



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
ESCOLA DE DIREITO, NEGÓCIOS E COMUNICAÇÃO
NÚCLEO DE PRÁTICA JURÍDICA
COORDENAÇÃO ADJUNTA DE TRABALHO DE CURSO
MONOGRAFIA JURÍDICA

INDULTO PENAL

DISCRICIONARIEDADE DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

ORIENTANDA - ISABELA MASCARENHAS ROCHA

ORIENTADORA – PROFA. Dra. FÁTIMA DE PAULA FERREIRA

GOIÂNIA-GO
2024/1

ISABELA MASCARENHAS ROCHA

INDULTO PENAL

DISCRICIONARIEDADE DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Monografia Jurídica apresentada à disciplina Trabalho de Curso II, da Escola de Direito e Relações Internacionais, Curso de Direito, da Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC GOIÁS). Profa. Orientadora-Dra. Fátima de Paula Ferreira

GOIÂNIA-GO
2024/1

ISABELA MASCARENHAS ROCHA

INDULTO PENAL

DISCRICIONARIEDADE DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Data da Defesa: 17 de maio de 2024

BANCA EXAMINADORA

Orientadora: Prof. (a) Dra. FÁTIMA DE PAULA FERREIRA Nota

Examinador Convidado: Prof.: Dr. JOSE CRISTIANO LEÃO TOLINI Nota

Meus sinceros agradecimentos, primeiramente, a Deus por sempre me abençoar em minha jornada e aos meus pais, Maria e Nilton, que desde meu ingresso na faculdade me apoiaram e vibraram em cada conquista.

RESUMO

O presente estudo visou a apresentação dos limites da discricionariedade do Presidente da República na concessão do indulto penal; e para isto foi abordado conceituações necessárias para o esclarecimento do tema. O tema foi escolhido devido a recorrência do instituto do indulto penal no ordenamento jurídico brasileiro. Este trabalho teve como objetivo geral esclarecer os limites da discricionariedade do Presidente da República na elaboração do indulto penal; e por objetivos específicos analisar a mutação conceitual e histórica do indulto penal, bem como sua previsão nas constituições brasileiras; analisar as Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 5874 e 7330 acerca dos limites dado ao Presidente da República na concessão da benesse; e analisar a discricionariedade concedida ao Chefe do Executivo para a elaboração do indulto, bem como discorrer sobre o modo procedimental e limites da benesse. O estudo foi desenvolvido por meio de uma metodologia eclética, visto que foi utilizado o método científico hipotético-dedutivo, a pesquisa bibliográfica, o processo metodológico da dogmática jurídica, e objetivos de estudo exploratório e explicativo. Ao analisar todos estes pontos, foi possível concluir que os limites da discricionariedade do Presidente da República na concessão do indulto penal estão previstos apenas na Constituição Federal, e que os poderes a ele atribuídos é descompassadamente amplo, porém é constitucionalmente válido.

Palavras-chave: Limites. Beneplácito. Favores políticos. Concessão de benesse.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	07
1 NOÇÕES GERAIS DO INDULTO.	10
1.1 CONCEITO E EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO INDULTO	10
1.2 FINALIDADES E NATUREZA JURÍDICA	13
1.3 COMPETÊNCIA	17
1.4 INDULTO NO BRASIL	17
1.4.1 Constituições brasileiras e o instituto do indulto	17
1.4.1.1 <i>Decretos de indulto no Brasil - critérios objetivos e subjetivos para a sua concessão</i>	19
2 PROCEDIMENTO, DISCRICIONARIEDADE E LIMITAÇÕES DE INDULTAR..	23
2.1 DO PROCEDIMENTO DE ELABORAÇÃO DO DECRETO DE INDULTO	23
2.2. DISCRICIONARIEDADE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS	24
2.2.1 Princípios constitucionais que recaem sobre os atos administrativos ...	25
.....	
2.2.1.1 <i>Princípio da legalidade</i>	25
2.2.1.2 <i>Princípio da impessoalidade</i>	26
2.2.1.3 <i>Princípio da moralidade</i>	26
2.2.1.4 <i>Princípio da publicidade e eficiência</i>	27
2.2.2 Princípio da supremacia do interesse público nos atos administrativos .	27
.....	
2.3 LIMITES PARA INDULTAR	28

3 BREVE ANALISÉ DO ARCABOUÇO JURÍDICO SOBRE A DISCRICIONARIEDADE DO CHEFE DO EXECUTIVO NA CONCESSÃO DO INDULTO	31
3.1 CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE PELO JUDICIÁRIO	31
3.2 AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE RELATIVAS AO INDULTO.....	32
3.2.1 Adi n. 5874/DF	32
3.2.2 Adi n. 7330/DF	35
CONCLUSÃO	38
REFERÊNCIAS	40

INTRODUÇÃO

O presente trabalho visa a apresentação dos limites da discricionariedade do Presidente da República na concessão do indulto penal. Será abordado conceituações necessárias para o esclarecimento do tema, bem como aspectos históricos do indulto e sua mutação conceitual até a contemporaneidade. Ademais, também será objeto de análise as Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 5874 e 7330, que versam, em síntese, sobre indagações acerca da amplitude de poder que o chefe do executivo detém para a elaboração e concessão da benesse frente aos parâmetros legais.

Trata-se de tema atual e contemporâneo, emoldurado de relevância e pertinência, visto que no Brasil se consagrou a tradição do indulto nas vésperas natalinas, por tal razão, por mais que se trate de uma discricionariedade do Presidente da República a sua edição a qualquer tempo, a benesse é publicada no Diário Oficial da União periodicamente ao final de cada exercício financeiro; geralmente no mês de dezembro antes do dia 25, a fim de ser concedida a benesse na época comemorativa natalina.

O indulto penal é uma benevolência dada pelo chefe do poder executivo a aqueles que até determinada data alcançaram os requisitos elencados no decreto presidencial. Trata-se de um instrumento político que extingue a punibilidade do agente infrator, um perdão da pena.

Em uma breve síntese histórica do indulto, destaca-se que o instituto é uma das formas mais antigas de extinção da punibilidade, tal instituto já foi conhecido como a indulgência do príncipe. Oriundo do antigo costume romano de se libertar um condenado, escolhido pelo povo, na época da Páscoa, tendo como um de seus beneficiários mais emblemáticos Barrabás (SOUTO, Águeda Aparecida Silva. Comarca: Belo Horizonte, autos n. 00024.11.095044-1).

Por séculos a *indulgentia principis* foi amplamente utilizada por monarcas absolutistas, especialmente para evitar o cumprimento integral de penas corporais e desumanas, caracterizadas pela desproporcionalidade e indeterminação, aplicadas por meio de um sistema processual inquisitivo, em que não eram asseguradas mínimas garantias ao acusado.

O indulto penal, popularmente conhecido como indulto natalino, tem caráter humanitário e entre as suas finalidades está a admissão do condenado de volta a sociedade garantindo-o uma nova oportunidade de reinserção e moralidade de conduta. No entanto, quando as hipóteses concessivas do indulto preveem um cumprimento de pena muito baixo, ou mesmo desconsidera as questões de ordem subjetiva do preso, a benesse passa a dar espaço a impunidade. Por isso, o Presidente da República ao considerar os quantitativos mínimos de cumprimento de pena deve atentar-se ao caráter excepcional do indulto penal.

Outro conceito importante de ser abordado é a discricionariedade. O ato discricionário é aquele que garante ao agente público uma razoável liberdade de atuação, é realizado de acordo com a escolha pessoal e no julgamento do agente dentro dos parâmetros legais.

Por derradeiro, com a apresentação do presente tema, e conseguinte conclusão, visa o esclarecimento acerca dos limites que foi dado ao Chefe do Executivo em extinguir, total ou parcialmente, a pena de condenados em definitivo, além de analisar se estes limites estão em total consonância com o ordenamento jurídico pátrio.

Este trabalho teve como objetivo geral esclarecer os limites da discricionariedade do Presidente da República na elaboração do indulto penal; e por objetivos específicos analisar a mutação conceitual e histórica do indulto penal, bem como sua previsão nas constituições brasileiras; analisar as Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 5874 e 7330 acerca dos limites dado ao Presidente da República na concessão da benesse; e analisar a discricionariedade concedida ao Chefe do Executivo para a elaboração do indulto, bem como discorrer sobre o modo procedimental e limites da benesse.

Os questionamentos que ensejaram a elaboração do presente trabalho foram: quais são os limites da discricionariedade do Presidente da República para a concessão de indulto penal, quais são os crimes passíveis de indulto, e se o Indulto seria uma permuta de favores políticos.

Por fim, este trabalho adotou a metodologia eclética, visto que foi utilizado o método científico hipotético-dedutivo, a pesquisa bibliográfica, o processo metodológico da dogmática jurídica, e objetivos de estudo exploratório e explicativo, pois procura identificar os fatores que dão causa a determinado fenômeno, de forma a aprofundar o conhecimento para se chegar a uma realidade.

CAPÍTULO 1

NOÇÕES GERAIS DO INDULTO

O presente tópico abordará as conceituações do indulto penal, sua evolução histórica, finalidade, natureza jurídica e competência; bem como a sua instituição no Brasil.

1.1 CONCEITO E EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO INDULTO

O termo “indulto” deriva do latim *indultus*, oriundo de *indulgere*, que significa concessão, permissão, perdão (ALVES, 2016, p. 66-67). O indulto penal é uma benevolência concedida pelo Chefe do Poder Executivo Federal a aqueles que até determinada data alcançaram os requisitos elencados no decreto presidencial. Trata-se de um instrumento político que extingue a punibilidade do agente infrator (artigo 107, inciso II, do Código Penal), um perdão da pena, cuja previsão se encontra no artigo 84, inciso XII, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Inicialmente é primordial dissociar o instituto do indulto penal da graça, também chamada de indulto individual. Ambas são formas de indulgência soberana, porém, enquanto a graça se refere a um perdão de ordem individual, que recai sobre a pessoa; o indulto é destinado a um grupo indeterminado de sentenciados, que terão direito a extinção da pena se preenchidos os requisitos elencados no decreto, recaindo, desta forma, sobre a pena, uma ordem geral.

Neste sentido, Fernando Capez (MARQUES apud CAPEZ, 2010, p. 425-426) destaca que:

O indulto é medida de ordem geral, e a graça de ordem individual, embora, na prática, os dois vocábulos se empreguem indistintamente para indicar

ambas as formas de indulgência soberana. Atingem os efeitos executórios penais da condenação, permanecendo íntegros os efeitos civis da sentença condenatória. A Constituição Federal não se refere mais à graça, mas apenas ao indulto (CF, art. 84, XII). A LEP passou, assim, a considerar a graça como indulto individual.

José Frederico Marques (1997, p. 169), acerca da temática salienta que:

O indulto e a graça no sentido estrito são providências de ordem administrativa, deixadas a relativo poder discricionário do Presidente da República, para extinguir ou comutar penas. O indulto é medida de ordem geral, e a graça de ordem individual, embora, na prática, os dois vocábulos se empreguem indistintamente para indicar ambas as formas de indulgência soberana. Atingem os efeitos executórios penais da condenação, permanecendo íntegros os efeitos civis da sentença condenatória".

Nas palavras de Norberto Avena (2014, p. 1058 – 1059) o indulto se trata de:

[...] forma de indulgência concedida espontaneamente pelo Presidente da República (podendo ser delegada esta atribuição aos Ministros de Estado, ao Procurador-Geral da República ou ao Advogado-Geral da União, nos termos do art. 84, parágrafo único, da CF) a determinado grupo de condenados ou submetidos a medida de segurança que preencherem os requisitos exigidos pelo decreto. Esses requisitos poderão ser objetivos (por exemplo, o cumprimento de certo tempo de pena) ou subjetivos (tais como a primariedade e a conduta carcerária) e deverão ser analisados pelo juiz da execução penal, ouvido o Ministério Público.

Em sua obra, o autor Rodrigo de Oliveira Ribeiro (2016, p. 04) define o benefício como:

Um instituto pacificador, um ato soberano de perdão, uma causa extintiva de punibilidade, causa extintiva da execução da pena, um resquício absolutista, uma contradição às leis, uma benevolente prerrogativa régia, um remédio para esvaziar as prisões, instrumento de política criminal, meio de atenuar penas cruéis e suspender penas capitais, uma garantia constitucional [...].

No mesmo sentido, Bitencourt (2014, p. 881-882) destaca que:

[...] o indulto, de forma geral, pode ser entendido como uma espécie de “clemência soberana”, e de forma específica é o perdão total ou parcial da pena a um grupo indeterminado de condenados, fundamentado na necessidade de atenuar as sanções penais que são rigorosas e desproporcionais ao crime praticado, porém só aplicável aos presos por determinados tipos de crimes e determinadas quantidades de pena, que são escolhidas no momento da concessão.

Celso Delmanto nos ensina que o indulto “apenas extingue a punibilidade, persistindo os efeitos do crime, de modo que o condenado que o recebe não retoma

à condição de primário” (DELMANTO, 1991, p. 165). Desta forma, “só atinge os efeitos principais da condenação, subsistindo todos os efeitos secundários penais e extrapenais” (CAPEZ, 2011, p. 592).

Nesta senda, a Súmula 631 do Superior Tribunal de Justiça - STJ dispõe que “o indulto extingue os efeitos primários da condenação (pretensão executória), mas não atinge os efeitos secundários, penais ou extrapenais”; ou seja, a declaração de extinção da pena não ilide o reconhecimento, por exemplo, de maus antecedentes criminais, reincidência e execução, no civil, da indenização devida à vítima.

Superada está conceituação passa-se a uma breve análise histórica do instituto. Águeda Aparecida Silva Souto (autos n. 00024.11.095044-1), representante do MPF no Conselho Penitenciário de Minas Gerais, brevemente assevera que:

Uma das mais antigas formas de extinção da punibilidade é a indulgência do príncipe, que tem como um de seus institutos – ao lado da graça e da anistia – o indulto.

Origina do antigo costume romano de se libertar um condenado, escolhido pelo povo, na época da Páscoa, tendo como um de seus beneficiários mais ilustres, Barrabás.

Por séculos, a *indulgentia principis* foi amplamente utilizada por monarcas absolutistas, especialmente para evitar o cumprimento integral de penas corporais e desumanas, caracterizadas pela desproporcionalidade e indeterminação, aplicadas mediante um sistema processual inquisitivo, em que não eram asseguradas mínimas garantias ao acusado. Anota-se, ainda, que o surgimento e desenvolvimento deste instituto se deu em época que não se cogitava da separação de poderes.

Neste cenário de barbáries e arbitrariedades, é incontestado o valor da benesse. O costume atravessou eras e o referido instituto recebeu assento na Constituição Federal de 1988. Não se pode olvidar, todavia, que vivemos realidade social diversa. O Iluminismo, as revoluções populares e as guerras proporcionaram a idealização da separação de poderes e a teorização do Estado Democrático de Direito e seus princípios, como o do devido processo legal, o sistema acusatório e a pena determinada. Vive-se um tempo de penas justas, proporcionais e determinadas.

Ribeiro (2015, p. 2-3, online) perpassando por vários períodos da história destaca que:

A clemência é conhecida desde tempos imemoriais. O perdão encontra registros muito antigos. Na lei mosaica, diversos trechos tratam o tema. Na Grécia antiga também o perdão era exercido como uma ferramenta política. Reputa-se a Sócrates a máxima de que: "só quem entende a beleza do perdão pode julgar seus semelhantes". No Direito Romano era aplicado frequentemente.

Com efeito, o perdão é um instituto que está ligado, na religião cristã, à própria origem da humanidade, sendo certo que muitas interpretações da Gênese permitem entender que Deus perdoou Caim pelo ato que cometeu, depois de tê-lo amaldiçoado pela morte do irmão Abel.

Na antiga sociedade democrática de Atenas, a instituição da clemência ainda não era muito desenvolvida, em boa parte porque o poder estava mais nas

mãos do povo do que do monarca. [...]. Antes de qualquer pessoa receber a clemência, ela deveria apresentar um requerimento assinado por 6.000 pessoas. Em razão da dificuldade de se obter tantas assinaturas, a clemência raramente era concedida aos indivíduos, pelo menos àqueles que não eram celebridades.

No Direito Romano, havia a prática romana de disciplinar tropas rebeldes através da dizimação - a matança de cada décimo soldado de uma tropa, em vez de executar todo o exército de malfeitores -, é um singular exemplo do uso da clemência de forma política para manter a disciplina, preservando os recursos humanos que poderiam ser úteis para o Estado.

Desde aqueles tempos, verificamos registros também de sua utilização abusiva, por nobres e monarcas, beneficiando amigos e quem pudesse pagar pelo perdão.

Perdoar o condenado foi uma faculdade que, desde a Antiguidade, se reservaram aos monarcas, tendo sido já qualificada como a "mais bela das prerrogativas régias". O perdão é uma das formas mais antigas de se obter a liberdade, e atualmente sobrevive em todos os países do mundo, exceto a China.

Immanuel Kant (KANT apud KOSBIAU, 2013, p. 319), filósofo iluminista, criticava o instituto do indulto, pois entendia que o perdão da pena seria mais uma prerrogativa do soberano do que propriamente do sentenciado, visto que seu fundamento estava na demonstração de poder e grandeza do soberano.

Beccaria (2006, p. 117-118), também filósofo iluminista, defendia que "as graças" (indulto, graça e anistia) sob o ponto de vista público era "nefasta", e a considerava um ato de impunidade, pois a legislação deveria ser perfeita de modo que fosse aplicada pelo juiz penas brandas e adequadas, tornando-se desnecessária a concessão do perdão. Todavia, dada a realidade do sistema penal da época, Beccaria reconhecia que as leis eram severas e as condenações cruéis, de forma que não se poderia abrir mão do perdão.

Como bem elucidado, o "perdão" esteve presente desde tempos imemoriáveis da história da humanidade, perpassando por vários períodos históricos. Note-se que a essência do indulto passou por uma mutação conceitual ao longo das décadas, uma vez que, primordialmente a benesse se fundamentava no perdão de penas extremamente desproporcionais e cruéis.

Após, com o advento das revoluções e a instituição de um Estado Democrático de Direito, o indulto passou a ser uma forma de humanização, visto que, hodiernamente, se levou em consideração critérios subjetivos como o acometimento por doenças e o fator etário. Passou-se então a ser uma forma de esvaziamento carcerário condicionada ao preenchimento de certos requisitos.

1.2 FINALIDADES E NATUREZA JURÍDICA

Como mencionado alhures, o escopo principal do indulto se concentra, atualmente, no esvaziamento carcerário e em problemáticas próprias do sistema carcerário brasileiro, como, por exemplo, a dificuldade de segregação dos apenados de acordo com a natureza do crime praticado.

Nesta perspectiva, Gustavo Junqueira e Patrícia Vanzolini (2021, p.952) destacam:

Atualmente, os institutos costumam ter como objetivo alcançar finalidades mais próximas aos problemas penitenciários, como a superpopulação carcerária, a incapacidade de separar os presos de acordo com a gravidade dos crimes e de prestar assistência aos detentos.

Ademais, o instituto manteve o seu caráter humanitário, visto que analisando os decretos presidenciais das últimas décadas é recorrente a previsão de concessão da benesse para aqueles que se encontrem acometidos por doenças, gestantes e pessoas idosas.

A título exemplificativo cita-se os Decretos Presidenciais n. 8.172/2013, 9.370/2018 e 11.302/2022 que preveem as condições subjetivas retrocitadas, *vide*:

Decreto Presidencial n. 8.172/2013

Art. 1º Concede-se o indulto coletivo às pessoas, nacionais e estrangeiras:

[...]

III - condenadas a pena privativa de liberdade superior a oito anos que, até 25 de dezembro de 2013, tenham completado **sessenta anos de idade** e cumprido um terço da pena, se não reincidentes, ou metade, se reincidentes;

[...]

XI - condenadas:

a) com **paraplegia, tetraplegia ou cegueira**, desde que tais condições não sejam anteriores à prática do delito e se comprovem por laudo médico oficial ou, na falta deste, por médico designado pelo juízo da execução;

[...]

c) **acometidas de doença grave e permanente que apresentem grave limitação de atividade e restrição de participação ou exijam cuidados contínuos que não possam ser prestados no estabelecimento penal**, desde que comprovada a hipótese por laudo médico oficial ou, na falta deste, por médico designado pelo juízo da execução, constando o histórico da doença, caso não haja oposição da pessoa condenada; (grifo nosso)

Decreto Presidencial n. 9.370/2018

Art. 1º O indulto especial será concedido às mulheres presas, nacionais ou estrangeiras, que, até o dia 13 de maio de 2018, atendam, de forma cumulativa, aos seguintes requisitos:

[...]

II - se enquadrem, no mínimo, em uma das seguintes hipóteses:

[...]

c) condenadas à pena privativa de liberdade por crime cometido sem violência ou grave ameaça, que tenham completado **sessenta anos de idade** ou que não tenham vinte e um anos completos, desde que cumprido um sexto da pena;

[...]

e) **gestantes** condenadas à pena privativa de liberdade; (grifo nosso)

Decreto Presidencial n. 11.302/2022

Art. 1º Será concedido indulto natalino às pessoas nacionais e estrangeiras condenadas que, até 25 de dezembro de 2022, tenham sido acometidas:

I - por **paraplegia, tetraplegia ou cegueira**, posteriormente à prática do delito ou dele conseqüente, comprovada por laudo médico oficial, ou, na sua falta, por médico designado pelo juízo da execução;

II - por **doença grave permanente**, que, simultaneamente, imponha severa limitação de atividade e exija cuidados contínuos que não possam ser prestados no estabelecimento penal, pela respectiva equipe de saúde, comprovada por laudo médico oficial, ou, na sua falta, por médico designado pelo juízo da execução; ou

III - por **doença grave, como neoplasia maligna ou síndrome da deficiência imunológica adquirida (aids), em estágio terminal** e comprovada por laudo médico oficial, ou, na sua falta, por médico designado pelo juízo da execução. (grifo nosso)

O instituto de acordo com Luiz Felipe da Silva Lobato (2023, p. 8, online) é um meio de coibir “abusos e injustiças pelo judiciário e assim equilibrar as forças entre os poderes” (...) e que “Tal instituto sendo utilizado com moderação tem fundamental importância no sistema jurídico e visa equilibrar reprimendas que torne o sistema penal injusto”.

Trata-se da efetivação do sistema de freios e contrapesos proposto por Montesquieu, que preconizava a ponderação das funções estatais (Executivo, Legislativo e Judiciário) de modo a evitar a concentração de poderes e eventuais abusos.

Tecendo uma crítica ao instituto, Paulsen (2018, p.372), muito bem assevera que o indulto, ato constitucional extraordinário, que em sua essência objetiva a correção de impunidade e injustiças cometidas pelo Poder Judiciário, passou a ser utilizado de forma ordinária, dada a periodicidade de sua concessão; se transformando em uma forma de banalização do instituto. *In litteris*:

A análise histórica da utilização do instituto do indulto também chama a atenção pelo fato de que jamais o Poder Executivo deixou de editar decreto anual extinguindo a punibilidade de forma ampla aos réus que se enquadravam nas situações hipotéticas descritas. O ato constitucional extraordinário, destinado a corrigir injustiças graves e excepcionais decorrentes de circunstâncias concretas muito específicas de determinados

casos, passou a ser reiterado como se estivéssemos diante de instituto jurídico de manejo ordinário. O remédio constitucional de severa intervenção do Poder Executivo sobre os demais banalizou-se (...) Identifica-se de forma clara que o figurino constitucional do indulto, instrumento excepcional para correção de pontuais e eventuais falhas no sistema de persecução criminal do Estado Democrático de Direito, vem sendo banalizado e utilizado como verdadeiro método de administração da população carcerária.

Outra importante finalidade do indulto é a admissão do condenado de volta a sociedade - reinserção. O perdão concedido é uma forma de reintegrar o segregado ao seio social, possibilitando a construção de uma vida íntegra após a benesse.

No tocante a natureza jurídica nota-se que a doutrina não é uníssona em traçar um único conceito. O indulto penal por ser um perdão concedido privativamente pelo Presidente da República é interpretado por muitos doutrinadores como meramente declaratório, uma vez que com o preenchimento dos requisitos elencados no decreto presidencial a pena do beneficiário é automaticamente extinta (VIEIRA, 2015, p.40).

Referida natureza também foi reconhecida pelo Superior Tribunal de Justiça na Súmula n. 18 que dispõe “a sentença concessiva do perdão judicial é declaratória da extinção da punibilidade, não subsistindo qualquer efeito condenatório” (VIEIRA, 2015, p.40).

Sob outra faceta, o indulto é interpretado como instituto que extingue a punibilidade do agente, pois subtrai a obrigação do apenado de cumprir a pena imposta (MARTINS, 2022, p. 2.301).

Nesta perspectiva, ressalta ROIG (2018, p. 254):

O indulto é uma causa de extinção da punibilidade, conforme preceitua o art. 107, II, do Código Penal. Na essência, assim como a pena é uma opção política (processo decisional), o indulto é uma contramedida que assim também se apresenta. É, enfim, uma opção política vetorialmente apontada no sentido de reduzir os danos causados pela experiência penal.

Por fim, há o entendimento que o indulto seria um ato administrativo, ou seja, manifestação unilateral e legal do Chefe do Poder Executivo, “(...) no exercício de suas prerrogativas públicas (...)” (BERWIG, 2019, p.206).

Neste viés, explica Azor Lopes da Silva Junior (2018, p. 2, online) que:

Sua natureza jurídica é de ato normativo administrativo de efeitos penais, daí porque a autoridade legitimada para sua criação – o Chefe do Poder Executivo – realiza, com amparo constitucional, função jurisdicional que lhe é atípica, extinguindo a punibilidade e, assim, desconstituindo a coisa julgada penal na forma de perdão ao condenado.

Infere-se, portanto, que a natureza jurídica do indulto penal na seara doutrinária é tema controverso, haja vista que para alguns autores se trata de natureza meramente declaratória, para outros uma causa de extinção de punibilidade e, ainda, um ato administrativo.

1.3 COMPETÊNCIA

A Constituição Federal de 1988 elenca, em seu artigo 84, 28 (vinte e oito) competências privativas do Presidente da República, sendo uma delas a prerrogativa de conceder indulto “com audiência, se necessário, dos órgãos instituídos em lei” (artigo 84, inciso XII).

Um desses órgãos instituídos por lei é o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), subordinado ao Ministro de Justiça, que tem como uma de suas atribuições “emitir parecer sobre indulto e comutação de pena, excetuada a hipótese de pedido de indulto com base no estado de saúde do preso” (artigo 70, inc. I da Lei n. 7.210/84). Ressalta-se que o parecer do Conselho Penitenciário não é vinculativo, desta forma fica a critério do Presidente seu acatamento (MARTINS, 2022, p.2.301).

Ainda conforme preceitua o parágrafo único do artigo 84 da Constituição tal competência poderá ser delegada aos Ministros de Estado, ao Procurador-Geral da República ou ao Advogado-Geral da União, “que observarão os limites traçados nas respectivas delegações” (BRASIL, 1988).

O Presidente da República quando concede o indulto penal age dentro da discricionariedade a ele outorgada pela Constituição; desta forma, orientado pelos critérios de conveniência e oportunidade o Chefe de Estado fixa os requisitos para a concessão da benesse, eivados de subjetividade, que devem se atentar aos parâmetros legais e a sensatez do Presidente.

1.4 INDULTO NO BRASIL

1.4.1 Constituições brasileiras e o instituto do indulto

O Brasil teve 7 (sete) cartas constitucionais, e em todas foram consagradas o benefício do indulto penal. O beneplácito se tornou tão relevante e pertinente, que no Brasil se consagrou a tradição do indulto nas vésperas natalinas, por tal razão, por mais que se trate de uma discricionariedade do Presidente da República a sua edição a qualquer tempo, a benesse é publicada no Diário Oficial da União periodicamente ao final de cada exercício financeiro; geralmente no mês de dezembro antes do dia 25, a fim de ser concedida a benesse na época comemorativa natalina.

O Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento do HC 82.296/AM, ao averiguar a constitucionalidade do indulto penal previsto no Decreto Presidencial n. 4.011/2001, apresentou uma breve análise do indulto em todas as constituições brasileiras, por meio do voto do relator, o Ministro Celso de Mello, *vide* (grifos):

A Carta Política do Império, de **1824**, de modo mais amplo, incluiu, no alcance concreto do Poder Moderador, exercido pelo Imperador, a faculdade de perdoar ou moderar as penas impostas aos réus condenados por sentença (art. 101, VIII) ou, ainda, de conceder anistia 'em caso urgente, e que assim aconselhem a humanidade, e bem do Estado' (art. 101, IX).

Já a Constituição republicana de **1891** limitou essa competência do então Chefe do Poder Executivo (Presidente da República) aos atos de indulto e comutação relativos às condenações penais impostas pela Justiça Federal (art. 48, § 6.º), havendo exceção quanto à comutação ou ao perdão das penas referentes aos crimes de responsabilidade dos funcionários federais, que passa a integrar as atribuições do Congresso Nacional (art. 34, § 28). Nos crimes de competência judicial estadual, o poder de graça pertencia ao Governador do Estado. A concessão de anistia passou a ser incumbência exclusiva do Poder Legislativo (art. 34, § 27).

A Constituição de **1934**, por sua vez, manteve o poder de anistiar na esfera de competência do Legislativo (art. 40, 'e') e, em caráter privativo, outorgou ao Presidente da República a prerrogativa de 'perdoar e comutar, mediante proposta dos órgãos competentes, penas criminais' (art. 56, § 3.º).

A Carta de **1937**, coerente com o espírito autoritário que a animou, deferiu, 'tout court', ao Presidente da República o exercício de todas as faculdades inerentes ao poder de graça (art. 74, 'n', na redação dada pela Lei Constitucional 9/1945).

Em **1946**, no entanto, a Constituição inaugurada naquele ano restaurou a dualidade de competências pertinentes ao poder de graça do Estado, reconhecendo ao Presidente da República a prerrogativa de "conceder indulto e comutar penas, com audiência dos órgãos instituídos em lei" (art. 87, XIX), e deferindo ao Congresso Nacional a competência exclusiva para os atos concessivos de anistia (art. 66, V).

A Carta de **1967** reproduziu, virtualmente, as mesmas disposições da Constituição anterior (arts. 46, VIII, e 83, XX), no que foi seguida pela Carta outorgada através da EC 1, de 1969 (arts. 43, VIII, e 81, XXII).

Finalmente, a Constituição Republicana de **1988** manteve a competência privativa do Presidente da República para 'conceder indulto e comutar penas, com audiência, se necessário, dos órgãos instituídos em lei' (CF, art. 84, XII), e a do Congresso Nacional para a concessão de anistia (art. 48, VIII)

Atualmente, a Presidência da República publica, todos os anos, Decretos de Indulto. **Como a sua publicação costuma ocorrer no fim do ano, e se costuma utilizar como baliza a data de 25 de dezembro para a obtenção**

do benefício, convencionou-se denominá-lo de Indulto Natalino ou Indulto de Natal

Nem sempre, entretanto, os decretos de indulto foram promulgados em período natalino, e já foi concedido em diversas outras datas, festivas ou não [...]”. (grifo nosso):

Percebe-se, portanto, que a previsão do indulto esteve presente desde a primeira Carta Constitucional do Brasil, reforçando a importância histórica de tal instituto. Inicialmente, conforme supracitado, foi concedido ao Presidente um poder irrestrito para perdoar penas, decorrente do poder moderador.

Posteriormente, houve a segregação de competências entre o Congresso Nacional – responsável pela concessão da anistia – e o Presidente da República, responsável pela concessão de graça e indulto. Todavia, vislumbra-se que a prerrogativa de conceder indulto ainda persistiu ampla, dada a liberdade que as Constituições outorgaram ao Chefe do Executivo.

1.4.1.1 *Decretos de indulto no Brasil - critérios objetivos e subjetivos para a sua concessão*

Os Decretos Presidenciais de indulto geralmente preveem condições subjetivas e objetivas para sua concessão. São condições subjetivas aquelas que dizem respeito ao apenado, quais sejam: bom comportamento, ausência ou não de faltas graves, acometimento por doenças, antecedentes, entre outros. As condições objetivas, por sua vez, são aquelas que recaem sobre o delito e a pena, como por exemplo o tipo de crime praticado, a *quantum* de pena aplicada, etc.

Contudo, dada a discricionariedade do Presidente da República o ato concessivo pode ou não atrelar o indulto ao preenchimento simultâneo dessas condições, visto que a fixação dos requisitos concessivos fica a critério do Presidente.

Neste diapasão, Nucci (2020, p. 797) assevera que ao indultar o Chefe do Poder Executivo tem a possibilidade de exigir requisitos de ordem subjetivos e objetivos, *vide*:

É a clemência destinada a um grupo de sentenciados, tendo em vista a duração das penas aplicadas, **podendo exigir requisitos subjetivos** (tais como primariedade, comportamento carcerário, antecedentes) **e objetivos** (por exemplo, o cumprimento de certo montante da pena, a exclusão de certos tipos de crimes). (grifo nosso):

Da mesma maneira, aduzem Gilmar Mendes e Paulo Gustavo (2020, p.454) que:

O indulto é a clemência destinada a um grupo de sentenciados, tendo em vista a duração das penas aplicadas, podendo exigir requisitos subjetivos (tais como primariedade, comportamento carcerário, antecedentes) e objetivos (cumprimento de certo montante da pena, exclusão de certos tipos de crimes).

Acerca da temática o STF já se manifestou na ADI n. 5874/DF¹, proposta para analisar a constitucionalidade do Decreto de indulto n. 9.246/2017, que:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO PENAL E PROCESSO PENAL. INDULTO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA (CF, ART. 84, XII) PARA DEFINIR SUA CONCESSÃO A PARTIR DE REQUISITOS E CRITÉRIOS DE CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE. PODER JUDICIÁRIO APTO PARA ANALISAR A CONSTITUCIONALIDADE DA CONCESSÃO, SEM ADENTRAR NO MÉRITO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE.

[...]

2. Compete ao Presidente da República definir a concessão ou não do indulto, bem como seus requisitos e a extensão desse verdadeiro ato de clemência constitucional, a partir de critérios de conveniência e oportunidade (grifo nosso)

[...]

Válido mencionar que “a partir da Constituição de 1988, os limites do benefício passaram paulatinamente a ser ampliados” (PAULSEN, 2018, p.371). A tabela apresentada na petição inicial da Procuradoria Geral da República (PGR), que deu origem à ADI 5.874/DF, ilustra bem a ampliação dos requisitos de ordem objetiva, no intervalo temporal de 1999 a 2017. *Vide*:

Decreto de indulto	Fração da pena a ser cumprida para obter indulto	Norma autorizadora	Pena máxima aplicada na sentença para obter indulto, inferior a:
3.226/1999	1/3 da pena aplicada	Art. 1º-I	6 anos
3.667/2000	1/3 da pena aplicada	Art. 1º-I	4 anos
4.011/2001	1/3 da pena aplicada	Art. 1º-I	6 anos
4.495/2002	1/3 da pena aplicada	Art. 1º-I	6 anos
4.904/2003	1/3 da pena aplicada	Art. 1º-I	6 anos

¹(STF - ADI: 5874 DF, Relator: ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 09/05/2019, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 05/11/2020).

5.295/2004	1/3 da pena aplicada	Art. 1º-I	6 anos
5.620/2005	1/3 da pena aplicada	Art. 1º-I	6 anos
5.993/2006	1/3 da pena aplicada	Art. 1º-I	6 anos
6.294/2007	1/3 da pena aplicada	Art. 1º-I	8 anos
6.706/2008	1/3 da pena aplicada	Art. 1º-I	8 anos
7.046/2009	1/3 da pena aplicada	Art. 1º-I	8 anos
7.420/2010	1/3 da pena aplicada	Art. 1º-I e II	12 anos
7.648/2011	1/3 da pena aplicada	Art. 1º-I e II	12 anos
7.873/2012	1/3 da pena aplicada	Art. 1º-I e II	12 anos
8.172/2013	1/3 da pena aplicada	Art. 1º-I e II	12 anos
8.380/2014	1/3 da pena aplicada	Art. 1º-I e II	12 anos
8.615/2015	1/3 da pena aplicada	Art. 1º-I e II 1	12 anos
8.940/2016	¼ da pena aplicada	Art. 3º-I	Igual ou inferior a 12 anos
9.246/2017	1/5 da pena aplicada	Art. 1º-I	Sem limite

Fonte: PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA. Petição inicial. ADI 5874 Relator: Min. LUÍS ROBERTO BARROSO. DF, 28 de dezembro de 2017, p. 6.

Todavia, observa-se que os requisitos dos Decretos Presidenciais de 2018 a 2021 foram restringidos. O decreto n. 9.370/2018 concedeu indulto apenas às mulheres, por ocasião do dia das mães, e contemplou condições majoritariamente subjetivas. Já o decreto n. 9.706/2019 previu a hipótese de concessão de indulto com intuito humanitário para as pessoas acometidas, em resumo, por paraplegia, tetraplegia, cegueira, doença grave ou permanente (condições subjetivas).

Por sua vez, os Decretos Presidenciais n. 10.189/2019, 10.590/2020 e 10.913/2021, em apertada síntese, concederam o indulto aos sentenciados acometidos por paraplegia, tetraplegia, cegueira ou doença grave; e agente público que compõe o sistema nacional de segurança pública ou militar das Forças Armadas.

Por derradeiro, o decreto n. 11.302/2022 preservou algumas disposições dos decretos anteriores e inovou ao permitir a concessão do indulto para “às pessoas condenadas por crime cuja pena privativa de liberdade máxima em abstrato não seja superior a cinco anos” (artigo 5, *caput*); desconsiderando, desta forma, qualquer lapso mínimo de cumprimento da pena (requisito objetivo).

Outra previsão que trouxe bastante controvérsia foi a concessão de indulto aos agentes públicos que compõe o sistema nacional de segurança pública que, no exercício de suas funções, foram condenados, por fato praticado a mais de 30 (trinta) anos e não hediondo no momento de sua prática (artigo 6, *caput*).

Referido decreto, dada a amplitude de concessão do beneplácito, é objeto da ADI n. 7.330/DF, proposta pela PGR em 27/12/2022 e Recurso Extraordinário n.

1450100, com repercussão geral reconhecida (Tema 1.267), proposta pela Ministra do STF, Rosa Weber.

Infere-se, portanto, que o Presidente da República pode ou não exigir requisitos para a concessão do indulto. No entanto, observa-se que a sua previsão esteve presente em todos os decretos presidenciais brasileiros, tornando uma tradição a concessão do indulto condicionado.

Ademais é salutar ressaltar que os requisitos do indulto, ao longo dos períodos de 1999 a 2017 foram gradativamente ampliados, sendo restringidos durante o lapso temporal de 2018 a 2021 e sendo novamente ampliado no ano de 2022.

CAPÍTULO 2

PROCEDIMENTO, DISCRICIONARIEDADE E LIMITAÇÕES DE INDULTAR

2.1 DO PROCEDIMENTO DE ELABORAÇÃO DO DECRETO DE INDULTO

O procedimento de elaboração do decreto de indulto se inicia no Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), órgão composto por 13 (treze) membros designados através de ato do Ministério da Justiça, “dentre professores e profissionais da área do Direito Penal, Processual Penal, Penitenciário e ciências correlatas, bem como por representantes da comunidade e dos Ministérios da área social” (artigo 63 da Lei n. 7.210/84 - Lei de Execuções Penais).

O CNPCP tem por atribuição legal “propor as diretrizes da política criminal quanto à prevenção do delito, administração da Justiça Criminal e execução das penas e das medidas de segurança” (artigo 64, inciso I, da Lei n. 7.210/84).

Nesse sentido, como bem explicado na liminar do Ministro Barroso na ADI n. 5874, anualmente o CNPCP designa uma comissão afim de colher sugestões - de órgãos responsáveis pela execução penal e entidades representativas da sociedade civil - e realizar audiências públicas, para a oitiva dos interessados, objetivando a elaboração da minuta do decreto de indulto.

Finalizada a análise do material colhido a comissão elabora a primeira minuta do decreto, que após a aprovação pelo plenário do órgão é encaminhada ao Gabinete do Ministro da Justiça e Segurança Pública, que posteriormente a encaminha ao Presidência da República, autoridade competente para editar o decreto.

Note-se, portanto, que no processo de elaboração do decreto de indulto o papel do Presidente da República é descompassadamente amplo, visto que pode editar o decreto, nos limites de sua discricionariedade, a seu bel-prazer, inclusive suprimir ou acrescentar a minuta elaborada pelo CNPCP, uma vez que não está vinculado

a sugestão do órgão. Tal situação pode ser ilustrada citando o informativo n. 925 do STF que expõe a supressão realizada pelo ex-Presidente Michel Temer no decreto de indulto n. 9.246/2017, conforme se demonstrará no capítulo seguinte.

2.2. DISCRICIONARIEDADE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

Segundo Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2015, p. 527) os atos discricionários “são aqueles que a administração pode praticar com certa liberdade de escolha, nos termos e limites da lei, quanto ao seu conteúdo, seu modo de realização, sua oportunidade e sua conveniência administrativas”.

Alexandre Mazza (2014, p.257) lecciona que a prática do ato discricionário proporciona ao agente público certo grau de liberdade “para que este decida, qual a melhor maneira de que se atinja o interesse público, analisando pormenorizadamente o caso concreto que lhe é posto”.

Acerca da competência discricionária Seabra Fagundes (1957. p. 94) aduz que:

(...) no exercício da competência discricionária, a lei deixa a autoridade administrativa livre na apreciação do motivo ou do objeto do ato, ou de ambos ao mesmo tempo. Quanto ao motivo, poderá o administrador escolher a ocasião de praticar o ato (oportunidade) e a sua utilidade (conveniência). No que concerne ao objeto, a discricção está na possibilidade de escolha do objetivo do ato.

Na mesma perspectiva, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (1991. p. 40) assevera que:

(...) estaremos diante da competência discricionária quando o regramento não atingir todos os aspectos da atuação administrativa, deixando a lei uma certa margem de liberdade de decisão diante do caso concreto, de tal modo que a autoridade poderá optar por uma entre várias soluções possíveis, todas válidas perante o direito. Logo, o espaço decisório da administração deverá pautar-se em parâmetros jurídicos estabelecidos pela Constituição Federal, pelas leis ou por atos normativos editados pelas entidades administrativas.

Gustavo Binenbojm (2014. p. 39) reporta-se à discricionariedade como “um espaço carecedor de legitimação, ou seja, como campo de escolhas não puramente subjetivas, mas de fundamentação dos atos e políticas públicas adotados, dentro dos parâmetros jurídicos estabelecidos pela Constituição e pela lei”.

Por fim, acerca do instituto do indulto e comutação da pena J.J. Gomes Canotilho, Gilmar Ferreira Mendes, Ingo Wolfgang Sarlet, Lenio Streck, concluem que esses instrumentos “configuram típico ato de governo, que se caracteriza pela discricionariedade” (2013, p. 1254).

Note-se, portanto, que o ato discricionário é aquele que garante ao agente público uma razoável liberdade de atuação e é realizado de acordo com a escolha pessoal e no julgamento do agente dentro dos parâmetros legais. No entanto, tal liberdade não pode ser confundida com arbitrariedade, visto que além de estar condicionada aos preceitos máximos da Constituição Federal pode ser questionada judicialmente se feridos referidos preceitos.

Posto isto, considerando que o ato discricionário é aquele que oferta ao agente público o direito de optar pelo meio legal que julgar mais correto, vislumbra-se que o Presidente da República, no uso de suas atribuições, detém uma razoável liberdade de atuação para a elaboração e concessão do indulto penal. Ademais, tal instituto de clemência soberana deve sempre observar os limites legais impostos sob pena de ser considerado ilegal/inconstitucional.

2.2.1 Princípios constitucionais que recaem sobre os atos administrativos

Válido rememorar que o Presidente da República, na condição de agente público, está absolutamente adstrito aos princípios da administração pública ao praticar seus atos, independentemente da natureza jurídica deles, por força do artigo 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Referido dispositivo constitucional prevê 5 (cinco) princípios orientadores da atuação dos agentes públicos, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

2.2.1.1 *Princípio da legalidade*

Em breve síntese, o princípio da legalidade se opõe a toda e qualquer forma antidemocrática e autoritária e impera que a Administração Pública só pode realizar atos previstos em lei. Trata-se do princípio da legalidade estrita (LENZA, 2022, p. 1.980).

Conforme destaca Maria Sylvia Zanella Di Pietro, não pode a Administração Pública, por mero ato administrativo, “conceder direitos de qualquer espécie, criar obrigações ou impor vedações aos administrados, sem a existência prévia de legislação que a condicione ou permita”, pois a vontade do agente está vinculada a um ato legal pretérito (2014, p. 102).

2.2.1.2 *Princípio da impessoalidade*

O princípio da impessoalidade, por sua vez, tem como máxima a imparcialidade dos atos praticados pelos agentes públicos, imperando a vedação de comportamentos discriminatórios e prejudiciais ao bom trâmite da gestão pública, “seja pela possibilidade de favorecimento pessoal tanto ao gestor quanto ao destinatário do ato” (ARGONDIZO; IOCOHAMA, 2018, p.05).

Nas lições de José Afonso da Silva (2011, p. 647):

Os atos e provimentos administrativos são imputáveis não ao funcionário que os pratica, mas ao órgão ou entidade administrativa da Administração Pública, de sorte que ele é o autor institucional do ato. Ele é apenas o órgão que formalmente manifesta a vontade estatal

Desta forma, supracitado princípio reflete a busca pelo interesse público e finalidade legal do ato. Importante ressaltar que a impessoalidade transcende a atuação do agente e se coagula ao órgão público, visto que este é representante da vontade Estatal junto ao ato praticado.

2.2.1.3 *Princípio da moralidade*

No tocante ao princípio da moralidade CARVALHO FILHO salienta que (2017, p. 22):

(...) o administrador não pode relegar a segundo plano os preceitos éticos imprescindíveis à sua conduta. A ética deve imperar não somente na relação entre a Administração e os administrados, como também na relação entre os próprios órgãos e agentes da Administração

Desta forma, o administrador público na condução da função pública tem o dever de seguir preceitos éticos em todas as facetas de sua vida.

2.2.1.4 *Princípio da publicidade e eficiência*

Em relação aos princípios da publicidade e eficiência, em breves linhas, extrai-se que os atos praticados pela Administração Pública devem ser amplamente divulgados, ressalvados os casos de sigilo, e seu desempenho altamente satisfatório, buscando a presteza e o rendimento funcional.

Acerca do princípio da eficiência Hely Lopes Meirelles lecciona que (2003, 102):

O que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros

Desta forma, é nítido que o princípio da publicidade perenemente é respeitado, visto que o decreto que concede o indulto é publicado no Diário Oficial da União anualmente, por outro lado, a obediência ao princípio da eficiência é algo questionável, pois ao desconsiderar, por exemplo, o parecer do CNPCP o decreto presidencial pode não alcançar a “presteza, perfeição e rendimento funcional”, apontados por Meirelles.

2.2.2 Princípio da supremacia do interesse público nos atos administrativos

Alinhado a esses norteadores constitucionais imperioso destacar o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, segundo o qual a atuação do administrador não deve atender ao interesse do indivíduo, mas do grupo social. Conforme aponta Maria Sylvia Zanella Di Pietro este princípio “deve ser condão primordial no conduzir do gestor público” (2014, p.101).

José dos Santos Carvalho Filho (2016, p. 201) aduz que a não observância dos limites legais impostos e do interesse da Administração Pública, que explicita ou implicitamente outorga normas de conduta, “eiva o ato de ilegalidade, gerando afronta insanável frente ao princípio da legalidade que insta consagrado no artigo 37 da Constituição Federal de 1998”.

Diante do exposto, infere-se que os atos praticados pelo Presidente da República, incluindo a concessão do indulto penal, devem se atentar aos princípios retrocitados, sob pena de restar eivados de vícios.

2.3 LIMITES PARA INDULTAR

O artigo 5, inciso XLIII, da Constituição Federal de 1988, veda a concessão de “graça ou anistia” aos crimes definidos como hediondos, previsto na Lei Federal n. 8.072/90, e a eles equiparados, quais sejam a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e o terrorismo (artigo 2, inciso I, da Lei n. 8.072/90).

Note-se que no texto constitucional supracitado não há menção a vedação do indulto aos crimes hediondos e equiparados, somente “graça ou anistia”, no entanto já se consolidou o entendimento que o termo “graça” é empregado de forma genérica, abarcando, desta forma o indulto penal.

Neste sentido, Gilmar Mendes e Paulo Gustavo asseveram que (2020.p.454):

O poder de indulto é excepcionado em relação aos crimes hediondos e aos crimes de tortura, tráfico de drogas e terrorismo, na forma do art. 5o, XLIII, que veda a concessão de graça ou anistia nesses casos. Note-se que a regra de competência fala em indulto (art. 84, XII), mas sua exceção fala em graça (art. 5o, XLIII). No entanto, o STF vem afirmando que o constituinte incorreu em atecnia. Graça e indulto traduzem clemência do Poder Executivo e são termos com certa equivalência, muito embora graça seja empregada para a clemência concedida em caráter individual e indulto, para a medida em caráter coletivo.

Nesta mesma perspectiva lecciona Fernando Capez (2018.p.948):

A Constituição é um texto genérico, e, por essa razão, não se exige preciosismo técnico em suas disposições. Quando o constituinte menciona o termo “graça”, o faz em seu sentido amplo (indulgência ou clemência soberana), englobando, com isso, a “graça em sentido estrito” e o “indulto”. Não há, portanto, qualquer inconstitucionalidade na proibição do indulto pela Lei n. 8.072/90.

Alinhado a este raciocínio existe a perspectiva lógica que aduz que se o legislador originário vedou aos crimes hediondos e equiparados a concessão de graça (indulto individual), e anistia, benevolência que depende de lei, “não há de tolerar que o mesmo indivíduo seja beneficiado mediante o expediente do indulto coletivo” (JUNQUEIRA e VANZOLINI, 2021.p.952).

Ademais, a competência do Presidente da República, prevista no artigo 84, inciso XII, da Constituição Federal, para “conceder indulto” também é utilizada de forma a abarcar o instituto da graça, indulto individual (BRASIL, 1988).

Acerca da temática Gustavo Junqueira e Patrícia Vanzolini (2021.p.952) destacam:

Na verdade, se a norma do inc. XLIII do art. 5º da Constituição Federal vedou a concessão do benefício da graça, que é indulto individual, e até o da anistia, que depende de lei, nas hipóteses de crimes hediondos como tal definidos, não há de ter pretendido, com o disposto no art. 84, XII, deixar ao Presidente da República a possibilidade de, mediante indulto coletivo, contemplar os praticantes de tais delitos. Em outras palavras: se a Constituição não tolera que qualquer indivíduo que haja praticado crime legalmente considerado hediondo seja contemplado com a graça (indulto individual), não há de tolerar que o mesmo indivíduo seja beneficiado mediante o expediente do indulto coletivo. Aliás, o termo indulto é usado no art. 84, XII, da Constituição Federal, no sentido amplo, de modo a abranger o indulto individual (graça) e o coletivo (HC 77.528, Rel. Sydney Sanches).

Ainda sobre a limitação constitucional, o professor PINTO FERREIRA ressalta que (1992, p. 579):

O Presidente da República tem competência para conceder indulto e comutar penas, quaisquer que sejam as infrações penais praticadas, salvo as proibidas pelo Código Magno, tratando-se de crime ou contravenção penal, qualquer que seja a sanção cominada.

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI 5874, destacou outras limitações implícitas no ato concessional de indulto. Sobre o ponto, importante salientar o seguinte trecho do voto do Min. Alexandre de Moraes:

Também, o Supremo Tribunal Federal já reconheceu como limitação constitucional implícita, no julgamento da EXT 1435/DF (2 Turma, j. 29/11/2016), de relatoria do Ministro CELSO DE MELLO, a concessão de indulto a crimes objeto do pedido extradicional, salientando que:

O exercício da clemência soberana do Estado não se estende, em nosso direito positivo, aos processos de extradição, eis que o objeto da indulgentia principis restringe - se, exclusivamente, ao plano dos ilícitos penais sujeitos à competência jurisdicional do Estado brasileiro.

Na doutrina mais atual, HORACIO ROSATTI exclui da possibilidade de indulto também os crimes de "lesa humanidade", cuja persecução o Estado obrigou-se por compromissos internacionais (Tratado de Derecho Constitucional, tomo II, 2a. ed., Buenos Aires, 2017, Rubinzal-Culzoni Editores, págs. 393/394).

Assim, apesar de o indulto ser ato discricionário e privativo do Chefe do Poder Executivo, a quem compete definir os requisitos e a extensão desse verdadeiro ato de clemência constitucional, a partir de critérios de conveniência e oportunidade, não constitui ato imune ao absoluto respeito à Constituição Federal e é, excepcionalmente, passível de controle jurisdicional. Esse exercício de hermenêutica, conforme tenho defendido academicamente ao comentar o artigo 5º, inciso XLIII, leva-nos à conclusão de que compete, privativamente, ao Presidente da República conceder

indulto, desde que não haja proibição expressa ou implícita no próprio texto constitucional, como ocorre em relação aos crimes hediondos e assemelhados, para quem a própria Constituição Federal entendeu necessário o afastamento das espécies de clemencia principis (Constituição do Brasil Interpretada. 9. Ed. São Paulo: Atlas, 2003).

Diante do exposto, infere-se que o Presidente da República quando exerce o ato de indultar está totalmente adstrito as hipóteses de limitações constitucionais, sejam elas expressas ou implícitas. Assim, não pode referida autoridade indultar penas referentes a crimes hediondos ou equiparados, crimes que “lesão a humanidade” e nem os que estão fora dos limites territoriais brasileiros.

CAPÍTULO 3

BREVE ANALISÉ DO ARCABOUÇO JURÍDICO E JURISPRUDENCIAL SOBRE A DISCRICIONARIEDADE DO CHEFE DO EXECUTIVO NA CONCESSÃO DO INDULTO

3.1 CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE PELO JUDICIÁRIO

A Constituição Federal preceitua em seu artigo 2 a tripartição dos poderes da união (Executivo, Legislativo e Judiciário) mencionando que são “harmônicos e independentes entre si” (BRASIL, 1988).

Trata-se de mecanismo de controle recíproco e do sistema de freios e contrapesos, proposto por Montesquieu, que preconiza a ponderação das funções estatais de modo a evitar a concentração de poderes e eventuais abusos (RODRIGUES, 1995, p. 16)

Dito isto, tendo em vista que em um sistema republicano inexistente a figura do poder ilimitado e absoluto é mister salientar que os decretos de indultos expedidos pelo Presidente da República estão sujeitos à análise pelo Judiciário; no entanto somente em relação a constitucionalidade deste, pois o mérito fica a critério da conveniência e oportunidade do Chefe do Executivo Federal, sob pena de troca do subjetivismo do Presidente pelo o de outro poder (Informativo n.925 STF)

Este é o entendimento do STF, proferida na ADI n. 5874, acerca da temática:

Portanto, em relação ao Decreto Presidencial de Indulto, será possível ao Poder Judiciário analisar somente a constitucionalidade da concessão da clemencia principis, e não o mérito, que deve ser entendido como juízo de conveniência e oportunidade do Presidente da República, que poderá, entre as hipóteses legais e moralmente admissíveis, escolher aquela que entender como a melhor para o interesse público no âmbito da Justiça Criminal (GEORGES VEDEL. Droit administratif. Paris: Presses Universitaires de

France, 1973. p. 318; MIGUEL SEABRA FAGUNDES. O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário. São Paulo: Saraiva, 1984, p. 131). A concessão de indulto, mesmo tendo caráter discricionário quanto ao mérito, está vinculada ao império constitucional, pois, como muito bem ressaltado por JACQUES CHEVALLIER, “o objetivo do Estado de Direito é limitar o poder do Estado pelo Direito” (L’Etat de droit. Paris: Montchrestien, 1992. p. 12).

(...)

O Poder Judiciário deve exercer somente o juízo de verificação de exatidão do exercício de oportunidade perante a constitucionalidade do Decreto de Indulto

A análise da constitucionalidade do Decreto de Indulto deverá, igualmente, verificar a realidade dos fatos e também a coerência lógica da decisão discricionária com os fatos. Se ausente a coerência, o indulto estará viciado por infringência ao ordenamento jurídico constitucional e, mais especificamente, ao princípio da proibição da arbitrariedade dos poderes públicos que impede o extravasamento dos limites razoáveis da discricionariedade, evitando que se converta em causa de decisões desprovidas de justificação fática e, conseqüentemente, arbitrarias (TOMAS-RAMON FERNÁNDEZ. Arbitrariedad y discrecionalidad. Madri: Civitas, 1991. p. 115).

A opção conveniente e oportuna para a edição do Decreto de Indulto deve ser feita legal e moralmente pelo Presidente da República, e somente sua constitucionalidade deve ser apreciada pelo Poder Judiciário, conforme teoria já consagrada em relação a todos os atos discricionários do Poder Público (RENE CHAPUS. Droit administratif general 6. ed. Paris: Montchrestien, 1992, t. 1, p. 775)

Esta SUPREMA CORTE tem o dever de analisar se as normas contidas no Decreto de Indulto, no exercício do caráter discricionário do Presidente da República, estão vinculadas ao império constitucional.

Nada mais do que isso!!!

Desta forma, conforme elucidado, o decreto presidencial que concede o beneplácito do indulto é passível somente de uma análise constitucional por parte do Poder Judiciário, sob pena de ingerência funcional. Referida análise de constitucionalidade será apreciada no tópico seguinte, por meio das ADIS n. 5874 e 7330.

3.2 AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE RELATIVAS AO INDULTO

O presente tópico abordará duas ações diretas de inconstitucionalidade relativas ao decreto de indulto penal, pontuando de forma objetiva o entendimento do STF acerca da temática.

3.2.1 Adi n. 5874/DF

A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 5874 foi ajuizada pela Procuradoria-Geral da República impugnando diversos dispositivos do Decreto n.

9.246, de 21 de dezembro de 2017, que concede indulto natalino e comutação de penas, em meio a outras providências.

Referido decreto, expedido pelo ex-presidente Michel Temer, intitulado como o “mais generoso”, foi alvo de grande alvoroço no âmbito jurídico, haja vista:

a) a demasiada redução dos requisitos objetivos para a concessão do indulto, exigindo, na melhor das hipóteses apenas 20% de cumprimento da pena;

b) a supressão do limite máximo da pena para fins de indulto, de forma que os condenados a uma pena de 5 ou 30 anos teriam a pena extinta se cumprissem apenas 20% da pena;

c) a possibilidade de concessão de indulto para a pena de multa;

d) a inclusão dos crimes de corrupção e correlatos no rol dos que podem ser objeto do indulto;

e) possibilidade de indulto para os apenados que ainda não tiveram julgamento definitivo; e

f) a concessão da benesse para condenados que já receberão outros benefícios no curso da execução penal e que não cumprirão pena de prisão.

Conforme ilustrado alhures na tabela apresentada na petição inicial da PGR, o quórum mínimo exigido para a concessão do indulto foi de apenas 1/5 (um quinto), equivalente a 20% (vinte por cento) de cumprimento de pena, além de ir na contramão de todos os decretos expedidos anteriormente, ao não condicionar a concessão da benesse a um limite máximo de pena.

Em 28 de dezembro de 2017, a Ministra Cármen Lúcia, deferiu medida cautelar que suspendeu todos os dispositivos impugnados do decreto presidencial. Ocasão em que o ministro Roberto Barroso (relator) esclareceu que a proposta apresentada pelo CNPCP vedava a concessão de indulto e de comutação de pena às pessoas condenadas pelos crimes de corrupção e correlatos e à pena de multa, disposição alinhada à diretriz de combate à corrupção, entretanto, essas orientações foram excluídas do decreto editado pelo ex- Presidente Michel Temer.

Em seu voto Barroso explana que “O que se percebe é que, enquanto o mundo, de uma maneira geral, aboliu a possibilidade do indulto coletivo, no Brasil, fomos expandindo o alcance desse indulto coletivo”.

Ao final do julgamento, em 09 de maio de 2019, por 7 votos a 4, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu a constitucionalidade do decreto de indulto natalino de 2017, nos termos do voto do Ministro Alexandre de Moraes.

Em seu voto Alexandre de Moraes (2018, p. 89) em relação aos dispositivos impugnados destacou que:

Em relação ao artigo 8º, a partir das premissas analisadas, não há nenhuma inconstitucionalidade nessa legítima opção Poder executivo. O indulto não se direciona somente as penas privativas de liberdade, mas sim ao afastamento da sanções impostas pela condenação judicial. Não haveria sentido em se poder perdoar os crimes mais graves, apenados com restrição a liberdade e impedir a clemência aos delitos mais leves, apenados com penas restritivas de direitos.

Na mesma maneira, é constitucional o artigo 10, pois a possibilidade de indulto ou comutação de pena alcançarem a pena de multa aplicada cumulativamente é tradicional em nosso ordenamento jurídico e, igualmente, independentemente de concordarmos ou não com a opção discricionária do Presidente da República, não é possível entendermos que se trata de uma inconstitucionalidade(...)

Da mesma maneira, em relação ao artigo 11, a Constituição Federal não limita o momento em que o Presidente da República pode conceder o indulto, sendo possível isentar o autor de punibilidade, mesmo antes de qualquer condenação criminal. Não está ausente a razoabilidade como pretende a Procuradoria-Geral da República.

Da mesma maneira, os requisitos previstos nos artigos 1º, inciso I e 2º, §1º, do Decreto de Indulto encontram-se na órbita de discricionariedade do Chefe do Poder Executivo, não havendo, portanto, qualquer inconstitucionalidade, pois não se vislumbrou abuso no direito de legislar ou desvio de finalidade.

Por fim, analiso a questão da exclusão do âmbito de incidência deste Decreto aos crimes de corrupção lato sensu e lavagem de dinheiro. (...)

O combate à corrupção, à ilegalidade e à imoralidade no seio do Poder Público (...) deve ser prioridade absoluta no âmbito de todos os órgãos constitucionalmente institucionalizados. Porém, o texto constitucional não instituiu os delitos relacionados à corrupção como insuscetíveis de graça ou indulto; nem tampouco, até o presente momento, o Congresso Nacional classificou-os como crimes hediondos, o que, conseqüentemente, impediria a clemência soberana.

É possível discordar da opção feita pelo Presidente da República, porém entendo não ser possível afastá-la com base em superficial interpretação principiológica, sem afetar toda a estrutura da Separação de Poderes e do próprio Direito Penal (...)

Da mesma maneira, não é possível negar a aplicação do Decreto de indulto aos crimes relacionados a corrupção lato sensu e lavagem de dinheiro, excluindo-os de sua incidência sob a alegação de ausência de razoabilidade

Desta forma, conforme voto vencedor, é constitucional a aplicação do indulto a crimes mais leves, bem como aos que já receberão outros benefícios no curso da execução penal; a pena de multa; aos sentenciados que não tiveram julgamento definitivo; e aos crimes de corrupção e correlatos. Também é constitucional a fixação de requisitos mínimos e ausência de limite máximo da pena para fins de indulto.

Importante rememorar as seguintes palavras do Ministro Alexandre de Moraes em seu voto, *vide*:

Com o devido respeito as posições em contrário, não compete ao SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL reescrever o decreto de indulto, pois, ou o Presidente da República extrapolou o exercício de sua discricionariedade, e, conseqüentemente, a norma é inconstitucional; ou, dentre as várias opções

constitucionalmente lícitas, o Presidente da República escolheu validamente uma delas, e, conseqüentemente, esta opção válida não poderá ser substituído por uma escolha discricionária do Poder Judiciário, mesmo que, possa parecer melhor, mais técnica ou mais justa.

Em outras palavras, a CORTE pode não concordar com a própria existência do instituto do indulto coletivo, ou mesmo, com um ou alguns requisitos estabelecidos pelo Presidente da República, por entendê-los ineficientes ou injustos, mas sem a existência de dispositivo inconstitucional, a CORTE não deverá desrespeitar a distribuição de poderes governamentais realizada pelo legislador constituinte [...]

Nesta senda, considerando a concessão de indulto ato privativo do Presidente da República irrelevante é a opinião da corte sobre o mérito da benesse; se o decreto foi editado dentro dos ditames constitucionais, nada há de ser feito, caso que o STF julgou ser a presente ação.

3.2.2 Adi n. 7330/DF

O decreto presidencial n. 11.302, de 22 de dezembro de 2022, foi expedido pelo ex-presidente da república Jair Bolsonaro, e é questionado por meio ADI n. 7330, ajuizada pelo Procurador Geral da República (PGR), Augusto Aras, em 27 de dezembro de 2022.

Referida ação impugnou os artigos 6, *caput*, e parágrafo único; e 7, § 3, do Decreto Presidencial 11.302/2022, que concede indulto aos agentes de segurança pública que, no exercício da sua função ou em decorrência dela, tenham sido condenados por fato praticado há mais de 30 anos que não fosse considerado hediondo no momento de sua prática.

Aras argumenta que o decreto alcança, “ainda que não somente”, os policiais condenados no episódio que ficou conhecido como “Massacre do Carandiru”, em que 341 agentes da Polícia Militar de São Paulo conduziram uma operação que resultou na morte de 111 detentos. A Justiça condenou 74 policiais por homicídio qualificado, com penas privativas de liberdade que variaram entre 96 e 624 anos de prisão. Depois do massacre, o homicídio qualificado foi incluído pela Lei n. 8.930/1994 no catálogo de crimes hediondos previstos na Lei n. 8.072/1990.

Augusto Aras sustenta, ainda, que o indulto não pode ser concedido a crimes considerados hediondos na data da edição do decreto “pouco importando se, na data do cometimento do crime, assim não eram definidos”, pois a Carta Magna leva em

consideração apenas a circunstância de o crime estar definido como hediondo no momento da edição do decreto concessivo do indulto.

Salienta ainda que a concessão de indulto aos policiais envolvidos no massacre fere a dignidade humana e princípios basilares do direito internacional público; e sujeita o Brasil a responsabilização por violações a direitos humanos.

Como bem rememorado na petição inicial do PGR, o direito internacional obsta a concessão de indulto a pessoa condenada por crimes de lesa-humanidade e que no tocante ao Massacre do Carandiru o Relatório da Comissão interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA) declarou o Brasil “responsável por graves violações a direitos protegidos pela Convenção Americana de Direitos Humanos, expedindo recomendações para que o Estado brasileiro reparasse os danos causados e evitasse novas violações”.

Neste sentido, pugnou ser imprescindível que o STF defina se o decreto de indulto pode alcançar “crimes hediondos que, na data do fato delituoso, não eram previstos em lei como tal, e se o indulto pode ser levado a efeito em favor de condenados por crimes considerados de lesa-humanidade no plano internacional”

Em 17 de janeiro de 2023, a Ministra Rosa Weber deferiu liminar suspendendo os dispositivos impugnados pelo PGR, “com vista a evitar a consumação imediata de efeitos concretos irreversíveis”. A ação segue conclusa ao relator, Ministro Luiz Fux, desde 18 de maio de 2023, aguardando julgamento.

Em sede da supracitada liminar, Weber observou que o tema é controverso no âmbito das turmas do STF, haja vista a coexistência dos entendimentos de que a hediondez é aferida na data da edição do decreto de indulto e que é possível conceder indulto “a crimes hediondos que não ostentavam, à época de sua prática, tal qualificação”, por força do princípio da irretroatividade da lei penal.

Infere-se, portanto, que referida matéria se reveste de relevância do ponto de vista jurídico-constitucional. No tocante ao momento da aferição da hediondez para a concessão do indulto, salutar ressaltar que coerente é o entendimento de se considerar a partir da edição do decreto, pois, como bem apontado por Aras, a Constituição Federal ao vedar a aplicação do indulto aos crimes hediondos levou em consideração a razão de ser definido como tal. Consequentemente, em relação a concessão do indulto a crimes que lesa a humanidade é insofismável a violação dos compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro.

Ademais, tendo em vista o direcionamento da benesse para o seletivo grupo de agentes de segurança pública o decreto presidencial reforçou o caráter político que vem caracterizando o indulto atualmente, podendo se tratar até de uma troca de favores políticos.

Desta forma, considerando a matéria retro citada, o Presidente da República, ao tempo Jair Bolsonaro, pode ter extrapolado os limites da discricionariedade para a concessão do indulto penal, haja vista a possibilidade de concessão da benesse ao crime definido como hediondo; referida análise fática ficará a critério da Suprema Corte.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, conclui-se que os limites da discricionariedade do Presidente da República para a concessão de indulto penal se encontram previstos na Constituição Federal e somente nela, seja por disposição expressa ou implícita.

A Carta Magna veda expressamente a concessão do indulto aos crimes hediondos e a eles equiparados, nesta senda não pode o Presidente da República conceder indulto a estes delitos. Em relação a vedação implícita o STF reconheceu como sendo os crimes de lesão a humanidade e os que estão fora dos limites territoriais brasileiros, como os processos de extradição.

Considerando também a discricionariedade do Chefe de Estado o rol de crimes impeditivos pode se estender a outros delitos não constitucionalmente defesos, como por exemplo os crimes praticados com violência ou grave ameaça à pessoa; previsão esta recorrente nos decretos presidenciais de indulto.

Diante disto, os crimes que são passíveis de indulto penal são todos aqueles que não se enquadrem nas vedações explícitas e implícitas da Constituição Federal, bem como aqueles que, dentro dos parâmetros legais, o Presidente escolher conceder.

Importante pontuar também que a concessão do indulto é medida excepcional, entretanto no Brasil se consagrou a tradição do indulto natalino, de forma que o instituto passou a ser usado de forma ordinária, se transformando em uma forma de banalização do benefício.

O instituto primordialmente surgiu para evitar o cumprimento integral de penas corporais e desumanas, nascendo assim o caráter humanitário do indulto. Hodiernamente o caráter humanitário ainda é conservado, todavia os limites para sua concessão passaram, desde a constituição de 1988, a ser paulatinamente ampliados, de modo que no decreto presidencial relativo ao ano de 2017 inexistia limite máximo

de pena para aplicação da benesse e um *quorum* mínimo baixíssimo para sua concessão.

Ademais, tendo em vista o direcionamento da benesse para o seletto grupo de agentes de segurança pública no decreto presidencial de 2022, reforçou-se o caráter político que vem caracterizando o indulto atualmente, podendo se tratar até mesmo de uma troca de favores políticos.

Infere-se, portanto, que o poder atribuído ao Presidente da República para conceder o indulto penal é descompassadamente amplo, porém é constitucionalmente válido, haja vista que o legislador originário entendeu ser razoável conceder o poder discricionário ao Chefe do Poder Executivo Federal, de modo que escolhendo entre os meios não defesos em lei o ato concessional do beneplácito é válido.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. *Direito administrativo descomplicado*. 23. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.

ALVES, Reinaldo Rossano. *Punir e Perdoar: Análise da política pública na edição dos decretos de indulto*. 1.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

ARGONDIZO, Luís Fernando Centurião; IOCOHAMA, Celso Hirosh. Cadernos de Direito Actual. Nº 10. *OS LIMITES DA DISCRICIONARIEDADE DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA NA CONCESSÃO DO INDULTO PENALNO BRASIL E A POSSIBILIDADE DE ATUAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERALEM SEU CONTROLE*. [online], 2018. Disponível em: <<https://cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/365/216>>. Acesso em: 11 fev. 2024.

AVENA, Norberto. *Processo penal esquematizado*. 1. ed. São Paulo: Método, 2014.

BECARIA, Cesare Bonesana, Marchesi di. *Dos delitos e das penas*. Tradução de J. Cretella Jr. E Agnes Cretella. 3. ed. rev. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

BERWIG, Aldemir. *Direito Administrativo*. Editora Unijuí, 2019. E-book. ISBN 9788541902939. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788541902939/>. Acesso em: 16 out. 2023. p. 206.

BINENBOJM, Gustavo. *A crise dos paradigmas do direito administrativo*. In: Uma Teoria do Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Renovar, 2014

BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de direito penal: parte geral*. 20. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

BRASIL. ADI 5874 DF, Relator: ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 09/05/2019, Data de Julgamento: 09/05/2019, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 05/11/2020. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5336271>>. Acesso em: 20 out. 2023.

BRASIL. ADI 7330, Relator(a): LUIZ FUX. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6543644>>. Acesso em: 29 mar. 2024.

BRASIL. *Constituição de 1988*. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940*. Código Penal Brasileiro

BRASIL. *Decreto nº 8.172, de 24 de dezembro de 2013*. Concede indulto natalino e comutação de penas, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Poder executivo, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/D8172.htm>. Acesso em: 20 out. 2023.

BRASIL. *Decreto nº 9.370, de 11 de maio de 2018*. Concede indulto natalino e comutação de penas às mulheres presas que menciona, por ocasião do Dia das Mães. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Poder executivo, Brasília, DF. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9370.htm>. Acesso em: 20 out. 2023.

BRASIL. *Decreto nº 11.302, de 22 de dezembro de 2022*. Concede indulto natalino e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Poder executivo, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D11302.htm>. Acesso em: 20 out. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 18. Terceira Seção, julgado em 20/11/1990, DJe 28/11/1990, p.13963.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 631. Terceira Seção, julgado em 24/04/2019, DJe 29/04/2019, p.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. HC: 121907 AM. Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 30/09/2014, Primeira Turma, Data de Publicação: 24/10/2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. INFORMATIVO n. 925. Disponível em: <<https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo925.htm>>. Acesso em 16 mar. 2024.

CAPEZ, Fernando. *Curso de direito penal* - 15. ed. São Paulo: Saraiva, v.1, 2011.

CAPEZ, Fernando. *Curso de direito penal: parte geral*. 22. ed. São Paulo: Saraiva Educação, v.1, 2018.

CARVALHO FILHO, J. dos S. *Manual de direito administrativo*. 30. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 31. ed. São Paulo: Gen/Atlas, 2017.

CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariedade administrativa na constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1991.

DI PIETRO, M. S. Z. *Direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FERREIRA, Luiz Pinto. *Comentários à Constituição Brasileira*, 3. vol., Saraiva, 1992.

JUNIOR, Azor Lopes da Silva. *PGR e ADI 5874: os limites do indulto e os reflexos nas ações penais de combate à corrupção política brasileira*. RIBSP- Vol 1 nº 03– Edição Especial 2018.

JUNQUEIRA, Gustavo; VANZOLINE, Patricia. *Manual de direito penal: parte geral*. 7.ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional*. 26. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

LOBATO, Luiz Felipe da Silva. *Graça e indulto constitucionais: natureza jurídica e limites*. Ponto de Vista Jurídico, Caçador (SC), Brasil, v. 12, n. 2, p. 35–45, 2023. DOI: 10.33362/juridico.v12i2.3079. Disponível em: <https://periodicos.uniarp.edu.br/index.php/juridico/article/view/3079>. Acesso em: 17 out. 2023.

RODRIGUES, Marilene Talarico Martins. *Tripartição de poderes na Constituição de 1988*. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 3, nº 11, p. 16, abr./jun. 1995

MARQUES, José Frederico. *Tratado de direito penal*. São Paulo: Bookseller, vol. 3, 1997.

MARTINS, Flávio. *Curso de Direito Constitucional*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

MELLO, Celso de. *Constituição Federal Anotada*. 2. ed. Saraiva: São Paulo, 1986.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017.

MEDIDA LIMINAR ADI 5874. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/LiminarMinistroBarrosoADI5874.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2024.

NUCCI, Guilherme de Souza. *Manual de direito penal*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

PAULSEN, Leandro. *Revista do Tribunal Regional Federal 4 Região*. Ano. 29, n. 96. Porto Alegre. Tribunal Regional Federal, 2018.

PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA. Petição inicial. *ADI 5874* Relator: Min. LUÍS ROBERTO BARROSO. DF, 28 de dezembro de 2017.

RIBEIRO, Rodrigo de Oliveira. *O indulto presidencial: origens, evolução e perspectivas*. Revista Brasileira de Ciências Criminais, [S. L.], 16 dez. 2016.

ROIG, Rodrigo Duque Estrada. *Execução penal: teoria crítica*. 4. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

SEABRA FAGUNDES, Miguel. *O controle dos atos administrativos pelo poder judiciário*. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1957.

SILVA, J. A. *Curso de direito constitucional positivo*. 34. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

SOUTO, Águeda Aparecida Silva. Comarca: Belo Horizonte, autos n° 00024.11.095044-1.

VIEIRA, João Vítor Aguilera de Assis. *Indulto*. Centro Universitário “Antônio Eufrásio de Toledo” - Centro de Pós-graduação, pesquisa e extensão. Presidente Prudente/SP. Disponível em: <<http://intertemas.toledoprudente.edu.br/index.php/Direito/article/view/4734/4490>>. Acesso em: 16 out. 2023.

KANT, Immanuel; KOSBIAU, Diego (Rev.). *A metafísica dos costumes*. Rio de Janeiro: Vozes, 2013.