



## CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS

SCS - B - Quadra 09 - Lote C - Edifício Parque Cidade Corporate, Torre A  
Brasília, DF. CEP 70308-200. - <http://www.mdh.gov.br/sobre/participacao-social/cndh>

### PARECER CNDH Nº 1, DE 14 DE AGOSTO DE 2019.

EMENTA: Projeto de Lei nº 882/2019. “Pacote anticrime”. Infração aos princípios e diretrizes de formulação de políticas de segurança pública. Lei nº 13.675/18. Violação a direitos e garantias constitucionais. Contrariedade ou falta de subsídios em dados públicos sobre criminalidade e encarceramento. Pela rejeição integral do projeto.

O CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS – CNDH, no uso de suas atribuições previstas na Lei nº 12.986, de 02 de junho de 2014, especialmente o disposto no artigo 4º, inciso IX, que lhe confere competência para opinar sobre atos normativos, administrativos e legislativos de interesse da política nacional de direitos humanos e elaborar propostas legislativas e atos normativos relacionados com matéria de sua competência, publica o presente **PARECER** acerca do Projeto de Lei da Câmara dos Deputados nº 882/2019, de autoria do Poder Executivo, que *“altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 - Lei de Execução Penal, a Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, a Lei nº 9.296, de 24 de julho de 1996, a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, a Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, a Lei nº 11.671, de 8 de maio de 2008, a Lei nº 12.037, de 1º de outubro de 2009, a Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013, e a Lei nº 13.608, de 10 de janeiro de 2018, para estabelecer medidas contra a corrupção, o crime organizado e os crimes praticados com grave violência a pessoa”*.

#### **1. RELATÓRIO**

Por meio da Mensagem 50/2019, de 19 de fevereiro do presente ano, o Presidente da República encaminhou ao Congresso Nacional um conjunto de iniciativas legislativas elaboradas pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) e anunciadas como “pacote anticrime”, distribuído à Câmara dos Deputados como Projeto de Lei (PL) nº

882/2019. A proposta promove alterações em 14 (catorze) leis, como Código Penal, Código de Processo Penal, Lei de Execução Penal, Lei de Crimes Hediondos, Código Eleitoral, entre outros.

Na ocasião de sua 45ª Reunião Ordinária, em 14 de março de 2019, o Conselho Nacional de Direitos Humanos aprovou nota pública sobre o referido projeto de lei, intitulada *“Nota Pública sobre os riscos do ‘Pacote de Projetos Anticrime’ apresentado pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública”*, chamando a atenção sobre diversos abusos existentes no texto apresentado pelo Poder Executivo, bem como a falta de discussão prévia à elaboração da proposta, *“sem a garantia da participação social e o diálogo plural e transversal entre os vários segmentos que vêm fazendo o debate nacional sobre segurança pública”*. Ao cabo da nota, o Conselho informa o seguinte encaminhamento:

*“O Conselho Nacional de Direitos Humanos alerta para a gravidade de tais medidas, e diante do processo antidemocrático que gerou este ‘Pacote Anticrime’, irá recolher contribuições das organizações de direitos humanos que o compõem para formular um parecer que contribua para a rejeição desta proposta legislativa e conclama o governo a evitar caminhos desse tipo, que só aumentarão o já absurdo quadro de violência em nosso País”* (g.n.)

No intuito de dar seguimento ao encaminhamento constante na nota aprovada pelo Plenário do CNDH, a Comissão Permanente da População em Privação de Liberdade do colegiado conduziu a elaboração do levantamento necessário à edição do presente parecer, ao qual foi submetido ao Pleno para aprovação, nos termos a seguir expostos.

## **2. ANÁLISE**

Conforme apontado na nota pública emitida em 14 de março de 2019, o Conselho Nacional de Direitos Humanos entende que o PL nº 882/2019 de autoria do Poder Executivo padece de graves vícios, que devem sua origem ao encaminhamento ao Parlamento de propostas sem observância de pressupostos de legitimidade e legalidade para a construção de políticas de segurança pública e direito penal, as quais, no entender deste Colegiado, poderiam ter corrigido ou mesmo evitado danosas inovações propostas em diversos institutos de direito penal, processual penal e de execução penal.

De fato, a proposta construída pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública ignora por completo o importante esforço de organização da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e de instituição do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) empreendido em 2018 pelo Congresso Nacional, convertido na Lei nº 13.675/18.

Mais do que isso, enquanto Órgão central do SUSP, a atuação do Ministério da Justiça e Segurança Pública na elaboração do PL n° 882/2019 violou frontalmente determinações que lhe são impostas pela Lei n° 13.675/18 como **princípios e diretrizes** de formulação de políticas de segurança pública, notadamente a atuação com base em conhecimento técnico (arts. 4°, VII, 5°, IX, e 24, IX), a definição de metas e avaliação (arts. 5°, II, 6°, XVIII e 24, X) e, principalmente, a participação social (arts. 4°, VII, 5°, XIV, e 24, III), inexistentes no processo de redação da proposta.

O Poder Executivo e, especificamente, o MJSP se omite na mensagem de encaminhamento do PL em apresentar justificativa técnica científica necessária para qualquer alteração legislativa, que seja embasada em estudos sérios e exaustivos e que trabalhe a importância das alterações propostas, bem como apresentação de estudos de impacto social e financeiro dessas medidas. Ao contrário, apresenta um feixe de propostas desconexas, que atacam isoladamente questões que interferem na vida de milhares de pessoas.

Para além das determinações da Lei do SUSP, uma proposta legislativa trazida pelo Governo Federal com tamanho impacto nacional não poderia ignorar a participação daqueles que direta e indiretamente constroem a segurança pública no país, aí incluídas as categorias profissionais envolvidas na execução e fiscalização da política, a sociedade civil organizada e as instituições de ensino e pesquisa que trabalham no tema.

O necessário e amplo envolvimento da sociedade brasileira é, ademais, postulado dos princípios que norteiam a segurança pública, vez que, como insculpido no art. 144 da Constituição Federal, trata-se de “direito e responsabilidade de todos”, sendo incabível a apresentação de um projeto de lei dessa magnitude de forma açodada, sem qualquer participação pública ou técnica na sua elaboração.

O resultado de tal violação a princípios de legitimidade e legalidade do processo prévio conduzido pelo MJSP transparece em **graves agressões a direitos e garantias fundamentais** subjacentes às propostas inseridas no PL n° 882/2019, notadamente:

- **Aumento de hipóteses de isenção de pena e de legítima defesa (arts. 23, § 2°, e 25, parágrafo único, do Código Penal, e art. 309-A, do Código de Processo Penal)**

A previsão inserida no novo § 2° do art. 23 do Código Penal, que facilita ao juiz a redução ou isenção de pena ao acusado de praticar ato criminoso sob “*escusável medo, surpresa ou violenta emoção*”, insere conceitos vagos que fragilizam o princípio da legalidade estrita e aumentam o poder discricionário do juiz acerca da punição de condutas violentas.

Igualmente, a inserção do parágrafo único no art. 25 do Código Penal Brasileiro amplia consideravelmente as hipóteses de exclusão de ilicitude de atos violentos

praticados por agentes de segurança pública, abrangendo inclusive condutas “preventivas”, ou seja, em que não se faz necessária sequer a atualidade ou iminência da agressão a direito.

Ambas propostas são evidências da absoluta inobservância dos princípios e diretrizes de planejamento e respaldo teórico de ações de segurança pública. Afinal, a flexibilização da responsabilização pela violência entra em choque com a realidade de um país com as maiores taxas mundiais de homicídios, alcançando mais de 65.000 mortes/ano (Atlas da Violência, 2019), das quais cerca de 6.000 são decorrentes de ações letais de forças policiais (FBSP, 2019).

Em verdade, tudo indica que as principais vítimas da atual epidemia homicida - homens entre 15 e 29 anos, negros, com ensino fundamental incompleto (Atlas da Violência, 2019) serão ainda mais penalizadas com suas vidas por tal flexibilização legislativa, fazendo justificar a epítome “licença para matar” com a qual vem sendo tratada publicamente.

- **Endurecimento de regimes de cumprimento de pena (art. 33, §§ 5º a 7º, e 59, parágrafo único, do Código Penal; art. 2º, §§ 5º a 7º, da Lei nº 8.072/90; art. 2º, § 9º, da Lei 12.850/13)**

O PL nº 882/19 prevê uma miríade de alterações em torno do regime de cumprimento de pena: ampliação da obrigação de regime inicial fechado para crimes contra a Administração Pública, roubos a mão armada e/ou com lesão corporal grave e para pessoas com “*conduta criminosa habitual, reiterada ou profissional*”, e restrições gerais a benefícios de execução (saídas temporárias, progressão de regime) para acusados e condenados por crimes hediondos ou de organização criminosa. Além disso, inclui a possibilidade do juiz dispor sobre o tempo de cumprimento inicial de pena em regime fechado ou semiaberto diverso do estabelecido na regra geral do art. 33.

Da leitura da mensagem de encaminhamento do PL, revela-se o propósito declarado dessas alterações, qual seja, dificultar a soltura de pessoas acusadas e condenadas. Ou seja, todas as proposições do PL nº 882/19 atinentes à disciplina de cumprimento de pena imposta por decisão judicial se destinam a promover o aumento do número de pessoas encarceradas.

Mais uma vez, verifica-se uma proposta de política de segurança pública, atinente ao exercício jurisdicional da imposição de penas, inteiramente dissociada da realidade nacional e da mínima análise sobre o impacto sobre o incremento da 3ª maior população carcerária do planeta (INFOOPEN, 2016), com índices cada vez mais alarmantes de superpopulação de presídios, com as gravíssimas violações de direitos humanos daí

decorrentes, que já levou o Supremo Tribunal Federal a declarar o sistema carcerário brasileiro como “estados de coisas constitucional”.

Além de atentar contra os fatos, a proposta atenta contra o direito, notadamente o princípio da individualização das penas insculpido no art. 5º, XLVI, da Constituição, reiteradamente apontado pelo STF como óbice à restrição genérica ao caráter progressivo de pena e aos benefícios associados ao seu cumprimento.

- **Alargamento de hipóteses de encarceramento provisório e sem condenação definitiva (arts. 283, 310, § 2º, 492, I, “e”, 584, § 2º, 617-A e 637 do Código de Processo Penal)**

Associado ao endurecimento dos regimes de cumprimento de pena abordados no item anterior, o Projeto de Lei em análise também sacramenta o esvaziamento do princípio constitucional de presunção de inocência, resguardado *“até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória”* pelo art. 5º, LVII, da Carta Magna, prevendo numerosas possibilidades de antecipação do cumprimento de pena antes do término do processo.

Mesmo sem qualquer condenação, o PL já impõe ao juiz a proibição de conceder liberdade provisória a agente *“envolvido na prática habitual, reiterada ou profissional de infrações penais ou que integra organização criminosa, ou que porta arma de fogo de uso restrito em circunstâncias que indique ser membro de grupo criminoso”* (art. 310, § 2º).

Tal dispositivo, além de atentar contra a natureza cautelar da prisão processual (art. 312 do CPP), institui expressões de caráter absolutamente vago - “prática habitual, reiterada ou profissional de infrações penais” - que aumentam a possibilidade de negativa genérica à liberdade provisória durante o processo.

Não há, pois, como ignorar o impacto negativo dessa política no incremento do número de presos sem condenação (provisórios), a qual corresponde a cerca de 40% da população carcerária nacional (INFOOPEN, 2016). Além disso, não é demais lembrar que o STF já rechaçou vedações genéricas à liberdade provisória, como a estabelecida para crimes da Lei de Drogas (HC 104.339/SP).

As demais previsões tratam de prisões durante pendência de recursos em face de decisões do Tribunal do Júri e de acórdão de Tribunal, que também invertem a lógica da liberdade durante o processo, que passará somente a ser justificada em casos excepcionais.

Os impactos de tais medidas no superencarceramento existente no país, muito embora não tenham sido avaliados pelo Ministério proponente, parecem evidentes. O risco de danos irreparáveis a pessoas que buscam revisões de abusos legais e constitucionais

de condenações junto ao STJ e ao STF, contudo, emergem como outra dimensão da gravidade da violação institucionalizada ao princípio da inocência.

- **Mitigação do processo penal: acordo de não-persecução penal e “plea bargain” (arts. 28-A e 395-A do Código de Processo Penal)**

Em paralelo, mas profundamente ligadas às medidas de endurecimento da ocasião e da forma de cumprimento de prisões e penas aplicadas pelo Poder Judiciário, o Projeto de Lei traz ao ordenamento jurídico pátrio a possibilidade de duas hipóteses de renúncia “voluntária” de garantias processuais penais em prol de medidas negociadas.

A primeira, estabelecida na proposta do art. 28-A do CPP, prevê uma nova possibilidade da transação penal pré-processual gerida essencialmente pelo Ministério Público, ao qual é dado inclusive o poder de estabelecer condições de cumprimento não previstas em lei, com a contrapartida de redução da pena restritiva de direitos a patamar inferior ao mínimo legal. A segunda, constante do art. 395-A do mesmo Código, estabelece a possibilidade de acordo entre as partes após o recebimento da denúncia, com previsão de redução ou até substituição da pena corporal *“segundo a gravidade do crime, as circunstâncias do caso e o grau de colaboração do acusado para a rápida solução do caso”*.

Em ambos os casos, exige-se do indiciado/acusado a renúncia aos meios de defesa processual e, mais ainda, a confissão circunstanciada da prática criminosa.

Como já dito, as referidas propostas legislativas devem ser lidas em conjunto com as medidas de endurecimento da jurisdição penal exercida pelo Poder Judiciário, pois revelam claramente a visão do Ministério da Justiça e Segurança Pública em torno da incompatibilidade entre o exercício pleno de garantias processuais penais e o acesso a medidas alternativas à prisão para crimes menos graves.

Ou seja, àqueles que renunciam ao direito de não-autoincriminação e da presunção de sua inocência, o PL n° 882/19 reserva “benesses” como redução ou até substituição imediata da pena corporal, por meio de acerto direto com o Órgão acusatório. Diversamente, àqueles que insistem no caminho do processo penal perante o Poder Judiciário, o projeto apenas reserva o risco de imposição de regime prisional mais gravoso e a antecipação do cumprimento de pena antes do trânsito em julgado.

O efeito do projeto é ululante: o devido processo penal, de natureza acusatória, regido pela paridade de armas e centrado na figura do juiz, será fatalmente abandonado na prática forense das Varas Criminais do país, e o Órgão de acusação passará a exercer a proeminência na definição das formas estatais de responsabilização dos cidadãos comuns.

Novamente revelando pouca atenção à pesquisa acerca de políticas de segurança pública, o MJSP parece ignorar reiteradas informações publicadas atinentes ao país inspiração das propostas - os Estados Unidos da América - que apontam a íntima relação entre o “plea bargain” e o avanço do encarceramento e da imposição generalizada de medidas penais sem julgamento naquele país<sup>1</sup>.

Enfim, evidencia-se que as propostas insculpidas no PL analisado atentam contra a primazia do devido processo legal como espaço de definição da responsabilidade penal no ordenamento jurídico brasileiro.

- **Instituição do regime fechado de segurança máxima (art. 3º e §§ 1º a 8º da Lei nº 11.671/2008)**

No âmbito da execução penal, a principal proposta trazida pelo PL nº 882/2019 estabelece um novo tipo de regime de cumprimento de pena, denominado “regime fechado de segurança máxima”.

Inicialmente previsto para os internos de estabelecimentos penais federais, o aludido regime prevê gravíssimas restrições de direitos basilares do preso, tais como (I) o isolamento celular; (II) a privação de contato físico com amigos e familiares, (III) a ausência de garantia mínima de duração do banho de sol; (IV) o monitoramento integral dos meios de comunicação; (V) a escuta em áudio e vídeo dos atendimentos por advogados e das visitas.

Além de instituir um modo de cumprimento ainda mais duro que o Regime Disciplinar Diferenciado, o projeto ainda flexibiliza as hipóteses de inclusão, inserindo no art. 3º da Lei nº 11.671/08 a previsão absolutamente genérica “*no interesse da segurança pública*” e, pior, prevê a possibilidade de sua aplicação também para estabelecimento penais estaduais (art. 11-B).

Como se vê, a proposta instaura um regime de exceção na Execução Penal brasileira, com pretensões à sua universalização no sistema penitenciário nacional, fazendo letra morta as mais comezinhas garantias das pessoas presas, insculpidas não só na Lei nº 7.210/84, mas sobretudo nas Regras de Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos (Regras de Mandela).

Mais ainda, a possibilidade de renovações reiteradas de permanência nesse regime, inserida pelo PL no § 1º do art. 10 da Lei nº 11.671/08, vulnera até mesmo a vedação insculpida no art. 5º, XLVII, “e”, da Constituição Federal, porquanto o tratamento cruel ao preso previsto nesse regime, com riscos à sua saúde física e psicológica decorrentes extremo isolamento e controle, acaba podendo ter duração idêntica à pena imposta.

---

<sup>1</sup> <https://www.bbc.com/portuguese/geral-47225232>

- **Ampliação da obrigação de identificação de perfil genético de acusados e condenados (art. 9º-A, *caput* e §§ 3º e 4º, da Lei de Execução Penal)**

Ao tratar de reformas na Lei de Execução Penal, o projeto de lei sob análise estabelece uma util, mas grave alteração: a colheita de material genético, antes reservada a pessoas condenadas definitivamente por crimes com grave violência e/ou hediondos, passaria a ser exigido de todo e qualquer acusado de crime doloso, antes mesmo do trânsito em julgado da decisão condenatória.

Tal previsão estabelece uma imensa extensão do poder estatal de reter informações sobre o perfil genético das pessoas submetidas à Justiça Criminal, pouco importando a gravidade ou mesmo a existência de violência da conduta dolosa imputada. Mais ainda, estabelece punições àqueles condenados que se recusem a fornecer material corporal para colheita do DNA.

Diversamente da identificação papiloscópica, a armazenagem e possíveis usos das informações associadas aos perfis genéticos ainda é objeto de profunda discussão na comunidade internacional, tendo em vista o direito humano à intimidade e à vida privada, plasmados no art. 5º, X, da Constituição. Não à toa, mesmo a legislação já existente no Brasil está sob análise de constitucionalidade pelo Pleno do STF (RE 973.837).

A expansão indiscriminada das hipóteses de colheita desse material, ainda mais impondo punições àqueles que - por defesa de sua intimidade ou exercendo a garantia da não autoincriminação - se recusem a fornecê-lo, redonda numa grave agressão a direitos individuais.

- **Legitimação de persecução de condutas ensejadas por agente policial disfarçado (art. 1º, § 6º, da Lei nº 9.613/98; arts. 17, § 2º, e 18, parágrafo único, da Lei nº 10.826/03; e art. 33, § 1º, IV, da Lei nº 11.343/06)**

Alterações inseridas nas leis de combate à lavagem de dinheiro, comércio ilegal de armas e tráfico de drogas buscam conferir legitimidade à punição de condutas praticadas com envolvimento ou até incentivo de “agente policial disfarçado”, em frontal violação ao entendimento sedimentado pela doutrina e jurisprudência (Súmula 145 do STF), além do art. 17 do Código Penal, que vedam tal tipo de punição.

Além disso, a conduta policial de provocar comportamentos típicos apenas com o intuito de viabilizar prisões, além de reforçar os efeitos de encarceramento das demais políticas inseridas no PL, possuem evidente questionamento quanto à moralidade da ação estatal, que é resguardada por princípio de status constitucional (art. 37 da Constituição).

### **3. CONCLUSÃO OPINATIVA**

Diante da análise realizada, que demonstra que as medidas encaminhadas via Mensagem nº 50/2019 pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional atinentes à segurança pública foram elaboradas pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública ao arrepio dos princípios e diretrizes norteadores a ele impostos pela Lei nº 13.675/2018 e, em última instância, dos direitos e garantias fundamentais reservados aos acusados e condenados em geral, o Conselho Nacional de Direitos Humanos opina pela rejeição integral do Projeto de Lei nº 882/2019.

Parecer aprovado em Plenário em 14/08/2019.

À publicação e divulgação.

**LEONARDO PENAFIEL PINHO**

Presidente