

A SINDICABILIDADE DO PERDÃO PRESIDENCIAL:

Análise da decisão do STF no caso Daniel Silveira

THE SYNDICABILITY OF THE PRESIDENTIAL PARDON:

Analysis of the STF decision in the Daniel Silveira case

Vladmir Oliveira da Silveira¹

Fernanda Proença de Azambuja²

Vinicius Pedrosa Santos³

RESUMO

O presente artigo dedica-se a averiguar se a prerrogativa presidencial de conceder graça e indulto a pessoas condenadas criminalmente encontra limites, especialmente de índole constitucional, a serem observados pela autoridade outorgante e explorar os fundamentos levantados pelo Supremo Tribunal Federal para invalidar o decreto presidencial datado de 21 de abril de 2022, editado pelo ex-presidente Jair Bolsonaro, que concedeu graça ao ex-deputado federal Daniel Silveira, condenado pelos crimes de ameaça ao Estado Democrático de Direito e coação no curso do processo, por ocasião do julgamento conjunto das ADPFs 964, 965, 966 e 967. Para a realização dessa análise serão traçadas considerações sobre a historicidade dos institutos do indulto e da graça, formas de perdão presidencial previstas no ordenamento vigente, cuja origem deriva da clemência, praticada desde os tempos imemoriais. Na sequência, será discutido se existem limites no ordenamento nacional imponíveis ao Presidente da República para concessão do perdão presidencial, especialmente a graça, cotejando-os com entendimentos anteriores do STF. Em contraponto, o artigo abordará a concessão de indulto no direito norte-americano que, ao contrário do direito brasileiro, parece não encontrar limites. Ao final, o problema proposto será respondido pelos autores, a partir das linhas argumentativas expostas, discutindo-se o posicionamento adotado pelo STF para, por maioria de votos, declarar a nulidade do decreto presidencial em questão, além de analisar a prerrogativa presidencial sob a perspectiva da proteção aos direitos humanos. O trabalho tem o intuito de subsidiar a análise crítica do caso Daniel Silveira e contribuir para a atualização do tema, a partir de pesquisa bibliográfica e histórica, com fins descritivo e exploratório, desenvolvido pelo método dedutivo.

¹ Doutor, mestre e bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP. Graduação em Relações Internacionais pela mesma universidade. Professor Titular da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul e professor da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP.

E-mail vladmir.silveira@ufms.br

² Mestra e bacharela em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS. Master em Processo Penal e Garantismo pela Universidade de Girona, Espanha - UdG. Especialista em Ciências Penais pela Universidade do Sul de Santa Catarina - Unisul. Promotora de Justiça do Ministério Público de Mato Grosso do Sul. E-mail fernandaproenca@mpms.mp.br

³ Graduado em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí. Mestre em Processo Penal e Garantismo pela “Universitat de Girona” (Espanha) e mestrando em Direitos Humanos pela UFMS. Juiz auxiliar da capital (TJMS). Formador, tutor e conteudista da ENFAM. Professor da Escola Superior da Magistratura de Mato Grosso do Sul. E-mail: vinicius.pedrosa@tjms.jus.br

Palavras-Chave: Perdão presidencial; Indulto; Graça; Direitos Humanos; caso Daniel Silveira.

ABSTRACT

This article is dedicated to find out whether the presidential prerogative of granting grace and pardon to criminally convicted persons encounters limits, especially of a constitutional nature, to be observed and explore the grounds raised by the Federal Supreme Court to invalidate the presidential decree dated April 21, 2022, edited by former president Jair Bolsonaro, which granted grace to former federal deputy Daniel Silveira, convicted of crimes of threatening the Democratic State of Law and coercion in the course of the process, on the occasion of the joint judgment of ADPFs 964, 965, 966 and 967. In order to carry out this analysis, considerations will be drawn on the historicity of the institutes of pardon and grace, forms of presidential forgiveness provided for in the current legal system, whose origin derives from clemency, practiced since time immemorial. Next, it will be discussed whether there are limits in the national order imposed on the President of the Republic for granting presidential pardon, especially grace, comparing them with previous understandings of the STF. In contrast, the article will address the granting of pardon in US law which, unlike Brazilian law, seems to have no limits. In the end, the proposed problem will be answered by the authors, from the argumentative lines exposed, discussing the position adopted by the STF to, by majority vote, declare the nullity of the presidential decree in question, in addition to analyzing the presidential prerogative under the perspective of human rights protection. The aim of this work is to support the critical analysis of the Daniel Silveira case and contribute to updating the theme, based on bibliographical and historical research, with descriptive and exploratory purposes, developed using the deductive method.

Keywords: Presidential forgiveness; Pardon; Grace; Human rights; Daniel Silveira case.

INTRODUÇÃO

Em 20 de abril de 2022, o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou parcialmente procedente a Ação Penal n. 1.044, para o fim de condenar o então deputado federal Daniel Lúcio da Silveira (PSL-RJ) como incurso, por duas vezes, em continuidade delitiva, nas penas do art. 18 da Lei 7.170/83 (Lei de Segurança Nacional), por veicular manifestações contrárias ao Estado Democrático de Direito em vídeos na plataforma *YouTube*, nos dias 17 de novembro de 2020 e 15 de fevereiro de 2021, fazendo apologia ao AI-5, instrumento de repressão da ditadura militar, e incitando a invasão e fechamento do STF, tendo tais condutas configurado o crime de tentar impedir, com emprego de violência ou grave ameaça, o livre exercício de qualquer dos Poderes da União ou dos Estados. Além disso, a mesma decisão condenou o ex-deputado pela prática de coação no curso do processo (art. 344, CP), por três vezes, em continuidade delitiva, por ter proferido agressões verbais

e ameaças a ministros do STF por meio de três vídeos distintos, postados em rede social, com a finalidade de favorecer interesse próprio, já que figurava como investigado no Inquérito nº 4.828 em trâmite naquela Corte. Concluída a dosimetria, a pena final restou estabelecida em 8 (oito) anos e 9 (nove) meses de reclusão, em regime inicial fechado, e 35 (trinta e cinco) dias-multa, sendo o valor do dia-multa equivalente a 5 (cinco) salários mínimos, além de ter sido imposta, após o trânsito em julgado, a suspensão dos direitos políticos do condenado, enquanto durarem os efeitos da condenação, nos termos do art. 15, inciso III, da Constituição Federal, e a consequente perda do mandato parlamentar, nos termos do art. 55, inciso VI e o § 2º, da Constituição Federal.

Na ocasião, o STF assentou que a liberdade de expressão não permite a propagação de discursos de ódio e ideias contrárias à ordem constitucional e ao Estado de Direito e que a garantia constitucional da imunidade parlamentar material somente é aplicável quando as manifestações guardarem conexão com o desempenho da função legislativa ou forem proferidas em razão desta, não sendo possível utilizá-la como escudo protetivo para a prática de atividades ilícitas, como foi o caso.

No dia seguinte à condenação, o então Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, editou o decreto sem número de 21 de abril de 2022, concedendo graça a Daniel Silveira em relação à Ação Penal n. 1.044, independentemente do trânsito em julgado daquela sentença penal condenatória, sob o argumento de que “a sociedade encontra-se em legítima comoção, em vista da condenação de parlamentar resguardado pela inviolabilidade de opinião deferida pela Constituição, que somente fez uso de sua liberdade de expressão”. Na prática, o decreto extinguiu as penas de prisão e multa, não atingindo, porém, a inelegibilidade e a perda do mandato.

O ato presidencial dividiu opiniões no meio jurídico e foi levado à apreciação do STF por meio das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs) n. 964, 965, 966 e 967, propostas, respectivamente, pelos Partidos PDT, Rede, PSOL e Cidadania, que questionaram sua validade.

Concluído o julgamento conjunto das ações constitucionais, o STF, por maioria, anulou o decreto que havia concedido indulto individual ao ex-deputado Daniel Silveira, nos termos do voto da relatora ministra Rosa Weber, por desvio de finalidade do ato, pois o decreto editado fez prevalecer interesses políticos pessoais dos envolvidos em contraposição ao interesse público, norteador da atividade estatal.

Contextualizado o caso, o problema que se coloca é perquirir se o ordenamento brasileiro impõe limites à concessão do perdão presidencial e verificar se estes foram observados na edição do decreto datado de 21 de abril de 2022.

Para tanto, o estudo exporá os antecedentes históricos dos institutos da graça e do indulto, formas de perdão presidencial vigentes no ordenamento brasileiro, cuja origem deriva da clemência atribuída à esfera de poder do soberano e comumente aplicados aos autores de crimes acidentais. Embora vinculado inicialmente às monarquias, o perdão foi mantido, com variantes, na era moderna, estando presente nos Estados democráticos como mecanismo integrante do sistema de freios e contrapesos próprio da separação de Poderes.

Em seguida, será apresentado o regramento aplicável à concessão de graça e indulto no ordenamento brasileiro e discutido se existem limites constitucionais impostos ao Presidente da República para a concessão de tais benesses, analisando as suas hipóteses de aplicabilidade ou inaplicabilidade e entendimentos anteriores do STF quanto à matéria.

Ainda, buscando subsídios no direito comparado, a pesquisa abordará a aplicabilidade do indulto no direito norte-americano, onde o instituto não encontra os mesmos limites impostos pelo direito brasileiro.

No último tópico, será discutido o posicionamento adotado pelo STF para, por maioria de votos, declarar a nulidade do decreto presidencial em questão no julgamento conjunto das ADPF n. 964, 965, 966 e 967, além de analisar a sua compatibilidade também em relação às normas internacionais de proteção de direitos humanos, em virtude da relação da complementariedade entre as tutelas nacional, regional e universal desses direitos, tendo como base a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), que tem reiteradamente rechaçado a impunidade, na medida em que esta propicia a repetição crônica de violações dos direitos humanos.

Por fim, é relevante esclarecer que não há uniformidade na terminologia adotada na Carta Magna brasileira, havendo menção, em distintos dispositivos, aos termos graça (art. 5º, XLIII) e indulto (art. 84, XII), ambos concedidos pelo chefe do Poder Executivo. As duas expressões materializam o perdão presidencial que afasta uma sentença penal condenatória. Parte da doutrina entende que graça seria gênero do qual indulto é espécie. O indulto, de sua vez, pode ser coletivo ou individual, hipótese em que corresponderia à graça propriamente dita. Para os fins do presente trabalho, considerando o caso concreto

em estudo, interessa sobretudo a benesse de cunho individual, seja sob a nomenclatura de graça ou indulto individual.

1 Antecedentes Históricos Da *Clemencia Principis*

O ato de clemência ou perdão emanado do poder público, também denominado *clemencia principis*, está intimamente ligada ao direito de punir, constituindo um elemento complementar das normas penais (SOUZA, 1983, p. 190). Sua origem está associada ao início da civilização humana, tendo como mais remoto e emblemático exemplo o perdão de Pôncio Pilatos a Barrabás, narrado na Bíblia (Mc 15.6-15).

De fato, o poder de clemência encontra raízes na Antiguidade, tendo se fortalecido com os romanos e se irradiado para os demais povos, tornando-se universalmente consagrado nos mais diversos Estados Constitucionais, integrando os mecanismos de freios e contrapesos para equilíbrio dos Poderes constituídos (Aras, 2022, p. 2).

Imperioso registrar que, na época da monarquia romana, o poder de julgar era exercido diretamente e de forma pessoal pelo rei, que reunia em si, além da função jurisdicional, o poder político e religioso, inexistindo normas processuais para o exercício da persecução penal (Anitua, 2018, p. 31).

Nesse contexto, a concepção de perdão estava relacionada ao entendimento de que era responsabilidade do líder de uma sociedade zelar por seu povo e, portanto, proteger seus súditos contra possíveis injustiças e abusos, podendo também conceder-lhes o perdão de suas penas (Brasil, 2019, p. 241).

Da Inglaterra remontam as origens legislativas mais próximas do que se conhece hoje como indulto, encontradas na então denominada “prerrogativa de piedade” (*prerogative of mercy*), concedida pelo Rei Ine de Wessex (668-725) no período dos monarcas anglo-saxões (Duker, 1977, p. 476). Naquela época, o perdão era limitado a determinadas ofensas, tendo se tornado mais abrangente a partir do ano de 959, com as leis do Rei Edgar, que passaram a incluir ladrões notórios e aqueles encontrados conspirando contra o soberano dentro da jurisdição de sua prerrogativa de clemência (Duker, 1977, p. 476).

Na Idade Média, o poder de agraciar foi estendido para além do soberano, podendo ser aplicado por pessoas ou organismos que não tinham soberania, admitindo-se a

clemência dos tribunais e a oferta de asilo pelos senhores feudais (Souza, 1983, p. 190). Isso porque, nesse período, não havia um autêntico poder punitivo ou uma justiça penal constituída, cabendo à comunidade afetada reunida resolver litígios aplicando regras da experiência grupal comum (Anitua, 2018, p. 33).

A partir do século XIII, e com força desde o século XV, o monarca absoluto encarna a ideia de Estado e junto com ele surge a teoria da soberania como teoria do poder. Aquele que julgava deixou de ser a comunidade ou algum indivíduo não especializado e passou a ser o rei ou um oficial régio (Anitua, 2018, p. 42).

Nota-se que o perdão pelo soberano costumava estar relacionado a um sistema de justiça criminal profundamente falho e com penas extremamente cruéis. Diante da falta de outros meios de flexibilidade no processo de condenação e efetivação da pena, as sociedades recorriam à clemência como medida para beneficiar aqueles que não mereciam ser punidos (Duker, 1977, p. 479) ou porque a imposição do castigo se revelava prejudicial não só para o beneficiário como para toda a coletividade (Souza, 1983, p. 190).

Com o surgimento dos Estados Modernos, o Estado assume o monopólio do *ius puniendi*, estabelecendo uma autêntica e burocrática administração da justiça (Anitua, 2018, p. 47). A graça, então, passa a ser considerada por alguns pensadores como algo que reintroduz nos julgamentos um elemento de arbítrio, enfraquecendo a impessoalidade da lei.

Não por outro motivo William Blackstone escreveu, em sua obra *Commentaries on the Law and the England*, que no século XVI tanto o indulto quanto o perdão eram instituições características da Monarquia e, portanto, deveriam ser excluídas das democracias (Agra e Bonavides, 2009, p. 1.101).

Sob essa inspiração, a Revolução Francesa aboliu a prerrogativa da graça na Constituição de 1791, mas não demorou a reimplantá-la como prerrogativa do Chefe de Estado (Souza, 1983, p. 190).

Esse instituto, herdado do período monárquico, estabeleceu-se em todos os regimes republicanos ocidentais, consolidando-se como parte do mecanismo de freios e contrapesos, tendo sido positivado na Constituição norte-americana de 1787 e, no Brasil, com a Constituição Republicana de 1891. “O poder de clemência soberana é nítida expressão de politicidade máxima do Estado” (Brasil, 2022, p. 17), resultando em interferência no *ius puniendi* por razões políticas que transcendem o aspecto humanitário e podem abarcar as mais diversas razões institucionais e sociais.

Como explicou o Ministro Alexandre de Moraes, no voto proferido na ADI n. 5.874/DF, “diferentemente do modelo norte-americano, que aplica a clemência penal somente na espécie individual (perdão presidencial), no Brasil, consolidou-se a incidência do indulto tanto individual (graça ou perdão presidencial), quanto coletivo (decretos genéricos de indultos)” (Brasil, 2019, p. 11).

Assim entendido, o indulto representa uma das manifestações mais abrangentes de soberania, antes reservada ao poder soberano e, nos regimes modernos, ao poder político (Norton, 2018, p. 98). Aliás, enquanto a maioria dos países democráticos do mundo aboliu o indulto coletivo, a exemplo de Alemanha, Estados Unidos, Reino Unido, Portugal, Espanha, Itália e França; o Brasil segue ampliando o alcance desse instituto (Brasil, 2019, p. 19).

Como visto, a graça e o indulto são institutos resultantes das transformações pelas quais passou o perdão real, assumindo na atualidade a forma de perdão presidencial. Atualmente, ambos ainda conservam, como característica central inalterada, o poder de estabelecer exceções às decisões penais condenatórias, sendo discutível se a autoridade concedente está sujeita a limites na edição do ato e quais seriam estes.

2 O Perdão Presidencial no Direito Brasileiro

No Brasil, a anistia, a graça e o indulto são causas extintivas de punibilidade, segundo o art. 107 do Código Penal, por meio das quais o Estado renuncia ao poder de punir. Como a anistia constitui benefício concedido pelo Poder Legislativo, ela não é de interesse do presente estudo, o qual se dedica a tratar de graça e indulto, atos de perdão privativos do Presidente da República.

Tanto na graça quanto no indulto, o Chefe de Estado atua como o “juiz último” da sentença penal, interferindo na subsistência de ato jurisdicional veiculador do *jus puniendi* estatal, sendo este poder presidencial qualificado por Ruy Barbosa como o “poder mais augusto” conferido pela Constituição (ARAS, 2022, p. 2).

Nas palavras de Ruy Barbosa *apud* Augusto Aras, ao lançar relevantes comentários sobre a Constituição vigente à época:

Nenhum poder mais augusto confiou a nossa lei fundamental ao presidente do que o indulto. É a sua colaboração na justiça. Não se lhe deu para se entregar ao arbítrio, para se desnaturar em atos de validismo, para contrariar a justa expiação dos crimes. Pelo contrário, é o meio que

se faculta ao critério do mais alto magistrado nacional para emendar os erros judiciários, reparar as iniquidades da rigidez da lei, acudir aos arrependidos, relevando, comutando, reduzindo as penas, quando se mostrar que recaem sobre inocentes, exageram a severidade com os culpados, ou torturam os que, regenerados, já não merecem o castigo, nem ameaçam com a reincidência a sociedade. Todos os chefes de Estado exercem essa função melindrosíssima com o sentimento de uma grande responsabilidade, cercando-se de todas as cautelas, para não a converter em valhacouto dos maus e escândalo dos bons. (Ruínas de um Governo. Prefácio e notas de Fernando Nery. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1931. página 108. O mesmo texto encontra-se também na obra de Ruy “Comentários à Constituição Federal Brasileira, III volume. São Paulo: Livraria Acadêmica, 1933) (Aras, 2022, p. 4)

Como explica Montesquieu (2000, p. 168), se os Poderes Legislativo (responsável pela elaboração das leis) e Executivo (responsável pela implementação e execução das leis) concentram-se numa mesma pessoa ou instituição ocorre a perda da liberdade, pois a falta de separação de poderes permite que uma única autoridade legisle e execute as leis de acordo com seus próprios interesses, sem os necessários freios e contrapesos. Para evitar abusos é necessário um sistema de funções atípicas, onde cada Poder desempenha também função típica de outro Poder.

Nesse espírito, a CF/88 permite ao Poder Executivo atuar como se Legislativo fosse, tanto pela iniciativa de lei, pela sanção e pelo veto, e como Poder Judiciário, por meio do indulto e da comutação de penas. Desse modo, “toda graça é, por definição, um ato de antagonismo estabelecido entre a presidência da República e o órgão judicante que prolatou o édito condenatório - assim como todo veto presidencial traduz, por excelência, um ato de antagonismo entre o Executivo e o Legislativo” (Fonteles, 2023).

Como ressaltado no voto do Ministro Alexandre de Moraes na ADI 5874/ DF, ao reconhecer a constitucionalidade do decreto de indulto natalino de 2017, editado pelo ex-presidente da República Michel Temer, “o exercício do poder de indultar não fere a separação de poderes por supostamente esvaziar a política criminal estabelecida pelo legislador e aplicada pelo Judiciário, uma vez que foi previsto exatamente como mecanismo de freios e contrapesos” (2019, p. 10). A natureza da graça e do indulto é, pois, de contrapeso, consubstanciando mecanismo de controle próprio da separação de poderes.

O indulto, entendido em sentido amplo, foi incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro na Constituição de 1824 e mantido em todas as Constituições brasileiras posteriores. Na Constituição Imperial integrou o exercício do Poder Moderador do

Imperador (art. 101), por meio do qual ele poderia perdoar ou mesmo moderar as penas impostas aos réus condenados por sentença (Canotilho; Mendes; Sarlet, 2018, p. 1.251).

A vigente Constituição de 1988 atribui ao Presidente da República, no artigo 84, inciso XII, a competência de conceder indulto e comutar penas, silenciando quanto à graça, a qual recebeu menção expressa apenas no artigo 5º inciso XLIII, que impôs limitação objetiva para a concessão de tais benefícios, estabelecendo serem “insuscetíveis de graça ou anistia a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os definidos como crimes hediondos”. Tal vedação reflete a preocupação social de não beneficiar autores de delitos graves, eximindo-os de pena.

A doutrina e a jurisprudência entendem que a acepção “indulto” constante do art. 84, XII, da CF/88 alcança tanto a graça quanto o indulto, sendo ambos de prerrogativa do Presidente da República. A diferença entre esses dois institutos reside no fato de que a graça é concedida individualmente a condenados específicos, enquanto o indulto é concedido de forma coletiva a pessoas que preencham os requisitos objetivos e subjetivos estabelecidos pelo chefe do Poder Executivo (Greco, 2022, p. 752).

A legislação infraconstitucional brasileira faz referência à graça e ao indulto no art. 107, inciso II, do Código Penal, ao tratar das causas de extinção da punibilidade. Contudo, estes não alcançam os efeitos secundários da condenação penal, que permanecem íntegros, nos termos do enunciado da Súmula 631 do Superior Tribunal de Justiça (STJ), abrangendo apenas as penas principais e as acessórias. Já os procedimentos para a concessão da graça, anistia ou indulto encontram previsão no Código de Processo Penal (art. 734 e 740) e na Lei de Execução Penal (art. 188 a 193), diplomas editados durante períodos autoritários, quando o ordenamento pátrio ainda não contemplava os princípios da Administração Pública consagrados na Constituição vigente.

A graça é comumente definida como uma decisão extrajudicial que impede total ou parcialmente a execução da pena criminal. É considerada um vestígio do poder divino das monarquias absolutistas por caracterizar, hodiernamente, um grau inegável de irracionalidade (Japiassú e Ferreira, 2022, p. 306).

Na prática, a graça é tratada como indulto individual (Bitencourt, 2023, p. 464), podendo ser solicitada pelo próprio condenado ou partir de iniciativa do Ministério Público, do Conselho Penitenciário ou da autoridade administrativa, nos termos do art. 188 da Lei de Execução Penal (LEP); ao passo que o indulto coletivo será ato espontâneo do seu outorgante.

Para Nucci (2023, p. 861), é fundamental assegurar que a concessão da graça tenha uma finalidade justa de recompensar apenas aqueles acusados ou condenados que verdadeiramente mereçam e, por isso mesmo, não se deve transformar tal instituto em uma loteria na qual são selecionadas aleatoriamente situações de presos que são agraciados sem terem sido merecedores desse benefício.

A respeito do benefício da graça, importante frisar que, por ser direcionada a indivíduo específico, a graça é ontologicamente benesse de caráter pessoal, ao passo que o indulto, por ser coletivo, é impessoal, beneficiando indistintamente todos que atendam às exigências contempladas no ato presidencial.

O indulto, portanto, reflete um perdão coletivo concedido a um número indeterminado de pessoas condenadas, delimitado pela natureza da infração penal e pela quantidade da pena aplicada, desde que preenchidos os requisitos legais.

Lanot (2019, p. 8), em referência ao pensamento de Roig (2018), assevera que os requisitos e condições para a concessão do referido benefício, de competência exclusiva do Presidente da República, podem variar em curto lapso temporal, sofrendo influência de variadas questões atinentes ao contexto social, o que permite classificá-lo em diferentes categorias: o indulto “comum”, que segue uma regra geral; o “etário”, leva em consideração a idade do indivíduo condenado; o “por cumprimento ininterrupto de pena”, considera que longos períodos de prisão podem favorecer a ‘dessocialização’ do condenado; o “assistencial”, contempla pessoas externas dependentes do preso para subsistência e assistência; e o “humanitário”, abrange pessoas que sofrem de doenças graves ou possuem deficiências (Lanot, 2019, p. 8).

Em consonância com a parte final do art. 84, inciso II, da CF/88, o chefe do Poder Executivo pode, antes de conceder indulto, consultar órgãos como o Conselho Penitenciário (art. 70, I, LEP) e o Ministério Público, e, inclusive, delegar essa atribuição aos Ministros de Estado, ao Procurador Geral da República ou ao Advogado-Geral da União (Ferreira, 2011, p. 25).

Seguindo esse regramento, o Conselho Penitenciário elabora um parecer sobre o decreto de indulto e posterior o encaminha ao Ministério da Justiça, consoante previsões dos art. 70, inciso I, e 189 da Lei de Execuções Penais.

Interessante registrar que, sob a vigência da Constituição de 1988, todos os Presidentes da República exerceram a competência constitucional de conceder perdão, sendo que, desde 1990, quando o então presidente Fernando Collor concedeu indulto no

dia 24 de dezembro, adotou-se um “costume presidencial” de conceder indulto no período natalino, motivo pelo qual ficou popularmente conhecido como “indulto de Natal” (Aras, 2022, p. 4).

Desde então, o Brasil adotou a praxe de indultar condenados anualmente, olvidando, em parte, o propósito do instituto em estudo que, como pontuado no voto-vista do Ministro Luiz Fux na ADI 5.874/DF (Brasil, 2019, p. 247), ao apreciar o decreto de indulto natalino assinado por Michel Temer em 2017, é o de corrigir eventuais erros judiciários porventura cometidos, mormente em situações em que os objetivos de ressocialização dos detentos são desviados ou em casos de imposição de sanções desproporcionais ao crime cometido.

3 Sindicabilidade e Limites do Perdão Presidencial

A graça presidencial, como já visto, consubstancia um mecanismo de controle exercido pelo Poder Executivo sobre o Poder Judiciário. Em decorrência disso, pode-se argumentar que, em tese, o STF não poderia avaliar indultos e graças presidenciais, sob pena de os mecanismos de controle do Poder Executivo sobre o Poder Judiciário não mais existirem.

A insindicabilidade do ato concessivo de perdão presidencial, cuja revisão judicial estaria restrita aos aspectos formais, foi defendida pelo Ministro aposentado do STF Celso de Mello, ao afirmar que “a decisão do Presidente da República, concedendo ou denegando a graça pleiteada, é insuscetível de revisão judicial. O poder de agraciar constitui liberalidade do Estado. Trata-se de favor concedido, em caráter absolutamente excepcional, aos agentes de práticas delituosas” (Mello, 1986, p. 266).

Tal raciocínio funda-se no entendimento de que a prerrogativa executiva é uma atribuição política. Firme nesse entendimento, José dos Santos Carvalho Filho sustenta que esses atos não são propriamente administrativos, mas atos políticos que comportam maior discricionariedade para os governantes, facultando-lhes a todo o tempo um leque aberto de possibilidades de ação, sendo todas legítimas. “Como exemplo desses atos, temos o ato de indulto, da competência do presidente da República (art. 84, XII, CF/88)” (Carvalho Filho, 2020, p. 1802).

Segundo essa ordem de ideias, sendo a figura do desvio de poder ou desvio de finalidade própria dos atos administrativos discricionários, não encontraria pertinência no domínio dos atos políticos, categoria conceitual na qual se enquadram os decretos de clemência soberana do Estado a cargo do Presidente da República, eis que a discricionariedade política quanto aos destinatários, ao conteúdo, às razões, aos motivos determinantes e aos fins que tenham por escopo o concreto exercício dessa competência constitucional sujeita-se, na sua expressão, a juízo unicamente político (Aras, 2022, p. 13).

Por consequência, o controle jurisdicional sobre o ato de clemência presidencial estaria adstrito, de forma estreita, aos limites objetivos estabelecidos na Constituição, sendo vedada incursão judicial no mérito da escolha política feita pelo Presidente.

Ao contrário do que parece, a discricionariedade do ato político não o torna imune ao controle constitucional, mas a sua revisão judicial deve recair apenas sobre a dimensão procedimental do ato, consoante entendimento externado pela Ministra Rosa Weber, em 2019, no julgamento da ADPF n. 5.874/DF (p. 125).

Embora reconheça que o indulto, como forma de manifestação do Poder Executivo, não deve ser reservado para os amigos do rei, ou seja, para aqueles que tenham com o Presidente boa relação política, o que desvirtuaria as justificativas do instituto, a Ministra nominada entendeu que o controle da legitimidade democrática do ato praticado pelo Chefe do Poder Executivo caberia ao processo político (Brasil, 2019, p. 125). Nas suas palavras:

Nesse ponto, verifica-se que os limites formais (ou procedimentais) de controle jurisdicional do indulto no texto constitucional se restringem à exclusão das hipóteses de incidência da prática da tortura, do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, do terrorismo e dos definidos como crimes hediondos, por eles respondendo os mandantes, os executores e os que, podendo evitá-los, se omitirem, conforme art. 5º, XLIII, CRFB. (Brasil, 2019, p. 125)

Não obstante, tem prevalecido o entendimento de que todos os atos do Poder Público, independente de quem os edita ou pratica, estão sujeitos à fiscalização e avaliação quanto à legalidade e à constitucionalidade pelos órgãos competentes segundo a Constituição Federal.

Para Bulos (2012, pp. 1053/1054), o controle abstrato de constitucionalidade contra um decreto presidencial é admissível sempre que o ato normativo impugnado tiver sua validade fundamentada diretamente na CF/88. Como precedentes importantes, citou os seguintes julgados da Corte: ADI 3239, rel. p/ acórdão Min. Rosa Weber, julgado em

08.02.18; ADI 4874, rel. Min. Rosa Weber, julgado em 01.02.18; ADI 4661, rel. Min. Marco Aurélio, julgado em 20.10.11.

Como consignado no voto-vista do Ministro Luiz Fux na ADI 5.874/DF, a sindicabilidade judicial do ato de perdão presidencial não afronta a separação dos Poderes, especialmente quando a ação de controle abstrato de constitucionalidade discutir o papel do Executivo no processo de individualização da pena (art. 5º, XLVI, CF), do qual também participam os Poderes Legislativo e Judiciário, bem como suscitar eventual desvio de finalidade pelo Chefe do Executivo, no exercício de competências que lhe seriam próprias (BRASIL, 2019, p. 253).

Superada a possibilidade de revisão judicial do decreto presidencial, cumpre perquirir quais os limites impositivos à clemência presidencial.

A Constituição de 1988 estabeleceu limitação expressa no artigo 5º, inciso XLIII, quanto à natureza da infração penal, vedando a concessão de graça, entendida como gênero do qual faz parte o indulto, aos crimes de tortura, tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, terrorismo e aos definidos como crimes hediondos.

Quanto aos crimes hediondos, insta mencionar que o STF assentou a constitucionalidade da norma insculpida no art. 2º, I, da Lei 8.072/90, asseverando que “o inciso I do art. 2º da Lei 8.072/90 retira seu fundamento de validade diretamente do art. 5º, XLII, da Constituição Federal” (HC 90364 MG, rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe-152, publicado em 30.11.07).

Em sede de controle concentrado, a Corte declarou “inconstitucional a possibilidade de que o indulto seja concedido aos condenados por crimes hediondos, de tortura, terrorismo ou tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, independentemente do lapso temporal da condenação” (ADI 2795 DF, rel. Min. Marco Aurélio, DJe-154, publicado em 07.08.12), dando interpretação conforme à Constituição ao decreto presidencial sindicado, para fixar os limites de sua aplicação.

Embora o constituinte tenha indicado expressamente o rol de delitos insuscetíveis de perdão presidencial, o STF declarou ser proibida a concessão de indulto a crimes objeto de processo de extradição, reconhecendo tal situação como limitação constitucional implícita no julgamento da EXT n. 1435/DF, de relatoria do Ministro Celso de Mello, 2ª Turma, j. 29/11/2016.

A doutrina estrangeira mais atual também exclui da possibilidade de indulto os crimes de lesa-humanidade, os quais o Estado se obrigou, por compromissos internacionais, a investigar e punir devidamente (Rosatti, 2017, p. 393-394).

No Brasil, os decretos de indulto são normalmente precedidos por uma justificativa que explica o motivo pelo qual o chefe do Poder Executivo concede o benefício. O ato não exige, em si, motivação, mas uma vez declinadas as suas razões, a análise da constitucionalidade do decreto de indulto deverá verificar a realidade dos fatos e se há correspondência lógica na decisão tomada. Se ausente a coerência, o indulto estará viciado ante a arbitrariedade dos poderes públicos que impede o extravasamento dos limites razoáveis da discricionariedade (Fernández, 1991, p. 115).

Um levantamento feito por Poggetto identificou que, de 1988 a 2019, foram editados 36 decretos de indulto, sendo que 29 deles, ou 80,5%, apresentaram como justificativa a data comemorativa do Natal. Dois deles (equivalente a 5,5%) tiveram como justificativa o atendimento específico das condições das mulheres presas; outros dois decretos não apresentaram nenhuma justificativa, sendo um elaborado em razão da comemoração do Centenário da Proclamação da República; um decreto foi expedido devido à Páscoa e outro por decisão do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. Segundo o pesquisador, apenas no mandato de Jair Messias Bolsonaro inexisteram justificativas que acompanhassem os decretos de indulto expedidos em 2019 (Poggetto, 2021, p. 93).

Oportuno registrar também o entendimento de que o indulto não deve ser aplicado à pena de multa. Como pontuado pelo Ministro Luiz Fux no julgamento da ADI 5.874/DF, a pena de multa não envolve os mesmos custos sociais inerentes à sanção corporal, na medida em que não deixa o apenado inabilitado para o trabalho nem o afasta da convivência familiar, não o submetendo ao mesmo processo de estigmatização dos egressos do sistema carcerário, razão pela qual não seria suscetível de indulto. O mesmo raciocínio se aplica aos condenados que já não cumprem efetivamente pena de prisão, seja porque agraciados com o regime aberto, com substituição por pena restritiva de direitos, com *sursis* processual ou com livramento condicional, hipóteses nas quais “o emprego do poder de indulto é manifestamente desproporcional e arbitrário, na medida em que dilui todos os incentivos para o cumprimento da lei sem qualquer benefício social correspondente” (Brasil, 2019, p. 247). As mesmas considerações são aplicáveis ao

indulto que estipula o cumprimento de fração ínfima da condenação, sem qualquer contexto histórico-político que justifique a benesse.

Quanto às pessoas que podem ser agraciadas, o ato de *clementia principis* não encontra limites. Com exceção de quem outorga a benesse, qualquer pessoa pode, em tese, ser indultada ou agraciada.

Especificamente em relação à graça, é importante ter em mente que o benefício é de natureza pessoal, na medida em que dirigido a beneficiário determinado e específico, de modo que “perquirir a impessoalidade em um benefício de índole pessoal é uma atividade cujo desfecho já se conhece de antemão: a graça será sempre *fulanizada*, concedida a pessoa certa e por razões perigosíssimas de serem sondadas” (Fontelles, 2023).

Não por outra razão, permanece atual a preocupação de Otávio de Sá Barreto em relação ao referido instituto: “se há, no corpo de leis do país, instituto que, quanto à sua exata aplicação, ofereça insegurança de hermenêutica e que admita, assim, conceitualística dúvida e discrepante, será ele, por certo, entre nós, o instituto jurídico da graça” (Barreto, 1958, p. 203).

Além disso, a graça não pode ser prospectiva, isto é, não pode contemplar delitos futuros, ainda não configurados, sob pena de constituir verdadeiro cheque em branco para a prática de crimes.

4 O Perdão Presidencial no Direito Americano

O perdão presidencial também encontra previsão na Constituição dos Estados Unidos da América, doravante EUA. De acordo com o Artigo II, Seção II, Cláusula 1, comumente conhecido como “cláusula de perdão” (*Pardon Clause*), o Presidente dos Estados Unidos “terá o poder de indulto e de graça por delitos contra os Estados Unidos, exceto nos casos de *impeachment*”.

Segundo a Suprema Corte, o indulto é uma prerrogativa quase ilimitada conferida ao Presidente da República, exceto nos casos de *impeachment* (Lenti, 2022, p. 44).

Isso porque, no sistema jurídico estadunidense, existem apenas duas condições para a concessão do indulto individual: 1) não se aplica a casos de crime de responsabilidade, porquanto são passíveis de *impeachment*; 2) incide tão somente a

crimes federais, de modo que uma pessoa perdoada pelo presidente poderá sujeitar-se a processo em tribunais estaduais (Lenti, 2022, p. 44).

A primeira exigência decorre do próprio texto constitucional. Já a segunda se justifica devido ao princípio da “dupla soberania”, o qual permite que um estado processe um réu consoante as leis estaduais, não obstante o governo federal tenha processado a mesma pessoa por conduta afim sob as normas federais, desde que não tenha havido uma violação destas últimas (Lenti, 2022, p. 44).

Quanto ao momento de seu exercício, a Suprema Corte consolidou, ao julgar o caso *Ex Parte Garland* (1866), que o Presidente pode exercer o poder de indulto a qualquer momento após a prática do crime, isto é, antes, durante ou depois de instaurado o processo criminal e, ainda, asseverou que isso contemplava todos os crimes federais (Fonteles, 2023).

A ementa desse julgamento histórico, em tradução livre, estabeleceu que:

9. O poder de indulto conferido pela Constituição ao Presidente é ilimitado, exceto em casos de impeachment. Estende-se a todos os crimes conhecidos pela lei, podendo ser exercido a qualquer momento após a sua prática, quer antes da instauração de processos judiciais ou durante a sua pendência, quer após condenação e julgamento. O poder não está sujeito ao controle legislativo.

10. O indulto atinge a pena prescrita para o delito e a culpa do infrator. Se concedida antes da condenação, impede a aplicação de qualquer uma das penalidades e incapacidades decorrentes da condenação; se concedido após condenação, remove as penalidades e incapacidades e restaura todos os seus direitos civis. Isso lhe dá um novo crédito e capacidade. Existe apenas esta limitação à sua operação: ela não restaura os cargos perdidos ou a propriedade de interesses investidos em outros em consequência da condenação e julgamento (*Ex parte Garland*, 71 U.S. 333).

O indulto presidencial tramita na Procuradoria do Indulto, vinculado ao Ministério da Justiça americano, que elaborara recomendação do Ministério Público e auxilia o presidente para decisão final. Para obter indulto por crime federal é imprescindível petição formal endereçada ao Presidente dos Estados Unidos e apresentada no Ministério Público (Pérez, 2021, p. 15).

Para pleitear o indulto que elimine as consequências jurídicas de uma condenação, é necessário aguardar o lapso temporal mínimo de cinco anos, a partir da data de soltura da pessoa, caso tenha cumprido pena de prisão. Se a reprimenda não envolver prisão, o período de espera continua sendo de um lustro, mas a contagem do prazo flui da data da condenação (Pérez, 2021, p. 16).

Conforme informações da Promotoria de Indultos, normalmente não são aceitos pedidos de indulto de pessoas em liberdade condicional ou sob vigilância. Em situações excepcionais, justificadas em carta anexada ao pedido de clemência, é possível postular renúncia ao aludido requisito temporal, porém o Departamento de Justiça discorre ser rara a concessão da benesse nesses casos (Pérez, 2021, pp. 15/16).

A propósito da motivação da benesse americana, Posner e Landes observam que:

Alguns indivíduos são perdoados em razão da crença de que a sua condenação foi injusta (...). E por vezes perdões são concedidos pelo reconhecimento do bom comportamento pós-condenatório pelo indivíduo, que lhes concede algo com a aura de um prêmio, muito embora, repise-se, muitos perdões sejam concedidos por razões distintas da condenação. (...) Perdões ‘pela injustiça’ são mais prováveis em eras politicamente turbulentas, como a Guerra Civil e a Guerra do Vietnã, bem como em eras nas quais a probabilidade de condenação de uma pessoa inocente é alta, ao passo que esses perdões não são frequentes em períodos nos quais o índice de crimes é alto relativamente aos recursos para a persecução penal de maneira que os promotores estão efetivamente pescando em um lago repleto de pessoas culpadas” (Landes e Posner, 2009, p. 61).

Nos Estados Unidos, o poder de perdão presidencial foi utilizado por praticamente todos os Presidentes, desde George Washington até Joe Biden. Por lá, a tradição é a concessão do perdão individual, e não do perdão coletivo, como costuma ocorrer no Brasil.

No século XX, um dos indultos mais polêmicos dos EUA foi concedido pelo presidente Gerald Ford ao seu antecessor presidente Richard Nixon, o único nessa condição a receber a clemência pelos crimes que cometeu ou poderia ter cometido durante a sua administração, em razão do chamado “escândalo *Watergate*”. Tal caso suscitou duas questões jurídicas de interesse: 1) tratou-se de um indulto concedido antes do julgamento, ao contrário do habitual, concedido após uma condenação em processo criminal; 2) discutiu-se a relevância da aceitação ou recusa do indulto pelo interessado (Pérez, 2021, p. 26).

Outra concessão polêmica de indulto nos EUA ocorreu em 2001, em favor do bilionário comerciante de *commodities* Marc Rich que, após enfrentar um processo nos Estados Unidos, foi perdoado pelo então presidente Bill Clinton (Dowbor, 2017, p. 103). Marc Rich foi acusado de sonegar US\$48 milhões em impostos e de negociar petróleo ilegalmente com o Irã e recebeu o perdão mesmo após arquivos de inteligência da Casa Branca indicarem que Rich estava envolvido no comércio de armas com o regime iraniano do Aiatolá Khomeini (Poder360, 2022). Esta situação foi lembrada em reportagem no

portal Poder360, que discorreu sobre diversos indultos presidenciais concedidos no mundo.

Segundo a reportagem em comento, o perdão de Bill Clinton foi concedido no último dia de seu mandato e, por isso, recebeu severas críticas, inclusive do editorial do jornal *The New York Times*, que a ele se referiu como “*abuso chocante do poder presidencial*”. Além desse caso, Bill Clinton concedeu indulto ao seu irmão Roger Clinton, o qual enfrentava acusações relacionadas ao tráfico de drogas.

Por sua vez, Barack Obama foi responsável pelo segundo maior total de concessões da benesse presidencial desde o século XX, tendo aprovado 1.927 indultos e comutações ao final de seu segundo mandato como presidente dos EUA (Norton, 2018, p. 92). Explicou a *Agence France-Presse* (2016) que a maioria desses indultos se destinou a pequenos traficantes de drogas e foi interpretado como um gesto em prol da reforma penal e da concessão de “uma segunda oportunidade” a essas pessoas.

No mandato de Donald Trump vários indultos geraram controvérsias por beneficiar pessoas próximas ao presidente, como Steve Bannon (ex-conselheiro presidencial), Paul Manafort (ex-gerente de campanha) e Charles Kushner (pai do genro de Trump).

Trump também indultou Joseph M. Arpaio, polêmico xerife do condado de Maricopa, no Arizona, condenado em 2017 por descumprir uma ordem judicial recebida em 2011, para cessar comportamentos discriminatórios contra indivíduos específicos, como detenções injustificadas baseadas unicamente na raça dessas pessoas (Pérez, 2021, p. 37).

Igualmente polêmicos foram os indultos concedidos por Donald Trump a políticos investigados na interferência russa nas eleições de 2016, como Michael Flynn, ex-conselheiro de segurança nacional (Guimón, 2020). Apenas no último dia de seu mandato, Trump concedeu perdão presidencial a 73 pessoas, conforme noticiado em reportagem da Revista Exame (Riveira, 2021).

Embora a concessão de perdão a pessoas ligadas ao Presidente, para atender interesses pessoais ou políticos, costume gerar intensa reação social nos EUA, prevalece o entendimento de que a prerrogativa executiva do indulto (*pardon power*) desempenha um papel institucional significativo e, como tal, deve ser respeitada, não se sujeitando à invalidação por mau uso, salvo nas hipóteses explicitadas.

5 O Julgamento do Caso Daniel Silveira (Adpfs N. 964, 965, 966 E 967)

O decreto presidencial que concedeu graça ao ex-deputado Daniel Silveira em relação ao édito condenatório proferido na Ação Penal n. 1.044 foi assinado pelo ex-presidente Jair Bolsonaro no dia seguinte ao julgamento e teve sua validade questionada no STF por meio das ADPFs n. 964, 965, 966 e 967, ajuizadas pelos partidos políticos PDT, Rede, PSOL e Cidadania, respectivamente.

O Tribunal conheceu das ADPFs e, no mérito, por maioria, julgou procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade do Decreto sem número datado de 21 de abril de 2022, editado pelo Presidente da República à época, que concedeu graça constitucional ao então Deputado Federal Daniel Lucio da Silveira, vencidos os Ministros André Mendonça e Nunes Marques.

Embora o acórdão, cuja relatoria coube à Presidente Ministra Rosa Weber, ainda não tenha sido disponibilizado para consulta pública, colhe-se das sessões de julgamento transmitidas pela internet que a Corte reconheceu ter havido desvio de finalidade na concessão do ato presidencial, por entender que o decreto editado fez prevalecer interesses políticos pessoais dos envolvidos em contraposição ao interesse público, vetor condutor da atividade estatal.

Embora o referido decreto tenha precedido o trânsito em julgado da condenação, tal circunstância não constitui óbice à fruição do benefício, pois “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” (Brasil, 2019, p. 34), como pontuado pelo ministro Alexandre de Moraes em posição que veio a prevalecer no julgamento da ADI 5.874/DF, que analisou a constitucionalidade do decreto de indulto natalino editado em 2017 pelo ex-presidente Michel Temer.

Demais disso, cogitou-se se haveria razão idônea que justifique a graça concedida a Daniel Silveira. Nesse ponto, os ministros concordaram que embora haja competência do agente, é preciso que os motivos correspondam aos fundamentos fáticos e jurídicos do ato e o fim seja legal, pontuando que a possibilidade de desvio de finalidade na edição de indulto já havia sido reconhecida no julgamento da ADI 5.874/DF.

No caso em análise, o decreto presidencial justificou que “a sociedade se encontra em legítima comoção, em vista da condenação de parlamentar resguardado pela

inviolabilidade de opinião deferida pela Constituição, que somente fez uso de sua liberdade de expressão” (Brasil, 2022). Contudo, a motivação do decreto impugnado foi considerada inidônea e desconectada da realidade, pois teria tido o único intuito de beneficiar aliado político condenado pelo STF.

No entender da Ministra Relatora, seguida pela maioria dos ministros, o benefício foi concedido por simples vínculo de afinidade político-ideológico, o que é incompatível com os princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade administrativa, configurando desvio de finalidade.

A ofensa à impessoalidade teria ocorrido em conjunto com o desvio de finalidade, pois o objetivo do ato atendeu a um interesse individual de revisar uma decisão proferida pelo STF, finalidade estranha ao indulto presidencial (Lenti, 2022, p. 94),

Inobstante a graça seja um benefício de índole pessoal, eis que concedida a pessoa determinada, a Ministra Rosa Weber enfatizou que a concessão de indultos deve atender a interesse público e não pessoais, sob pena de configurar utilização indevida, ilegítima e imoral do Estado, de suas instituições e de seus agentes pelo presidente da República para obter benefícios pessoais.

No caso, foi adotada a conhecida Teoria dos Motivos Determinantes, segundo a qual os motivos que determinaram a vontade do agente, servindo de suporte à sua decisão, integram a validade do ato. De acordo com Bandeira de Mello, a invocação de ‘motivos de fato’ falsos, inexistentes ou incorretamente qualificados vicia o ato mesmo quando a lei não haja estabelecido, antecipadamente, os motivos que ensejariam a sua prática (Mello, 2005, p. 376).

Na visão do STF, a divergência fática se faz presente na medida em que a Constituição Federal não permite a propagação de ideias contrárias à ordem constitucional e ao Estado Democrático (Brasil, CF, arts. 5º, XLIV; 34, III e IV), nem tampouco a realização de manifestações nas redes sociais visando a extinção das cláusulas pétreas de separação dos Poderes (Brasil, CF, art. 60, §4º, III), com a consequente, instalação do arbítrio e rompimento do Estado de Direito, de modo que o parlamentar citado teria extrapolado os limites da liberdade de expressão e, por isso, fora condenado criminalmente.

Segundo o ministro Gilmar Mendes, a concessão do indulto a Daniel Silveira avalizaria uma campanha contra os Poderes constitucionais, constituindo uma “peça vulgar de puro proselitismo político, cujo efeito prático é o de validar expedientes

subversivos praticados pelo agraciado em detrimento do funcionamento de instituições centrais da democracia” (Brasil, STF, 2023).

Disto decorre a incompatibilidade ou desconformidade do indulto individual concedido a Daniel Silveira com a CF/88. Embora o indulto seja ato discricionário, como já visto, não constitui poder absoluto acima da Constituição e das leis, podendo ser revisado judicialmente quando desrespeita os limites constitucionalmente estabelecidos.

Além disso, o indulto também não pode significar a abdicação, pelo Estado, de determinados deveres de proteção que lhe competem, como bem asseverou o Ministro Luís Barroso no voto lançado na ADI 5.874/DF (Brasil, 2019, p. 8).

Naquele caso, ao debater se o indulto seria aplicável a delitos de corrupção praticados em detrimento da Administração Pública, sustentou-se que tal hipótese violaria obrigações que o Brasil assumiu no plano internacional ao assinar convenções, como a Convenção Interamericana contra a Corrupção (Brasil, 2019, p. 17).

Embora o STF não tenha adentrado esse enfoque no julgamento das ADPFs em estudo, a prerrogativa presidencial do indulto também pode e deve ser analisada sob a perspectiva da proteção aos direitos humanos, especialmente da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), afinal, existe uma “enervada ligação entre poder e direitos humanos” (Silveira e Rocasolano, 2010, p. 23).

Em verdade, a teoria do poder constitui pressuposto fundamental e fundamentador à teoria dos direitos humanos, como explicam Vladimir Silveira e Maria Rocasolano, visto que estes “existem por meio das legítimas e efetivas conquistas de parcelas do poder pela humanidade” (2010, p. 22).

A propósito, a Corte Interamericana tem afirmado frequentemente que o dever do Estado de investigar e processar os responsáveis por violações de direitos humanos é a única forma de evitar a impunidade.

Aliás, a Corte IDH rechaça veemente a impunidade e a negligência estatal na apuração e responsabilização de crimes graves, tendo condenado o Estado brasileiro por inação em todos os casos julgados até o momento, impondo-lhe a obrigação de conferir efetivo cumprimento à proteção aos direitos humanos pelos mecanismos de tutela penal.

A impunidade, segundo definição adotada pela Corte IDH no julgamento do caso Ivcher Bronstein (§186), seria a falta em seu conjunto de investigação, persecução, captura, instrução processual e condenação dos responsáveis pelas violações dos direitos protegidos pela Convenção Americana, uma vez que o Estado tem a obrigação de

combater tal situação por todos os meios legais disponíveis, já que a impunidade propicia a repetição crônica das violações dos direitos humanos e total desproteção das vítimas e seus familiares.

Por corolário, indultar aquele que, após a devida investigação penal e instrução processual, foi condenado nas penas da lei faria do indulto um instrumento de impunidade.

Não por outro motivo a Corte IDH requereu que o Peru se abstinhasse de executar a ordem do Tribunal Constitucional Peruano para libertar o ex-presidente Alberto Fujimori (Paiva, 2022). Fujimori governou o Peru por cinco anos, na década de 1990, e foi condenado em 2009 pela justiça peruana pelos delitos de homicídio qualificado e lesão grave, em virtude de dois massacres considerados crimes contra a humanidade, que vitimaram 25 pessoas, realizados por um esquadrão da morte integrado por militares durante seu governo, fatos que levaram à condenação do Estado do Peru nos casos Barrios Altos e La Cantuta, julgados pela Corte IDH em 2001 e 2006, respectivamente.

Em 2017, Fujimori recebeu indulto do então presidente Pedro Pablo Kuczynski (PPK) por “razões humanitárias”. Em reação, ao emitir relatório de supervisão quanto ao cumprimento das mencionadas sentenças em 2018, a Corte IDH consignou a inconveniência do indulto concedido a Fujimori, assentando que “uma vez que, fixada uma pena em um processo penal por graves violações aos direitos humanos, o perdão posterior leva a uma violação ainda maior do direito de acesso à justiça das vítimas”. A Corte Suprema de Justiça do Peru acatou a recomendação da Corte IDH e tornou sem efeitos o indulto dez meses após a edição do ato.

Contudo, em março de 2022, o Tribunal Constitucional do Peru concedeu um *habeas corpus* para restituir os efeitos do perdão presidencial e soltar Fujimori. Diante disso, a Corte IDH emitiu um comunicado de imprensa manifestando sua profunda preocupação pela decisão do Tribunal Constitucional do Peru que ordena a libertação de Alberto Fujimori da prisão, registrando que a concessão indevida de indultos na execução da pena pode resultar em impunidade, especialmente quando se trata de graves violações aos direitos humanos. Em razão disso, “a CIDH reitera que o anúncio oficial de restituição dos efeitos do indulto (...) seria uma decisão contrária às obrigações internacionais do Estado do Peru” (Organização dos Estados Americanos, 2022).

Saliente-se que, em havendo divergência entre disposições da Convenção Americana e as normas constitucionais de âmbito interno de um Estado, deve ser aplicada

sempre aquela que outorgue a todos os indivíduos um nível maior de proteção, por força do princípio *pro homine* (Albanese, 2007, p. 153), o qual encontra lastro nos princípios da boa-fé e da interpretação teleológica, princípios elementares de Direito Internacional.

Na mesma linha de ideias, a Ministra Carmen Lúcia, em sede de decisão cautelar, asseverou que “o indulto não é nem pode ser instrumento de impunidade”. Em consequência disso é que não se pode maquiara “a descriminalização sob forma de indulto”, pois “o que se estaria a praticar seria o afastamento do processo penal e da pena definida judicialmente” (Brasil, 2019, p. 9). Isso porque o efeito dissuasório pretendido pelo sistema jurídico penal depende da condução de um procedimento penal efetivo “com vista a impedir a criação de um contexto de sistemática impunidade” (Fischer, 2022, p. 111).

Desse modo, é possível concluir que a graça concedida ao ex-deputado Daniel Silveira, além de inconstitucional, também se mostra inconvenção, pois viola compromissos internacionais de proteção aos direitos humanos assumidos pelo Brasil, na medida em que legitima a impunidade por crimes praticados contra o Estado Democrático de Direito.

CONCLUSÃO

A prerrogativa de conceder perdão a pessoas condenadas existe desde os primórdios da civilização, tendo se aperfeiçoado ao longo do tempo e passado das mãos do monarca ou soberano para a esfera de competência do Chefe de Estado nos Estados Democráticos.

No ordenamento brasileiro, essa prerrogativa executiva encontra assento constitucional, tanto sob a forma de indulto quanto sob a forma de graça, integrando o sistema de freios e contrapesos que mantém a separação dos Poderes do Estado.

O indulto tem natureza coletiva, beneficiando indistintamente todos que se enquadrem nas hipóteses definidas pelo Presidente; ao passo que a graça é de índole individual, sendo destinada a beneficiário certo e específico.

Apesar de o indulto ser ato discricionário e privativo do Chefe do Poder Executivo, a quem compete definir os requisitos e a extensão do ato de clemência constitucional, este deve respeitar a Constituição Federal, sendo sindicável pelo Poder

Judiciário, por meio do controle de constitucionalidade, na via concentrada, a ser exercido pelo STF.

O perdão presidencial, como visto no estudo, tem potencial para servir como instrumento de pacificação social ou como mecanismo de privilégio a serviço do governante para beneficiar seus aliados, hipótese em que se torna passível de controle jurisdicional.

Em sentido contrário, verificou-se que, nos Estados Unidos, o indulto é sempre de natureza individual e lá encontra restrição somente quanto aos crimes de responsabilidade, passíveis de *impeachment*, razão pela qual indultos que favoreçam aliados do presidente outorgante não são invalidados. Ademais, o perdão concedido pelo presidente americano limita-se aos crimes federais, não afetando eventual processo em tribunais estaduais pelo mesmo fato.

Especificamente em relação ao caso Daniel Silveira, agraciado pelo ex-presidente Jair Bolsonaro quanto à condenação proferida pelo STF na Ação Penal n. 1.404, por crimes contra o Estado Democrático de Direito, objeto de impugnação por meio das ADPFs n. 964, 965, 966 e 967, demonstrou-se que a decisão do STF, tomada por maioria, reconheceu haver mácula de desvio de finalidade no ato presidencial, o qual teria sido editado com violação aos princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade administrativa. Além disso, os motivos declinados pelo então Presidente foram reputados dissonantes da realidade, de modo que, aplicando-se a teoria dos motivos determinantes, o decreto estaria igualmente viciado, motivo pelo qual foi invalidado pela Corte brasileira.

Além da inconstitucionalidade manifesta, a graça concedida ao ex-deputado também seria inconveniente, porque eximir de pena o ex-deputado condenado pelo STF legitimaria a impunidade por crimes praticados contra o Estado Democrático de Direito, violando compromissos internacionais de proteção aos direitos humanos assumidos pelo Brasil.

REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de M.; BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge (org.). **Comentários à Constituição Federal de 1988**. 9ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

ALBANESE, Susana. **Garantías judiciales**. 2ª ed. Buenos Aires: Ediar, 2007.

ANITUA, Gabriel Ignacio. **Introdução à criminologia**: uma aproximação desde o poder de julgar. 1ª ed. Florianópolis: Tirant Lo Blanch, 2018.

ARAS, Augusto. Graça Presidencial: natureza política do ato e controle jurisdicional. **Revista Científica do CPJM**, Rio de Janeiro, 2022. Vol. 2, N. 05. Disponível em: <<https://rcpjm.cpj.m.uerj.br/revista/article/view/121>>. Acesso em: 17 jul. 2023.

BARBOSA, Rui; CALMON, Pedro. **A Constituição de 1891**. v. 17 t. 1. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1946. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.stf.jus.br/xmlui/handle/123456789/235>>. Acesso em: 18 jun. 2023.

BARRETO, Otávio de Sá. A "Clementia Principis" de nossos dias no direito nacional. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 6, dez. 1958. ISSN 2236-7284. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/6625/4742>>. Acesso em: 18 jun. 2023.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal**, v. 1: parte geral (arts. 1º a 120). 29ª ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 07 jun. 2023.

BRASIL. **Decreto de 21 de abril de 2022**. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-de-21-de-abril-de-2022-394545395>>. Acesso em: 04 jun. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 3.689, de 3 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm>. Acesso em: 04 jun. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 97.164, de 7 de dezembro de 1988**. Concede indulto, reduz penas e dá outras providências. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1988/decreto-97164-7-dezembro1988-447697-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 14 jun. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 8.615, de 23 de dezembro de 2015**. Concede indulto natalino e comutação de penas e dá outras providências. DOU 24 dez. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8615.htm>. Acesso em: 14 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.930, de 6 de setembro de 1994**. Dá nova redação ao art. 1º da Lei no 8.072, de 25 de julho de 1990, que dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18930.htm>. Acesso em: 14 jun. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Penal n. 1.044**. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Daniel Lúcio da Silveira. Relator(a): Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 20/04/2022, DJe de 23/06/2022. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6207102>>. Acesso em: 14 jun. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI n. 2795/DF**. Relator: Ministro Marco Aurélio. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO FEDERAL. INDULTO. LIMITES. CONDENADOS PELOS CRIMES PREVISTOS NO INCISO XLIII DO ARTIGO 5º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. IMPOSSIBILIDADE. INTERPRETAÇÃO CONFORME. REFERENDO DE MEDIDA LIMINAR DEFERIDA. DJ: 29/06/2012. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/22066294/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-2795-df-stf>>. Acesso em: 14 jun. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI n. 5874/DF**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, Redator p/ Acórdão: Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 09/05/2019, DJe de 05/11/2020. 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. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754291421#:~:text=1.,entre%20eles%20as%20fun%C3%A7%C3%B5es%20estatais>>. Acesso em: 15 jun. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Petição inicial. **ADI 5874**. Impetrante: Procuradora-Geral da República. Relator(a): Min. Luís Roberto Barroso, Brasília, 27 de dezembro de 2017. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754291421>>. Acesso em: 9 jun. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **HC 81565/SC**. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Crime hediondo: vedação de graça: inteligência DJ: 19/02/2002. JusBrasil, 2002. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/775420/habeas-corpus-hc-81565-sc?ref=serp>>. Acesso em: 10 jun. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **HC 90364/MG**. Relator Min. Ricardo Lewandovski. HABEAS CORPUS. PROCESSUAL PENAL. PACIENTE CONDENADO PELO DELITO DE TRÁFICO DE DROGAS SOB A ÉGIDE DA LEI 11.343/2006. PEDIDO DE NOVO INTERROGATÓRIO AO FINAL DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL. ART. 400 DO CPP. IMPOSSIBILIDADE. PRINCÍPIO DA ESPECIALIDADE. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DO PREJUÍZO. ORDEM DENEGADA. DJ 30/11/2007. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=497480>>. Acesso em: 10 jun. 2023.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal Anotada**. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

Comunidade de Imprensa. A CIDH manifesta sua profunda preocupação pela decisão do Tribunal Constitucional do Peru que ordena a libertação de Alberto Fujimori da prisão. **OEA**. 18 mar. 2022. Disponível em: <<https://www.oas.org/pt/cidh/jsForm/?File=/pt/cidh/prensa/notas/2022/054.asp>>

CANOTILHO, José Joaquim G.; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; et al. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2018.
Conheça outros indultos presidenciais concedidos no mundo. **PODER360**, 22 abr. 2022. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/justica/conheca-outras-indultos-presidenciais-concedidos-no-mundo/>>. Acesso em: 10 jun. 2023.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 34ª ed. São Paulo: Atlas, 2020.

CORTE IDH. **Caso Barrios Altos vs. Peru** (2001). Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2016/04/092b2fec1ad5039b26ab5f98c3f92118.pdf>>. Acesso em: 26 jun. 2023.

CORTE IDH. **Caso Ivcher Bronstein vs. Peru** (2001). Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_74_esp.pdf> Acesso em: 26 jun. 2023.

CORTE IDH. **Caso La Cantuta vs. Peru** (2006). Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2016/04/bbc1e35bbcf9642732059e06abd21568.pdf>> Acesso em: 26 jun. 2023.

Corte Interamericana de Direitos Humanos decide contra libertação de Fujimori. **O Globo**, 08 abr. 2022. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/mundo/corte-interamericana-de-direitos-humanos-decide-contra-libertacao-de-fujimori-25469161>> Acesso em: 26 jul. 2023.

DOWBOR, L. **A era do capital improdutivo** – a nova arquitetura do poder: dominação financeira, sequestro da democracia e destruição do planeta. São Paulo: Outras Palavras & Autonomia Literária, 2017.

DUKER, William F. **The President's Power to Pardon: A Constitutional History**. In: William & Mary Law Review. vol. 18, nº 3, pp. 476-478, 1977. Disponível em: <<https://scholarship.law.wm.edu/wmlr/vol18/iss3/3>>. Acesso em: 2 jun. 2023.
Em novos indultos, Trump perdoa aliados e pai do genro. **DW**, 24 dez. 2020. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/em-nova-lista-de-indultos-trump-perdoa-aliados-e-pai-do-genro/a-56054141>>. Acesso em: 17 jun. 2023.

FERREIRA, Ana Lúcia Tavares. **Indulto e sistema penal: limites, finalidades e propostas**. Dissertação (Mestrado em Direito Civil Constitucional), Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

FISCHER, Douglas. **As obrigações processuais penais positivas: segundo as Cortes Interamericana e Europeia de Direitos Humanos**. 3ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2022.

FONTELES, Samuel Sales. A indulgência do Príncipe. **Migalhas**, 28 abr. 2022. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/coluna/olhar-constitucional/364787/a-indulgencia-do-principe>>. Acesso em: 07 jul. 2023.

FRELLER, Felipe. A graça nos primórdios do liberalismo político moderno. **Estadão**, 02 mai. 2023. Disponível em: <<https://estadodaarte.estadao.com.br/felipe-freller-graca-constitucional-primordios>> Acesso em: 13 jul. 2023.

GRECO, Rogério. **Curso de direito penal, v. 1: artigos 1º a 120 do Código Penal**. 24. São Paulo: Atlas, 2022. 1 recurso online. ISBN 9786559771493.

GUIMÓN, Pablo. Trump concede indulto a 20 pessoas, entre eles dois condenados no caso de elo com a Rússia na eleição. **El País**, Washington, 23 dez. 2020. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/internacional/2020-12-23/trump-concede-indulto-a-20-pessoas-entre-eles-dois-condenados-no-caso-de-elo-com-a-russia-na-eleicao.html>> Acesso em: 2 jun. 2023.

JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano; FERREIRA, Ana Lúcia Tavares. Direitos Fundamentais e Privação de Liberdade: O Indulto Presidencial Como Instrumento de Controle da Superlotação Carcerária no Estado Democrático de Direito. Dossiê “Estudos em Homenagem a Paulo Bonavides”. **Revista Juris Poiesis**, Rio de Janeiro. V. 25, n. 37, 2022. Disponível em: <<http://periodicos.estacio.br/index.php/jurispoiesis/article/viewFile/10550/47968272>>. Acesso em: 27 jun. 2023.

LANDES, William M. & POSNER, Richard A. The Economics of Presidential Pardons and Commutations. **Journal of Legal Studies**, Chicago. Vol. 38, N. 01, 2009. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/10.1086/596195>>. Acesso em: 06 jul. 2023.

LANOT, Victória Teixeira. **Os limites (im)previstos constitucionalmente para a concessão do indulto e o controle judicial exercido pelo STF na ADI 5874**. Monografia (Graduação em Direito) – Centro Universitário de Brasília (UniCEUB), Brasília, 2019. Disponível em: <<https://repositorio.uniceub.br/jspui/handle/prefix/13773>>. Acesso em: 18 jun. 2023.

LENTI, Luísa Brandão. **Indulto: um estudo teórico e sua aplicabilidade no caso do deputado federal Daniel Silveira**. Monografia (Bacharelado em Direito) - Centro Universitário de Brasília (UniCEUB). Brasília, 2022. Disponível em: <<https://repositorio.uniceub.br/jspui/handle/prefix/16390>>. Acesso em: 18 jun. 2023.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 20ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros. 2005.

MELLO FILHO, José Celso de. **Constituição Federal anotada**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1986.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **O espírito das leis**. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

NORTON, Matthew. The Persistence of Pardons and the End of Attainder: Moral Explanations, Relational Facts, and Institutional Forms. **European Journal of Sociology**, Cambridge, 03 jul. 2018. Vol. 59, Issue 1. Disponível em:

<<https://www.cambridge.org/core/journals/european-journal-of-sociology-archives-europeennes-de-sociologie/article/abs/persistence-of-pardons-and-the-end-of-attainder/BD773331FD4876AE933ED4E815AE15FE>>. Acesso em: 24 jun. 2023.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Curso de direito penal, v. 1**: parte geral: arts. 1º a 120 do Código Penal. 7ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

Obama indulta 111 presos e bate recorde nos EUA. **G1**, 30 ago. 2016. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/08/obama-indulta-111-presos-e-bate-recorde-nos-eua.html>>. Acesso em: 14 jun. 2023.

PAIVA, Letícia. Depois de decisão da Corte IDH, Peru suspende libertação de ex-presidente Fujimori. **Jota Info**. São Paulo, 31 mar. 2022. Disponível em: <<https://www.jota.info/jotinhas/depois-de-decisao-da-corte-idh-peru-suspende-libertacao-de-ex-presidente-fujimori-31032022>>. Acesso em: 23 jul. 2023.

PEREIRA, Vany Leston Pessione. Os direitos humanos na Corte Interamericana: o despertar de uma consciência jurídica universal. **Revista Liberdades**, n. 2, setembro-dezembro 2009. Disponível em: <https://www.ibccrim.org.br/media/posts/arquivos/2/2009_02_artigo2.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2023.

PÉREZ, Laura Pozuelo. Clemency: El derecho de gracia en el sistema penal norteamericano. **Revista Criminalia Nueva Época**, v. 88, n. 1, 2021. Disponível em: <<https://www.criminalia.com.mx/index.php/nueva-epoca/article/view/146>>. Acesso em: 26 jun. 2023.

POGGETTO, João Paulo Ghiraldelli Dal. **Políticas Públicas e Sistema Penitenciário: análise dos decretos de indulto desde a Constituição Federal de 1988**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica (PUC) de Campinas, 2020. Disponível em: <https://repositorio.sis.puc-campinas.edu.br/bitstream/handle/123456789/14938/cchsa_ppgdir_me_Jo%c3%a3o_P_GDP.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 15 jun. 2023.

Professores analisam e repercutem condenação e o indulto concedido ao deputado Daniel Silveira. **Estado de Direito, Notícias USP**. 2022. Disponível em: <<https://direito.usp.br/noticia/511f74df482a-professores-analisam-e-repercutem-condenacao-e-o-indulto-concedido-ao-deputado-daniel-silveira>>. Acesso em: 10 jun. 2023.

RIVEIRA, Carolina. Trump perdoa 73 pessoas em seu indulto, entre elas Steve Bannon e engenheiro que roubou dados do Google. **Exame**, 20 jan. 2021. Disponível em: <<https://exame.com/mundo/trump-perdoa-73-pessoas-em-seu-ultimo-dia-entre-elas-steve-bannon/>>. Acesso em: 10 jun. 2023.

ROCASOLANO, Maria Mendez; SILVEIRA, Vladmir Oliveira da. **Direitos Humanos: Conceitos, Significados e Funções**. São Paulo: Saraiva, 2010.

ROSATTI, Horacio. **Tratado de Derecho Constitucional**. Tomo II. 2ª ed. Buenos Aires: Rubinzal Culzoni Editores, 2017.

SILVA, Daniel Neves. "Escândalo Watergate". **Brasil Escola**. Disponível em: <<https://brasilecola.uol.com.br/historiag/escandalo-watergate.htm>>. Acesso em: 18 jun. 2023.

SOUZA, Jarbas Fidelis de. Breves considerações sobre a graça, o indulto e reduções de penas. **Revista de informação legislativa**, v. 20, n. 80, out./dez. 1983. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181478>> Acesso em: 25 jul. 2023.

STF anula indulto de Bolsonaro que extinguiu pena imposta ao ex-deputado Daniel Silveira. **Notícias STF**. Brasília, 10 mai. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=507050>. Acesso em: 10 jun. 2023.

SUPREME COURT. **Ex parte Garland**, 71 U.S. 333 (1866). Disponível em: <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/71/333/#top>>. Acesso em: 26 jul. 2023.

TOMAS-RAMON FERNÁNDEZ. **Arbitrariedad y discrecionalidad**. Madri: Civitas, 1991.

UNITED STATES SENATE. **Constitution of the United States**. Amendment 2. Disponível em: <https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm#a1_sec2>. Acesso em: 2 jun. 2023.