidade das pessoas indígenas que estão em situação de prisão no Brasil, população extremamente invisibilizada no sistema de justiça criminal e que possui direitos específicos, especialmente o de acesso às alternativas ao encarceramento, conforme a Convenção 169 da OIT - Organização Internacional do Trabalho, assim como pela Constituição Federal e Estatuto do Índio.

Recomenda-se fortemente a inclusão dessa população prisional específica no próximo Decreto de Indulto, de modo a se respeitar igualmente o critério da autodeclaração conforme o artigo 1º da Convenção 169 da OIT.

O artigo 56, parágrafo único, da Lei 6.001/1973 (Estatuto do Índio) prevê que, em caso de condenação de pessoa indígena a pena privativa de liberdade esta deve ser



cumprida em regime especial de *semiliberdade*, no *local de funcionamento do órgão federal de assistência social aos índios mais próximos da comunidade e do domicílio* da pessoa condenada.

A Resolução nº 287/2019 do CNJ, em reforço, estabelece procedimentos ao tratamento das pessoas indígenas acusadas, réis, condenadas ou privadas de liberdade, e dá diretrizes para assegurar os direitos dessa população no âmbito criminal do Poder Judiciário.

O artigo 10 da Resolução nº 387/2019 impõe ao Poder Judiciário a busca de articulações com as autoridades comunitárias indígenas da Comarca ou Seção Judiciária, com a FUNAI e outras instituições, com vistas à qualificação de fluxos e procedimentos para o cumprimento do disposto no artigo 56 do Estatuto do Índio.

Assim, sugere-se a diminuição dos lapsos do indulto pela metade quando se tratar de pessoa indígena que esteja cumprindo pena em desconformidade com o artigo 56, parágrafo único, da Lei 6.001/1973, independentemente de apuração administrativa ou judicial da responsabilidade pelo descumprimento.

8. ADOLESCENTES PRIVADOS/AS DE LIBERDADE

É imprescindível a inclusão dos e das adolescentes em situação de conflito com a lei na proposta do Decreto de Indulto de 2023, ao menos nas hipóteses mais extremas de tortura ou indulto humanitário.

O Estatuto da Criança e do Adolescente prevê que a medida de internação, que priva o/a adolescente de sua liberdade, só deve ser aplicada como *ultima ratio* observando os princípios norteadores dos artigos 121 e 122 do ECA.



Contudo, no cenário jurídico atual, ao invés de serem utilizadas como exceção, essas medidas são constantemente aplicadas pelo Sistema de Justiça Juvenil, o que colabora para a superlotação das unidades de internação e outras inúmeras violações de direitos.

O Conselho Nacional de Justiça, ao traduzir e publicar as Regras de Pequim (Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça de Menores), no ano de 2016, referiu que:

“[...] ainda que haja lei prevendo a máxima proteção a esses indivíduos “em formação”, inspeções realizadas pelo Conselho Nacional de Justiça, em centros de internação e de cumprimento de medidas socioeducativas, nos últimos anos, constataram uma realidade bastante diversa daquela idealizada pelo legislador. Crianças e adolescentes foram encontrados cumprindo medidas socioeducativas em estabelecimentos superlotados, expostos a estruturas precárias e sujas, sem acesso à educação, profissionalização ou plano de atendimento pedagógico, com segurança efetivada por policiais militares. Pior: notou-se, ainda, que agressões físicas ou psicológicas eram práticas constantes em várias dessas unidades inspecionadas.”²¹

As condições precárias e a ausência de garantia de direitos em algumas unidades de internação, bem como a recorrência da prática de tortura, já renderam ao Estado brasileiro diversas denúncias na Comissão Interamericana de Direitos Humanos (OEA). A Corte Interamericana de Direitos Humanos, nesse passo, responsabilizou o Brasil pela superlotação e pela prática disseminada de tortura em unidade de internação de adolescentes no Espírito Santo.

Some-se a isso o fato das equipes técnicas estarem sobrecarregadas, inviabilizando o acompanhamento socioeducativo individualizado e conseqüentemente a

²¹ <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/09/2166fd6e650e326d77608a013a6081f6.pdf>.

Acesso em 17/08/2018.



efetivação do fim pedagógico que deveria ser predominante em toda a execução da medida socioeducativa privativa de liberdade.

É inegável que, neste contexto, a medida de internação, privativa de liberdade, perde a natureza de “educar” o adolescente, e assume natureza meramente sancionatória, tal como as penas previstas no Código Penal.

A legislação nacional (Lei 12.594/2012, art. 35, inciso I) e internacional (Princípios Orientadores de Riad de 1990²², item 54), preveem que o/a adolescente nunca poderá receber tratamento mais gravoso que o adulto, seja quando da aplicação, seja quando da execução de medidas socioeducativas.

A extensão do indulto a essa população é medida essencial para assegurar garantias aos/às adolescentes e reconhecer que são sujeitos de direito em condição peculiar de desenvolvimento. A aplicação do indulto, ainda, garantiria a implementação do Princípio da prioridade absoluta, reconhecido na nossa Carta Política (art. 227 da Constituição da República), em favor de adolescentes que suportam inúmeras violências em decorrência da privação de liberdade.

Assim, sugere-se que os/as adolescentes submetidos à medida de internação sejam incluídos nas hipóteses de indulto, ao menos em suas hipóteses extremas, ou seja, **o indulto humanitário e indulto a vítimas de tortura.**

²² São os princípios orientadores das Nações Unidas para Prevenção da Delinquência Juvenil, publicados originalmente em 1990



9. MEDIDA DE SEGURANÇA

Considerando que não se pode tratar aquele indivíduo considerado imputável com rigor maior que o destinado ao imputável (cf., a respeito, Súmula n. 527 do STJ), é essencial que se aprimore a redação dos dispositivos que tratam de medida de segurança no Decreto de Indulto de 2023.

Conforme constatado em pesquisas e análises recentes sobre Hospitais de Custódia, o tempo das penas - medida de segurança - concretamente aplicadas tende a superar em muito o mínimo abstratamente previsto, havendo diversas hipóteses em que o tempo de cumprimento supera o máximo da pena cominada.²³

Em fevereiro de 2023, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) editou a Resolução nº 487/2023, que institui a Política Antimanicomial do Poder Judiciário e estabeleceu procedimentos e diretrizes para implementar a Lei n. 10.216/2001 e a Convenção das Nações Unidas dos Direitos das Pessoas com Deficiência no âmbito do processo penal e da execução das medidas de segurança. A Resolução entrou em vigor em 26 de maio de 2023.

A Resolução busca, de acordo com as normas vigentes, estabelecer procedimentos e diretrizes para o tratamento das pessoas com transtorno mental ou qualquer forma de deficiência psicossocial, que sejam investigadas, acusadas, estejam custodiadas (presas ou em cumprimento de medida de internação), em prisão domiciliar ou em cumprimento de alternativas penais, monitoração eletrônica ou outras medidas em meio aberto, visando assegurar os direitos dessa população.

²³ Vide Relatório da Pastoral Carcerária Nacional - "Hospitais Prisão", 2018. Disponível em: http://carceraria.org.br/wp-content/uploads/2018/08/relatrio_hospitais-priso-gt-sade-mental-e-liberdade-pastoral.pdf Acesso realizado em 17/08/2018 e DINIZ, Débora. A Custódia e o Tratamento Psiquiátrico no Brasil: Censo 2011. Brasília, DF: Letras Livres – Editora UnB. 2013



A Lei nº 10.216/2001, conhecida como lei da reforma psiquiátrica, alterou completamente os paradigmas da atenção à saúde mental no Brasil. No entanto, muito embora esteja em vigência há mais de 20 (vinte) anos, seu regramento não tem sido aplicado em favor das pessoas em cumprimento de medida de segurança, o que redundou em flagrante ilegalidade.

O art. 2º da Lei 10.216/2001 deixa claro que ela se aplica a todo e qualquer tratamento em saúde mental, de qualquer natureza, de modo que se aplica também aos/às pacientes submetidos à internação compulsória determinada judicialmente, a título de medida de segurança.

No que se refere à própria medida de internação, a Lei, em seu art. 4º, prevê que a internação, em qualquer das suas modalidades, **apenas será possível quando demonstrada a insuficiência de qualquer recurso extra-hospitalar**. Ainda, estabelece que o tratamento **visará, como finalidade permanente, a reinserção social do paciente em seu meio, sendo vedada a internação de pacientes com transtornos mentais em instituições com características asilares (artigo 3º, § 3º)**, ou seja, aquelas desprovidas dos recursos referentes a serviços médicos, de assistência social, psicológicos, ocupacionais, de lazer, e outros, como são os Hospitais de Custódia e Tratamento Psiquiátrico, que sequer compõem a Rede de Atenção Psicossocial e o organograma do Sistema Único de Saúde.

O artigo 13, § 1º, da Resolução 487/2023 do CNJ, no mesmo sentido, prevê que **cabe ao Poder Judiciário atuar para que nenhuma pessoa com transtorno mental seja submetida ao cumprimento de internação em instituições de características asilares, como os HCTPs**.

A Portaria nº 94/2014 do Ministério da Saúde, por seu turno, instituiu o serviço de avaliação e acompanhamento de medidas terapêuticas aplicáveis à pessoa com



transtorno mental em conflito com a Lei, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). No mesmo sentido da Lei 10.216/2001, a Portaria nº 94/2014 do Ministério da Saúde prevê um redirecionamento da política de saúde referente às pessoas em cumprimento de medida de segurança da Administração Penitenciária para o SUS, com o apoio da assistência social e demais programas e serviços de garantia de acesso à cidadania.

As regras previstas na Resolução nº 487/2023, por fim, buscam dar concretude ao arcabouço normativo, no âmbito penal e processual penal, às convenções internacionais das quais o Brasil se tornou signatário, às disposições da Lei nº 10.216/2001 (que dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas com transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental), à Lei nº 13.146/15 (Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência) e à Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP) no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), instituída por meio da Portaria Interministerial nº 1/2014, dos Ministérios da Saúde e da Justiça, bem como a Portaria nº 94/2014, do Ministério da Saúde.

Destaca-se, ainda, que a Resolução nº 487/2023 do CNJ dá fiel cumprimento à determinação da Corte Interamericana de Direitos Humanos, no Caso Ximenes Lopes vs. Brasil (Ponto Resolutivo 8), que impõe ao Estado brasileiro o dever de desenvolver formações e capacitações para todas as pessoas vinculadas ao atendimento de saúde mental, em especial sobre os princípios que devem reger o trato das pessoas com transtorno mental, conforme os padrões internacionais sobre a matéria.

A Resolução nº 487/2023 é fruto do trabalho conjunto de especialistas no âmbito do direito e da saúde, dentre eles integrantes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Advocacia Geral da União,



Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, pesquisadores, conselhos de direitos, sociedade civil e representantes de organismos internacionais no Brasil, de modo que se trata de construção sólida e bem fundamentada, jurídica e cientificamente.

Por fim, ainda que decretos anteriores tenham considerado o máximo da pena cominada como requisito para o indulto das Medidas de Segurança, tal ponto deve ser revisto. Não faz sentido que as condições para concessão de indulto para aquele cujo fato praticado não apresenta culpabilidade, diante da inimizabilidade, sejam tão mais gravosas que os lapsos e condições fixadas aos imputáveis. No mais, com a edição da Súmula nº 527 do STJ, o alcance do tempo máximo da pena cominada a título de Medida de Segurança leva à extinção da punibilidade pelo cumprimento integral da sanção, de modo que o indulto, para ser efetivo, deve prever período inferior de cumprimento da medida.

Assim, sugere-se a inclusão de dispositivo específico prevendo a concessão de indulto para pessoas submetidas à medida de segurança, na linha de decretos anteriores, com alterações alinhadas com a implementação da Política Antimanicomial, a auxiliar no processo de desinstitucionalização que, apesar da edição da Resolução nº 487/2023, vem encontrando evidentes resistências. Nesse passo, sugere-se a seguinte redação:

“Art. 5º Concede-se indulto às pessoas submetidas a medida de segurança:

I - que, até XXX, independentemente da cessação de periculosidade, tenham suportado privação da liberdade, internação ou tratamento ambulatorial por período igual ou superior ao mínimo da pena cominada em abstrato à infração penal correspondente à conduta praticada;

II - que estejam em cumprimento de medida de segurança em Hospitais de Custódia e Tratamento Psiquiátrico, estabelecimentos, alas ou instituições congêneres, bem como em unidades prisionais e demais estabelecimentos de privação de liberdade e



instituições públicas e privadas que não compõem a Rede de Atenção Psicossocial (RAPS) ou que estejam em desconformidade com a Resolução nº 487/2023 do Conselho Nacional de Justiça.

Parágrafo único. As hipóteses contempladas neste artigo não dispensam os órgãos de execução penal do encaminhamento da pessoa beneficiada à Rede de Atenção Psicossocial (RAPS) e aos órgãos integrantes do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, a fim de se assegurar a orientação, o apoio e o atendimento integral ao egresso e aos seus familiares, possibilitando-se eventual internação apenas nos termos do artigo 6º da Lei 10.216/2001, a critério da equipe multidisciplinar da RAPS e pelo período mínimo necessário à estabilização do quadro.”

Sugere-se, ainda, que as pessoas submetidas a Medida de Segurança de internação sejam abrangidas pelas hipóteses de indulto humanitário e indulto para vítimas de tortura, nos termos do § 4º, do artigo 1º da minuta em anexo.

10. MULTA PENAL

A aprovação do pacote anticrime (lei 13.964/19) alterou a competência para a execução da pena de multa, que passou a ser do juiz da execução penal (art. 51, do Código Penal). Desde então, a pendência da pena de multa se consolidou como impeditivo para a extinção da punibilidade, modificando a lógica jurídica que vigorava até então.

Com a extinção da pena de multa, através da concessão de indulto pelo Presidente da República, busca-se diminuir a estigmatização das pessoas presas e egressas do sistema prisional, permitindo sua recolocação no mercado de trabalho, na vida civil e nos programas sociais.

A medida é importante, pois já no ano de 2020 quase 1,5 milhão de pessoas não votaram em virtude de uma condenação criminal. Sem a extinção da punibilidade,



que atualmente depende da extinção da pena da multa, é inviável a regularização tanto do título de eleitor quanto do CPF, dada a redação do art. 15, III, da Constituição Federal. Para se notar a velocidade do processo de exclusão das pessoas pobres do processo eleitoral, registra-se que no ano de 2010, o número de presos não votantes era de 555.821.

A pendência da multa ainda dificulta ou impede o acesso aos programas assistenciais, como Bolsa-Família, Minha Casa, Minha Vida, Tarifa Social de Energia Elétrica e Benefício de Prestação Continuada. Até mesmo o recebimento do auxílio-emergencial foi prejudicado, pois se exige um CPF válido.

O mesmo problema se verifica no que tange ao retorno ou inclusão no mercado de trabalho. Além do estigma inerente ao sistema prisional, a pena de multa impede a obtenção da certidão de cumprimento da pena, que é habitualmente exigida em processos seletivos.

Como se não bastasse, os processos de execução da pena de multa têm reiteradamente usurpado os poucos bens e valores com que essas pessoas contam para sobreviver. São bastante comuns as penhoras de salário, de motocicletas utilizadas para o trabalho como entregador de aplicativos e até mesmo de parcelas recebidas a título de auxílio-emergencial.

Em outras palavras, a pena de multa veda o acesso a auxílios destinados exatamente a quem está em situação de vulnerabilidade econômica, o que se observa na quase totalidade das pessoas criminalizadas ou egressas do sistema prisional. Cumpre destacar que a esmagadora maioria dessas pessoas é composta por homens jovens, negros e com baixo nível de escolarização.



Como se vê a situação é paradoxal, mas não acontece por acaso. A pena de multa deixou de ser objeto do decreto de indulto apenas a partir do ano de 2016, quando a Presidenta Dilma Rousseff foi sucedida pelo Presidente Michel Temer.

De acordo com dados do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em outubro de 2022, estavam em tramitação 185.371 processos de execução de penas de multa de pessoas presas, egressas e/ou em cumprimento de penas alternativas. Para o final de 2023 já se projeta a tramitação de cerca de 300 mil processos desse tipo.

Especificamente na 1ª Vara das Execuções Criminais Central da Comarca de São Paulo, que concentra os processos de execução de multa que tramitam na capital, aproximadamente 70% dos processos buscam a cobrança de valores inferiores a mil reais, o que mostra a irracionalidade da movimentação do aparato estatal também em termos econômicos e financeiros. Estima-se que em menos de 1% dos processos a multa é efetivamente adimplida.

Neste contexto, é essencial que a comprovação da pobreza não seja incluída como requisito para o indulto. Além de não ser juridicamente adequado exigir a prova de um fato negativo, tal requisito já consta no Tema 931 do STJ²⁴ e tem sido utilizado largamente como pretexto para negar a extinção da punibilidade, mesmo no caso de pessoas desempregadas ou inscritas em programas de renda básica, por exemplo.

Diante do exposto, mostra-se imperativa a concessão de indulto da pena de multa, a fim de possibilitar a retomada dos direitos de cidadania das pessoas que terminam o cumprimento de suas penas privativas de liberdade ou penas alternativas. Para tanto, sugere-se a redação abaixo:

²⁴ Tema 931/STJ: Na hipótese de condenação concomitante a pena privativa de liberdade e multa, o inadimplemento da sanção pecuniária, pelo condenado que comprovar impossibilidade de fazê-lo, não obsta o reconhecimento da extinção da punibilidade.



“Art. 1º Concede-se o indulto coletivo às pessoas, nacionais e migrantes:

(...)

V- condenadas a pena de multa, ainda que não quitada, independentemente da fase executória ou do juízo em que se encontre, aplicada isolada ou cumulativamente com pena privativa de liberdade, desde que não supere o valor mínimo para inscrição de débitos na Dívida Ativa da União, estabelecido em ato do Ministro de Estado da Fazenda, ou que não tenha capacidade econômica de quitá-la, ainda que supere tal valor;

11. DO ROL DE CRIMES IMPEDITIVOS

A sugestão de minuta ora apresentada traz um extenso rol de crimes para os quais não se aplicam o indulto e a comutação previstos no Decreto.

Trata-se de forma de deixar claro eu o instituto do indulto, em nenhuma hipótese, pretende entrar em choque com atividades de combate à corrupção, bem como não pretende obstar a persecução e responsabilização criminal de condutas racistas ou homotransfóbicas, para além da vedação de incidência aos crimes hediondos previstos por lei, como o feminicídio. Veda-se, ainda, o indulto ao crime de terrorismo, de genocídio, de redução à condição análoga de escravo. Também foram excluídas das sugestões as hipóteses mais comuns do que Sutherland denominou de “criminalidade do colarinho branco”, como os crimes tributários, contra o sistema financeiro nacional e crimes contra o consumidor, além de crimes praticados por funcionário público contra a Administração.

Ainda, optou-se por sugerir a vedação do indulto ou comutação a pessoas que tenham firmado acordo de delação premiada, tendo-se em vista que, nesses casos,



haveria potencial interferência no trâmite da delação, bem como nas condições estabelecidas de forma negociada pelas partes.

Em relação à criminalidade econômica ou a criminalidade do “colarinho branco”, verifica-se que, ao revés do que ocorre com a criminalidade de massa, o sistema penal parece não atingi-la, eis que praticada por setores da população invulneráveis aos marcadores sociais que conformam o estereótipo delinquencial. Assim, independentemente da eficiência da resposta penal a tais condutas, verifica-se que, embora graves e estruturais, não geram impacto significativo nos índices de aprisionamento.

De outra banda, o tratamento deste tipo de criminalidade com maior rigor pelo Decreto também tem o condão de comunicar à sociedade a real função político-criminal do indulto, evitando-se eventuais especulações sobre desvios de finalidade, que comumente aparecem nos discursos dos detratores deste instituto constitucionalmente consagrado. Não se presta o Decreto de indulto, portanto, a favorecer uma ou outra pessoa ou corporação, mas sim, trata-se de instrumento constitucional indispensável ao desenvolvimento de uma política criminal e penitenciária minimamente racional, bem como evitar novas responsabilizações do Brasil pelo sistema internacional de proteção de Direitos Humanos.

12. CONCLUSÃO

Diante de todo exposto, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo, por meio do seu *Núcleo Especializado de Situação Carcerária*, o Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM), Instituto Terra, Trabalho e Cidadania (ITTC), Associação de Familiares e Amigos de Presos e Egressos (AFAPE), Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (CNPCT), Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à



Tortura (MNPCT), Conectas Direitos Humanos, Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD), Fórum Justiça, Coletivo Por Nós, Rede Feminista Antiproibicionista SP (RENFA), Conselho Indigenista Missionário (CIMI), Instituto das Irmãs da Santa Cruz (IISC), Pastoral Carcerária Nacional (CNBB), Instituto Pro Bono (IPB), Rede de Proteção e Resistência Contra o Genocídio, Defensoria Pública da União (DPU), Defensoria Pública do Estado da Paraíba (DPE-PB), Comitê Estadual de Prevenção e Combate à Tortura da Paraíba (CEPCT-PB), Defensoria Pública do Estado de Pernambuco (DPE-PE), Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais (DPE-MG), Defensoria Pública do Estado de Mato Grosso Do Sul (DPE-MS), Defensoria Pública do Estado do Rio Grande Do Sul (DPE-RS) e Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina (DPE-SC) requerem sejam contempladas as propostas acima apresentadas na redação do Decreto de Indulto de 2023, corporificadas na sugestão de minuta que segue juntada à presente.

São Paulo, 19 de junho de 2023.

CAMILA GALVÃO TOURINHO

Coordenação do Núcleo Especializado de Situação Carcerária - NESC
da Defensoria Pública do Estado de São Paulo - DPE-SP

MARIANA BORGHERESI DUARTE

Coordenação do Núcleo Especializado de Situação Carcerária - NESC
da Defensoria Pública do Estado de São Paulo - DPE-SP

DIEGO REZENDE POLACHINI

Coordenação do Núcleo Especializado de Situação Carcerária - NESC
da Defensoria Pública do Estado de São Paulo - DPE-SP



BRUNO SHIMIZU

Membro do Núcleo Especializado de Situação Carcerária - NESC
da Defensoria Pública do Estado de São Paulo - DPE-SP
Membro da diretoria do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais - IBCCRIM

RENATO STANZIOLA VIEIRA

Presidente do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais - IBCCRIM

CATIA KIM

Coordenadora Geral do Instituto Terra, Trabalho e Cidadania - ITTC

MICHAEL MARY NOLAN

Presidenta do Instituto Terra, Trabalho e Cidadania - ITTC
Conselho Indigenista Missionário - CIMI
Instituto das Irmãs da Santa Cruz - IISC

ELENITA SABADIN DE MOURA

Presidenta da Associação de Familiares e Amigos de Presos e Egressos - AFAPE

FABIANA SOLER

Diretora da Associação de Familiares e Amigos de Presos e Egressos - AFAPE

SOFIA FROMER MANZALLI

Vice-presidenta do Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura - CNPCT

CAMILA ANTERO

Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura - MNPCT

CAROLINA BARRETO LEMOS

Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura - MNPCT



GABRIEL CARVALHO DE SAMPAIO

Diretor de Incidência e Litigância - Conectas Direitos Humanos

CAROLINA TOLEDO DINIZ

Coordenadora do Programa de Enfrentamento à Violência Institucional - Conectas
Direitos Humanos

ROBERTA MARINA DOS SANTOS

Assessora do Programa de Enfrentamento à Violência Institucional - Conectas
Direitos Humanos

MARINA DIAS

Diretora-executiva do Instituto de Defesa do Direito de Defesa - IDDD

PAULO CESAR MALVEZZI FILHO

Coordenador-executivo do Fórum Justiça

MARY JELLO

Coletivo Por Nós

Promotora popular RENFA - SP

Rede Feminista Antiproibicionista SP - RENFA

CAROLINE DIAS HILGERT

Conselho Indigenista Missionário - CIMI

Instituto das Irmãs da Santa Cruz - IISC

VIVIANE BALBUGLIO

Conselho Indigenista Missionário - CIMI

Instituto das Irmãs da Santa Cruz - IISC



IRMÃ PETRA SILVIA PFALLER

Coordenadora Nacional da Pastoral Carcerária Nacional - CNBB

REBECCA GROTERHORST

Instituto Pro Bono - IPB

JAQUELINE APARECIDA SILVA ALVES CORRÊA

Membra titular da Rede de Proteção e Resistência Contra o Genocídio

AUGUSTO LUIZ DE ARAGÃO PESSIN

Membro suplente da Rede de Proteção e Resistência Contra o Genocídio

FERNANDO MAURO BARBOSA DE OLIVEIRA JUNIOR

Defensor Público Geral Federal em exercício

Defensoria Pública da União - DPU

IARA BONAZZOLI

Coordenadora da Coordenadoria de Execução Penal e Estabelecimentos Prisionais
da Defensoria Pública do Estado da Paraíba - DPE-PB

Presidenta do Comitê Estadual de Prevenção e Combate à Tortura da Paraíba -
CEPCT-PB

MICHELLINE LOBATO BORGES ALEXANDRE

Coordenadora do Núcleo Especializado da Cidadania Criminal e Execução Penal
da Defensoria Pública do Estado de Pernambuco - DPE-PE

MICHEL SEICHI NAKAMURA

Subdefensor de Execução Penal
da Defensoria Pública do Estado de Pernambuco - DPE-PE



LEONARDO BICALHO DE ABREU

Coordenação Estadual do Sistema Prisional
da Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais - DPE-MG

PEDRO PAULO GASPARINI

Defensor Público Geral do Estado de Mato Grosso Do Sul - DPE-MS

CAHUÊ DUARTE E URDIALES

Coordenador do Núcleo Institucional do Sistema Penitenciário - NUSPEN
da Defensoria Pública do Estado de Mato Grosso Do Sul - DPE-MS

DANIEL DE OLIVEIRA FALLEIROS CALEMES

Coordenador do Núcleo Institucional Criminal - NUCRIM
da Defensoria Pública do Estado de Mato Grosso Do Sul - DPE-MS

CINTIA LUZZATTO

Dirigente do Núcleo de Defesa em Execução Penal - NUDEP
da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande Do Sul - DPE-RS

FERNANDA APARECIDA ROCHA SILVA DE MENEZES

Coordenadora do Núcleo Especializado de Política Criminal e Execução Penal -
NUPEP da Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina - DPE-SC

DECRETO Nº XXX, DE XX DE XXXX DE 2023

Concede indulto natalino e comutação de penas e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no exercício da competência privativa que lhe confere o art. 84, caput, inciso XII, da Constituição, tendo em vista a manifestação do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, acolhida pelo Ministro de Estado da Justiça, e considerando a tradição, de conceder indulto às pessoas condenadas ou submetidas a medida de segurança e de comutar penas de pessoas condenadas,

DECRETA:

Art. 1º Concede-se o indulto coletivo às pessoas, nacionais e migrantes:

I - condenadas a pena privativa de liberdade, que, até XXXXX, tenham cumprido um terço da pena, se não reincidentes, ou metade, se reincidentes;

II - condenadas por crime cuja pena privativa de liberdade máxima em abstrato não seja superior a cinco anos, considerando-se individualmente, no caso de concurso de crimes, a pena privativa de liberdade máxima em abstrato relativa a cada infração penal;

III - que, até XXXX, tenham cumprido um quinto da pena, se não reincidentes, e um terço da pena, se reincidentes, nos crimes praticados sem grave ameaça ou violência a pessoa;

IV - condenadas a pena privativa de liberdade que, até XXXXX, tenham cumprido, ininterruptamente, quinze anos da pena, se não reincidentes, ou vinte anos, se reincidentes;

V - condenadas a pena de multa, ainda que não quitada, independentemente da fase executória ou do juízo em que se encontre, aplicada isolada ou cumulativamente com pena privativa de liberdade, desde que não supere o valor mínimo para inscrição de débitos na Dívida Ativa da União, estabelecido em ato do Ministro de Estado da Fazenda, ou que não tenha capacidade econômica de quitá-la, ainda que supere tal valor;

VI - condenadas:

a) com paraplegia, tetraplegia, monoplegia, hemiplegia, ostomia, amputação, paralisia, cegueira ou outra deficiência física que acarrete

comprometimento análogo, desde que tais condições não sejam anteriores à prática do delito e se comprovem por laudo médico;

b) acometidas de doença grave e permanente que apresentem grave limitação de atividade e restrição de participação em atividades ou exijam cuidados contínuos que não possam ser prestados no estabelecimento penal, desde que comprovada a hipótese por laudo médico;

VII - condenadas a pena privativa de liberdade sob o regime aberto ou substituída por pena restritiva de direitos, na forma do [art. 44 do Código Penal](#), ou beneficiadas com a suspensão condicional da pena, que tenham cumprido, até XXXX, um sexto da pena, se não reincidentes, ou um quinto, se reincidentes;

VIII - condenadas a pena privativa de liberdade, que estejam em livramento condicional ou cumprindo pena em regime aberto, desde que tenham cumprido, em XXXX, um quarto da pena, se não reincidentes, ou um terço, se reincidentes;

IX - condenadas a pena privativa de liberdade que, até XXXX, tenham sido vítimas de tortura, nos termos da [Lei nº 9.455, de 7 de abril de 1997](#), praticada por agente público ou investido em função pública no curso do cumprimento da sua privação de liberdade, desde que comprovada a materialidade delitiva, independentemente de condenação penal do agente;

§ 1º Os lapsos de que tratam os incisos I, III, VII e VIII reduzem-se pela metade para as pessoas, nacionais e migrantes, nas seguintes hipóteses:

I – pessoas maiores de 60 (sessenta) anos;

II – mulheres gestantes ou que tenham filho ou filha de até 18 (dezoito) anos ou com doença crônica grave ou deficiência;

III – homem, caso seja o único responsável pelos cuidados do filho ou filha de até 12 (doze) anos de idade incompletos ou com doença crônica grave ou deficiência;

IV – pessoas imprescindíveis aos cuidados de criança menor de 6 (seis) anos de idade ou com deficiência;

V – pessoas com deficiência, entendidas como qualquer impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas, nos termos do artigo 2º da Lei 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência);

VI – pessoas transgênero que estejam cumprindo pena em unidade prisional inadequada à sua identidade de gênero e em desconformidade com o artigo 7º da Resolução nº 348/2020, independentemente de apuração administrativa ou judicial da responsabilidade pelo descumprimento da resolução;

VII – pessoas indígenas autodeclaradas que estejam cumprindo pena em desconformidade com o artigo 56, parágrafo único, da Lei 6.001/1973, independentemente de apuração administrativa ou judicial da responsabilidade pelo descumprimento.

§ 2º O indulto de que trata este Decreto não se estende às penas acessórias previstas no [Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969 - Código Penal Militar](#).

§ 3º A redução dos lapsos prevista no § 1º, incisos II e III, não alcança as pessoas condenadas por crime praticado com violência ou grave ameaça contra o filho ou a filha.

§ 4º O indulto previsto nos incisos VI e IX deste artigo é aplicável também às pessoas em cumprimento de medida de segurança e adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa.

Art. 2º Na declaração do indulto, deverá ser computada, para efeitos da integralização do requisito temporal, o período cumprido em prisão cautelar, prisão domiciliar, prisão especial ou recolhimento domiciliar noturno, com ou sem monitoração eletrônica, sem prejuízo do cômputo da remição prevista no [art. 126 da Lei de Execução Penal](#) como pena cumprida.

Art. 3º A aplicação de sanção por falta disciplinar de natureza grave, prevista na Lei de Execução Penal, não interrompe a contagem do lapso temporal para a obtenção da declaração do indulto ou comutação previstos neste Decreto.

Art. 4º Aplica-se o indulto ainda que a pena privativa de liberdade tenha sido substituída por pena restritiva de direitos ou esteja o sentenciado em regime aberto, prisão domiciliar, em período de prova de livramento condicional ou que tenha sido concedida a suspensão condicional da pena.

Art. 5º Concede-se indulto às pessoas submetidas a medida de segurança:

I - que, até XXXX, independentemente da cessação de periculosidade, tenham suportado privação da liberdade, internação ou tratamento ambulatorial por período igual ou superior ao mínimo da pena cominada em abstrato à infração penal correspondente à conduta praticada;

II – que estejam em cumprimento de medida de segurança em Hospitais de Custódia e Tratamento Psiquiátrico, estabelecimentos, alas ou instituições congêneres, bem como em unidades prisionais e demais estabelecimentos de privação de liberdade e instituições públicas e privadas que não componham a Rede de Atenção Psicossocial (RAPS) ou que estejam em desconformidade com a Resolução nº 487/2023 do Conselho Nacional de Justiça.

Parágrafo único. As hipóteses contempladas neste artigo não dispensam os órgãos de execução penal do encaminhamento da pessoa beneficiada à Rede de Atenção Psicossocial (RAPS) e aos órgãos integrantes do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, a fim de assegurar a orientação, o apoio e o atendimento integral ao egresso e aos seus familiares, possibilitando-se eventual internação apenas nos termos do artigo 6º da Lei 10.216/2001, a critério da equipe multidisciplinar da RAPS e pelo período mínimo necessário à estabilização do quadro.

Art. 6º Concede-se a comutação da pena remanescente, aferida em XXXX, às pessoas condenadas a pena privativa de liberdade que estejam cumprindo pena em unidade prisional acima da capacidade nominal e não preencham os requisitos deste Decreto para receber o indulto, nas seguintes proporções:

I – 1/3 da pena remanescente, caso a unidade prisional feminina apresente taxa de ocupação acima de 100% (cem por cento) até 150% (cento e cinquenta por cento);

II - 1/3 da pena remanescente, caso a unidade prisional masculina apresente taxa de ocupação acima de 137,50% (cento e trinta e sete por cento) até 150% (cento e cinquenta por cento);

III – 1/2 da pena remanescente, caso a unidade prisional, feminina ou masculina, apresente taxa de ocupação acima de 150% (cento e cinquenta por cento).

§ 1º Os juízes da execução requisitarão à Administração Penitenciária local a listagem de todas as unidades prisionais sob sua competência, com suas respectivas capacidades nominais, bem como suas taxas reais de ocupação, aferidas em XXXX, devendo a listagem ser encaminhada também à Defensoria Pública e ao Ministério Público.

§ 2º A pessoa que teve a pena anteriormente comutada terá a nova comutação calculada sobre o remanescente da pena.

§ 3º A comutação será de 2/3, quando se tratar de pessoa indicada no rol do artigo 1º, § 1º deste Decreto.

Art. 7º A declaração do indulto e da comutação de penas previstos neste Decreto fica condicionada à inexistência de aplicação de sanção,

reconhecida pelo juízo competente, em audiência judicial de justificação, garantido o contraditório e a ampla defesa, por falta disciplinar de natureza grave, prevista na Lei de Execução Penal, cometida nos doze meses de cumprimento da pena, contados retroativamente a XXXX.

§ 1º A notícia da prática de falta grave ocorrida após a publicação deste Decreto não suspende e nem impede a obtenção do indulto ou da comutação de penas.

§ 2º As restrições deste artigo não se aplicam às hipóteses previstas no artigo 1º, VI, e no artigo 6º deste Decreto.

Art. 8º O indulto e a comutação de penas de que trata este Decreto são cabíveis na execução provisória da pena, ainda que haja recurso pendente das partes.

§ 1º O juiz poderá postergar a avaliação de extinção da punibilidade caso haja recurso da acusação que vise a majorar a quantidade de pena, até o trânsito em julgado para a acusação, devendo, neste caso, suspender o cumprimento da pena até a definição processual.

§ 2º Na hipótese do parágrafo anterior, caso haja majoração da pena por recurso de acusação, deverá o juiz verificar se, a partir da pena definitiva, ainda se encontram presentes os requisitos do indulto ou comutação.

§ 3º Caso o juiz verifique, a partir da pena definitiva, que não se encontram presentes os requisitos do indulto ou comutação, deverá intimar o sentenciado para cumprimento do restante da pena, avaliando-se a necessidade de recolhimento para cumprimento do período remanescente nas condições anteriores ou a concessão de eventual progressão de regime ou livramento condicional que ainda não se tenha efetivado.

Art. 9º O indulto e a comutação de penas de que trata este Decreto são cabíveis ainda que:

I - a pessoa condenada responda a outro processo criminal, mesmo que tenha por objeto um dos crimes previstos no art. 11; ou

II - não tenha sido expedida a guia de recolhimento.

Parágrafo único. Nos casos em que ainda não houver sido expedida a guia de recolhimento, o juiz do processo de conhecimento declarará o indulto ou comutação contemplados neste Decreto.

Art. 10 As penas correspondentes a infrações diversas devem somar-se, para efeito da declaração do indulto e da comutação de penas.

Parágrafo único. Na hipótese de haver concurso com crime previsto no art. 11, não será declarado o indulto ou a comutação da pena correspondente ao crime não impeditivo enquanto a pessoa condenada não cumprir 1/2 da pena correspondente ao crime impeditivo.

Art. 11 O disposto neste Decreto não alcança as pessoas condenadas:

I - por crime hediondo ou equiparado, nos termos do disposto na Lei nº 8.072/1990;

II - por crime previsto na Lei nº 9.455/1997;

III - por crime previsto na Lei nº 9.613/1998;

IV - por crime previsto na Lei nº 13.260/2016;

V - pelos crimes previstos nos artigos 312 a 319 do Código Penal;

VI - por crime previsto na Lei nº 7716/1989;

VII - pelos crimes previstos nos artigos 149 e 149-A do Código Penal;

VIII - por crime previsto na Lei nº 2.889/1956;

IX - por crime previsto na Lei nº 8.137/1990;

X - por crime previsto na Lei nº 7.492/1986;

XI - por crime previsto na Lei nº 14.133/2021;

XII - por crimes definidos no [Código Penal Militar](#) que correspondam aos delitos previstos nos incisos anteriores.

§ 1º As hipóteses de indulto e comutação previstas neste decreto aplicam-se às pessoas condenadas pelo crime do artigo 33, § 4º, da Lei 11.343/2006, tendo em vista não se tratar de crime hediondo ou equiparado, nos termos do artigo 112, § 5º, da LEP, bem como àquelas condenadas pelos demais delitos previstos na Lei de Drogas que não constem do rol de crimes hediondos ou equiparados.

§ 2º O disposto neste decreto não alcança as pessoas que tenham firmado acordo de delação premiada, nos termos da Lei 12.850/2013.

§ 3º As restrições deste artigo não se aplicam às hipóteses previstas nos incisos V e VI do caput do art. 1º e art. 5º deste Decreto.

Art. 12. Para a declaração do indulto e da comutação das penas, não se exigirão outros requisitos além dos previstos neste Decreto.

Art. 13. A autoridade que custodiar a pessoa condenada encaminhará, de ofício, ao juízo competente e aos órgãos da execução previstos nos [incisos III a VIII do caput do art. 61 da Lei de Execução Penal](#), inclusive por meio digital, na forma da [alínea "f" do inciso I do caput do art. 4º da Lei nº 12.714, de 14 de setembro de 2012](#), a lista daqueles que satisfaçam os requisitos necessários para a declaração do indulto e da comutação de penas previstos neste Decreto.

§ 1º O procedimento previsto no caput poderá iniciar-se de ofício, a requerimento do interessado, de quem o represente ou, ainda, de seu cônjuge ou companheiro(a), de parente ou de descendente, da Defensoria Pública, da Ordem dos Advogados do Brasil, do Ministério Público, do Conselho Penitenciário, do Conselho da Comunidade, do Patronato, da autoridade administrativa, da Ouvidoria do Sistema Penitenciário ou da Corregedoria do Sistema Penitenciário, em qualquer hipótese deste decreto, ou dos profissionais de saúde que assistem o condenado, nas situações previstas no inciso VI do caput do art. 1º e art. 5º deste Decreto.

§ 2º A declaração de indulto e de comutação das penas terá preferência sobre a decisão de qualquer outro incidente no curso da execução penal.

§ 3º O juízo competente proferirá decisão após ouvir o Ministério Público e a defesa, no prazo sucessivo de cinco dias.

Art. 14. Os órgãos centrais da administração encaminharão, imediatamente, cópia deste Decreto às unidades penitenciárias e preencherão o quadro estatístico constante do modelo Anexo e o remeterão à Secretaria Nacional de Políticas Penais do Ministério da Justiça, no prazo de seis meses, contado da data de publicação deste Decreto.

§ 1º A Secretaria Nacional de Políticas Penais compilará e sistematizará as informações sobre a quantidade de pessoas favorecidas por este Decreto.

§ 2º O cumprimento do disposto no caput será fiscalizado pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária e pela Secretaria Nacional de Políticas Penais do Ministério da Justiça, e verificado nas oportunidades de inspeção ou de estudo de projetos lastreados em recursos do Fundo Penitenciário Nacional - Funpen.

Art. 15. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, XXXX.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

PRESIDENTE DA REPÚBLICA