



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

## PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2022

Altera os arts. 5º e 84 da Constituição Federal, para possibilitar a concessão de indulto e de comutação de pena somente em caráter coletivo.

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

**Art. 1º** Os arts. 5º e 84 da Constituição Federal passam a vigor com a seguinte redação:

“**Art. 5º**.....

.....

XLIII – a lei considerará crimes inafiançáveis e insuscetíveis de indulto ou anistia a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os definidos como crimes hediondos, por eles respondendo os mandantes, os executores e os que, podendo evitá-los, se omitirem;

.....” (NR)

“**Art. 84.** .....

.....

§ 1º.....

§ 2º Os benefícios previstos no inciso XII do *caput* deste artigo somente poderão ser concedidos em caráter coletivo.” (NR)



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

**Art. 2º** As alterações promovidas pelo art. 1º ao art. 5º e ao art. 84 da Constituição Federal não se aplicam aos benefícios concedidos antes da data de promulgação desta Emenda.

**Art. 3º** Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

### JUSTIFICAÇÃO

O indulto constitui uma das formas mais antigas de extinção da pretensão punitiva. No século XVI, com o surgimento do Estado na sua versão absolutista, em que a concentração do poder estava integralmente nas mãos do rei soberano, o indulto, também chamado de “indulgência do príncipe (*indulgentia principis*), se tornou em um importante (e paradoxal) instrumento em favor do indivíduo contra as arbitrariedades praticadas pelo Estado.

Mesmo com a extinção do poder absolutista, o indulto permaneceu figurando na arquitetura constitucional do Estado Constitucional de Direito. Por exemplo, no direito comparado, o instituto está presente nas Constituições de diversos países, como os Estados Unidos, Alemanha, França, Itália, Espanha, Portugal, Argentina, Colômbia, Peru, dentre outros.

No Brasil, o indulto é concedido anualmente pelo Presidente da República e constitui uma medida com a finalidade de suavizar o rigor da justiça (*supplementum iustitiae*) em situações específicas (especialmente aquelas de caráter humanitário) e diminuir o contingente prisional, se presentes determinados requisitos constantes do decreto de sua concessão.

Embora o inciso XII do art. 84 da Constituição Federal preveja que compete privativamente ao Presidente da República conceder indulto e comutar penas, a doutrina e a jurisprudência entendem que a expressão



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

“indulto” abrangeria tanto o indulto propriamente dito, que é essencialmente coletivo, quanto a graça, que seria um benefício individual.

A graça, no texto constitucional, está prevista somente no inciso XLIII do art. 5º da Carta Magna, que estabelece que

a lei considerará crimes inafiançáveis e insuscetíveis de **graça** ou anistia a prática de tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os definidos como crime hediondos, por eles respondendo os mandantes, os executores e os que, podendo evitá-los, se omitirem” (destacou-se)

Com base nesse dispositivo constitucional, a Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990 (Lei dos Crimes Hediondos), vedou a concessão tanto da graça quanto do indulto aos crimes hediondos e equiparados (tortura, tráfico ilícitos de entorpecentes e drogas afins e terrorismo).

Entendemos que o constituinte originário, ao se referir à graça no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, estava querendo se referir ao indulto propriamente dito, que é essencialmente coletivo. Tanto é assim que o art. 84 da Carta Magna, ao tratar das competências privativas do Presidente da República, não fez referência à graça, mas somente ao indulto e à comutação de pena.

Ademais, ao se fazer uma interpretação sistemática do texto constitucional, verificamos que não há como se admitir no ordenamento jurídico brasileiro o benefício da graça. Isso porque, nos termos do *caput* do art. 37 da Constituição Federal, a administração pública deverá obedecer, entre outros, ao princípio da impessoalidade, não se podendo admitir a concessão de um benefício em caráter estritamente individual pelo Presidente da República, em detrimento de uma decisão legítima proferida pelo Poder Judiciário.

Como já salientamos anteriormente, o indulto constitui uma medida com a finalidade de suavizar o rigor da justiça em situações específicas (especialmente aquelas de caráter humanitário) e diminuir o



## SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

contingente prisional. Assim, o indulto visa atingir objetivos essencialmente ligados ao interesse público, especificados no decreto de sua concessão, podendo beneficiar indistintamente todos aqueles que se enquadrarem em seus requisitos. Muito pelo contrário, a graça, como benefício concedido em caráter estritamente individual, não teria como alcançar esses objetivos, mas apenas aqueles relacionados a interesses puramente privados e muitas vezes não republicanos, ao favorecer a impunidade em prol de pessoas específicas, evidenciando o desvio de finalidade no manejo desse benefício constitucional.

Sendo assim, apresentamos a presente emenda constitucional para que, no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, seja feita referência ao indulto, e não à graça, como sendo insuscetível de concessão na prática da tortura, do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e do terrorismo. Ademais, propomos também a alteração do art. 84 da Carta Magna, para que se preveja que o indulto e a comutação de pena somente possam ser concedidos em caráter coletivo.

Finalmente, é importante ressaltar que a presente emenda constitucional tem apenas o escopo de aperfeiçoar o texto constitucional, segundo uma interpretação sistemática da Carta Magna, não objetivando, assim, suprimir qualquer direito constitucional. Entretanto, é importante ressaltar que a graça, assim como o próprio indulto, não constituem um direito ou garantia fundamental, não sendo, portanto, considerados como cláusula pétrea. Tais benefícios são uma prerrogativa exclusiva do Presidente da República, que pode editar ou não o decreto de sua concessão, não assegurando ao réu ou condenado, antes de sua edição, qualquer direito subjetivo perante o Estado.

Diante do exposto, esperamos contar com o decisivo apoio dos nobres Pares para a aprovação da presente proposta de emenda constitucional.

Sala das Sessões,

Senador ALESSANDRO VIEIRA



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° , DE  
2022**

Altera os arts. 5º e 84 da Constituição Federal, para possibilitar a concessão de indulto e de comutação de pena somente em caráter coletivo.

2.	
3.	
4.	
5.	
6.	
7.	
8.	
9.	
10.	
11.	
12.	



## SENADO FEDERAL

## Gabinete do Senador Alessandro Vieira

13.	
14.	
15.	
16.	
17.	
18.	
19.	
20.	
21.	
22.	
23.	



## SENADO FEDERAL

## Gabinete do Senador Alessandro Vieira

24.	
25.	
26.	
27.	
28.	
29.	
30.	