



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 964/DF**

**PROCESSOS APENSADOS: ADPF 965/DF, ADPF 966/DF E ADPF 967/DF**

**RELATORA: MINISTRA ROSA WEBER**

**REQUERENTES: REDE SUSTENTABILIDADE, PARTIDO DEMOCRÁTICO  
TRABALHISTA – PDT, CIDADANIA E PARTIDO SOCIALISMO  
E LIBERDADE – PSOL**

**ADVOGADOS: FLÁVIA CALADO PEREIRA E OUTROS**

**INTERESSADO: PRESIDENTE DA REPÚBLICA**

**PARECER AJCONST/PGR Nº 198618/2022**

ARGUIÇÕES DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. PENAL E CONSTITUCIONAL. DECRETO DE 21.4.2022 DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA. GRAÇA CONSTITUCIONAL (INDULTO INDIVIDUAL) A PARLAMENTAR CONDENADO POR CRIMES NÃO HEDIONDOS A PENA PRIVATIVA DE LIBERDADE E A MULTA ANTES DO TRÂNSITO EM JULGADO DA CONDENAÇÃO. PRELIMINAR DE NÃO CONHECIMENTO. PETIÇÃO ASSINADA POR ADVOGADA IMPEDIDA. ATO NULO. MÉRITO. DECRETO CONCESSIVO DA GRAÇA. ATO DE CARÁTER EMINENTEMENTE POLÍTICO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA. AMPLA LIBERDADE PARA DEFINIÇÃO DOS CRITÉRIOS DE SUA EMANAÇÃO. REVISÃO JUDICIAL RESTRITA AOS CONDICIONAMENTOS CONSTITUCIONAIS EXPRESSOS (CF, ARTS. 5º, XLIII, E 84, XII E PARÁGRAFO ÚNICO). POSSIBILIDADE DE CONCESSÃO DE GRAÇA ANTES DO TRÂNSITO EM JULGADO DA CONDENAÇÃO. ALCANCE DOS INSTITUTOS DA GRAÇA E DO INDULTO LIMITADO AO ÂMBITO DO DIREITO PENAL. NÃO INCIDÊNCIA SOBRE OS EFEITOS EXTRAPENAIIS DA CONDENAÇÃO.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

PARECER PELO NÃO CONHECIMENTO DA ADPF 964 E PELA ADMISSÃO DAS DEMAIS ARGUIÇÕES, E, NO MÉRITO, PELA IMPROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS.

1. Configura impedimento ao exercício da advocacia por servidor público federal a atuação em processo de controle concentrado em face de decreto do Presidente da República, por se tratar de ato praticado no âmbito da mesma pessoa de direito público que o remunera (União), na forma do art. 30, I, da Lei 8.906/1994 (Estatuto da OAB).

2. Por força do art. 4º, parágrafo único, da Lei 8.906/1994 (Estatuto da OAB), é nula de pleno direito a petição inicial de ADPF subscrita unicamente por advogada impedida circunstancialmente para atuar contra a pessoa jurídica de direito público União, da qual emana o ato do Poder Público questionado nesta arguição.

3. O poder de clemência soberana do Estado, de que é espécie a graça ou indulto individual, como expressão de competência constitucional qualificada por politicidade máxima, manifesta-se em atos políticos caracterizados pela mais ampla margem de avaliação política, e não se sujeitam, por isso mesmo, às limitações que incidem sobre os atos administrativos em geral, mesmo os especialmente qualificados por uma dilatada discricionariedade.

4. A graça e o indulto, por configurarem atos políticos dotados de ampla liberdade de conformação, revelam-se insuscetíveis de avaliação judicial quanto aos destinatários, ao conteúdo, às razões, aos motivos determinantes e aos fins políticos que tenham por escopo, somente se expondo a controle jurisdicional em caso de manifesta afronta às limitações materiais explícitas que gravam sobre essa espécie de ato político ou a exigências de cunho procedimental, encontradas



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

nos arts. 5º, XLIII, e 84, XII e parágrafo único, da Constituição Federal.

5. Não afronta os arts. 5º, XLIII, e 84, XII e parágrafo único, da Constituição Federal decreto concessivo de graça a parlamentar condenado pelo Supremo Tribunal Federal como incurso nas penas do art. 18 da Lei 7.170/1983 e do art. 344 do Código Penal, editado no exercício de competência presidencial expressamente prevista na Constituição da República.

6. O poder de clemência soberana do Estado, expresso em ato de graça ou de indulto, pode alcançar títulos judiciais não definitivos, não se deparando, na Constituição da República, com exigência, a que supostamente se condicionariam a válida emanção e ou a eficácia do ato, de trânsito em julgado da condenação. Precedente: ADI 5874/DF.

7. No Direito brasileiro, o exercício do poder de graça não interfere na suspensão dos direitos políticos, após o trânsito em julgado, em decorrência da condenação, e, tampouco, no que venha a ser ou tenha sido decidido quanto à perda de mandato político. Nenhuma interferência surte, ademais, no tocante a eventual inelegibilidade decorrente da condenação.

– Parecer, preliminarmente, pelo não conhecimento da ADPF 964, e pela admissibilidade das demais arguições de descumprimento de preceito fundamental, e, no mérito, pela improcedência dos pedidos.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Excelentíssima Senhora Ministra Rosa Weber,

Trata-se de arguições de descumprimento de preceito fundamental, com requerimento de medida cautelar, propostas pela Rede Sustentabilidade (ADPF 964), pelo Partido Democrático Trabalhista—PDT (ADPF 965), pelo Cidadania (ADPF 966) e pelo Partido Socialismo e Liberdade – PSOL (ADPF 967), em face do Decreto presidencial de 21.4.2022, que concede “*graça constitucional a Daniel Lucio da Silveira, Deputado Federal, condenado pelo Supremo Tribunal Federal, em 20 de abril de 2022, no âmbito da Ação Penal nº 1.044, à pena de oito anos e nove meses de reclusão, em regime inicial fechado*”, pela prática dos crimes previstos no inciso IV do *caput* do art. 23, c/c o art. 18 da Lei 7.170, de 14.12.1983, e no art. 344 do Decreto-Lei 2.848, de 7.12.1940 (Código Penal).

Eis o teor do ato impugnado:

***Decreto de 21 de abril de 2022***

*O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, caput, inciso XII, da Constituição, tendo em vista o disposto no art. 734 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal, e*

*Considerando que a prerrogativa presidencial para a concessão de indulto individual é medida fundamental à manutenção do Estado Democrático de Direito, inspirado em valores compartilhados por uma sociedade fraterna, justa e responsável;*

*Considerando que a liberdade de expressão é pilar essencial da sociedade em todas as suas manifestações;*

*Considerando que a concessão de indulto individual é medida constitucional discricionária excepcional destinada à manutenção do mecanismo tradicional de freios e contrapesos na tripartição de poderes;*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*Considerando que a concessão de indulto individual decorre de juízo íntegro baseado necessariamente nas hipóteses legais, políticas e moralmente cabíveis;*

*Considerando que ao Presidente da República foi confiada democraticamente a missão de zelar pelo interesse público; e*

*Considerando 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;*

**D E C R E T A:**

*Art. 1º Fica concedida graça constitucional a Daniel Lucio da Silveira, Deputado Federal, condenado pelo Supremo Tribunal Federal, em 20 de abril de 2022, no âmbito da Ação Penal nº 1.044, à pena de oito anos e nove meses de reclusão, em regime inicial fechado, pela prática dos crimes previstos:*

*I – no inciso IV do caput do art. 23, combinado com o art. 18 da Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983; e*

*II – no art. 344 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal.*

*Art. 2º A graça de que trata este Decreto é incondicionada e será concedida independentemente do trânsito em julgado da sentença penal condenatória.*

*Art. 3º A graça inclui as penas privativas de liberdade, a multa, ainda que haja inadimplência ou inscrição de débitos na Dívida Ativa da União, e as penas restritivas de direitos.*

Relata o Partido Rede Sustentabilidade na ADPF 964/DF que o Parlamentar alcançado pelo decreto sob testilha fora condenado pelo Supremo Tribunal Federal, em 20.4.2022, a oito anos e nove meses de reclusão, em regime inicial fechado, pelo cometimento dos crimes de ameaça ao Estado Democrático de Direito e de coação no curso do processo.

Afirma ter o decreto presidencial concedido graça a deputado no dia seguinte ao da condenação, o que demonstraria animosidade institucional excessiva e “derrubada do tabuleiro do jogo democrático e republicano”.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Defende o cabimento da ADPF, direcionada à invalidação de ato do poder público que afrontaria, de forma direta, os princípios democrático, republicano, da impessoalidade e da moralidade.

Entende estar atendido o requisito da subsidiariedade por inexistir outro instrumento de controle concentrado de constitucionalidade apto a impugnar, perante o STF, o decreto em discussão.

Sustenta, no mérito, a nulidade do ato, por pretender beneficiar réu cuja condenação não transitou em julgado, inexistindo punibilidade penal apta a ser objeto de graça. Aponta violação dos preceitos fundamentais da impessoalidade e da moralidade, inculpidos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, por configurar, segundo alega, um exercício desvirtuado e corrompido da competência conferida pelo art. 84, XII, da Carta da República, tendo o intuito único de beneficiar indevidamente parlamentar que compõe a base de apoio do Presidente da República.

Destaca incorrer o ato em desvio de finalidade, por não perseguir qualquer interesse público, e sim interesses pessoais e político-eleitorais do Chefe de Estado. Assevera que a competência constitucional para conceder, de forma discricionária, indulto, graça ou comutação de penas deve se voltar somente ao atendimento do interesse público, jamais podendo ser utilizada como pretexto para arbitrariedades ou para obtenção de vantagens particulares e pessoais.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Enfatiza que, *“assim como a imunidade parlamentar não pode servir de escudo protetivo para práticas de condutas ilícitas, também não se pode admitir que a prerrogativa de o Presidente da República conceder graça sirva para acobertar aliado político e particular da justa pena estabelecida pelo Poder Judiciário”*.

Pondera que o ato de concessão de graça constitucional, ainda que da competência privativa do Presidente da República, deve observância estrita aos princípios estatuídos na Constituição Federal, notadamente os da moralidade e da impessoalidade.

Garante que a violação ao princípio da moralidade administrativa decorreria da circunstância de inexistir parâmetro de honestidade apto a justificar ato do Presidente da República que concede graça, no dia seguinte à decisão condenatória do STF, a pessoa condenada que é aliada política do Chefe de Estado.

Imputa ao ato impugnado infringência ao princípio da separação de poderes, sob o entendimento de que *“o Presidente da República não pode se portar como uma instância de revisão de decisões judiciais criminais que o desagradam, sob o suposto manto da concessão da graça constitucional”*.

Acresce que a graça, ainda que prevista na história constitucional do país, é instituto com traços autoritários e anacrônicos. Daí sustentar que a sua concessão somente deva ocorrer em situações excepcionais, de caráter humanitário, diante do primado republicano, do interesse público e do



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

princípio da impessoalidade que pautam os atos do Presidente da República, não sendo lícito direcionar a aplicação do instituto ao atendimento de interesses individuais e particulares de “*amigos do Rei*”.

Considera que o parlamentar agraciado pelo decreto questionado não se enquadra em nenhum dos critérios aptos a justificar a concessão da graça constitucionalmente, sobretudo a humanitária.

Compreende que, a partir de uma visão sistemática do texto constitucional, os crimes contra a ordem constitucional e contra o Estado Democrático de Direito, embora apenas sejam expressamente considerados como imprescritíveis pela Constituição Federal (art. 5º, XLIV, da CF), devem ser entendidos, de forma implícita, também como insuscetíveis de graça.

Postula a suspensão cautelar do ato impugnado e, em definitivo, o reconhecimento de sua incompatibilidade com preceitos fundamentais da Constituição Federal.

Subsidiariamente, pleiteia que sejam afastados do alcance do decreto questionado os efeitos extrapenais da condenação criminal do parlamentar agraciado, sobretudo a inelegibilidade.

Na ADPF 965/DF, o Partido Democrático Trabalhista defende estarem atendidos os requisitos para o cabimento da arguição, por não existir “*qualquer remédio processual no âmbito da jurisdição constitucional concentrada que permita o questionamento do ato ora impugnado*”, o qual consubstanciaria “*ato de*





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*efeito concreto, já que direcionado apenas ao Senhor Daniel Silveira, o que afasta a possibilidade de ajuizamento de ADI para impugná-lo”.*

No mérito, sustenta que o decreto viola preceitos fundamentais do texto constitucional, nomeadamente *“o princípio da separação de poderes, do devido processo legal, da moralidade administrativa, na vertente do desvio de finalidade e da impessoalidade”.*

Argumenta que o Chefe de Estado *“ultrapassou as etapas processuais nos autos da AP 1044 para conceder a graça independentemente do trânsito em julgado da sentença penal condenatória”, não sendo possível “interromper a pretensão punitiva estatal antes que ela inicie”; e que aquela autoridade máxima “utilizou-se de um instrumento constitucional para beneficiar um aliado político, em flagrante desvio de finalidade”, concedendo um “verdadeiro ‘salvo-conduto’ a condutas penalmente reprováveis incontestavelmente praticadas por agente político no exercício de função relevante”.*

Assevera que os princípios constitucionais explícitos que pautam a administração pública – moralidade, impessoalidade, legalidade, publicidade e eficiência (art. 37, *caput*, da CF) –, como também os parâmetros implícitos da razoabilidade e da irrenunciabilidade do interesse público, fundamentam a anulação de atos administrativos eivados de desvio ou abuso de poder, *“cujo fim é absolutamente incompatível com o espírito de justiça e imparcialidade que deve nortear os atos do agente público”.*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Na ADPF 966/DF, o Partido Cidadania afirma que a motivação do decreto de indulto questionado *“afigura-se algo manifestamente incompatível com os princípios republicano e da moralidade administrativa, por ter o Sr. Presidente da República utilizado da coisa pública para fins político-pessoais particulares, a saber, a proteção de aliado político e ataque institucional de finalidade eleitoreira a esta Suprema Corte”*.

Defende o cabimento da ADPF contra o ato sob testilha, o qual, por pretender beneficiar arbitrariamente aliado político, incide *“em desvio de finalidade, abuso de poder e/ou teratologia que geram afronta ao princípio da separação dos poderes, por se aplicar (descabidamente) de norma excepcional de intervenção do Poder Executivo em decisão do Poder Judiciário para situação que não se coaduna com sua ratio”*.

Aponta vício na motivação do decreto, sobretudo na parte em que contesta fundamentos de decisão condenatória do Supremo Tribunal Federal, sendo tal motivo *“inconstitucional, por violação aos princípios da separação dos poderes (...) e do devido processo legal, pois não cabe ao Executivo atuar como instância revisora dos fundamentos da decisão das Cortes”*.

Ainda sobre a motivação, alega inexistir *“qualquer ‘comoção pública’ ou motivos de relevante valor ‘moral’ configuradores de ‘juízo íntegro’ para concessão do indulto individual presidencial, ao contrário do afirmado arbitrariamente em considerandos do Decreto ora atacado”*. Sustenta, ademais, inexistir *“qualquer*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*violação do direito fundamental à liberdade de expressão (...), ao contrário do também afirmado arbitrariamente em outro considerando do referido decreto”.*

Reputa que o ato de indulto presidencial *“não se pode equiparar (...) ao poder moderador da Constituição do Império”*, e que tampouco *“pode ser visto como um ato soberano, despidido de quaisquer limites materiais, por força do princípio da supremacia da Constituição”*.

Assevera haver impossibilidade jurídica da concessão de indulto individual antes do trânsito em julgado da sentença penal condenatória do agraciado, o que esbarraria no princípio do devido processo legal.

Propõe a fixação das seguintes teses pela Corte:

- 1. O indulto individual (ou graça constitucional), positivado(a) pelo Poder Constituinte Originário enquanto norma excepcional, por restritiva do princípio da separação dos poderes, deve receber estrita interpretação histórica e teleológica, à luz do princípio da razoabilidade, enquanto vedação do arbítrio, pois atos discricionários não se confundem com atos arbitrários.*
- 2. Assim, o indulto individual só será constitucionalmente admissível se não for praticado com desvio de finalidade, abuso de poder ou de forma teratológica, para hipóteses manifestamente contrárias a sua occasio legis (interpretação histórica) e a sua ratio legis (interpretação teleológica), relativa à pretensão presidencial de correção de supostos excessos punitivos, punições cruéis, que excedam o Direito Comum, para garantia do bem comum contra grave injustiça praticada por decisão que aparenta contrariar os objetivos da ordem jurídica, e/ou para corrigir a equivocada aplicação desproporcional de norma geral ao caso concreto.*
- 3. A ampla deferência que o Judiciário deve ter na análise da validade constitucional de indultos individuais não torna esses atos insuscetíveis de controle material de constitucionalidade à luz da interpretação sistemática da Constituição, à luz dos princípios constitucionais, pois o Direito não se interpreta em tiras (Eros Roberto Grau), mas como um conjunto harmônico de regras e princípios, pelo qual os princípios têm hierarquia*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*axiológica sobre as regras (Luís Roberto Barroso, Interpretação e Aplicação da Constituição), por estas deverem ser interpretadas de acordo com aqueles.*

*4. Incorre em desvio de finalidade e abuso de poder Presidente da República que concede indulto individual para perdoar pena de alguém apenas por ser aliado político, especialmente quando condenado por ato atentatório a instituições democráticas, como o Supremo Tribunal Federal.*

*5. Incorre em teratologia indulto individual motivado, em seus considerandos, em suportes fáticos que não são verdadeiros, como: (4.1) inexistente violação da liberdade de expressão, por condenação que explica que, à luz de pacífica jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, referido direito fundamental não está protegido por falas criminosas, discursos de ódio e atos antidemocráticos em geral; (4.2) inexistente presença de motivo moralmente idôneo a permitir o indulto, inclusive pela violação dos princípios da moralidade administrativa e da República por atos discricionários praticados com desvio de finalidade e abuso de poder, que usam a coisa pública para promover interesse privado do(a) Presidente da República, envolto sob capa de legalidade para favorecer indevidamente pessoa determinada. Motivação como condição de validade do ato discricionário.*

Postula a suspensão cautelar do decreto e, ao final, a procedência do pedido para “*declarar a inconstitucionalidade do Decreto Presidencial de 21.04.2022, por violação dos princípios da separação dos poderes, do devido processo legal, da República e da moralidade administrativa, na medida em que o desvio de finalidade, abuso de poder e/ ou a teratologia do referido Decreto implicaram em deturpação do relevante instituto do indulto individual (ou ‘graça constitucional’), que não foi concebido para proteção de aliados políticos por simples intuito de desafiar a autoridade das decisões da Suprema Corte por Presidente da República que notoriamente ataca seus integrantes apenas por lhe desagradarem as decisões técnico-jurídicas dela*”.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Na ADPF 967/DF, assevera o PSOL ter o Presidente da República, ao conceder graça ao Deputado Daniel Silveira, extrapolado e desvirtuado os limites de sua competência constitucional, incidindo em desvio de poder para beneficiar, de forma invidiosa, o parlamentar agraciado.

Defende a sindicabilidade judicial dos atos derivados do exercício de função política, os quais, não obstante gozarem de *“uma forte carga de discricionariedade conferida diretamente pela Constituição Federal”*, continuam sujeitos a controle jurisdicional.

Sustenta a ocorrência de desvio de finalidade, por não buscar o ato impugnado uma finalidade pública, senão a satisfação de interesses privados; incorrendo, ademais, em violação aos princípios da separação de poderes, da impessoalidade, da moralidade administrativa e da vedação de proteção deficiente.

Argumenta que o decreto de graça individual *“foi expedido sem qualquer coerência lógica com os fatos, apenas para beneficiar um amigo próximo do Presidente da República, alheando-se por completo das suas finalidades democráticas como, por exemplo, (i) a ressocialização daquele que cumpriu parte da pena que lhe foi imposta; e (ii) o combate ao hiperencarceramento, espectros que tanto assombram a administração da justiça penal brasileira”*.

Entende não ser possível utilizar os institutos da graça e do indulto sem a presença de motivos humanitários fundados na proteção da dignidade da pessoa humana, não sendo legítimo ao Chefe de Estado *“rever ou substituir*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*uma decisão judicial – ainda mais quando não transitada em julgado e um dia após o julgamento do réu”.*

Afirma que o uso da graça por meio do ato sob testilha buscou, na realidade, *“atingir a própria jurisdição constitucional”*, uma vez que promoveu *“ataque deliberado à instituição do STF”*, de forma a *“atingir sua credibilidade e desestabilizar sua funcionalidade”*, em ofensa à separação de poderes.

Alega não haver espaço para concessão de indulto ou graça antes do trânsito em julgado da decisão penal condenatória – pressuposto objetivo e motivo legal do ato – circunstância que eivaria o Decreto de 21.4.2022 de vício de inconstitucionalidade formal.

Adotou-se o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999.

O Presidente da República prestou informações elaboradas pela Advocacia-Geral da União, nas quais defendeu a observância dos parâmetros constitucionais no decreto de indulto individual concedido a Daniel Lucio da Silveira, ato que teria se pautado em critérios de conveniência e oportunidade aferidos com ampla discricionariedade pelo Chefe de Estado, sem violar a separação de poderes.

Ressaltou inexistir fundamento constitucional impeditivo da concessão de graça ou indulto anteriormente ao trânsito em julgado da condenação penal e afastou alegações de ilegalidade do Decreto de 21.4.2022 (ADPF 964/DF, peças 39-40; ADPF 965/DF, peças 25-26; ADPF 966/DF, peças 22-23; e ADPF 967/DF, peças 25-26).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela improcedência dos pedidos, ao argumento de que *“o indulto é um ato de governo caracterizado pela ampla discricionariedade, consistindo em causa de extinção de punibilidade (artigo 107, II, do Código Penal)”*, sendo *“ato passível de excepcional controle jurisdicional apenas para aferir os limites impostos na Constituição Federal”* (peça 43).

Eis, em síntese, o relatório.

**1. NULIDADE DA PETIÇÃO INICIAL DA ADPF 964/DF**

Preliminarmente, verifica-se que a única advogada subscritora da petição inicial da ADPF 964/DF, proposta pela Rede Sustentabilidade, exerce atualmente cargo em comissão *“AP-03 – Ajudante Parlamentar Pleno”* no Senado Federal, sendo, portanto, servidora pública federal vinculada ao Poder Legislativo da União.

Uma vez que a ADPF 964/DF dirige-se contra a validade de ato editado pelo Chefe de Estado, a advogada não poderia ser subscritora da petição inicial do partido político requerente, por encontrar-se impedida de exercer a advocacia contra a mesma pessoa jurídica que a remunera (a União), consoante determina o art. 30, I, da Lei 8.906/1994 (Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil):

*Art. 30. São impedidos de exercer a advocacia:*

*I – os servidores da administração direta, indireta e fundacional, contra a Fazenda Pública que os remunere ou à qual seja vinculada a entidade empregadora;*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Estando a única patrona do requerente na ADPF 964/DF impedida, na espécie, de exercer a advocacia, são **nulos de pleno direito** os atos por ela praticados no bojo da referida arguição, conforme estatui o art. 4º, parágrafo único, do Estatuto da OAB:

*Art. 4º (...)*

*Parágrafo único. São também nulos os atos praticados por advogado impedido – no âmbito do impedimento –, suspenso, licenciado ou que passar a exercer atividade incompatível com a advocacia.*

Há de se ressaltar que, segundo entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal, as confederações sindicais, as entidades de classe de âmbito nacional e os **partidos políticos** não dispõem de capacidade postulatória plena para instauração da fiscalização abstrata de constitucionalidade, motivo pelo qual a representação desses por advogado devidamente habilitado consubstancia “*pressuposto de constituição válida do processo*” (RTJs 130/152, 130/971 e 144/3).

É hipótese, portanto, de indeferimento da petição inicial da ADPF 964/DF, por impedimento circunstancial da advogada subscritora para atuar contra a pessoa jurídica de direito público União, da qual emana o ato do Poder Público questionado na arguição.

Caso eventualmente se reconheça que o vício apontado é sanável, há de se intimar o requerente da ADPF 964/DF para que regularize a representação processual, sob pena de rejeição da petição inicial.





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

## 2. GRAÇA E INDULTO COMO ATOS ESSENCIALMENTE POLÍTICOS

Graça e indulto consubstanciam instrumentos por meio dos quais o Estado manifesta renúncia ao *ius puniendi*, oferecendo perdão ao cometimento de infrações penais. Distinguem-se da anistia, que é o ato remissivo veiculado em lei pelo Congresso Nacional (art. 48, VIII, da CF).

Constituem a graça e o indulto espécies de perdão praticado por ato de competência privativa do Presidente da República (art. 84, XII, da CF): a primeira concedida em caráter individual (compreendida como indulto individual), e o segundo em âmbito coletivo (sentido estrito). Ambos são causas de extinção de punibilidade (art. 107, II, do Código Penal).

Previsto em todas as Constituições brasileiras, desde mesmo a Imperial de 1824<sup>1</sup>, o poder de clemência soberana é nítida expressão de politicidade máxima do Estado, ínsito nessa competência constitucional, pois resulta em interferência, por razões políticas que transcendem o aspecto humanitário e que podem abarcar as mais diversas e elevadas razões institucionais e sociais, na própria subsistência de ato jurisdicional veiculador do *jus puniendi* estatal.

---

1 Que, então, ingressava no Poder Moderador exercido pelo Imperador (art. 101, VIII, Constituição do Império, de 1824), inserindo-se, pela natural destinação de seus efeitos, no rol do que o máximo publicista do Império, Pimenta Bueno, denominava de “atribuições do poder moderador em relação ao poder judicial” (*Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império*. Rio de Janeiro: Ministério da Justiça, 1958, p. 209-210).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Por isso mesmo, essa competência que, na experiência pós-imperial, é atribuída ao Presidente da República, é qualificada, nas palavras de Ruy Barbosa, como o “*poder mais augusto*”<sup>2</sup> conferido-lhe pela Constituição de 1891.

As razões que orientam o ato de clemência soberana do Estado e em vista das quais sucede a sua emanção são, essencialmente, políticas e, por essa ótica, é de mister, na interpretação da nossa história constitucional republicana, ter presente o modelo americano que inspirou as origens de nosso sistema<sup>3</sup>, no qual se patenteia a mais larga e desembaraçada visão do instituto, manifestada na lição clássica de O Federalista n. 74.

Lê-se, a propósito, nesse importante *paper* de Alexander Hamilton, e antes que ele adentrasse no exame dos motivos que justificam a outorga do poder de graça ao Presidente e não ao Poder Legislativo, a iluminadora afirmação – importante para clarear a *ratio essendi* do instituto – de que “*humanidade e boa política concorrem para ditar que a benigna prerrogativa do perdão deva ser impedida ou dificultada tão pouco quanto possível*”<sup>4</sup>.

N’O Federalista n. 74, a justificar a previsão constitucional do instituto, comparecem não somente aspectos que o realçam como contraponto

---

2 BARBOSA, Ruy. *Comentários à Constituição Federal Brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1933, v. III/257.

3 A esse respeito, escreveu Aurelino de Araújo Leal, que, não obstante a “*cópia*” não tenha sido “*servil*”, a “*influência americana é a que se percebe, até porque aos Estados Unidos coube exercer sobre toda a América latina uma ação profunda e decisiva*” (*Historia Constitucional do Brazil*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1915, p. 226).

4 HAMILTON, Alexander, MADISON, James e JAY, John. *O Federalista*. 2 ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011, p. 654.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

humanitário à “*severidade*” da legislação penal, mas, em contextos politicamente conturbados, o intuito de “*restaurar a tranquilidade da comunidade*”.

Vale dizer, objetivos humanitários, mas também de pacificação política, cuja concreta aquilatação cabe, não ao Poder Legislativo, tampouco ao Poder Judiciário, cujo ato tem seus efeitos atingidos pelo poder de clemência soberana, mas, tão somente, ao Presidente da República.

No exercício do poder de graça soberana, o Presidente da República desempenha atribuição política que tem, como predicado essencial, espaço máximo de conformação política.

Estabelecida pela Constituição, a clemência soberana não se sujeita a regulamentação legislativa e, tampouco, a balizamentos judiciais, uma vez que, pela destinação mesma de sua natural eficácia paralisante de efeitos próprios de condenação criminal, Carlos Maximiliano a ela se referia, com inteiro acerto, a “*contrapeso aos excessos do judicialismo*”<sup>5</sup>.

Contrapeso cujo delineamento não se sujeita a limitações legislativas *ad hoc* ou, o que seria **igualmente** ceifar a competência constitucional, a limitações de origem judiciária, eis que essas se esgotam no que, a propósito, delinea, a título exclusivo, o texto da Constituição da República.

---

5 MAXIMILIANO, Carlos. *Comentários à Constituição Brasileira de 1891*. Brasília: Senado Federal, 2005, p. 513. Mais tarde, interpretando a Carta de 1946, nos *Comentários à Constituição Brasileira*. Rio de Janeiro-São Paulo: Freitas Bastos, 1954, v. II/256, a lição vem replicada.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Conforme ressalta Gustavo Zagrebelsky:

*O corolário institucional da potestade de clemência como instrumento político é a insubsistência de limitações legais ao seu exercício, tanto no tocante ao an quanto em relação ao quando. O caráter em certo modo arbitrário da graça nesses casos é a direta consequência da imprevisibilidade das circunstâncias em que essa há de ser empregada, o que justifica, além disso, a inexistência de procedimentos preparatórios à emanção do ato em sede política ou, pelo menos, a sua não vinculatividade ao comportamento dos órgãos investidos da potestade de clemência. O caráter “político” da graça, no sobredito sentido, explica, ademais, a competência atribuída a órgãos políticos (...).<sup>6</sup> (ênfase e grifos acrescentados)*

A respeito do tema, aliás, já decidiu este Supremo Tribunal Federal não caber à lei restringir a competência do Presidente da República para conceder indulto, medida cujo alcance pode ser parcial ou total (HC 81.565/SC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 22.3.2002), inserindo-se na prerrogativa constitucional do Chefe de Estado, sem que se possa falar em usurpação de competência legislativa do Congresso Nacional (HC 82.296, Rel. Min. Celso de Mello, DJe de 17.10.2013).

Convergentemente, em recente julgamento, ocorrido em 9.5.2019, esta Egrégia Suprema Corte, examinando a ADI 5874, entendeu pelo descabimento de substituição, pelo Poder Judiciário, do juízo político que a Constituição conferiu, sob a nota de absoluta exclusividade, ao Presidente da República.

---

<sup>6</sup> ZAGREBELSKY, Gustavo. *Amnistia, Indulto e Grazia – profili costituzionali*. Milano: Giuffrè, 1974, p. 18-19.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Na ocasião, o então Decano do Tribunal, Sua Excelência o Senhor Ministro Celso de Mello, revelou preocupação com *“uma inaceitável apropriação institucional, por órgão do Poder Judiciário, das atribuições inerentes à competência do Presidente da República em matéria de indulto, operando uma inconcebível substituição judicial de critérios, com o afastamento daqueles cuja adoção incumbe, com exclusividade, por efeito de determinação constitucional, ao Chefe de Estado, e a este somente”* (p. 188 do acórdão).

A Constituição, com efeito, atribui ampla liberdade decisória ao Presidente da República para expender atos de clemência soberana do Estado. Ressalvados os crimes considerados insuscetíveis de graça ou de anistia, mencionados no art. 5º, XLIII, da Constituição Federal,<sup>7</sup> o texto constitucional não prevê nenhum outro limite material expresso ao qual se sujeite o exercício do poder de indultar ou conceder graça por parte do Chefe de Estado.

As causas formal (a essência), material (o substrato de que é feito), eficiente (que lhe dá origem) e final (o escopo) do ato de graça são todas de natureza política: política é a natureza do ato, político é o domínio institucional e estatal em que se esse historicamente se realiza, político é o movimento que lhe dá corpo e, da mesma maneira, políticas são as finalidades que se cuida de atingir com a concreta emanção da clemência soberana do Estado<sup>8</sup>.

7 Quais sejam, os crimes de tortura, de tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, de terrorismo e os crimes hediondos.

8 Para um exame, a partir de sua sistematização aristotélica, da doutrina das quatro causas: BERTI, Enrico. Aristotele. In. ECO, Umberto, FEDRIGA, Riccardo. (coords.). *La*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Sendo político por qualquer ângulo em que se o contemple, o poder de graça supera as estreitezas dos que tornam o instituto funcional à mera realização de fins humanitários ligados à política criminal.

Criticando a Corte Constitucional italiana, por haver operado, na sentença 200/2006, uma tal diminuição da destinação e finalidade do poder de graça, a doutrina constitucional peninsular vem ressaltando que existe na graça *“uma inextirpável coloração de politicidade, resultante de sua estrutural ‘anormalidade’ (e do fato que constitui o exercício dos supremos poderes titularizados pela pólis), que não consente de expulsá-la para o recinto das intervenções humanitárias”*<sup>9</sup>.

Sendo instituto, como já se salientou, expressivo de politicidade máxima, o controle jurisdicional passível de exercitar-se em face do ato concessivo de graça, há de respeitar, cumpre recordar, os limites constitucionais expressos, que dizem, em relação à categoria dos atos políticos, com aspectos de forma, de competência e, quando existam, de regras constitucionais veiculadoras de exigências materiais positivas e ou negativas explícitas.

Em relação ao ato de graça, à exceção da limitação material negativa estampada, como visto, no art. 5º, XLIII, da Constituição Federal,<sup>10</sup> e de exigência

---

*filosofia e le sue storie*. Bari-Roma: Laterza, 2014, p. 150 e seguintes.

9 LUCIANI, Massimo. *Sulla titolarità sostanziale del potere di grazia del Presidente della Repubblica*, in *Corriere Giuridico* 2/2007.

10 Quais sejam, os crimes de tortura, de tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, de terrorismo e os crimes hediondos.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

material positiva ínsita ao instituto considerada a história constitucional brasileira, qual seja, o alcance restrito às penas impostas em condenação, inexistem outros condicionantes constitucionais de cunho substancial.

A ausência de outros condicionamentos corresponde à normação completa e exauriente da Constituição da República, a qual, sendo assim plenamente conformada, **não há de ser suprida**, mercê de equivocada compreensão do alcance do controle jurisdicional, **por incursões principiológicas** cujo emprego resulte em substituição da vontade política da autoridade competente pela do órgão do Poder responsável pela condenação a que a graça serve, no modelo constitucional vigente, de autêntico contrapeso político.

Logo, a própria figura do *desvio de poder ou desvio de finalidade*, relativa aos atos administrativos discricionários, não encontra pertinência, no que se refere às possibilidades do controle jurisdicional, 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.

Toda incursão judiciária implicaria, na prática, a uma possibilidade de neutralizar o *telos* do poder constitucional de graça em relação ao



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

pronunciamento jurisdicional criminal condenatório que lhe constitui o objeto próximo.

De se rejeitar, pois, nesse diapasão, a invocação de doutrina administrativista que, conquanto tenha os seus reconhecidos méritos, atua, nesse domínio, assimilação contrária ao exato delineamento da dimensão constitucional do ato de clemência soberana sob exame.

Essa doutrina, inadvertidamente, estende aos atos políticos o controle de vício que tem a sua pertinência no tocante aos atos administrativos discricionários, mas que, na seara dos atos políticos, resultaria, inevitavelmente, na anulação do sentido constitucional da competência política do Poder Executivo ou na transferência ou esbulho de competência alheia, propiciada pela inteira sujeição de seu manejo a juízo estranho de órgão de Poder ao qual não se atribuiu, constitucionalmente, a sua externalização<sup>11</sup>.

Na interpretação de normas-regra de competência, a jurisdição constitucional há de se atentar, com especial cuidado, ao risco de dar curso a processos informais *ad hoc* de modificação da distribuição constitucional de poderes, os quais tenham por consequência a apropriação de espaços institucionais diversos. Nesse domínio, a concepção desmedida do controle

11 Com todas as vênias, e com o manifesto respeito às suas reconhecidas qualidades de emérito publicista, é tal o equívoco em que, *verbi gratia*, incorre o Professor Celso Antônio Bandeira de Mello, o qual, aliás, estende o controle jurisdicional, como se sabe, ao próprio mérito do processo de *impeachment*, contrariamente, no ponto, ao clássico magistério da doutrina, bem como da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 35 ed. São Paulo: Malheiros, 2021, p. 30, 32-33)





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

jurisdicional desaguaria – para usar lapidar expressão do Ministro Sepúlveda Pertence no julgamento da Rcl 4335 – na “*mudança constitucional por decreto do poder que com ela se ampliaria*” (p. 91 do acórdão).

Há, dessa forma, peculiaridades no que toca aos limites a serem observados no controle judicial sobre os atos políticos, mormente os de indulto e de graça, realizável pelo Supremo Tribunal Federal na via do controle abstrato de constitucionalidade.

**3. LIMITES DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE SOBRE O  
DECRETO DE INDULTO INDIVIDUAL OU GRAÇA**

A controvérsia atinente ao controle de constitucionalidade sobre o exercício da competência privativa do Chefe de Estado conferida pelo art. 84, XII, da CF foi objeto, como acima lembrado, de análise pela Suprema Corte no recente julgamento da ADI 5.874/DF. Na ocasião, analisou o STF a prerrogativa de concessão de indulto na modalidade coletiva. O acórdão restou assim ementado:

*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.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

1. *A Constituição Federal, visando, principalmente, a evitar o arbítrio e o desrespeito aos direitos fundamentais do homem, previu a existência dos Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, repartindo entre eles as funções estatais.*
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.*
3. *A concessão de indulto não está vinculada à política criminal estabelecida pelo legislativo, tampouco adstrita à jurisprudência formada pela aplicação da legislação penal, muito menos ao prévio parecer consultivo do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, sob pena de total esvaziamento do instituto, que configura tradicional mecanismo de freios e contrapesos na tripartição de poderes.*
4. *Possibilidade de o Poder Judiciário analisar somente a constitucionalidade da concessão da clemência 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.*
5. *Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.*  
(ADI 5.874/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, Red. p/ o acórdão o Min. Alexandre de Moraes, DJe de 4.11.2020)

O Tribunal, por maioria, afastou a possibilidade de o Judiciário adentrar no mérito do indulto coletivo, isto é, de proceder a uma reavaliação do juízo político de conveniência e oportunidade da concessão do benefício, o qual é conferido de forma privativa ao Presidente da República – vencidos os Ministros Roberto Barroso (Relator), Edson Fachin, Luiz Fux e Cármen Lúcia.

O Ministro Alexandre de Moraes, no voto-condutor do acórdão, bem explicitou o enquadramento do indulto como mecanismo integrante do



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

sistema de controles recíprocos entre os poderes (*freios e contrapesos*), o qual confere a possibilidade de intervir na aplicação e no cumprimento de sanções cominadas pelo Judiciário, sem que a sua utilização pelo Executivo possa ser tachada, por si só, como atentatória à separação de poderes (p. 64 do acórdão):

*O sistema de freios e contrapesos, todavia, também estabelece mecanismos de controle do Executivo sobre o Poder Judiciário, como por exemplo, a livre escolha e nomeação dos Ministros do STF (CF, art. 101); escolha e nomeação dos Ministros do STJ (CF, art. 104); e, como na presente hipótese, a possibilidade de concessão de graça, indulto ou comutação de penas (CF, art. 84, XII).*

*Em regra, portanto, 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; devendo ser, por inoportuna, afastada qualquer alegação de desrespeito à Separação de Poderes ou ilícita ingerência do Executivo na política criminal, genericamente, estabelecida pelo Legislativo e aplicada, concretamente, pelo Judiciário.*

*(...)*

*A concessão de indulto não está vinculada à política criminal estabelecida pelo legislativo, tampouco adstrita à jurisprudência formada pela aplicação da legislação penal, muito menos ao prévio parecer consultivo do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, sob pena de total esvaziamento do instituto, que configura tradicional mecanismo de freios e contrapesos na tripartição de poderes.*

*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 a possibilitar um maior equilíbrio na Justiça Criminal (PINTO FERREIRA, *Comentários à Constituição brasileira*. Vol. 2. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 574 e ss.; ALCINO PINTO FALCÃO. *Constituição Federal anotada*. Freitas Bastos. v. 2, p. 214).*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Na mesma ocasião, asseverou o Ministro Celso de Mello que o texto constitucional apenas trouxe como limitações materiais à prerrogativa de indultar **aquelas expressamente estabelecidas pelo art. 5º, XLIII, da CF**; e que uma interferência judicial no mérito do indulto acarretaria violação à separação de poderes, sobretudo por configurar *“uma inaceitável apropriação institucional, por órgão do Poder Judiciário, das atribuições inerentes à competência do Presidente da República em matéria de indulto, operando uma inconcebível substituição judicial de critérios, com o afastamento daqueles cuja adoção incumbe, com exclusividade, por efeito de determinação constitucional, ao Chefe de Estado, e a este somente”* (p. 174 e 188 do acórdão).

Também compondo a corrente majoritária naquele julgamento, o Ministro Gilmar Mendes assentou, em seu voto, que a análise judicial acerca do decreto de indulto deve observar os limites expressamente fixados na Constituição, cabendo ao STF tão somente o exame de **violações manifestas ao texto constitucional**, afastada a possibilidade de revisão da conveniência e da oportunidade da medida (p. 146-162 do acórdão).

A Ministra Rosa Weber, por sua vez, exprimiu a compreensão de que o decreto de indulto, ato de natureza essencialmente política e de ampla liberdade decisória, tem o controle judicial de constitucionalidade adstrito aos condicionamentos procedimentais expressos da CF (p. 124-125):

*(...) a Constituição prescreve os limites ao exercício dessas prerrogativas, como método de assegurar a relação independente e harmônica entre os Poderes. Caso contrário, as prerrogativas do Poder Executivo poderiam ser co-*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*locadas para decisão do Legislativo e do Judiciário, de modo a restringir indevidamente a respectiva liberdade decisória.*

*(...) o controle jurisdicional de constitucionalidade do indulto, prerrogativa de caráter político do Presidente da República, se justifica na dimensão procedimental. Cabendo ao Supremo Tribunal Federal maximizar e dar a efetiva força normativa à Constituição no controle do ato político, a partir dos limites impostos na norma constitucional.*

*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.*

Para além dos condicionamentos procedimentais estabelecidos de forma expressa pela CF, reputou a Ministra Rosa Weber não estar o indulto sujeito a controle judicial, ainda que provoque desigualdade ou desequilíbrio no sistema punitivo. Isso porque o uso da prerrogativa do Chefe de Estado sujeita-se a controle pleno apenas por parte dos órgãos com legitimidade democrática (p. 128 do acórdão):

*24. Cumpre assinalar que o argumentado acerca dos limites da atuação da jurisdição constitucional quanto à prerrogativa do indulto não significa afirmar que não existem outras formas de controle. Ao contrário, os fundamentos de controle do indulto e do exercício das prerrogativas políticas do Chefe do Poder Executivo estão na legitimidade democrática dessa atuação e no respeito aos limites constitucionais.*

*25. Os mecanismos de controle da legitimidade democrática do indulto podem ocorrer de duas formas. A primeira consiste na revogação pelo próprio Presidente da República, que significa uma espécie de autocontrole do Chefe do Poder Executivo, frente às demandas do eleitorado e da comunidade política que representa, com o objetivo de manter sua posição de ator político majoritário no sistema eleitoral. A segunda forma de controle, com fundamento na legitimidade democrática, encontra guarida no processo político do impeachment, desde que configurado o crime responsabilidade por desvio de finalidade, e o qual tem como partícipe e decisor do problema de*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*natureza predominantemente ético-político o Poder Legislativo, como sustentado pela literatura constitucional.*

*O caráter proeminente do controle constitucional do indulto por meio do processo político é relevante e capital para a resolução da presente ação constitucional. A atuação da jurisdição constitucional nesse campo é válida, no entanto, deve ser convergente com as limitações previstas no próprio texto constitucional.*

*Isso porque, como afirmado nesta justificativa, o indulto tem como uma de suas finalidades a formulação de política pública de estabilização política, de acordo com a oportunidade e conveniência do Chefe do Poder Executivo, que caso exceda seu poder e cometa abusos, poderá ter sua cassação política.*

Em linha convergente, foi a qualificação dada pelo Ministro Ricardo Lewandowski ao indulto como um ato *“insuscetível de apreciação jurisdicional”*. Autoriza-se a impugnação judicial do ato, no entender de Sua Excelência, *“apenas se houver clara ofensa às regras constitucionais”*. Adiante, anotou, com apoio na doutrina francesa de André de Laubadère (p. 135-136 do acórdão):

*Exatamente pelas características que ostenta, o ato político ou de governo não é sindicável pelo Judiciário, diferentemente do ato administrativo de caráter vinculado.*

*Os atos políticos ou de governo, conforme já observei anteriormente, e amparado, ainda, na sempre abalizada lição de André de Laubadère, “não são suscetíveis de recurso perante os tribunais”, mostrando-se impossível, em particular, imputar-lhes a eiva de excesso de poder para o fim de anulá-los.*

*O festejado autor francês reforça o argumento acrescentando que “tais recursos são inadmissíveis, quer dizer, o juiz os descartará de plano sem examinar-lhes mérito”.*

*Em palavras descongestionadas, não há base constitucional para qualquer intervenção do Poder Judiciário que, direta ou indiretamente, importe juízo de mérito sobre a ocorrência ou não de conveniência e oportunidade, uma vez que o único juiz constitucional dessa matéria é o Presidente da República.*

Trilhando-se a mesma intelecção, entende-se, malgrado as vozes destoantes, que a concessão da graça é, na sua essência, **ato político**, razão pela



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

qual o respectivo decreto não se sujeita a limitações que incidem sobre os atos administrativos, mesmo sobre aqueles especialmente qualificados por uma maior carga de discricionariedade.

O alcance do controle jurisdicional e o seu parâmetro variam na proporção direta da natureza do objeto, e os seus contornos são, por isso mesmo, mais dilatados para os atos administrativos e, de outro lado, menos largos em se tratando de exame de ato político.

Na variada gama de competências constitucionalmente atribuídas ao Presidente da República, além das que dão curso a atos administrativos como Chefe do Poder Executivo e autoridade máxima da Administração Pública federal, outras delas são expressivas de funções de governo de mais elevada envergadura e, por fim, algumas resultam em atos políticos, não apenas perante a ordem externa (relações internacionais), mas, igualmente, na ordem política interna. No desempenho dessas funções políticas, ressalta-se a politicidade máxima no exercício das atribuições presidenciais.

Os atos políticos têm assento direto na Constituição, não se podendo falar, nesse âmbito, de função administrativa que “*se caracteriza e deve definir-se por sua subordinação à lei*”<sup>12</sup>, pois, tendo em conta os movimentos variáveis da vida política do Estado, a Constituição reconhece ao Poder Executivo

---

12 MALBERG, Carré de. *Teoría general del Estado*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 480. Esse autor, a propósito, fala – com sinonímia que é comum na doutrina – em **ato de governo**, dando-lhe o mesmo sentido com que, neste parecer, se usa a designação – mais apropriada – de **ato político**.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

competências para solução de situações que ultrapassam a mera rotina administrativa, e seria, nas palavras de Jellinek, um “*absurdo político*”<sup>13</sup> imaginar, nesse campo, uma prévia delimitação legislativa das possibilidades de ação.

Os atos políticos são, sob esse prisma, conquanto sempre respondentes à necessidade de atender o interesse público, atos dotados de liberdade quanto aos fins concretos. No estabelecimento desses fins, cumpre à autoridade constitucionalmente competente o juízo não somente sobre os objetivos concretos, mas também sobre o atendimento de referido interesse, sempre nos limites do sistema constitucional.

Tendo em conta essa feição, a doutrina tem definido o ato político como aquele “*livre no fim, porque reconduzível a escolhas supremas ditadas por critérios políticos*”<sup>14</sup>, de modo que as limitações quanto ao seu controle jurisdicional se fundam na “*ideia de que certas decisões podem ser mais adequadamente controladas pelos eleitores ou pelo Parlamento, tratando-se precisamente de questões politicamente controversas*”<sup>15</sup>.

---

13 JELLINEK, Georg. *La Dottrina generale del Diritto dello Stato*. Milano: Giuffrè, 1949, p. 177.

14 CLARICH, Marcello. *Manuale di giustizia amministrativa*. Bologna: Il Mulino, 2021, p. 103 (“*deve essere libero nei fini perché riconducibile a scelte supreme dettate da criteri politici*”).

15 NAPOLITANO, Giulio. *La logica del diritto amministrativo*. Bologna: Il Mulino, 2020, p. 365 (“*l’idea che certe decisioni possano essere più adeguatamente vagliate dagli elettori o dal parlamento piuttosto che da un giudice, trattandosi appunto di questioni politicamente controverse*”).





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Além de expressar o exercício de um poder constitucional privativo do Chefe de Estado, a concessão de indulto individual consubstancia ato sujeito a uma ampla margem de avaliação política.

Não quer isso significar, porém, que a concessão de indulto individual seja um poder ilimitado ou isento de todo tipo de controle judicial, em especial o controle na via da fiscalização abstrata de constitucionalidade.

Embora consista em ato de natureza política, o decreto de indulto ou de graça é juridicamente limitado, eis que se submete às condicionantes expressamente previstas pela Constituição Federal, ou seja, aquelas dos arts. 5º, XLIII, e 84, XII e parágrafo único:

*Art. 5º. (...).*

*XLIII – a lei considerará crimes inafiançáveis e 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, por eles respondendo os mandantes, os executores e os que, podendo evitá-los, se omitirem;*

*(...)*

*Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:*

*(...)*

*XII – conceder indulto e comutar penas, com audiência, se necessário, dos órgãos instituídos em lei;*

*(...)*

*Parágrafo único. O Presidente da República poderá delegar as atribuições mencionadas nos incisos VI, XII e XXV, primeira parte, aos Ministros de Estado, ao Procurador-Geral da República ou ao Advogado-Geral da União, que observarão os limites traçados nas respectivas delegações.*

Por se tratar de disposições constitucionais consagradas sob a forma de regra, é dizer, por veicularem enunciados normativos com um alto grau de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

clareza e determinabilidade semântica, ou seja, dotados de *fatispécie*, a fiscalização abstrata pela jurisdição constitucional há de se pautar na observância a esses parâmetros de controle explícitos do texto constitucional.

Em atenção a essa única e restrita parametricidade, o escrutínio do Judiciário pode abranger a verificação (i) da competência para indultar, ordinariamente atribuída ao Presidente da República e, por sua delegação, aos Ministros de Estado, ao Procurador-Geral da República ou ao Advogado-Geral da União (CF, art. 84, XII e parágrafo único); e (ii) da vedação à concessão do benefício a condenados pela prática de tortura, por tráfico de entorpecentes e drogas afins, por terrorismo e por crimes hediondos (CF, art. 5º, XLIII).

São muitos, a propósito, os exemplos de casos em que a Suprema Corte desempenhou o controle judicial de decretos de indulto com base, precisamente, em tais preceitos constitucionais, a exemplo dos julgados assim ementados:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO FEDERAL. INDULTO. LIMITES. CONDENADOS PELOS CRIMES PREVISTOS NO INCISO XLIII DO ART. 5º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. IMPOSSIBILIDADE. INTERPRETAÇÃO CONFORME. REFERENDO DE MEDIDA LIMINAR DEFERIDA.*

*1. A concessão de indulto aos condenados a penas privativas de liberdade insere-se no exercício do poder discricionário do Presidente da República, limitado à vedação prevista no inciso XLIII do artigo 5º da Carta da República. A outorga do benefício, precedido das cautelas devidas, não pode ser obstado por hipotética alegação de ameaça à segurança social, que tem como parâmetro simplesmente o montante da pena aplicada.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*2. Revela-se 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. Interpretação conforme a Constituição dada ao § 2º do artigo 7º do Decreto 4495/02 para fixar os limites de sua aplicação, assegurando-se legitimidade à indulgencia principis. Referendada a cautelar deferida pelo Ministro Vice-Presidente no período de férias forenses.*

(ADI 2.795-MC/, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ de 20.6.2003)

*Crime hediondo: vedação de graça: inteligência.*

*I. Não pode, em tese, a lei ordinária restringir o poder constitucional do Presidente da República de “conceder indulto e comutar penas, com audiência, se necessário, dos órgãos instituídos em lei” (CF, art. 84, XII), opondo-lhe vedações materiais não decorrentes da Constituição.*

*II. Não obstante, é constitucional o art. 2º, I, da L. 8.072/90, porque, nele, a menção ao indulto é meramente expletiva da proibição de graça aos condenados por crimes hediondos ditada pelo art. 5º, XLIII, da Constituição.*

*III. Na Constituição, a graça individual e o indulto coletivo — que ambos, tanto podem ser totais ou parciais, substantivando, nessa última hipótese, a comutação de pena — são modalidades do poder de graça do Presidente da República (art. 84, XII) - que, no entanto, sofre a restrição do art. 5º, XLIII, para excluir a possibilidade de sua concessão, quando se trata de condenação por crime hediondo.*

*IV. Proibida a comutação de pena, na hipótese do crime hediondo, pela Constituição, é irrelevante que a vedação tenha sido omitida no D. 3.226/99.*

(HC 81.565/SC, Primeira Turma, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 22.3.2002)

A mesma possibilidade de controle judicial, contudo, não há de ser admitida sobre o móvel, o motivo, o conteúdo, as razões e os fins do decreto impugnado, por força da indevida extensão do parâmetro a regras e princípios



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

constitucionais outros, com o que se transferiria, no tocante ao poder de graça, o juízo político a outra instância.

O poder de atuação da Constituição, em se cuidando de clemência soberana, ocorre por conta do poder político, a quem cabe efetivar a concretização dos princípios, operando-lhes a concordância prática, obstando-se ao Poder Judiciário a veiculação de juízo político alternativo e substitutivo sobre o ato em questão.<sup>16</sup>

Ao contrário das regras, que incidem ou se aplicam a determinada situação na base do *“tudo ou nada”*, os princípios têm uma dimensão de peso e funcionam, na lição de Dworkin, como *“razões que inclinam numa ou noutra direção”*.<sup>17</sup> São, ademais, concebidos como mandamentos de otimização, pela doutrina de Alexy, o que significa serem as suas determinações realizadas *“na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes”*.<sup>18</sup>

Recordando lição de Emilio Betti, que punha em destaque a potencialidade normativa dos princípios fazendo referência à sua *“excedência de conteúdo deontológico”*, ou axiológico, Gustavo Zagrebelsky define-os como

- 
- 16 Ao julgar a ADI 1.231/DF, decidiu o Supremo Tribunal Federal que, diante do caráter político da anistia concedida aos próprios congressistas, não caberia ao Judiciário declarar inconstitucional a lei concessiva com base no princípio da moralidade, sob pena de substituir o juízo político do Congresso Nacional por um juízo político judicial, uma vez que, estar-se-ia *“a penetrar indevidamente no juízo político e ético do legislador”* (ADI 1.236/DF, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 28.04.2006).
- 17 DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. Trad. Nelson Boeira. 3. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010, pp. 39-43.
- 18 ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Trad. Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 396.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*“normas sem fatispécie”, dotadas de “prescrição genérica”, ressaltando que a “determinação acerca da ação ou a decisão específica não é, desde já, integralmente contida no princípio, mas exige a participação, ou seja, uma ‘ação participante’ de quem é chamado a fazê-lo valer na prática”<sup>19</sup>.*

A definição de quem é chamado a fazer valer os princípios, repita-se, não exclui a definição de espaços institucionais demarcados pelas normas de competência, nem o Poder Judiciário pode, quando provocado, olvidar zonas de discricionariedade e de autonomia política, cujos marcos foram aviados pela Constituição.

Advirta-se contra os riscos sistêmicos de uma postura hermenêutica que recorra à suposta objetividade de princípios constitucionais, como se eles apontassem numa única direção, enquanto, ao contrário, têm fatispécie aberta e o seu próprio grau de indeterminação<sup>20</sup>, sendo afeiçoados a composições plúrimas, a harmonizações variadas por obra, prioritariamente, do poder político, legitimamente investido dos direitos de representação política conferidos pelo voto popular.

Visto que podem ser mobilizados em graus distintos perante circunstâncias diversas, os princípios pressupõem realização de possibilidades

---

19 ZAGREBELSKY, Gustavo. **La legge e la sua giustizia – tre capitoli di giustizia costituzionale**. Bologna: Il Mulino, 2017, p. 212 e 214. (*“determinazione circa l’azione o la decisione specifica non è già integralmente contenuta nel principio, ma esige la partecipazione, cioè un’azione partecipante’, di colui che è chiamato a farlo valere nella pratica”*).

20 GUASTINI, Riccardo. **Prima Lezione sull’Interpretazione**. Modena: Mucchi, 2019, p. 54.



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

variadas e aprioristicamente indefinidas de composições. Nas hipóteses de poder de graça exercitado pelo Presidente da República, a efetiva realização de tais ponderações compete, privativamente, a uma instância política.

É preciso ter-se em conta, no ponto, que as **ponderações envolvidas** no exercício das prerrogativas presidenciais de indultar e de conceder graça **são eminentemente políticas**. Daí que o escrutínio judicial não abarca as composições e conjugações principiológicas ou valorativas realizadas pelo Chefe de Estado, vale dizer, o seu juízo político.

Revela-se imperiosa, nessa matéria, postura que transcenda a difusa e rarefeita ideia de mera autocontenção e deferência, por se cuidar, a rigor, de dever resultante de vínculo constitucional mais intenso, ou seja, de respeito a competência decisória que a Constituição fez constar do plexo funcional de Poder diverso, prestigiando o espaço de conformação política de instância com legitimidade democrática diretamente resultante do voto popular.

Essa postura de maior prudência jurisdicional em face de assuntos de cunho essencialmente político alinha-se com aquilo que Alexander Bickel denomina de *virtude passiva* do juiz constitucional, ao propugnar a não-intervenção de órgãos não dotados de responsabilidade política em questões desse gênero.

No tocante ao exercício do poder de graça, porém, não se trata de recuo pragmaticamente calculado, mas do firmar-se da jurisdição



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

constitucional perante uma competência alheia. Aqui, não há ação estratégica da jurisdição constitucional ditada com base em juízo sobre a oportunidade ou não da expansão de seu controle, mas simples incompetência do Poder Judiciário para operacionalizar exame político outorgado a Poder diverso. Aos órgãos daquele não é dado “*exercer a função de julgar onde não está a linha da sua competência*”<sup>21</sup>.

No caso do indulto individual, o controle jurisdicional pelo Supremo Tribunal Federal há de se restringir, tão somente, às limitações e aos condicionamentos expressamente consagrados (CF, art. 5º, XLIII, e 84, XII e parágrafo único), conforme advertido pelo Ministro Celso de Mello ao proferir voto no julgamento da já citada ADI 5.874/DF:

*(...) considerada a extração marcadamente constitucional do poder de graça atribuído ao Presidente da República (...) **eventuais restrições** a ele oponíveis **somente podem resultar** de texto expresso **inscrito na própria Constituição da República, como sucede, p. ex., com as limitações** de ordem material **impostas** por nossa Carta Política, em seu art. 5º, **inciso XLIII, que pré-excluiu** do alcance e abrangência **dos benefícios da “graça ou anistia a prática de tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os definidos como crimes hediondos”**. (p. 174 do acórdão)*

Semelhante postura de reconhecimento da impossibilidade de incursão em terrenos cobertos por competências políticas que não lhe tocam, tem estado à base de julgados nos quais essa Egrégia Suprema Corte se

21 MIRANDA, Pontes. *Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda Constitucional n. 1, de 1969*. Rio de Janeiro: Forense, 1987, v. III/628.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

absteve de revisar o conteúdo de atos e procedimentos de natureza política, praticados por agentes e órgãos de outro Poder.

É o que se pode observar, por exemplo, em precedentes relativos a: (i) **decisão de entrega de extraditando ao Estado requerente** (Ext 1.114, Rel. Min. Cármen Lúcia, *DJe* 157, de 22.8.2008; Ext 1.085 PET-AV, Rel. Min. Gilmar Mendes, Red. p/ acórdão Min. Luiz Fux, *DJe* 60, de 3.4.2013); (ii) **pedidos de apuração de crimes de responsabilidade pelo Parlamento** (Pet-AgR 8.811/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, *DJe* 198, de 7.8.2020); e (iii) **uso da prerrogativa de veto presidencial a proposições legislativas** (ADPF 372/DF, Rel. Min. Rosa Weber, decisão monocrática, *DJe* de 6.11.2015).

Em todos esses julgamentos, estando em causa a avaliação judicial sobre o conteúdo de atos sujeitos a apreciação de natureza estrita e essencialmente política, o Tribunal houve por bem deixar de escrutinar os motivos e as razões de conveniência e de oportunidade dos órgãos políticos, não adentrando no exame de mérito dos respectivos atos.

Nesses exatos termos, a declaração de inconstitucionalidade de decretos de indulto ou graça, pautados que são por critérios ponderativos de natureza precipuamente política, não podendo se estribar em reavaliação judiciária de juízo político, pressuporia, para legitimar-se, uma comprovação manifesta e patente de desatendimento a aspectos procedimentais e ou a exigências materiais negativas, consagrados nos arts. 2º, 5º, XLIII, e 84, XII e parágrafo único, da Constituição Federal, não cabendo ao Judiciário se imiscuir no





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

exame de mérito quanto aos destinatários, ao conteúdo, às razões, aos motivos determinantes e aos fins políticos do ato impugnado.

**4. AUSÊNCIA DE EXTRAPOLAÇÃO DOS CONDICIONAMENTOS  
CONSTITUCIONAIS PELO DECRETO DE 21.4.2022**

O ato objeto de impugnação nas ADPFs em exame, o Decreto de 21.4.2022, implicou na concessão de graça ao Deputado Federal Daniel Lucio da Silveira, que foi *“condenado pelo Supremo Tribunal Federal, em 20 de abril de 2022, no âmbito da Ação Penal nº 1.044, à pena de oito anos e nove meses de reclusão, em regime inicial fechado, pela prática dos crimes previstos: I – no inciso IV do caput do art. 23, combinado com o art. 18 da Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983; e II – no art. 344 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal”* (art. 1º).

O art. 2º do ato presidencial estabelece que a graça conferida ao parlamentar é *“incondicionada e será concedida independentemente do trânsito em julgado da sentença penal condenatória”*; e o art. 3º define estarem incluídos no benefício *“as penas privativas de liberdade, a multa, ainda que haja inadimplência ou inscrição de débitos na Dívida Ativa da União, e as penas restritivas de direitos”*.

Nas considerações preambulares, argui-se (i) a observância da regra de competência prevista no art. 84, *caput* e XII, da Constituição Federal, e o disposto no art. 734 do Código de Processo Penal; (ii) a fundamentalidade da medida para a *“manutenção do Estado Democrático de Direito, inspirado em valores*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*compartilhados por uma sociedade fraterna, justa e responsável”; (iii) a importância da liberdade de expressão, em todas as suas manifestações, como um pilar da sociedade; (iv) a discricionariedade e a excepcionalidade do indulto como “mecanismo tradicional de freios e contrapesos na tripartição de poderes”; (v) a integridade do juízo de concessão da medida “baseado necessariamente nas hipóteses legais, políticas e moralmente cabíveis”; (vi) o zelo pelo interesse público; e (vii) a existência de legítima comoção social pela “condenação de parlamentar resguardado pela inviolabilidade de opinião deferida pela Constituição, que somente fez uso de sua liberdade de expressão”.*

Embora configure ato político caracterizado por amplo espaço de avaliação política, o decreto concessivo de graça ou indulto é passível de revisão do Poder Judiciário quanto aos expressos termos do que dispõem os arts. 5º, XLIII, e 84, XII e parágrafo único, da Constituição da República.

No decreto impugnado nestas ADPFs, contudo, não se verificam vícios de inconstitucionalidade aptos a justificar a sua invalidação pelo Supremo Tribunal Federal.

Além de o ato haver sido editado pelo Presidente da República – no exercício da competência atribuída pelo art. 84, XII, da CF –, os crimes que foram objeto do perdão presidencial não se enquadram naqueles que a Constituição Federal qualifica como insuscetíveis de graça e de anistia.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Quanto a este último ponto, o art. 5º, XLIII, da Constituição de 1988 classificou como insuscetíveis de graça ou de anistia apenas os crimes de tortura, de tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, de terrorismo e os definidos como crimes hediondos.

Não havendo o constituinte impedido a concessão de graça a outras condutas penalmente relevantes, considera-se que o Presidente da República detém liberdade de apreciação para conceder o benefício a pessoas condenadas por quaisquer infrações penais diversas daquelas cujos bens jurídicos são especialmente protegidos na norma do art. 5º, XLIII, da Constituição da República.

No caso, o parlamentar recebeu perdão presidencial pelo cometimento dos crimes tipificados no art. 18 da Lei 7.170/1983 (*“tentar impedir, com emprego de violência ou grave ameaça, o livre exercício de qualquer dos Poderes da União ou dos Estados”*) e no art. 344 do Código Penal (*coação no curso do processo – “usar de violência ou grave ameaça, com o fim de favorecer interesse próprio ou alheio, contra autoridade, parte, ou qualquer outra pessoa que funciona ou é chamada a intervir em processo judicial, policial ou administrativo, ou em juízo arbitral”*), os quais não estão inseridos no rol dos crimes para os quais a Constituição de 1988 veda a concessão de graça.

No particular, vale recordar que a Constituição da República de 1891, ao traçar, no texto do seu art. 48, 6º, os contornos materiais do poder de graça do Presidente da República, afastava do raio de ação do poder de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

indultar condenações provenientes de órgãos alheios à Justiça Federal<sup>22</sup>, além, ressalte-se, dos casos de condenação “*por crimes de responsabilidade*” de “*funcionarios federaes*” (art. 34, n. 28), e, quanto aos ministros de Estado, dos crimes comuns e de responsabilidade pela prática dos quais viessem a ser condenados (art. 52, § 2º).

As sucessivas Constituições de nossa história republicana abandonaram, todavia, restrições materiais fundadas na natureza do crime ou na condição funcional do agente condenado ou do ramo do Poder Judiciário envolvido, de modo que, somente na vigente Constituição da República, é que, como observado, se recobrou, no art. 5º, XLIII, exigência material, dessa vez atinente a tipos de delito que, à vista dos bens jurídicos atingidos, reputou particularmente ofensivos.

Não se enquadram, entretanto, os ilícitos penais pelos quais foi condenado o beneficiário do ato de graça dentre aqueles que o Chefe de Estado não pode exercer a clemência soberana.

---

22 Tal como esclarece Pontes de Miranda, na Constituição de 1891, o “indulto e a graça” se ligavam “à competência para a realização do direito penal”, ou seja, “à competência da União ou dos Estados-membros para processar e julgar” (*Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda n. 1, de 1969*. Rio de Janeiro: Forense, 1987, t. III/345). Sob sua vigência, assim, era dos Governadores dos Estados-membros o poder de clemência em relação às condenações criminais operadas pelos respectivos órgãos locais do Poder Judiciário. Como bem documentado por Felisbello Freire (*As Constituições dos Estados e a Constituição Federal*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1898, p. 138), reinou, à época, discepção das regências constitucionais estaduais sobre “pontos secundários”.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Nem se invoque, com todas as vênias, como tem sido suscitado em meio às opiniões que circulam na comunidade jurídica, sobre a validade jurídica do ato impugnado, a possibilidade de se ampliar a restrição constitucional tendo em conta condenação pela prática de crime contra o Estado Democrático de Direito.

A ampliação de sobredita restrição implicaria restrição da competência, estreitando os limites de atribuição que a Constituição mesma quis dotar de maior amplitude. A regra que a confere não é de direito dispositivo, nem se encontra à mercê do Órgão encarregado de sua guarda, e a restrição, como é de boa hermenêutica, não há de ser estendida pelo intérprete.

Acresça-se que a invocação de obra clássica de nosso Direito Constitucional para respaldar o cogitado alargamento da restrição material não se mostra exitosa.

Com efeito, a obra “O Impeachment”, de Paulo Brossard, escrita quando ainda vigorava a Constituição de 1946, tem o devido cuidado de esclarecer que esta, a Constituição de 1946, “*como a de 1934, eliminou as restrições consignadas na de 1891 ao poder presidencial em matéria de indulto e comutação de penas*”<sup>23</sup>.

E, quando o ilustre publicista, que mais tarde integraria o Supremo Tribunal Federal, continuava sustentando que o indulto e a graça não poderiam alcançar os crimes de responsabilidade, fazia-o por negar a natureza

23 BROSSARD, Paulo. *O Impeachment*. São Paulo: Saraiva, 3ª ed., 1992, p. 165.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

criminal desses ilícitos, autênticas infrações políticas sancionadas, como tal, por “*pena política*”, de modo que, “*na decisão do Senado*”, pontificava, “*não há efeitos penais que possam ser atingidos pelo perdão presidencial*”<sup>24</sup>.

Em outras palavras, o poder de graça não pode alcançar a decisão do Senado em tema de *impeachment* em razão da absoluta impropriedade do objeto, que refoge, às inteiras, ao mundo do direito penal. Esse era o entendimento do reputado jurista.

Para o que importa à questão sob julgamento, forçoso é considerar que, não tendo a legislação brasileira impedido a concessão de graça em relação aos crimes tipificados no art. 18 da Lei 7.170/1983 e no art. 344 do Código Penal, o Presidente da República, ao editar o decreto impugnado, estava, sob a ótica dos limites materiais concernentes às espécies delitivas, autorizado a conferir o benefício em prol do agente dos crimes pelos quais se dera a condenação alcançada pelo decreto impugnado.

Pretensão de alterar o rol de crimes insuscetíveis de graça por meio de interpretação judicial ampliativa, nos termos requeridos pelo partido requerente da ADPF 964/DF, restringiria indevidamente a margem de ação política constitucionalmente assegurada ao Chefe de Estado (verdadeira *capitis deminutio*), com ofensa não apenas aos arts. 5º, XLIII, e 84, XII, da CF, mas também ao princípio da separação de poderes (art. 2º, CF).

---

24 Ob. loc. cit.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Há, por conseguinte, de se reconhecer a compatibilidade do Decreto de 21.4.2022 com os limites expressos à concessão de indulto e de graça, previstos nos arts. 5º, XLIII, e 84, XII, da Constituição Federal.

**5. CONCESSÃO DE GRAÇA OU INDULTO ANTES DO TRÂNSITO EM  
JULGADO DE SENTENÇA PENAL CONDENATÓRIA**

Nem mesmo se depara com campo propício a que se impute eiva de inconstitucionalidade ao Decreto de 21.4.2022 por haver indultado parlamentar antes da verificação do trânsito em julgado do acórdão condenatório.

O ato impugnado foi editado no dia seguinte ao da condenação criminal do parlamentar, não existindo, por conseguinte, decisão condenatória transitada em julgado no momento em que concedida a graça presidencial.<sup>25</sup>

---

25 Na data de concessão do indulto individual, nem mesmo o acórdão condenatório havia sido publicado nos autos da AP 1.044/DF, havendo divulgação tão somente da correspondente decisão de julgamento nos autos eletrônicos, de seguinte teor: “Decisão: Preliminarmente, o Tribunal, por unanimidade, resolveu questão de ordem no sentido de rejeitar a alegação de suspeição e impedimento de Ministros do Supremo Tribunal Federal. Em seguida, o Tribunal, por maioria, rejeitou as preliminares, bem como decretou a perda de objeto dos agravos regimentais interpostos contra decisão que indeferiu as diligências requeridas na fase do art. 10 da Lei 8.038/90 e contra decisão que determinou a necessidade de juntada das alegações finais para análise de requerimento de extinção de tipicidade e punibilidade; e julgou parcialmente procedente a denúncia para: (a) absolver o réu Daniel Lúcio da Silveira da imputação do art. 286, parágrafo único, do Código Penal, considerada a continuidade normativo-típica em relação ao art. 23, II, da Lei 7.170/83; (b) condenar o réu Daniel Lúcio da Silveira: (b.1) como incurso nas penas do artigo 18 da Lei 7.170/83, por 2 (duas) vezes, na forma do art. 71 do Código Penal, em virtude da ultra-atividade da lei penal mais benéfica em relação ao artigo 359-L do Código Penal à pena de 5 (cinco) anos e 3 (três) meses de reclusão; (b.2) como incur-



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Não tendo ainda sido publicado o acórdão condenatório, não havia sido inaugurada, ainda, nos autos da AP 1.044/DF, a oportunidade para a interposição de recurso.

Na mencionada ADI 5.874/DF, proposta contra decreto presidencial concessivo de indulto coletivo, debateu o Supremo Tribunal Federal acerca da possibilidade de o Presidente da República exercer tal prerrogativa mesmo antes do trânsito em julgado da sentença penal condenatória.

O ato ali impugnado, Decreto 9.246/2017, nos incisos I e II do art. 11, estendera os benefícios do indulto e da comutação de pena às hipóteses em que *“a sentença tenha transitado em julgado para a acusação, sem prejuízo do*

---

so nas penas do art. 344 do Código Penal, por 3 (três) vezes, na forma do art. 71 do Código Penal à pena de 3 (três) anos e 6 (seis) meses de reclusão, bem como à pena de 35 (trinta e cinco) dias-multa, no valor de 5 (cinco) salários mínimos dia-multa, considerado o patamar vigente à época do fato, que deve ser atualizado até a data do efetivo pagamento. Consideradas as penas para cada crime, a pena final é de 8 (oito) anos e 9 (nove) meses de reclusão, em regime inicial fechado, e 35 (trinta e cinco) dias-multa, o valor do dia-multa equivalente a 5 (cinco) salários mínimos, considerado o patamar vigente à época do fato, que deve ser atualizado até a data do efetivo pagamento. Fica fixado o regime fechado para o início do cumprimento da pena. Após o trânsito em julgado, ficam ainda suspensos os direitos políticos do condenado, enquanto durarem os efeitos da condenação, nos termos do art. 15, inciso III, da Constituição Federal; bem como determinada a perda do mandato parlamentar, em relação ao réu Daniel Lúcio da Silveira, nos termos do art. 55, inciso VI e o § 2º, da Constituição Federal e artigo 92 do Código Penal. Tudo nos termos do voto do Relator, vencidos o Ministro Nunes Marques (Revisor), que julgava a ação improcedente, nos termos do art. 386, I, II e III, do Código de Processo Penal, e o Ministro André Mendonça, que julgava parcialmente procedente a ação, em menor extensão, nos termos de seu voto. Falaram: pelo autor, a Dra. Lindôra Maria Araújo, Vice-Procuradora-Geral da República; e, pelo réu, o Dr. Paulo César Rodrigues de Faria. Presidência do Ministro Luiz Fux. Plenário, 20.4.2022.”.





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*juízo de recurso da defesa em instância superior” e em que “haja recurso da acusação de qualquer natureza após a apreciação em segunda instância”.*

Prevaleceu na Corte a compreensão de ser legítimo ao Chefe de Estado conceder perdão independentemente da existência ou não de condenação criminal coberta pelo manto preclusivo da coisa julgada.

A esse propósito, afirmou o Ministro Alexandre de Moraes no voto-condutor do acórdão:

*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. Ressalto que estranha interpretação seria aquela que permitisse ao Ministério Público afastar a punibilidade penal, por meio de delação premiada, antes de qualquer condenação criminal ou constatação e verificação de eficácia; e proibisse o Presidente da República, com base em competência expressa, histórica e tradicional do constitucionalismo brasileiro, de aplicar o indulto ab initio. - Grifos nossos*

Na mesma linha, defendeu o Ministro Gilmar Mendes:

*Na doutrina, afirma-se: “verificamos a possibilidade de se receber o indulto antes do trânsito em julgado” (RIBEIRO, Rodrigo. O indulto presidencial: origens, evolução e perspectivas. RBCCrim, v. 23, n. 117, nov./dez. 2015. p. 428). Ou seja, não há óbice para que o indulto seja aplicado antes do trânsito em julgado do processo. Conforme já afirmado, a concessão do indulto é prerrogativa do Presidente da República que possui impactos no exercício da pretensão punitiva pelo Estado, podendo ter consequências em*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*qualquer fase da persecução penal. Trata-se de mecanismo de gestão do sistema penal, com impactos em questões penitenciárias e de política criminal em sentido amplo. Portanto, inexistente violação na norma definida no Decreto de Indulto aqui analisado. - Grifos nossos*

Com base nesse entendimento, o Supremo Tribunal Federal julgou improcedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade do art. 11, I e II, do Decreto 9.246/2017.

O entendimento que prevaleceu naquele julgamento é aquele que se coaduna com a ampla liberdade constitucionalmente dada ao Presidente da República para conceder perdão a infrações penais por intermédio dos institutos da graça e do indulto.

Não havendo disposição constitucional impeditiva da concessão de indulto ou graça individual anteriormente ao trânsito em julgado da decisão condenatória, compreende-se deter o Chefe de Estado ampla margem de avaliação política para, por meio dos referidos institutos, definir o momento em que o perdão será conferido, ainda que inexistente título condenatório definitivo.

Interpretação judicial em sentido diverso, ou seja, que restringisse a possibilidade de manejo do indulto às hipóteses em que houvesse condenação com trânsito em julgado, **resultaria na criação de requisito que a Constituição Federal não estabeleceu**, em inovação às regras constitucionais que conferem ao Chefe de Estado o pleno exercício dessa prerrogativa constitucional.



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Essa era a linha, aliás, prestigiada nas lições de Carlos Maximiliano, expendidas nos seus já mencionados “Comentários à Constituição Brasileira”, de 1891, quando admitia a possibilidade de indulto anterior ao trânsito em julgado, mencionando, nesse particular, em nota de rodapé, ilustres publicistas estadunidenses<sup>26</sup>.

De seu turno, Araújo Castro, comentando a Carta de 1937, conquanto concebesse a válida manifestação do poder de graça como subordinada ao prévio trânsito em julgado da condenação, acrescentava que o “*Supremo Tribunal Federal tem declarado em vários acórdãos que o indulto pode ser concedido, quer depois, quer antes da sentença condenatória*”<sup>27</sup>, o que implicava, por força de lógica, a sua admissão antes do trânsito do seu trânsito em julgado<sup>28</sup>.

Por tais razões, há de se concluir, em conformidade com o precedente firmado na ADI 5.874/DF, que o Presidente da República pode legitimamente decretar indulto ou conceder graça independentemente da existência ou não de condenação transitada em julgado, não se deparando, na Constituição da República, com exigência, a que se condicionem a válida emanção e ou a eficácia do ato, de definitividade do pronunciamento condenatório.

26 MAXIMILIANO, Carlos. *Comentários à Constituição Brasileira de 1891*. Brasília: Senado Federal, 2005, p. 510.

27 CASTRO, Araújo. *A Constituição de 1937*. Brasília: Senado Federal, 2003, p. 174-176.

28 Na doutrina, há quem, embora entenda a graça como sujeita ao trânsito em julgado, aponta julgados em que o Supremo Tribunal Federal admitiu o indulto antes da preclusão maior (MELLO FILHO, José Celso de. *Constituição Federal Anotada*. São Paulo: Saraiva, 2. ed., 1986, p. 263).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

O decreto objeto de questionamento, portanto, não fere qualquer norma constitucional expressamente conformadora da prerrogativa estatuída nos arts. 5º, XLIII, e 84, XII, da Constituição Federal, motivo pelo qual não hão de ser acolhidos os pedidos de invalidação formulados nas ADPFs.

**6. PEDIDO SUBSIDIÁRIO FORMULADO NA ADPF 964/DF: O DECRETO DE GRAÇA E OS EFEITOS SECUNDÁRIOS, PENAIS E EXTRAPENAIIS, DA CONDENAÇÃO**

Em caráter subsidiário, pleiteia o partido político autor da ADPF 964/DF que, caso o Tribunal não declare a total incompatibilidade do decreto impugnado com preceitos fundamentais da Constituição Federal, *“reconheça, ao menos, a manutenção de todos os efeitos extrapenais da condenação criminal que não a aplicação da pena privativa de liberdade e de multa, sobretudo para se manter a condição de inelegibilidade de Daniel Lucio da Silveira, por ter sido condenado pela prática de crime contra a administração pública (art. 344 do CP c/c art. 1º, I, “e”, 1, da Lei Complementar nº 64/1990)”*.

O pedido é completamente estranho ao objeto do decreto impugnado, que, no seu artigo 3º, ao dimensionar o seu específico conteúdo, disciplina que a *“graça inclui as penas privativas de liberdade, a multa, ainda que haja inadimplência ou inscrição de débitos na Dívida Ativa da União, e as penas restritivas de direitos”*, **não entrando na temática dos efeitos secundários penais e extrapenais.**



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

A discussão a esse respeito, seria de todo gratuita, por investir contra objeto não existente, que não há, *data venia*, de ser conhecida por esse Egrégio Supremo Tribunal Federal.

Outrossim, não se desincumbiu a agremiação requerente do ônus de promover a impugnação específica do decreto impugnado no tocante ao referido pedido, não tendo dedicado qualquer linha de fundamentação fática ou jurídica que porventura embasasse o pleito, nem ao menos indicado quais preceitos fundamentais da Constituição Federal teriam sido violados.

O dever de fundamentar a arguição de inconstitucionalidade assiste ao requerente, que assume esse ônus processual de indeclinável observância, ou seja, *“o dever processual de motivar o pedido e de identificar, na Constituição, em obséquio ao princípio da especificação das normas, os dispositivos alegadamente violados pelo ato normativo que pretende impugnar”* (ADI 561-MC/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 23.3.2001), sendo certo que:

*Não se mostra processualmente viável a impugnação genérica da integralidade de um decreto, lei ou código por simples objeção geral, insuficiente, para tanto, a mera invocação de princípios jurídicos em sua formulação abstrata, sem o confronto pontual e fundamentado entre cada um dos preceitos normativos questionados e o respectivo parâmetro de controle (...).*

(ADI 4.831/DF, Rel. Min. Rosa Weber, DJe de 17.03.2022).

Não cabe ao Supremo Tribunal Federal substituir-se ao requerente para suprir omissão ou deficiência que se verifique na petição inicial, ainda que



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

relativa à indicação dos fundamentos da alegada pecha de inconstitucionalidade, sob pena de transgressão ao princípio do pedido.

Cuida-se de exigência difusa, aliás, no plano do direito processual comparado, em que não somente a norma alvejada deve ser suficientemente identificada, mas também as razões que fundamentam a impugnação<sup>29</sup>.

Embora a petição inicial da ADPF 964/DF veicule pedido para que essa Corte declare a “*manutenção de todos os efeitos extrapenais da condenação criminal que não a aplicação da pena privativa de liberdade e de multa*”, não traz fundamentação específica no tocante à inconstitucionalidade do alcance da graça sobre os efeitos extrapenais da condenação criminal.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal estabelece o dever de motivação adequada e suficiente do pedido, a contemplar todas as normas que se pretende impugnar. Impugnação genérica, sem indicação de fatos ou fundamentos jurídicos devidamente especificados, viola as regras processuais

---

29 Assim, a título de exemplo, a Corte Constitucional italiana exige – tanto no controle incidental quanto no controle em via principal, além de nos conflitos entre os poderes do Estado e nos conflitos entre Estado e regiões ou em que as próprias regiões disputem entre si – a indicação dos fundamentos da impugnação, e não somente a indicação, mas a argumentação dos alegados vícios (ZAGREBELSKY, Gustavo, MARCENÒ, Valeria. *Giustizia costituzionale – II. Oggetti, procedimenti, decisioni*. Bologna: Il Mulino, 2018, p. 128-129, 162, 292 e 318). Para ulteriores considerações sobre o objeto do controle nos diversos sistemas jurídicos, apresenta-se útil a consulta a PEGORARO, Lucio. *Giustizia costituzionale comparata – dai modelli ai sistemi*. Torino: Giappichelli, 2015, p. 159 e seguintes.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

de definição precisa do pedido, nos termos da jurisprudência do STF (ADI 1.775, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ de 18.5.2001).

Porém, na hipótese de a Corte, caminhando em direção diversa, entender de examinar o mérito do pedido subsidiário, a Procuradoria-Geral da República enuncia, desde já, a sua compreensão sobre a matéria de fundo pertinente ao pleito subsidiário.

Ao fazê-lo, afirma-se a plena sintonia da compreensão do Ministério Público com a tradição jurídica brasileira, documentada nos estudos constitucionais e de direito penal dedicados à importante temática. Nesse preciso ponto, mostra-se harmônica, aliás, à generalidade dos ordenamentos jurídicos ocidentais<sup>30</sup>, ecoando inequívocos atributos históricos que, de há muito, desenham os contornos do poder de graça.

O poder de graça, tradicionalmente, não abrange efeitos penais ou extrapenais secundários, restringindo-se ao domínio da pena em sentido

---

30 É essa a tônica nos ordenamentos continentais europeus. A título exemplificativo, na Itália, a doutrina constitucional é clara quanto a que a graça e o indulto “concernem somente às penas e não à condenação, que resta firme” (ZAGREBELSKY, Gustavo, MARCENÒ, Valeria, PALLANTE, Francesco. *Lineamenti di Diritto costituzionale*. Milano: Le Monnier, 2015, p. 394). Trilha o mesmo rumo a doutrina penal italiana, ressaltando que, nos termos da legislação penal ali vigente, o ato de graça não abarca outros efeitos penais da condenação, e, inclusive quanto as penas acessórias, somente as contempla se houver previsão expressa no decreto (FIORELLA, Antonio. *Le Strutture del Diritto Penale – Questioni fondamentali di parte generale*. Torino: Giappichelli, 2018, p. 619; ANTOLISEI, Francesco. *Manuale di Diritto Penale – parte generale*. Milano: Giuffrè, 16<sup>a</sup> ed., 2003, p. 770-771, v. g.).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

próprio, de modo tal que, no particular, com precisão, afirma Cláudio Pacheco, *ad litteram*:

*(...) o indulto abrange a pena pecuniária quando não é expressamente excluída; o indulto não anula os efeitos civis e administrativos da condenação, nem exige o beneficiado da obrigação de restituir o alheio, assim como não lhe cria o direito de pedir indenização pelos prejuízos resultantes do processo e da condenação; o indulto não apaga os registros da condenação nem a nota de delinquência, não impedindo então que o indultado mova o processo de revisão para o seu completo alimpamento (...)*<sup>31</sup>.

No plano da produção acadêmica dos penalistas, é expressivo o magistério de Antonio José da Costa e Silva, a quem Nélson Hungria tinha na conta de o mais apurado cultor da ciência jurídico-penal no Brasil:

*Todos os gêneros de delitos – comuns, políticos ou militares – podem ser objeto de indulto. Nenhuma relevância tem a qualidade das penas, desde que sejam criminais. O indulto não extingue o delito – poena potest tolli, culpa perennis erit, no dizer de Ovídio. Conseqüentemente, o indultado continua a ser um condenado. Se pratica outro crime de idêntica natureza, violando o mesmo artigo da lei penal (segundo o sistema de nosso código), torna-se reincidente e como tal deve ser tratado.*<sup>32</sup> (ênfase acrescentada)

Em plena coerência com as doutrinas expostas situa-se o pensamento de Celso de Mello, para quem o indulto e a graça “*não ilidem o crime (só atingem*

31 PACHECO, Cláudio. *Tratado das Constituições Brasileiras*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1965, v. VI/307.

32 COSTA E SILVA, Antonio José. *Código Penal dos Estados Unidos do Brasil comentado*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1938, v. II/356-357.





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

a pena imposta)<sup>33</sup>. Cita, sobre o tema, ademais, parecer de Adroaldo Mesquita da Costa, para quem:

*O indulto é ato emanado da faculdade de clemência do Governo. Os seus efeitos não vão além da extinção da punibilidade, vale dizer, visa a livrar o beneficiário das penas, mas não atinge os demais efeitos decorrentes da condenação. (ênfase e grifos acrescentados)*

A jurisprudência reiterada do Supremo Tribunal Federal, no curso dos anos, tem manifestado, sem discrepâncias, idêntica inteligência<sup>34</sup>, e dela não destoa a interpretação do Superior Tribunal de Justiça, cuja súmula 631 é textual no sentido de que o “indulto extingue os efeitos primários da condenação (pretensão executória), mas não atinge os efeitos secundários, penais ou extrapenais”.

A graça e o indulto não eximem seus beneficiários de eventual responsabilização nas searas cível, administrativa, eleitoral ou nas demais esferas do direito em que possa repercutir a prática do fato delituoso.

Logo, fazendo inteira abstração do caso concreto, pode-se enunciar que, no Direito brasileiro, o exercício do poder de graça não interfere na suspensão dos direitos políticos, após o trânsito em julgado, em decorrência da condenação, e, tampouco, no que venha a ser ou tenha sido decidido quanto à perda de mandato político. Nenhuma interferência surte, ademais, no tocante

33 MELLO FILHO, José Celso de. *Constituição Federal Anotada*. São Paulo: Saraiva, 2<sup>a</sup> ed., 1986, p. 265.

34 Podem ser consultados, *inter plures*, os acórdãos nos seguintes julgados: EP 21 AgR-segundo, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. em 27.9.2019; HC 82554, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, j. em 11.3.2003; HC 121907, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, julgado em 30.9. 2014.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

a eventual inelegibilidade decorrente da condenação, que poderá ser objeto de apreciação pela Justiça Eleitoral.

No que concerne, de modo específico, ao pedido subsidiário, não há, portanto, no entender da Procuradoria-Geral da República, como acolher a pretensão nele deduzida, eis que o artigo 3º do ato impugnado não abrange, pelo que resulta de sua redação, os efeitos secundários, penais e extrapenais, da condenação, e, a par disso, o deferimento do pleito sucessivo importaria no transferimento ao processo da arguição de descumprimento de preceito fundamental a resolução de questões que têm sua sede apropriada de consideração e deslinde em outros *loci* processuais.

O leito natural dessa discussão corre por entre as margens do processo penal de conhecimento, e não no bojo de ADPF, e é, pois, a ação penal, mesmo após a superveniência do ato de clemência soberana, a via para o equacionamento de questões que dizem respeito à incidência e à aplicação dos arts. 15, III, e 55, IV e § 2º, da CF, e 92 do Código Penal, que preveem, como efeitos não penais da condenação, a suspensão dos direitos políticos e a perda do mandato parlamentar.

Outrossim, a discussão sobre a suspensão dos direitos políticos e, em especial, acerca da privação temporária da capacidade eleitoral passiva em razão da inelegibilidade disciplinada no art. 1º, I, alínea e, 1, da Lei Complementar 64/1990, na redação conferida pela Lei Complementar 135/2010, tem na Justiça Eleitoral possibilidade conhecimento e julgamento.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Isso porque, compete à Justiça Eleitoral aferir, em regra no momento da formalização do pedido de registro da candidatura, se os candidatos a cargos eletivos incidem ou não em alguma causa de inelegibilidade prevista na legislação eleitoral. É o que estatuem o art. 11, § 10, da Lei 9.504/1997, e o art. 2º, *caput* e parágrafo único, da Lei Complementar 64/1990:

**Lei 9.504/1997**

Art. 11. (...)

§ 10. *As condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade devem ser aferidas no momento da formalização do pedido de registro da candidatura, ressalvadas as alterações, fáticas ou jurídicas, supervenientes ao registro que afastem a inelegibilidade. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)*

**Lei Complementar 64/1990**

Art. 2º *Compete à Justiça Eleitoral conhecer e decidir as argüições de inelegibilidade.*

*Parágrafo único. A argüição de inelegibilidade será feita perante:*

*I - o Tribunal Superior Eleitoral, quando se tratar de candidato a Presidente ou Vice-Presidente da República;*

*II - os Tribunais Regionais Eleitorais, quando se tratar de candidato a Senador, Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, Deputado Federal, Deputado Estadual e Deputado Distrital;*

*III - os Juízes Eleitorais, quando se tratar de candidato a Prefeito, Vice-Prefeito e Vereador.*

A Súmula 45 do Tribunal Superior Eleitoral confirma esse entendimento, ao estabelecer que, *“nos processos de registro de candidatura, o juiz eleitoral pode conhecer de ofício da existência de causas de inelegibilidade ou da ausência de condição de elegibilidade, desde que resguardados o contraditório e a ampla defesa”*.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

O acolhimento do pedido sucessivo converteria a decisão em arguição de descumprimento de preceito fundamental em pronunciamento declaratório de efeitos jurídicos que não podem ser reconhecidos no âmbito das ações de controle concentrado de constitucionalidade, eis que somente podem resultar de decisões concretas, no plano de processos subjetivos vocacionados à solução, sob o crivo do contraditório, das questões referidas.

Portanto, o pedido subsidiário formulado pelo requerente da ADPF 964/DF não há de ser conhecido e, na hipótese em que a Corte adentre ao seu exame de mérito, é de mister o seu indeferimento.

**7. CONCLUSÃO**

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA:

- (a) preliminarmente, pelo não conhecimento da ADPF 964, e pelo conhecimento das ADPFs 965, 966 e 967;
- (b) no mérito, pela improcedência dos pedidos.

Brasília, data da assinatura digital.

*Augusto Aras*  
Procurador-Geral da República  
*Assinado digitalmente*

AMO/PC/VI/