

**QUIRINO CORDEIRO**  
**LEIKA GARCIA SUMI**  
**KARINE HIGA**  
**LÍLIAN RIBEIRO CALDAS RATTO**  
**RAFAEL BERNARDON RIBEIRO**

## INDULTO PRESIDENCIAL, PSIQUIATRIA, SOCIEDADE E JUSTIÇA

### PRESIDENTIAL PARDON, PSYCHIATRY, SOCIETY, AND JUSTICE

#### Resumo

O indulto para presos é uma prerrogativa presidencial prevista na Constituição brasileira e publicada por meio de decreto. Em 2008, o indulto presidencial, que antes era restrito a criminosos apenados, foi estendido a pacientes em medida de segurança. Desde então, o indulto presidencial para pacientes forenses em medida de segurança tem sido renovado anualmente. Tal situação tem gerado grande debate no meio jurídico e psiquiátrico-forense. Além disso, ao longo das últimas edições do decreto de indulto presidencial, as normas para a concessão desse instituto jurídico têm sido cada vez mais abrangentes, muitas vezes carecendo de sustentação técnica e legal, o que também tem levado a grandes discussões e manifestações contrárias por parte de diversos segmentos da sociedade. Diante disso, o presente artigo tem como objetivo apresentar e discutir os diversos aspectos controversos contidos no indulto presidencial, com enfoque na sua abrangência à medida de segurança, questão que diz respeito diretamente à psiquiatria forense.

**Palavras-chave:** Indulto presidencial, justiça, medida de segurança, psiquiatria forense.

#### Abstract

Pardon to prisoners is a presidential prerogative according to the Brazilian Constitution, published by decree. In 2008, presidential pardon, previously restricted to convicted criminals, was extended to patients in "safety measure." Since then, presidential pardon for forensic patients in safety measure has been renewed annually. This situation has generated much debate in the legal and forensic psychiatric setting. In addition, in the few past editions of the presidential pardon decree, the rules for granting this legal institution have been increasingly comprehensive, often lacking technical and legal

support, which has also led to major discussions and protests from various segments of the society. Therefore, this article aims to present and discuss the controversial aspects contained in the presidential pardon policy, focusing on its application to patients in safety measure, an issue that is directly related to forensic psychiatry.

**Keywords:** Presidential pardon, justice, safety measure, forensic psychiatry.

O indulto ou perdão presidencial é uma tradição brasileira publicada anualmente, na época do Natal, por meio de um Decreto Federal. Herança da tradição portuguesa, o perdão imperial foi incorporado na primeira Constituição brasileira, datada de 1824, sendo ainda hoje uma prerrogativa presidencial prevista nessa legislação<sup>1</sup>. No ano de 2008, o indulto presidencial, que antes era restrito aos criminosos apenados, foi estendido aos pacientes em medida de segurança, de acordo com o Decreto 6.076:

Art. 1º - É concedido indulto: VIII - aos submetidos a medida de segurança que, até 25 de dezembro de 2008, tenham suportado privação da liberdade, internação ou tratamento ambulatorial por período igual ou superior ao máximo da pena cominada à infração penal correspondente à conduta praticada ou, nos casos de substituição prevista no art. 183 da Lei 7.210, de 1984, por período igual ao tempo da condenação, mantido o direito de assistência nos termos do art. 196 da Constituição.<sup>2</sup>

Desde 2008, o indulto presidencial para pacientes forenses em medida de segurança tem sido renovado ano após ano.

<sup>1</sup> Professor adjunto e chefe do Departamento de Psiquiatria, Faculdade de Ciências Médicas, Santa Casa de São Paulo, São Paulo, SP. Diretor, Centro de Atenção Integrada à Saúde Mental (CAISM), Santa Casa de São Paulo, São Paulo, SP. Professor afiliado, Departamento de Psiquiatria, Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), São Paulo, SP. <sup>2</sup> Membro, Núcleo de Psiquiatria Forense (NUFOR), Instituto de Psiquiatria, Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo, São Paulo, SP. <sup>3</sup> Membro, Grupo de Psiquiatria Forense e Psicologia Jurídica, UNIFESP, São Paulo, SP. <sup>4</sup> Professora assistente, Departamento de Psiquiatria, Faculdade de Ciências Médicas, Santa Casa de São Paulo, São Paulo, SP. <sup>5</sup> Professor instrutor, Departamento de Psiquiatria, Faculdade de Ciências Médicas, Santa Casa de São Paulo, São Paulo, SP. Todos os autores são membros do Conselho Penitenciário do Estado de São Paulo.

Segundo o Código Penal Brasileiro, datado de 1940 e revisado em 1984, quando o réu é incapaz de entender o caráter ilícito de seus atos ou é incapaz de autodeterminação de acordo com tal entendimento, ele é considerado inimputável:

Art. 26 - É isento de pena o agente que, por doença mental ou desenvolvimento mental incompleto ou retardado, era, ao tempo da ação ou da omissão, inteiramente incapaz de entender o caráter ilícito do fato ou de determinar-se de acordo com esse entendimento.<sup>3</sup>

O atual sistema penal brasileiro, denominado de vicariante ou unitário, prevê que, ao imputável, uma vez provada a acusação, a pena deve ser aplicada; já ao inimputável deve ser aplicada a medida de segurança, sendo o agente absolvido de maneira imprópria. As medidas de segurança são classificadas em detentivas e restritivas. O autor inimputável de um delito que possui como pena a reclusão/prisão, uma vez tendo a sua periculosidade presumida por lei, deverá ser necessariamente internado (medida de segurança detentiva). Se o crime possuir como pena a detenção, este poderá ser internado ou receber tratamento ambulatorial, a critério do juiz (medida de segurança restritiva):

Art. 97 - Se o agente for inimputável, o juiz determinará sua internação. Se, todavia, o fato previsto como crime for punível com detenção, poderá o juiz submetê-lo a tratamento ambulatorial.<sup>3</sup>

Em seu Art. 98, o Código Penal abre ainda a possibilidade de aplicação de medidas de segurança aos que apresentam "perturbação de saúde mental", como psicopatas, por considerá-los semi-imputáveis:

Art. 98 - Na hipótese do parágrafo único do art. 26 deste Código e necessitando o condenado de especial tratamento curativo, a pena privativa de liberdade pode ser substituída pela internação, ou tratamento ambulatorial, pelo prazo mínimo de 1 (um) a 3 (três) anos, nos termos do artigo anterior e respectivos §§ 1º a 4º.<sup>3,4</sup>

De acordo ainda com o Código Penal, há cessação da medida de segurança, e do consequente tratamento psiquiátrico compulsório que a acompanha, apenas depois da realização de avaliação médica pericial:

Art. 97 - § 1º: A internação, ou tratamento ambulatorial, será por tempo indeterminado, perdurando enquanto não for averiguada, mediante perícia médica, a cessação de periculosidade.<sup>3</sup>

Entretanto, como apresentado acima, a partir de 2008, com a promulgação do Decreto Federal que passou a indultar pacientes em medida de segurança, não houve mais a necessidade da realização de avaliação médica para a cessação da medida de segurança e consequente alta hospitalar dos pacientes que a cumpriam em regime de internação<sup>2</sup>.

O indulto presidencial para pacientes forenses em medida de segurança tem sido confirmado pelas cortes superiores no país. O Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, no julgamento do Agravo em Execução 70033455783/2009, manifestou-se pela legitimidade da extensão do indulto aos internados em cumprimento de medida de segurança, nos termos do Art. 1º, inciso VIII, do Decreto natalino 6.706/1998. Afirmou não haver restrição constitucional à concessão de indulto pelo Presidente da República aos submetidos a medida de segurança, uma vez que esta é um tipo de sanção penal e, por isso, fica sujeita ao limite temporal de cumprimento do Art. 75 do Código Penal. Diante disso, foi interposto recurso extraordinário no Superior Tribunal de Justiça, com base no Art. 102, inciso III, alínea a, da Constituição da República, contra a decisão do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. No entanto, a decisão da Ministra Carmen Lúcia negou seguimento ao recurso interposto, em agosto de 2010. O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em Acórdão publicado em 19 de julho de 2011 e proferido pela 16ª Câmara de Direito Criminal, manifestou decisão favorável ao indulto para paciente em medida de segurança hospitalar. A seguinte argumentação sustentou a decisão:

(...) Não há que se falar em inconstitucionalidade de tal dispositivo, pois a exemplo do anterior Decreto 6.706/08, o Decreto em comento manteve a inovação de permitir o indulto aos sentenciados em medida de segurança, desfazendo assim a tendência de concessão somente àqueles que cumprem pena privativa de liberdade. Cabe ressaltar, por oportuno, que a legislação pátria, nos termos do inciso XLVII, do artigo 5º, da Lei Maior, veda o caráter perpétuo das penas, ressaltando-se que, conforme lição do I. Professor Celso Delmanto e outros, na obra "Código Penal Comentado", "As medidas de segurança aplicáveis

# ARTIGO DE ATUALIZAÇÃO

**QUIRINO CORDEIRO**

**LEIKA GARCIA SUMI**

**KARINE HIGA**

**LÍLIAN RIBEIRO CALDAS RATTO**

**RAFAEL BERNARDON RIBEIRO**

# ARTIGO

aos inimputáveis ou semi-imputáveis, de internação ou tratamento ambulatorial (arts. 96 e ss.), regem-se, no que couber, pelos mesmos postulados da pena (LEP, artigo 42), mesmo porque, em sua essência, têm natureza de pena” (7ª edição, p. 127).

Outros acórdãos posteriores também mantiveram essa mesma posição frente à questão. No Superior Tribunal de Justiça, a Quinta Turma concedeu de ofício *habeas corpus* em favor de homem que, após ter cometido homicídio, foi absolvido, mas com imposição de medida de segurança. A Quinta Turma não conheceu do *habeas corpus* impetrado pela defesa, mas determinou, de ofício, que o juízo das execuções analisasse a situação do paciente à vista do Decreto Presidencial, que concedeu indulto em 2011.

No entanto, esse peculiar Decreto e as sentenças dos tribunais superiores levantam questões importantes. Em primeiro lugar, os pacientes em medida de segurança são enviados para um hospital forense para tratamento, e não para castigo. Sob o aspecto legal (Código Penal e Lei 10.216/2001, que é a lei regulamentadora da assistência em saúde mental no país), é garantido aos doentes mentais o direito a tratamento, de acordo com suas necessidades específicas<sup>5</sup>. O paciente em medida de segurança internado em hospital de custódia, supõe-se, está em processo terapêutico. A lógica é de tratamento, e não de punição. Assim sendo, indultar paciente psiquiátrico em meio a um tratamento médico em hospital de custódia equivale a retirar de hospital paciente com doença clínica em evolução (por exemplo, pneumonia, infarto ou diabetes descompensada), sem alta médica. Nessa situação, o prejuízo é do paciente. Ademais, os critérios do indulto presidencial são objetivos, e não fazem diferença entre o paciente pouco ou nada agressivo, como um psicótico controlado, e o paciente com transtorno de personalidade grave, psicopata ou matador em série. Nessa situação, o prejuízo é da sociedade.

No ano de 2014, um grupo de psiquiatras do Conselho Penitenciário do Estado de São Paulo enviou proposta ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNP-CP) com o objetivo de abolir o indulto presidencial para pacientes em medida de segurança, por conta dos motivos acima apresentados. Outros segmentos sociais também têm se mostrado preocupados com essa situação. O Ministério Público do Estado de São Paulo, por meio do Centro de Apoio

Operacional das Promotorias Criminais (CAO-CRIM), no ano de 2014, também defendeu a supressão da medida de segurança do Decreto de indulto presidencial, de acordo com o texto que segue:

A sanção penal é gênero da qual são espécies pena e medida de segurança, que possuem natureza jurídica diversa. Como cediço, a aplicação da medida de segurança se alicerça em um juízo positivo de periculosidade, e a sua execução deve se estender até a cessação da periculosidade. A concessão de indulto àqueles que cumprem medida de segurança significa a interrupção abrupta do tratamento de pessoas que se mostram perigosas à coletividade, o que implica provável regressão do estado psíquico, colocando-as em risco, assim como os demais membros da sociedade. Ademais, cumpre ressaltar que o STF reconheceu a existência de repercussão geral em Recurso Extraordinário no qual é discutida justamente a amplitude do poder conferido ao Chefe de Estado para a concessão de indulto aos sentenciados em cumprimento de medida de segurança. Diante do quanto exposto, e por se tratar de matéria pendente de análise pela Suprema Corte, conforme RE nº 628.658/RS, salutar a não concessão do indulto àqueles que cumprem medida de segurança.<sup>6</sup>

Vale ressaltar que no referido recurso extraordinário, em que houve reconhecimento da repercussão geral, é justamente contestada a extensão dos poderes conferidos ao Presidente da República pelo Art. 84, XII, da Constituição da República, para indultar pacientes submetidos a medida de segurança<sup>7</sup>.

O fato é que, ao longo das últimas edições do Decreto de indulto presidencial, as normas para a concessão desse instituto jurídico têm sido cada vez mais abrangentes – a concessão de indulto presidencial a pacientes em medida de segurança não é o único despautério do Decreto. Vários problemas técnicos e jurídicos têm surgido para a concretização dessas novas políticas públicas na área da execução penal. Seguem alguns exemplos.

Uma questão que tem gerado grande polêmica é a possibilidade de indulto para indivíduos com penas restritivas de direitos. Assim, uma pessoa condenada a uma pena privativa de liberdade, substituída por uma pena restritiva de direitos, nos termos do Art. 44 do Código Penal<sup>8</sup>, e que preencher

<sup>1</sup> Professor adjunto e chefe do Departamento de Psiquiatria, Faculdade de Ciências Médicas, Santa Casa de São Paulo, São Paulo, SP. Diretor, Centro de Atenção Integrada à Saúde Mental (CAISM), Santa Casa de São Paulo, São Paulo, SP. Professor afiliado, Departamento de Psiquiatria, Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), São Paulo, SP. <sup>2</sup> Membro, Núcleo de Psiquiatria Forense (NUFOR), Instituto de Psiquiatria, Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo, São Paulo, SP. <sup>3</sup> Membro, Grupo de Psiquiatria Forense e Psicologia Jurídica, UNIFESP, São Paulo, SP. <sup>4</sup> Professora assistente, Departamento de Psiquiatria, Faculdade de Ciências Médicas, Santa Casa de São Paulo, São Paulo, SP. <sup>5</sup> Professor instrutor, Departamento de Psiquiatria, Faculdade de Ciências Médicas, Santa Casa de São Paulo, São Paulo, SP. Todos os autores são membros do Conselho Penitenciário do Estado de São Paulo.

determinados requisitos do Decreto, terá direito ao indulto. Críticos dessa possibilidade de indulto apontam que há aumento significativo na sensação de impunidade na sociedade por conta disso, já que o indulto presidencial nesse contexto seria um benefício sobre outro benefício da Lei, o que seria injusto.

Outra situação bastante delicada é a possibilidade de indulto presidencial para pacientes com doença clínica grave e permanente, que apresentem importante limitação de suas atividades. Mesmo quando são doentes com quadros clínicos graves, como referido no Decreto de indulto, os criminosos ainda podem atentar contra os interesses da sociedade. Um caso emblemático dessa situação foi aquele envolvendo um dos sequestradores das mães de dois futebolistas brasileiros. No ano de 2007, foi preso um dos sequestradores das mães dos jogadores Luís Fabiano e Rogério. O criminoso foi preso quando da libertação do cativo de outra vítima, que já estava sequestrada há mais de um mês. O referido sequestrador havia sido condenado, anteriormente, a mais de 39 anos de prisão, por sequestro, latrocínio e homicídio. No entanto, como tinha AIDS, acabou sendo beneficiado por um indulto. O fato é que, após a sua saída da prisão, o indivíduo retomou as atividades criminosas, mesmo doente. Assim, fica claro que a presença de doença clínica, mesmo grave, permanente e levando a importante limitação de atividade, deve ser reconsiderada como critério para indultar presos.

Outro ponto bastante controverso é o indulto para presos que foram vítimas de tortura praticada por agente público, ou investido em função pública, no curso do cumprimento de sua privação de liberdade. O ponto polêmico dessa questão é que o indulto é aplicado ao preso sem levar em consideração o tipo de crime que ele cometeu, tampouco o tempo de pena ou o tempo de prisão que lhe resta para cumprir. É óbvio que não se pode admitir tortura quando do cumprimento da execução penal. No entanto, a punição nesses casos deve recair sobre o torturador e o Estado. O preso, quando vítima de tortura, também deve ser reparado dessa prática atroz, porém não recebendo a extinção de sua pena. Não é porque foi vítima de tortura que, automaticamente, o indivíduo pode retornar ao convívio social sem cumprir sua pena.

Apenas como último exemplo de situações polêmicas no indulto presidencial, há agora a previsão do indulto sem manifestação prévia do Conselho Penitenciário. Desse modo,

sendo o condenado primário, e se a decisão for imutável para a acusação, o juiz do conhecimento poderá, de plano, conceder o indulto, sem a necessidade de manifestação do Conselho Penitenciário. O maior argumento para sustentar essa nova possibilidade de indulto, que entrou em vigor no último Decreto (2014), é que ela daria maior celeridade na tramitação e avaliação dos casos. Ora, com isso, parece que, mais uma vez, o Poder Executivo estaria extrapolando seu poder de ação e legislando não sobre o indulto *per se*, mas sim sobre os trâmites do processo penal, o que não é sua função.

Diante dessa situação, o Ministério Público do Estado de São Paulo apresentou ao CNPCP números preliminares de uma pesquisa que demonstra os desacertos da política liberatória dos últimos anos<sup>6</sup>. Tal pesquisa contou com 3.107 sentenciados agraciados pelo Decreto de indulto de 2012 e mostrou que 494 deles, ou seja, 15,9% do total de indultados, estavam novamente detidos em unidades da Secretaria de Administração Penitenciária até o dia 8 de abril de 2014. Desse mesmo universo de beneficiados, aproximadamente 30% apresentaram algum envolvimento criminal com registro em boletim de ocorrência pela Polícia Civil. Vale ressaltar que esses dados de reincidência criminal são referentes apenas aos indivíduos que foram flagrados pela polícia em suas atividades criminosas. Tais informações, no entendimento do Ministério Público, demonstram o total equívoco da política criminal dos últimos anos, na qual o indulto presidencial tem sido utilizado como meio para resolver a superpopulação carcerária, por meio do esvaziamento inconsequente de unidades prisionais, sem qualquer critério ou fundamento legítimo e sem coerência com a sistemática da execução penal. Tal cenário levou o Ministério Público paulista a defender a redução das hipóteses de abrangência do benefício do indulto presidencial. Além da extinção do indulto para as situações de medida de segurança, o Ministério Público de São Paulo apresentou proposta para que fosse estabelecido, para os crimes cometidos com violência ou grave ameaça à vítima, o indulto condicional, que somente se completaria ao final de 24 meses, caso o criminoso não voltasse a delinquir. De acordo com o entendimento do CAO-CRIM, caso houvesse a perpetração do indulto condicional, sem dúvida os beneficiados teriam maior preocupação antes de praticarem novos delitos. O Ministério Público também apresentou sugestão para impedir que apenados por crimes envolvendo violência

**QUIRINO CORDEIRO**  
**LEIKA GARCIA SUMI**  
**KARINE HIGA**  
**LÍLIAN RIBEIRO CALDAS RATTO**  
**RAFAEL BERNARDON RIBEIRO**

doméstica e familiar ou contra adolescentes e idosos fossem beneficiados com o indulto presidencial. Também foi levada ao CNPCP proposta para que fosse incluído dispositivo no Decreto de indulto que permitisse aos juízes das execuções penais, ao analisar o pedido de aplicação de tal benesse, avaliar acerca do mérito subjetivo do sentenciado em receber o benefício<sup>6</sup>.

Sendo assim, diante dos pontos ora apresentados, fica claro que há que se prestar atenção na maneira pela qual as normas para a concessão do indulto presidencial vêm sendo modificadas nos últimos anos, incluindo aqui a concessão desse benefício para pacientes em medida de segurança. Pouco cuidado tem sido tomado com aspectos técnicos e jurídicos quando da implementação do indulto presidencial em nosso país. Tal instituto jurídico, que é poder discricionário de clemência que detém o Chefe do Poder Executivo, tem que ser utilizado com o objetivo precípuo de promover políticas públicas para a melhor reinserção e ressocialização dos condenados, sob pena de se prestar à injustiça em nossa sociedade.

Os autores informam não haver conflitos de interesse associados à publicação deste artigo.

Fontes de financiamento inexistentes.

**Correspondência:** Quirino Cordeiro, Centro de Atenção Integrada à Saúde Mental (CAISM), Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de São Paulo, Rua Major Maragliano, 241, Vila Mariana, CEP 04017-030, São Paulo, SP. E-mail: qcordeiro@yahoo.com

## Referências

1. Ribeiro RB, Cordeiro Q, Taborda JG. Presidential pardon and mentally ill offenders detained in forensic hospitals. *Rev Bras Psiquiatr.* 2014;36:95.
2. Brasil, Presidência da República, Casa Civil. Decreto 6.706 [Internet]. Diário Oficial da União, 22 dezembro 2008. [cited 2015 Jan 5]. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/decreto/d6706.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6706.htm)
3. Brasil, Presidência da República, Casa Civil. Lei 7.209 [Internet]. Diário Oficial da União, 11 julho 1984. [cited 2015 Jan 5]. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1980-1988/l7209.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/l7209.htm)
4. Cordeiro Q, Lima, MGA. Medida de segurança: uma questão de saúde e ética. São Paulo: CREMESP; 2013.
5. Brasil, Presidência da República, Casa Civil. Lei 10.216 [Internet]. Diário Oficial da União, 6 abril 2001. [cited 2015 Jan 5]. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10216.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10216.htm)
6. Ministério Público do Estado de São Paulo, Núcleo de Comunicação Social. MP-SP apresenta sugestões para a concessão do indulto 2014 para condenados [Internet]. 2014 Aug 25 [cited 2015 Jan 5]. [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/noticias/noticia?id\\_noticia=12338577&id\\_grupo=%20118&id\\_style=1](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/noticias/noticia?id_noticia=12338577&id_grupo=%20118&id_style=1)
7. Brasil, Presidência da República, Casa Civil. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 [Internet]. 1988 Oct 5 [cited 2015 Jan 5]. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)