GRAÇA E INDULTO — PENA ACESSÓRIA — PERDA DE CARGO PÚBLICO

— A graça é medida de caráter individual, *pleiteada, via de regra, pelo interessado. Já o indulto é um perdão* coletivo, *espontâneamente concedido pelo poder público, que prescinde de motivação especificada.*

— A graça e o indulto livram os beneficiários das penas e não dos mais efeitos da condenação; não atingem as que se exauriram, que já foram sofridas, como a demissão.

PARECER

A tese constante do processo anexo já foi objeto de exame, por parte desta Consultoria, em recentes pareceres.

Entretanto, a freqüência de casos idênticos, prestigiados pelo apoio, unânime, de vários Conselhos Penitenciários, levou-me a considerar, de novo, e detidamente, a matéria.

Na espécie, por exemplo, o pedido de graça obteve acolhimento no seio do ilustrado Conselho Penitenciário de São Paulo e tem por si, ainda, um apêlo do digno Sr. Secretário da Segurança dêsse Estado.

Em que pesem, porém, a tais relevantes circunstâncias, vejo-me constrangido, *data venia*, a reiterar opinião em contrário.

Vejamos, por partes:

— A graça e o indulto estendem-se às penas accessórias?

— No caso afirmativo, deve o decreto referir-se a elas, de modo expresso?

— A pena de perda de função pública pode ser extinta pela graça ou pelo indulto?

— Reintegra-se o funcionário por uma destas vias?

A *clementia principis* — observe-se preliminarmente — corresponde à graça, no sentido genérico, que abrange as espécies da graça (*stricto sensu*) e indulto.

A distinção entre graça e indulto, consagrada pela doutrina, foi acolhida em nossa sistemática processual-penal (Código Penal, art. 158, n.º II; Código de Processo Penal, Livro IV, tit. IV, cap. I).

A graça é medida de caráter *individual*, pleiteada, via de regra, pelo interessado. Inspira-se em princípios da política-penitenciária, e, destarte, sua concessão deve repousar-se em fundadas razões, oriundas da vida carcerária do sentenciado.

Já o indulto é um perdão *coletivo*, espontâneamente concedido pelo poder público, que prescinde de motivação especificada. E' um favor que se endereça a um grupo de condenados, aos autores de determinados crimes ou contravenções, sem prender-se ao exame da personalidade de cada infrator. Decretado, em geral, em datas e comemorações festivas, reveste-se da natureza de um ato de indulgência social, de boa vontade, tendente a atuar psicológica e salutarmente no seio da coletividade. Justifica-se, assim, por motivos de interêsse público.

E' certo, entretanto, que os textos constitucionais não tem guardado, a respeito, uma rigorosa correspondência técnica de expressão.

A Constituição atual, em seu art. 87, XIX, atribui privativamente ao Presidente da República a competência para *"conceder indulto e comutar penas"*.

"Indultar e comutar" era, também, a linguagem da Constituição de 91 (art. 48, n.º 6).

A Carta de 37 aludia ao "direito de graça" *lato sensu* (art. 75, letra "f").

"Perdoar e Comutar" — consignava a Constituição de 34 (art. 56, 3.º).

Na Monarquia, o Imperador exercia suas prerrogativas *"perdoando e moderando as penas"* (Constituição de 824, art. 101, 9.º).

A graça e o indulto não ilidem a sentença condenatória. Não apagam *o crime*, apenas extinguem a sua *punibilidade*. Livram-se, destarte, os seus beneficiados, das *penas* e não dos mais *efeitos da condenação*. Escapam à *punição*, mas não se *inocentam*.

Ora, as penas, dividem-se em *principais* e *accessórias*.

São da primeira espécie a reclusão, a detenção e a multa (Cód. Penal, art. 28). E da segunda: a perda de função pública, eletiva ou de nomeação; as interdições de direitos; a publicação da sentença (Código Penal art. 67).

Se, pois, a graça e o indulto extinguem a *punibilidade*, sem discriminação de categorias das penas, (Código Penal, art. 108, n.º II), segue-se que as acessórias, tanto quanto as principais, podem, *em tese*, incluir-se na *clementia principis*.

Todavia, como deflui da simples enumeração supra, as penas diferem entre si, qualitativa e substancialmente.

Destinam-se, com efeito, a diversa repercussão, atuam segundo princípios próprios, regem-se em suma, pelas normas peculiares a cada uma de suas classes, na sistemática do nosso direito (Código Penal, parte geral, tit. V).

Conseqüentemente, os decretos de graça ou de indulto devem mencionar, de modo taxativo, qual a pena, ou penas atingidas.

De outra parte, se tôdas, em tese, podem enquadrar-se naqueles decretos, algumas há, entretanto, insusceptíveis de tal enquadramento, dadas as circunstâncias da *hipótese*.

E' o que acontece, por exemplo, com a perda de função pública.

Realmente, efetivando-se a demissão, *consuma-se* a pena. Ora, o decreto de graça ou de indulto perdoa o *cumprimento* das penas, liberta os sentenciados daí *para o futuro*. Logo, não pode, òbviamente, atingir as que se *exauriram*, que já *foram sofridas*.

Mesmo porque, repita-se, tais institutos não se destinam a *inocentar* os condenados, a apagar *o crime*, a ilidir *a sentença*.

Se alguém perde função pública em virtude de processo criminal e, quanto às mais penas, vem a cumprí-las ou a se beneficiar pela graça ou pelo indulto, poderá, *eventualmente*, na medida de suas aptidões e das conveniências do serviço, ingressar, de novo, nos quadros administrativos. Está sujeito, porém, como qualquer cidadão, às normas gerais que disciplinam o acesso aos cargos públicos.

O decreto de graça ou de indulto, nesse tocante, não lhe confere *um direito*. Reabre-lhe, apenas, uma *possibilidade*.

Ora, na espécie, pretendem os requerentes, em última análise, reintegrar-se em função pública, fundados em um decreto de graça.

"Estão ambos em liberdade por haverem obtido "sursis", — esclarece o parecer de fls. 30 — e na verdade o que desejam é voltar à Fôrça Policial onde bons serviços prestaram, tanto que o Sr. General Comandante da mesma se manifesta favorável a sua pretensão. Da mesma forma se manifesta o

Exmo. Sr. Secretário da Segurança Pública. Assim sendo, penso que o indulto deve ser concedido"...

Parece-me, entretanto, em face do exposto, que a graça não é o remédio idôneo para o caso.

Opino, destarte, pelo indeferimento.

Rio de Janeiro, em 6 de fevereiro de 1947. — *Odilon da Costa Manso,* Consultor Geral da República.

NOTA DA RED.: Concedeu-se o indulto, com exceção, porém, da pena acessória de perda do cargo, na forma do parecer.