



MPF

Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Paraná
Força Tarefa do caso Lava Jato

www.prpr.mpf.mp.br
www.lavajato.mpf.mp.br

Ofício nº 10008/2017 – PRPR/FT

Curitiba, 09 de novembro de 2017
(Único nº PR-PR-00060651/2017)

Ao Excelentíssimo Senhor

César Mecchi Morales

Presidente do Conselho Nacional de Política Penitenciária e Criminal

Esplanada dos Ministérios, Bloco T, Ministério da Justiça, 3º andar, sala 303

Brasília/DF – CEP 70064-900

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Senhores membros do Conselho,

Temos a honra de nos dirigir a Vossas Excelências para, considerando a aproximação das festividades comemorativas de Natal e, conseqüentemente, da tradicional concessão do indulto natalino pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, submeter aos senhores as reflexões e sugestões que seguem.

1. Como é de conhecimento deste Conselho, atualmente estão em trâmite, perante diversas instâncias judiciais, vários procedimentos relacionados à assim denominada operação Lava Jato, que investiga o maior esquema de corrupção e lavagem de dinheiro de que se tem notícia na história do país. Trata-se de um marco no combate à impunidade dos denominados “crimes de colarinho branco”, com a aplicação de penalidades sem precedentes a grandes empresários, políticos, funcionários públicos e operadores financeiros que, durante longo período de tempo, promoveram constante e vultosa lesão ao erário, ao interesse público e a direitos humanos.

2. Assim, com a aproximação da data em que o decreto presidencial para concessão do indulto natalino tradicionalmente é publicado, o que é precedido da valiosa manifestação deste conselho, os membros da Força Tarefa da Lava Jato de Curitiba/PR, ao mesmo tempo em que reconhecem que o instituto, a depender do desenho do decreto que o concede, pode desempenhar uma função relevante no âmbito da política

criminal, respeitosamente apresentam sugestão de que este Conselho se manifeste no sentido de que o indulto não atinja as penas impostas aos delitos de corrupção (em sentido amplo do termo), assim como de lavagem de dinheiro e organização criminosa conexos com crimes de corrupção. De modo subsidiário, são apresentadas também outras sugestões ao final deste ofício, como o condicionamento do benefício à reparação do dano.

3. Ressalte-se que a vedação do indulto a crimes de corrupção (no sentido amplo do termo), assim como de lavagem do dinheiro e organização criminosa conexos àqueles crimes, não terá impacto relevante na população carcerária, eis que, conforme demonstra o estudo “Mapa do encarceramento: os jovens do Brasil”, da Secretaria-Geral da Presidência da República, do ano de 2014, os crimes contra a Administração Pública no período entre 2008 e 2012 correspondem a apenas 0,4% dos presos¹.

Provavelmente, grande parte desses presos estão detidos por crimes diferentes de corrupção (em sentido amplo), como delitos de contrabando e descaminho (arts. 334 e 334-A) e de fraude à contribuição previdenciária (art. 337-A), que se assemelham em alguns aspectos a crimes tributários. A preocupação dos signatários se dirige, naturalmente, aos crimes de peculato, concussão, corrupção ativa e passiva e suas variantes (arts. 312, caput e § 1º; 313-A; 316, caput e § 2º; 317; 333 e 337-B), que são aqui designados genericamente de “corrupção”, termo empregado assim em sentido mais amplo do que aquele do Código Penal.

4. Além de o indulto da corrupção não contribuir para a redução da crise de vagas do sistema penitenciário, ele teria efeitos perniciosos. De fato, estudiosos de renome apresentam o potencial dissuasório das penas como uma “função” *do montante da pena e da probabilidade de sua aplicação ao criminoso* (“função” do efeito dissuasório = punição x probabilidade de punição). Apontam ainda, com base em pesquisas profundas, a efetiva existência de um efeito dissuasório da pena, com destaque para tal efeito no contexto dos crimes de colarinho branco (v., p. ex., *Choosing White Collar Crime*, dos professores Neal Shover e Adny Hochstetler). Ao mesmo tempo, deve-se reconhecer que o crime de corrupção é extremamente difícil de ser descoberto e, quando é descoberto, de ser comprovado. Isso torna a probabilidade de punição muito

¹ Sendo 0,2% de crimes praticados contra a administração pública e 0,2% de crimes praticados por particular contra a administração pública (fls. 29)

baixa, o que, na “função” mencionada, torna necessária uma pena significativa para compensar aquela baixa probabilidade de punição, a fim de se caracterizar realmente um efeito dissuasório.

A baixa probabilidade de punição decorre de características próprias da corrupção. De fato, é um crime praticado entre quatro paredes, sem testemunhas, e não interessa nem ao corruptor nem ao corrompido revelá-lo. O ato, quando é ilegítimo, é cercado de cautelas, e pode até ser legítimo, como na corrupção chamada de imprópria (venda de votos, por exemplo). O pagamento das propinas passa por operações complexas que fazem o dinheiro sujo parecer limpo. Mesmo quando o crime é descoberto e comprovado, esses criminosos são frequentemente defendidos por excelentes advogados que exploram as brechas do sistema, alcançando a anulação dos processos ou sua prescrição.

Além de ter baixa probabilidade de punição, a punição em si da corrupção, no Brasil, é baixa. A pena mínima é, em geral, de 2 anos, sabendo-se que no Brasil a dosimetria da pena parte do mínimo legal e dificilmente se distancia dele. Penas inferiores a 4 anos admitem, aliás, substituição por penas alternativas à prisão, como prestação de serviços à comunidade e doação de cestas básicas. Some-se que o volume de dinheiro desviado é apenas um dos vários critérios do Código Penal que pode ampliar de modo restrito a pena, o que faz com que grandes desvios possam ser punidos com penas proporcionalmente baixas.

Nesse contexto, a aplicação do indulto à corrupção retiraria ainda mais o potencial efeito dissuasório da pena, sem contribuir de modo relevante para a redução do problema da superpopulação carcerária. Em outras palavras, não traz benefícios, mas traz malefícios.

5. Além desses fatores que desaconselham que o indulto se aplique para crimes contra a Administração Pública, como também é de conhecimento deste Conselho, entre os anos de 2007 e 2009, o critério geral para concessão de indulto era a condenação a pena privativa de liberdade não superior a 8 anos e o cumprimento de 1/3 da pena, se não reincidente, ou metade, se reincidente. O mesmo critério era adotado para condenados a pena superior a 8 anos que tivessem mais de 60 anos¹.

A partir de 2010 até o ano de 2015, houve diferenciação para os *crimes praticados sem grave ameaça ou violência à pessoa* (aí a corrupção), para os quais o critério

1 Art. 1º, I e II do Decreto 7.046/09, art. 1º, I e II do Decreto 6.706/08, art. 1º, I e II do Decreto 6.294/07,

geral passou a ser condenação a penas privativas de liberdade inferiores a 12 anos e o cumprimento de 1/3 da pena, se não reincidentes, ou de metade, se reincidentes¹.

Além disso, nesse mesmo período, além de se manter o critério anterior para pessoas com 60 anos completos, passou-se a adotar critério específico para *pessoas maiores de 70 anos* com a concessão de indulto a partir do cumprimento de ¼ da pena, se não reincidente, e 1/3 se reincidentes².

O Decreto 8.940/16, contudo, novamente alterou os critérios para a concessão de indulto aos condenados *sem grave violência ou ameaça* (aí a corrupção) a partir do cumprimento de ¼ da pena, se não reincidentes, e 1/3, se reincidentes³ e, nas hipóteses especiais que abrangem pessoas *maiores de 70 anos de idade*, reduzir o critério de cumprimento da pena para 1/6, para não reincidentes, e ¼ para reincidentes.

Ou seja, um condenado por corrupção a 12 anos de prisão será indultado após cumprir 3 anos, se for primário. Um condenado por corrupção a 12 anos de prisão, se for primário e tiver mais de 70 anos de idade, será indultado após cumprir apenas 2 anos. Isso, somado às outras dificuldades para punir a corrupção, torna ela um crime de baixíssimo risco no Brasil.

Ou seja, o indulto de corruptos não traz benefícios relativos à redução da população carcerária e, no contexto da corrupção, tem efeitos altamente maléficos.

6. Embora os crimes contra a Administração Pública, como corrupção, sejam praticados *sem violência ou grave ameaça, pelo prisma físico e de modo direto*, são crimes que matam. Embora não direta, há uma massiva violência indireta contra a pessoa e sua dignidade. **A ONU está propondo, inclusive, tratar da corrupção como um crime contra a humanidade⁴.**

Réus de colarinho branco, tradicionalmente, são não reincidentes. Isso se dá não necessariamente pela correção de seu passado, mas porque seus crimes raramente são punidos ou, quando são, as penas são extintas por prescrição, caso em que permanecem na condição de primários.

1 Nesse sentido: art. 1º, II do Decreto nº 8.615/15; art. 1º, I e II do Decreto 8.380/14; art. 1º, I e II do Decreto 8.172/13; art. 1º, I e II do Decreto 7.873/12; art. 1º, I e II do Decreto 7.648/11 e art. 1º, I e II do Decreto 7.420/10.

2 Art. 1º, IV do Decreto 8.615/15; art. 1º, IV do Decreto 8.380/14; 1º, IV do Decreto 8.172/13; art. 1º, IV do Decreto 7.873/12, art. 1, IV do Decreto 7.648/11 e 1º, IV do Decreto 7.420/10.

3 Art. 3º do Decreto 8.940/16.

4 V., p. ex.: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,orgao-da-onu-propoe-tratar-corrupcao-como-crimes-contr-a-humanidade,70001961296>.

Além disso, grande parte dos réus por corrupção praticam o crime com idade madura e, em decorrência da longa duração de seus processos, a pena só é executada quando possuem mais de 60 ou 70 anos e muitos anos depois da prática dos ilícitos. É o caso por exemplo do ex-juiz Nicolao dos Santos Neto (“Lalau”) ou de Paulo Maluf.

Isso tudo torna as condições de indultos recentes excessivamente benéficas para réus de corrupção e relacionados.

A expedição de indulto nesse contexto pode caracterizar, até mesmo, excesso do poder de indultar, violando o princípio constitucional da vedação da proteção deficiente. A mesma razão que leva a criminalizar condutas altamente lesivas ao tecido social impõe que a pena estipulada pelo processo legislativo democrático seja respeitada, salvo justificativa legítima que tenha amparo na realidade e no direito, o que não parece existir neste caso.

De fato, a Transparência Internacional, entidade não governamental mais reconhecida no combate à corrupção no mundo, realizou um estudo sobre “clemência judicial e corrupção”¹, para analisar o impacto do perdão de penas sobre o fenômeno da corrupção e quais são as melhores práticas. Como o estudo esclarece, o objetivo do perdão é usualmente “contrabalancear a rigidez legal, revisar sentenças duras, corrigir injustiça sistêmica contra certos grupos, ou como uma forma de reconciliação ou promoção da paz”.

Tais justificativas não estão presentes no Brasil no caso da corrupção. Mesmo a alegada necessidade de reduzir a população carcerária não se aplica aos casos de corrupção, considerando os raríssimos casos em que é punida e conduz à prisão. Dentro desse contexto, conceder indulto significa conferir uma proteção insuficiente aos direitos humanos que a norma anticorrupção busca proteger.

7. Segundo o referido estudo, da Transparência Internacional, *“clemência ou perdões judiciais sobre crimes de corrupção representam sérios desafios para profissionais anticorrupção se esses mecanismos são abusados. Poderes de clemência que são muito largos 'criam um precedente e provavelmente minam o efeito dissuasório e o Estado de Direito, favorecendo uma cultura de impunidade em que criminosos em potencial simplesmente assumem que os ilícitos serão ao fim ignorados ou anistiados' (Chêne 2007).”*

1 Transparency International Anti-Corruption Helpdesk (ARDIGÓ, Iñaki Albisu. CHÊNE, Marie). Judicial Clemency and Corruption. 17 October 2017.

A clemência é especialmente perniciosa se se dirige a pessoas que têm relação com o próprio governo ou com o partido do governo. Nos recentes escândalos de corrupção, é exatamente o que aconteceria. Nesse tipo de conjuntura, *“perdões e clemência podem também desmotivar ou impedir que futuras investigações sejam iniciadas sobre crimes semelhantes.”*

Além disso, *“impunidade, ou a falta de punição apropriada, é sem dúvida um importante efeito dos perdões e clemência para crimes relacionados à corrupção. A falta de punição apropriada à corrupção pode diminuir a confiança no sistema de justiça ou no Estado em geral (Zubieta et al. 2015). Impunidade para a corrupção baixa o custo de atos futuros de corrupção.(...). Impunidade sistêmica pode ter um efeito catalítico para a corrupção e o crime em um país.”*

Mas não é só: *“a impunidade pode também contribuir para elevar a tensão social”*. Segundo a Corte Internacional Criminal, a impunidade é um grande obstáculo para a evolução da democracia. Perdões concedidos pelo executivo ainda constituem uma burla *“tanto ao processo legislativo que estabeleceu a moldura legal, como ao sistema judicial incumbido de determinar a punição apropriada.”*

O texto da Transparência observa ainda que a clemência pode ter um impacto destrutivo sobre a independência judicial e que o excesso dos perdões pode desmotivar a atuação da Justiça contra casos de corrupção. O emprego irresponsável de perdões e clemência tem um efeito “devastador” sobre a governança do país.

Tudo isso se expõe para clamar especial atenção de V. Exas. para a necessidade de se restringir a abrangência do indulto natalino no tocante a crimes contra a Administração Pública e relacionados, em especial neste momento muito particular da história brasileira.

8. A manutenção dos critérios do último decreto de indulto, aliás, virá a beneficiar no futuro, em algum momento, diversos réus condenados por crimes gravíssimos na Operação Lava Jato, com notável retrocesso no combate à impunidade dos crimes de “colarinho branco” no Brasil.

A título de exemplo, breve levantamento *não exaustivo* das decisões proferidas pela Justiça Federal paranaense e pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região indica, por

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO PARANÁ
Força Tarefa do caso Lava Jato

exemplo, os seguintes réus condenados a penas privativas de liberdade inferiores a 12 anos na Operação Lava Jato¹:

| Nome | Somatório das penas privativas de liberdade | Data de nascimento - Idade |
|---------------------------------------|---|----------------------------|
| Carlos Habib Chater | 10 anos | 25/02/1968 – 49 anos |
| Iara Galdino da Silva | 11 anos e 9 meses | 19/08/1971 – 46 anos |
| Márcio Andrade Bonilho | 11 anos e 6 meses | 17/07/1966 – 51 anos |
| João Ricardo Auler | 9 anos e 6 meses | 25/01/1952 – 65 anos |
| Jayme Alves de Oliveira Filho | 11 anos e 10 meses | 27/01/1946 – 71 anos |
| Alberto Elísio Vilaça Gomes | 11 anos e 6 meses | 01/09/1954 – 63 anos |
| Rafael Angulo Lopez | 9 anos e 4 meses | 17/07/1947 – 70 anos |
| Jean Alberto Luscher Castro | 11 anos e 8 meses | 16/06/1949 – 68 anos |
| Cesar Ramos Rocha | 9 anos, 10 meses e 20 dias | 30/05/1966 – 51 anos |
| Júlio César dos Santos | 10 anos, 8 meses e 24 dias | 05/06/1955 – 62 anos |
| Salim Taufic Schahin | 9 anos e 10 meses | 15/12/1939 – 77 anos |
| José Carlos Costa Marques Bumlai | 9 anos e 10 meses | 28/11/1944 – 72 anos |
| João Cláudio de Carvalho Genu | 9 anos e 4 meses | 17/12/1963 – 53 anos |
| Jorge Afonso Argello | 11 anos e 8 meses | 05/04/1962 – 55 anos |
| Elton Negrão de Azevedo Júnior | 8 anos, 2 meses e 20 dias | 13/12/1960 – 56 anos |
| Flávio Gomes Machado Filho | 8 anos, 2 meses e 20 dias | 18/04/1964 – 53 anos |
| Paulo Roberto Dalmazzo | 8 anos, 2 meses e 20 dias | 16/08/1974 – 43 anos |
| Eduardo Aparecido de Meira | 8 anos e 9 meses | 05/07/1969 – 48 anos |
| Flávio Henrique de Oliveira Macedo | 8 anos e 9 meses | 22/08/1977 – 40 anos |
| Adir Assad | 11 anos e 9 meses | 14/02/1953 – 64 anos |
| Esdra de Arantes Ferreira | 4 anos, 5 meses e 10 dias | 05/12/1975 – 41 anos |

¹ O levantamento é ilustrativo e exclui réus que tiveram suas penas substituídas por restritivas de direito, como é o caso dos condenados: Cleverson Coelho de Oliveira, Juliana Cordeiro de Moura, Faiçal Mohamed Nacirdine, Rinaldo Gonçalves de Carvalho, Carlos Alberto Pereira da Costa, Ediel Viana da Silva, Fernando Augusto Stremel de Andrade, João Procópio Junqueira Pacheco de Almeida Prado, Antônio Carlos Fioravante Brasil Pieruccini e Lucas Pacce.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO PARANÁ
Força Tarefa do caso Lava Jato

| | | |
|--|---------------------------|----------------------|
| Leandro Meirelles | 6 anos e 8 meses | 22/09/1985 – 32 anos |
| Leonardo Meirelles | 5 anos, 6 meses e 20 dias | 02/05/1975 – 42 anos |
| Pedro Argese Júnior | 4 anos, 5 meses e 10 dias | 15/11/1960 – 56 anos |
| Adarico Negromonte Filho | 3 anos e 6 meses | 27/01/1946 – 71 anos |
| José Ricardo Nogueira Breghirolli | 4 anos e 1 mês | 09/01/1979 – 38 anos |
| Sônia Mariza Branco | 6 anos e 9 meses | 02/04/1948 – 69 anos |
| Ivan Vernon Gomes Torres Júnior | 5 anos | 18/10/1954 – 63 anos |
| Roberto Marques | 4 anos e 1 mês | 10/08/1965 – 52 anos |
| Raul Henrique Srouf | 5 anos, 5 meses e 5 dias | 01/07/1961 – 56 anos |
| Delúbio Soares de Castro | 5 anos | 16/10/1955 – 62 anos |
| Luiz Carlos Casante | 4 anos e 6 meses | 04/07/1972 – 45 anos |
| Ronan Maria Pinto | 5 anos | 06/05/1953 – 64 anos |
| Hilberto Mascarenhas Alves da Silva Filho | 7 anos e 6 meses | 16/11/1955 – 51 anos |
| Fernando Migliaccio da Silva | 7 anos e 6 meses | 24/11/1968 – 48 anos |
| Luiz Eduardo da Rocha Soares | 7 anos e 6 meses | 23/02/1962 – 55 anos |
| Olívio Rodrigues Júnior | 7 anos e 6 meses | 16/06/1967 – 50 anos |

9. Por isso, sugere-se que o indulto não se estenda sobre crimes de corrupção em sentido amplo (e de lavagem e organização criminosa relacionados), explicitando-se a vedação de tal benefício a tais crimes em seu texto.

Caso seja mantida a possibilidade de indultar crimes de corrupção em sentido amplo (e de lavagem e organização criminosa relacionados), sugere-se que as condições para o indulto sejam agravadas, com a sua equiparação a crimes violentos e retirando-se benefícios de cunho etário.

10. Por fim, na hipótese de se discordar da sugestão ora efetuada, sugere-se que a concessão do benefício seja condicionada à reparação do dano.

Com efeito, até o presente momento os decretos não têm vinculado a concessão de indulto no caso de crimes contra a administração pública à necessária reparação do dano que, no caso específico da Lava Jato, foi, comprovadamente, de grande monta e operou notório enriquecimento ilícitos dos envolvidos.

A reparação do dano decorrente do crime é um imperativo de justiça para com a vítima, a sociedade, atendendo ao que preconiza a justiça restaurativa. Nesse sentido, com acerto, a concessão de benefícios penais costuma ser vinculada à necessária reparação do dano, como ocorre, por exemplo, com a suspensão condicional da pena (art. 81, II do CP), o livramento condicional (art. 83, IV do CP), a reabilitação (art. 94, II do CP) e a suspensão condicional do processo (art. 89, § 1º da Lei 9.099/95).

Tal exigência é especialmente justificável nos crimes contra a administração pública, nos quais, em geral, o indivíduo se locupleta de recursos públicos, desviando valores que deveriam servir ao atendimento de interesses e necessidades gerais para promoção de enriquecimento próprio. Nesse sentido, o artigo 33, § 4º do Código Penal acertadamente vincula a progressão de regime, nesses casos, à integral reparação do dano.

Por tratar de um benefício mais assemelhado ao indulto, pode-se compreender que o artigo 33, § 4º, merece ser analogicamente aplicado no caso de indultos a crimes contra a Administração Pública, sob pena de se esvaziar, inclusive, o espírito de individualização da pena e o fim protetivo do direito penal sobre os direitos das vítimas. De fato, deve-se evitar uma proteção deficiente contra as lesões mais significativas a direitos fundamentais, sob pena de se violar o princípio constitucional da proporcionalidade em sua versão positiva.

A reparação do dano decorrente dessa espécie de crimes é preocupação internacional, valendo destacar que a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, admitida no direito interno brasileiro por meio do Decreto nº 5.687/06, reconheceu a restituição de ativos como um de seus princípios fundamentais, criando mecanismos de cooperação internacional para assegurar essa finalidade.

11. Portanto, a fim de assegurar a punição adequada da grande corrupção no Brasil, num momento histórico em que isso se mostra tão importante e no qual ela pode vir a ser esvaziada em virtude de uma extensão indiscriminada do indulto natalino, assim

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO PARANÁ
Força Tarefa do caso Lava Jato

como para dar a devida atenção às particularidades da grande corrupção, caso em que o indulto não trará em tese benefícios, mas sim malefícios, os procuradores da República subscritores, com a devida vênia, submetem a apreciação deste colegiado as seguintes sugestões:

11.1) que o indulto não se estenda aos crimes de corrupção em sentido amplo (arts. 312, caput e § 1º; 313-A; 316, caput e § 2º; 317; 333 e 337-B), bem como aos crimes de lavagem e pertinência a organização criminosa (ou associação criminosa) a eles conexos, constando vedação explícita da aplicação do indulto a tais crimes no decreto;

11.2) Caso não acatada a sugestão anterior, que:

a) tais crimes sejam equiparados a crimes praticados com violência ou grave ameaça e não estejam sujeitos a benefícios etários vinculados ao indulto;

b) por analogia ao art. 33, § 4º do Código Penal, a concessão do indulto em crimes contra a administração pública seja condicionada à reparação do dano causado pelo condenado, ou à devolução do produto do ilícito praticado, com os acréscimos legais, a fim de garantir minimamente os direitos da vítima da grande corrupção, a sociedade brasileira.



Deltan Martinazzo Dallagnol
Procurador da República

Antonio Carlos Welter
Procurador Regional da República

Carlos Fernando dos Santos Lima
Procurador Regional da República

Januário Paludo
Procurador Regional da República



Isabel Cristina Groba Vieira
Procuradora Regional da República



Orlando Martello
Procurador Regional da República

Diogo Castor de Mattos
Procurador da República

Roberson Henrique Pozzobon
Procurador da República



Julio Carlos Motta Noronha
Procurador da República




Jerusa Burmann Viecili
Procuradora da República



Paulo Roberto Galvão de Carvalho
Procurador da República

Athayde Ribeiro Costa
Procurador da República



Laura Gonçalves Tessler
Procuradora da República