

# A inconstitucionalidade do Indulto Individual em casos manifestamente com interesse particular

*The unconstitutionality of Individual Pardons in clearly self-interested cases*

**Leonardo Valduga Reckziegel<sup>1</sup>**  
**Matheus Prestes Cambruzzi<sup>2</sup>**  
**Rafael Isidorio Bombazaro<sup>3</sup>**

Received: 23.10.2023  
Accepted: 26.11.2023  
Vol. 1, 2024, p. 390-406  
ISBN: 978-65-00-97652-6

**Sumário:** 1. Introdução; 2. Indulto: breve contextualização histórica; 3. Indulto Individual: conceitos e requisitos; 4. O Caso “Daniel Silveira”; 5. Considerações finais; 6. Referências bibliográficas.

**Resumo:** Este artigo tem como propósito uma análise da constitucionalidade do indulto individual, especialmente quando sua concessão atende a interesses particulares do Chefe do Executivo. Para isso, é empreendida uma investigação sobre os aspectos históricos e evolutivos desse instituto, bem como o exame dos requisitos legais que regem sua concessão no ordenamento jurídico brasileiro. A metodologia se baseia em uma revisão bibliográfica, e a abordagem segue um método dedutivo, enquanto o procedimento é descritivo, estabelecendo correlações entre a literatura e a caso Daniel Silveira, elencado para exemplificar a possibilidade de declaração de inconstitucionalidade quando o indulto individual desvia de sua finalidade precípua. Conclui-se que embora se trate de um ato discricionário do Chefe do Executivo, o indulto individual

1 Graduado com láurea acadêmica pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul em 2007; pós-graduado em Direito Constitucional; analista judiciário - assessor de juiz em Vara do Trabalho desde 2008.

2 Graduado em Direito pela Universidade do Sul de Santa Catarina em 2018; pós-graduado em Direito Penal e Processual Penal; advogado desde 2018.

3 Graduado em Direito pela Universidade do Oeste de Santa Catarina; pós-graduado em Direito Público e Privado; Assessor Jurídico no Tribunal de Santa Catarina.

não pode ser concedido de forma arbitrária, para atender a interesses pessoais do Presidente da República, já que tal prática vai de encontro aos princípios da moralidade e impessoalidade. O Supremo Tribunal Federal corroborou tal tese ao declarar, no julgamento das Arguições de Descumprimento Fundamental n<sup>o</sup>s 964, 965, 966 e 967, a inconstitucionalidade do decreto que concedeu indulto ao ex-Deputado Federal Daniel Silveira pelo então Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro.

**Palavras-chave:** Indulto; Perdão; Desvio de Finalidade; Inconstitucionalidade.

**Abstract:** This article aims to analyze the constitutionality of individual pardon, especially when its granting serves the personal interests of the Chief Executive. For this purpose, an investigation is undertaken on the historical and evolutionary aspects of this institute, as well as an examination of the legal requirements governing its granting in the Brazilian legal system. The methodology is based on a literature review, with a deductive approach and a descriptive procedure, establishing correlations between the literature and the case of Daniel Silveira, listed to exemplify the possibility of declaring unconstitutionality when individual pardon deviates from its primary purpose. It is concluded that although it is a discretionary act of the Chief Executive, individual pardon cannot be granted arbitrarily to serve the personal interests of the President of the Republic, as such a practice goes against the principles of morality and impartiality. The Federal Supreme Court corroborated this thesis by declaring, in the judgment of the Precepts of Fundamental Disobedience nos. 964, 965, 966, and 967, the unconstitutionality of the decree that granted pardon to the former Federal Deputy, Daniel Silveira, by the then President of the Republic, Jair Messias Bolsonaro.

**Keywords:** Pardon; Clemency; Misuse of Power; Unconstitutionality.

## 1. Introdução

O indulto individual, como instituto de clemência no ordenamento jurídico brasileiro, suscita reflexões importantes no contexto da separação de Poderes e dos preceitos constitucionais que regem a nação. O presente artigo visa empreender uma análise sobre a possível inconstitucionalidade desse mecanismo quando utilizado para atender a interesses particulares do Chefe do Executivo.

Para tanto, são abordados brevemente os aspectos históricos e evolutivos do indulto individual, fornecendo um arcabouço temporal para a compre-

ensão desse instrumento jurídico. Posteriormente, é realizada uma análise dos conceitos e requisitos do indulto no direito brasileiro, delineando os parâmetros legais que norteiam sua concessão.

Com vistas a melhor compreensão do tema, destaca-se a importância da técnica de pesquisa da revisão bibliográfica como fundamento metodológico para a investigação em questão. E, através do método dedutivo, são estabelecidas conexões entre os dados levantados na literatura e a problemática central da inconstitucionalidade do indulto individual em cenários que evidenciem interesses pessoais do Chefe do Executivo.

Nesse cenário, e como ponto culminante da reflexão, tem-se o caso paradigmático de Daniel Silveira, ilustrando um exemplo real de concessão de indulto individual que suscitou debates acerca de sua legitimidade constitucional, haja vista o desvio de finalidade do ato do Chefe do Executivo que o concedeu e levou a questão à análise no âmbito da mais alta Corte.

Destarte, nesse contexto, o artigo se propõe a contribuir para o entendimento crítico dessa questão, promovendo uma reflexão fundamentada sobre a necessidade de limites e critérios claros para o exercício dessa prerrogativa presidencial, pois, embora o indulto individual seja um ato discricionário do Chefe do Executivo, não pode ser editado para atender a interesses particulares.

## **2. Indulto: breve contextualização histórica**

O indulto, no ordenamento jurídico brasileiro, encontra amparo ainda na primeira Constituição outorgada em 1824, em seu art. 101, que autorizava ao Imperador, no exercício do Poder Moderador, perdoar ou moderar as penas impostas aos condenados por sentença (ALVES, 2016). Contudo, Poggeto (2018) assevera que o instituto remete às capitânicas hereditárias, ou seja, se aplicavam, no Brasil Colonial, as normas insertas no ordenamento jurídico português.

Segundo Alves (2016), dois anos após ser outorgada a primeira Constituição brasileira, foi editada norma jurídica que determinava, como forma de recurso, que o Imperador, em casos de decretação da pena de morte, se manifestasse sobre a graça; anos depois, com o Código Criminal de 1830, foi atribuída ao imperador a faculdade de perdoar ou reduzir a pena.

Com a proclamação da República, foi promulgada a primeira Constituição republicana, isso em 1891, que em dois momentos diversos tratou do instituto em comento. O primeiro deles no art. 34, ao estabelecer como competência privativa do Congresso Nacional a comutação e perdão de penas impostas aos funcionários federais por crimes de responsabilidade; num segundo momento, no art. 48, determinando como competência privativa do Presidente da República o indulto e a comutação de pena nos crimes sujeitos à jurisdição federal, excetuando, dentre outros, o previsto no art. 34 do mesmo texto constitucional (FERREIRA, 2011). Portanto, a Constituição de 1891 assegurou ao Presidente da República a competência para perdoar penas nos casos de crimes federais, atribuindo ao Congresso Nacional os delitos de responsabilidade dos funcionários federais (ALVES, 2016).

Canotilho, Mendes e Sarlet (2018) observam que embora o instituto tenha sido tratado na Constituição do Império, de 1824, foi a Carta de 1891 que pela primeira vez apresentou o termo “indulto”. Contudo, com a Constituição de 1934 o vocábulo “indulto” não foi mais citado, tendo o constituinte disposto, no art. 56, que competia privativamente ao Presidente da República perdoar e comutar penas criminais, mediante proposta dos órgãos competentes.

Dando seguimento, tem-se previsão do direito à graça, no art. 75 da Constituição de 1937, como prerrogativa do Presidente da República. E, em 1946, com promulgação de novo texto constitucional, o termo “indulto” volta a ser utilizado, agora no art. 87, como competência a privativa do Presidente da República a concessão de indulto e comutação de penas, mediante audiência dos órgãos instituídos em lei (FERREIRA, 2011), sendo este condicionamento inovação do texto constitucional em relação aos anteriores.

Com o Golpe Militar e a edição de uma nova Constituição em 1967, houve a reprodução do disposto na Constituição de 1946, embora tenha o constituinte acrescentado um parágrafo único ao art. 83, para permitir que o Presidente da República delegasse aos seus Ministros de Estado, em casos específicos, a prerrogativa do indulto (CANOTILHO; MENDES; SARLET, 2018).

Findo o regime ditatorial e promulgada a Constituição da República de 1988, o indulto foi tratado no art. 84, inciso XII, que dispõe sobre as competências privativas do Presidente da República, mormente a de “conceder indulto e comutar penas, com audiência, se necessário, de órgãos instituídos por lei” (BRASIL, 1988).

Em meio a esse cenário, Silva Júnior (2018) conclui que o indulto é historicamente aplicado não apenas no Brasil, mas em todas as repúblicas civilizadas, como medida humanitária que visa extinguir a punibilidade do agente.

Desta breve análise percebe-se que as Constituições brasileiras, de forma gradativa, ampliaram a competência do Presidente da República para a concessão do indulto, limitando-o tão somente no texto constitucional, na medida em que o inciso XLIII, do art. 5º, o qual veda a concessão de graça ou anistia à prática de tortura, tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, terrorismo e crimes definidos como hediondo.

### **3. Indulto Individual: conceito e requisitos**

A palavra “indulto” tem sua origem no termo latino *indultus*, derivado do verbo *indulgere*, que significa concessão, permissão, perdão. Esse instituto está entre as prerrogativas do Presidente da República, como já mencionado, e, em sua maioria, possui caráter coletivo. No entanto, também pode ser concedido de forma individual, abrangendo todos aqueles que atendam aos critérios estipulados no decreto correspondente (ANDRADE, 2012), sendo que ao presente estudo interessa exatamente o indulto individual.

O indulto, como leciona Moraes (2018), nada mais é que uma forma de extinção da punibilidade que decorre da faculdade concedida pelo texto constitucional ao Chefe do Poder Executivo Federal, entendimento do qual comungam Mendes e Branco (2018), para os quais o indulto é a clemência proveniente de ato presidencial, nos termos do inciso XIII do art. 84 da Constituição Federal de 1988.

Poggeto (2018) esclarece que o indulto é uma das três formas existentes dentro do conjunto de perdão, clemência ou graça (em um sentido amplo), juntamente com a anistia e a graça (em um sentido estrito). Ele permite que as penas impostas em processos criminais sejam perdoadas de maneira coletiva, seja de forma integral ou parcial, sem que os efeitos secundários da pena sejam eliminados.

Não é demais ressaltar que, não raras vezes, os termos “indulto” e “graça” são abordados como sinônimos pela doutrina. Contudo, há autores, como Constantino (2020), que diferenciam os institutos, sendo a graça a clemência

destinada a uma pessoa determinada, ao passo que o indulto se destina a um grupo de pessoas condenadas.

Contudo, Alves (2016) entende que, na prática, a distinção entre graça e indulto é irrelevante, na medida em que os institutos possuem origem comum e características bem semelhantes, o que, somado à utilização de anistias pelo Executivo, de anistias para crimes comuns, dentre outras confusões, tornam a distinção meramente didática.

Mendes e Branco (2018), por sua vez, criticam a falta de técnica do constituinte, pois deveria ter deixado claro que a graça é destinada a uma pessoa, sendo o instituto hoje regulamentado pela Lei de Execução Penal nos arts. 188 a 193, que a denomina de “indulto individual”. Contudo, os autores lembram que a constituição acabou por incorrer em contradição, na medida em que utiliza o termo “graça” e “indulto” no inciso XII, do art. 84, embora tenha tratado tão somente do segundo. Por isso, concluem que o mais adequado é aceitar a utilização tanto de graça quanto de indulto individual.

Tem-se, ainda, autores que tratam do indulto individual como a graça *stricto sensu*, para diferenciá-lo do indulto concedido, por exemplo, por ocasião das festas natalinas, que alcançam vários condenados. O indulto individual, portanto, é um “favor individual do Poder Executivo em decorrência de previsão constitucional [...] pode ser espontânea ou a pedido, e, a exemplo do indulto coletivo, abrange a pena e a sua execução, e não o crime” (CERQUEIRA, 2020, p. 36).

Corroboram esse entendimento as lições de Sales (2018, p. 66), para quem a graça *stricto sensu* “é a clemência destinada a uma pessoa determinada, também chamada de indulto individual, podendo ser provocada por petição do condenado, por iniciativa do Ministério Público, Conselho Penitenciário ou autoridade administrativa”.

Também Poggeto (2018) entende que o indulto individual é a graça em sentido estrito, ou seja, é a clemência individual que se difere do indulto em sentido amplo, pois, neste caso, se alcança uma quantidade de pessoas, ao passo que naquele volta-se a um indivíduo apenas. De qualquer forma, seja na graça, seja no indulto, o perdão direciona-se à pessoa que cometeu o delito, não ao crime propriamente dito, hipótese em que se estará diante da anistia.

Complementa Constantino (2020) que a graça em sentido estrito permite a responsabilização daquele que a concedeu, no caso do Presidente da República, dada a individualização do perdão. E ensina que, no caso do

indulto coletivo, a responsabilidade pelo perdão acaba pulverizando-se por vários juízes, na medida em que o ordenamento jurídico brasileiro permite a delegação para a sua concessão.

Nesse cenário, e com base nos conceitos acima, tem-se que a graça se refere a um benefício de natureza individual, ao passo que o indulto possui caráter coletivo, sendo ambas formas de indulgência soberana. Vale ressaltar que os efeitos abrangem apenas as penalidades principais, ou seja, os efeitos secundários e extrapenais permanecem inalterados. Ou seja, tanto a reincidência quanto os antecedentes criminais continuam existindo, afastando-se tão somente a aplicação da pena (SALES, 2018).

Cumprido esclarecer que o indulto coletivo assume importância por razões próprias. Assim como o indulto individual, o coletivo pode ser concedido de maneira voluntária pelo Presidente da República. No entanto, essa prerrogativa pode ser delegada aos Ministros de Estado, ao Procurador-Geral da República ou ao Advogado Geral da União, como estabelece o art. 84, parágrafo único da Constituição Federal. (CONSTANTINO, 2020).

Anote-se que o Decreto Presidencial de indulto, conforme estabelecido pelo constituinte, constitui uma forma de norma primária, cuja legitimidade deriva diretamente da Constituição. Logo, este ato representa o limite do exercício do direito de graça ou indulgência do Chefe de Estado e é uma medida excepcional dentro do contexto do Estado Democrático de Direito, uma vez que, em condições normais, os decretos têm a finalidade de regulamentar a fiel execução da legislação vigente (OLIVEIRA, 2014).

Desta feita, tem-se que o indulto individual refere-se à concessão de perdão por parte do Chefe do Poder Executivo a um indivíduo acusado da prática de um ato criminoso. Embora possa parecer um conceito simples, ele abre espaço para uma variedade de interpretações quanto aos seus objetivos, limites e condições. Essa medida de clemência tem o propósito de proporcionar uma segunda chance ao condenado, permitindo sua reintegração à sociedade e promovendo valores como reconciliação e justiça social.

No entanto, sua aplicação pode gerar debates sobre a adequação dos critérios utilizados, bem como sobre a possibilidade de interferência nos processos judiciais em curso, dentre outras situações que fomentam debates. Uma delas, citadas por Agra e Bonavides (2009), diz respeito ao possível condicionamento do indulto à manifestação do Poder Legislativo. Conclui o autor que não é cabível limitar a prerrogativa concedida privativamente ao



Presidente da República, até mesmo porque a única limitação constitucional ao indulto é aquela elencada no já mencionado inciso XLII, do art. 5º.

No que diz respeito à finalidade do indulto, Canotilho, Mendes e Sarlet (2018), de forma bem didática, apontam tratar-se de medida cujo objetivo é mitigar a desproporcionalidade da aplicação das normas jurídicas, mormente as penais, na análise do caso concreto. Contudo, ressaltam a excepcionalidade da medida, já que interfere no âmbito de atuação do Judiciário e exclui a punibilidade do agente.

Moraes (2018) argumenta que o indulto representa uma manifestação da soberania inerente ao Presidente da República. O autor percebe essa prática como um instrumento destinado a promover um maior equilíbrio no sistema de Justiça Criminal, resultado da intrincada dinâmica entre os mecanismos de freios e contrapesos presentes na divisão de poderes. Dessa forma, o indulto é visto como uma peça fundamental na busca por uma justiça mais equitativa e funcional.

Apesar da visão de Moraes (2018) sobre a necessária margem de liberdade conferida ao Presidente da República na concessão do indulto, o autor ressalta a importância da coerência lógica que deve embasar essa decisão discricionária e argumenta que essa coerência é uma obrigação, sujeita à análise de sua constitucionalidade, sob pena de incorrer em violação ao ordenamento jurídico constitucional. Esse exame se aplica de forma mais específica ao princípio que proíbe a arbitrariedade dos poderes públicos, o qual visa evitar que a discricionariedade se transforme em motivo para decisões desprovidas de justificativa factual e, por consequência, se tornem arbitrárias.

Bulos (2022) complementa essa visão, ao destacar que o Presidente da República, ao conceder o indulto individual, deve considerar não apenas os requisitos constitucionais para tal, mas também a conveniência e oportunidade dessa concessão, visto que se trata de um ato discricionário. Dessa forma, a análise da concessão do indulto não deve se limitar apenas à conformidade com os critérios legais, mas também à avaliação da pertinência e momento adequado para sua aplicação.

Um ponto interessante dos debates acerca do indulto individual merece destaque. Diz respeito ao momento para a sua concessão. Mendes e Branco (2018) abordam a controvérsia doutrinária sobre a possibilidade de concessão do indulto a indivíduos que ainda não foram condenados definitivamente e apontam que, autores como Noronha defendem a concessão do instituto



apenas quando há uma sentença condenatória transitada em julgado, já que se refere exclusivamente aos aspectos executórios da pena.

Contudo, Mendes e Branco (2018) destacam que há autores outros que compreendem a possibilidade de concessão do indulto individual antes mesmo da sentença penal condenatória ter transitado em julgado, a exemplo de Roberto Lyra e Eduardo Espínola Filho. Para essa corrente, o fato de o Código de Processo Penal fazer menção ao condenado não implica necessariamente na exclusão da outra possibilidade, ou seja, do não condenado. Isso se deve ao fato de que, ao não abordar essa distinção, a legislação fundamental não permite que as leis ordinárias ampliem ou restrinjam essa prerrogativa. Em suma, apesar de se tratar de um direito excepcional que confere um privilégio, não se deve adotar uma interpretação estritamente literal, dada a natureza desse benefício.

No âmbito do Supremo Tribunal Federal, tem-se decisões adotando essa segunda corrente, a exemplo do *habeas corpus* nº 123.698, de relatoria da Ministra Cármen Lúcia, no qual se destacou a possibilidade de concessão de indulto a sentenciados que tenham sido beneficiados como a suspensão condicional da pena que sequer tenham iniciado a execução penal, bem como aqueles condenados que não tiveram a sentença penal transitada em julgado (BRASIL, 2015).

Por fim, no que tange a natureza, tem-se que não se trata apenas de um simples ato administrativo. Em vez disso, é considerado um ato de governo, caracterizado pela sua ampla discricionariedade e, ao mesmo tempo, sujeito a um controle especial para assegurar a conformidade com os princípios constitucionais, como o princípio da razoabilidade e a análise da conveniência e oportunidade do interesse público. É, pois, importante ressaltar que o indulto não abrange todos os aspectos da condenação, uma vez que, tradicionalmente, não afeta seus efeitos secundários, como a reincidência ou mesmo a aplicação de multa pecuniária.

Por fim, sobre a natureza do indulto, Silva Júnior (2018) enfatiza que o indulto é um ato normativo administrativo de efeitos penais, e sua natureza jurídica implica que a autoridade legitimada para promovê-lo, qual seja, o Chefe do Poder Executivo, que, por sua vez, com respaldo constitucional, exerce uma função jurisdicional não usual, na medida em que o instituto conduz à extinção da punibilidade e, conseqüentemente, na revogação da coisa julgada penal por meio do perdão ao condenado.

## 4. O caso “Daniel Silveira”

Como visto nos tópicos anteriores o indulto é uma medida de clemência concedida pelo chefe de Estado (Presidente da República) ou autoridade competente, que tem o poder de perdoar total ou parcialmente a pena de um condenado. Geralmente aplicado em contextos de festividades religiosas, datas comemorativas ou situações excepcionais, o indulto visa promover a reconciliação, a justiça social e a reintegração do indivíduo na sociedade, pois, ao ser beneficiado pelo indulto, o condenado tem sua pena extinta, e os efeitos legais da condenação são anulados, o que implica na imediata libertação do detento.

Ao presente tópico interessa compreender a problemática envolvendo o ex-Deputado Federal Daniel Silveira, eleito pelo Estado do Rio de Janeiro nas eleições de 2018, pelo Partido Social Liberal para a gestão 2019/2023.

Como amplamente divulgado nos meios de comunicação, em fevereiro de 2021 o então Deputado divulgou um vídeo na internet em que defendia o Ato Institucional nº 5, medida de repressão e censura que remete à Ditadura Militar. No mesmo vídeo, Daniel Silveira preconizava pela destituição de Ministros do Supremo Tribunal Federal e pelo fechamento da mais alta Corte do país (FALCÃO; VIVAS, 2021).

Anote-se, ainda, que o então Deputado Daniel Silveira fez diretos ataques a seis Ministros do Supremo Tribunal Federal, a saber, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Luís Roberto Barroso, Gilmar Mendes, Marco Aurélio Mello e Dias Toffoli (FALCÃO; VIVAS, 2021). À época foram utilizados, pelo então Deputado, vários xingamentos, palavrões e acusações de diversas naturezas, a exemplo do recebimento ilegal de dinheiro para a tomada de decisão no âmbito da mais alta Corte.

Tão logo foi divulgado o vídeo, o Ministro Alexandre de Moraes, à época Presidente do Supremo Tribunal Federal, determinou, de ofício, a prisão em flagrante do ex-Deputado Federal, argumentando, em apertada síntese, que o parlamentar estaria disseminando ideias contrárias à ordem constitucional e ao Estado Democrático de Direito, conforme previsto nos arts. 5º, XLIV, e 34, III e IV, ambos da Constituição Federal de 1988 (FALCÃO; VIVAS, 2021). Assim, em 16 de fevereiro de 2021, Daniel Silveira foi preso em cumprimento à decisão do retromencionado Ministro.

Acrescentou o Ministro Alexandre de Moraes, em sua decisão, que tais manifestações tinham como objetivo minar o princípio da separação de poderes, protegido por cláusulas pétreas (FALCÃO; VIVAS, 2021).

Anote-se, também, que o ex-Deputado Federal Daniel Silveira foi acusado pela Procuradoria-Geral da República (PGR) de coação, incitação à animosidade entre as Forças Armadas e o Supremo Tribunal Federal, bem como tentativa de obstruir o livre exercício dos poderes da União. E, em 20 de abril de 2022 foi condenado a oito anos e nove meses de prisão em regime fechado, perda de seu mandato, suspensão de direitos políticos e multa no valor de R\$ 212 mil (duzentos e doze mil reais) (FALCÃO; VIVAS, 2021).

De acordo com a denúncia, o ex-Deputado Federal cometeu os delitos ao compartilhar em suas plataformas de mídia social três vídeos nos quais fazia ameaças ao Supremo Tribunal Federal e proferia insultos verbais aos Ministros que, naquela época, estavam prestes a analisar o Inquérito 4.828, o qual envolvia uma investigação contra Silveira e resultou na apresentação da denúncia pelo Ministério Público Federal. Esses vídeos foram postados nos dias 17 de novembro e 6 de dezembro de 2020, intitulados «Na ditadura você é livre, na democracia é preso!» e «Convoquei as Forças Armadas para intervir no STF»; um terceiro vídeo foi divulgado em 15 de fevereiro de 2021, intitulado pelo acusado como “Fachin chora a respeito da fala do General Villas Boas. Toma vergonha nessa maldita cara, Fachin!” (BRASIL, 2022).

Nesse contexto, a questão foi objeto da Ação Penal nº 1.044 e, por maioria dos votos, Daniel Silveira foi condenado pelos crimes de coação no curso do processo, por três vezes, conforme previsto no art. 344 do Código Penal, bem como por incitação à prática de tentar impedir ou restringir, com o uso de violência ou grave ameaça, o exercício dos poderes constitucionais, por duas vezes, conforme estabelecido no art. 359-L, parágrafo único do Código Penal (BRASIL, 2022). Contudo, os Ministros optaram por absolvê-lo da acusação de incitar a animosidade entre as Forças Armadas, atendendo ao pedido do Ministério Público Federal.

No dia seguinte ao julgamento, o então Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, assinou um decreto presidencial concedendo indulto individual, para «perdoar» o ex-Deputado Federal Daniel Silveira, o que culminou na desnecessidade de cumprimento da sentença proferida no âmbito do Supremo Tribunal Federal (FALCÃO; VIVAS, 2021).

Anote-se que o então Presidente da República reconheceu, no decreto que concedeu indulto individual a Daniel Silveira, o papel do instituto na preservação do Estado Democrático de Direito através do mecanismo de freios e contrapesos, além de ressaltar a base legal e moral, mormente o atendimento aos interesses da sociedade, como justificativas para o indulto.

Portanto, percebe-se que o então Chefe do Executivo apresentou fundamentação para a concessão do indulto, apoiando-a em dois pilares: primeiro, a defesa da liberdade de expressão como alicerce fundamental da sociedade, apontando as manifestações do ex-Deputado Daniel Silveira como forma legítima de expressão, razão pela qual não se justificavam as acusações criminais feitas contra ele; segundo, a “legítima comoção” na sociedade brasileira devido à condenação, que não levou em consideração a imunidade parlamentar do Deputado Federal, momento em que ressaltou a liberdade de expressão.

Vale ressaltar, ainda, que o Decreto em comento também enfatizou que o indulto deve ter efeitos independentemente do trânsito em julgado da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, abrangendo penas privativas de liberdade, multa e penas restritivas de direitos, incluindo os direitos políticos. Em outras palavras, o Deputado Federal Daniel Silveira não perderia a oportunidade de se candidatar à reeleição por meio do indulto.

Em meio a esse cenário é que o indulto concedido pelo ex-Presidente da República a Daniel Silveira gerou discussões, principalmente quanto à sua constitucionalidade, na medida em que o perdão de pena estaria sendo utilizado com desvio de finalidade ao atender a objetivos pessoais, especialmente porque o ex-Deputado é aliado do então Presidente da República.

Outro argumento suscitado pelos críticos ao indulto individual concedido ao ex-Deputado Federal é quanto à interferência do Poder Executivo no âmbito de atuação dos outros Poderes, mormente o Judiciário, em afronta ao princípio da Separação dos Poderes, expressamente consagrado no art. 2º do texto constitucional.

Outrossim, há também discussões quanto à aplicabilidade do indulto antes que o processo condenatório tenha transitado em julgado, o que ocorreu no caso de Daniel Silveira, uma vez que a publicação do Decreto do ex-Presidente Jair Bolsonaro se deu logo após a decisão do Supremo Tribunal Federal, decisão que poderia ser objeto de recurso.

Diante dos questionamentos e preocupações supra mencionadas, foram iniciadas as Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs) 964, 965, 966 e 967, cuja finalidade, em apertada síntese, era a declaração de inconstitucionalidade do Decreto Presidencial que concedeu indulto individual a Daniel Silveira, numa tentativa de avaliar a conformidade do ato presidencial com os preceitos fundamentais estabelecidos na Constituição Federal de 1988.

Sem a pretensão de esgotar a análise das quatro ações mencionadas acima, propostas pelos Partidos Rede, PDT, Cidadania e PSOL, respectivamente, vale esclarecer que o objeto era a inconstitucionalidade do indulto concedido a Daniel Silveira em virtude da ofensa aos princípios constitucionais da impessoalidade e moralidade e, ainda, o desvio de finalidade no ato presidencial, que não apenas violaria o princípio da separação de poderes, mas também o do devido processo legal.

Segundo consta da petição inicial da ADPF nº 966, ainda que o Presidente da República tenha seguido corretamente os requisitos formais na promulgação do decreto que indultou Daniel Silveira, isso por si só não o torna válido, pois, além da forma, era imprescindível que a finalidade do ato estivesse em conformidade com a intenção do legislador, o que, segundo o autor da ADPF, não ocorreu neste caso. Logo, o desvio de finalidade também afetou o princípio da separação de poderes, já que o indulto individual deveria ser uma medida excepcional, sem interferir no Poder Judiciário para atender a objetivos suspeitos. Desta feita, sustentou-se que a discricionariedade conferida ao Chefe do Executivo não deve significar arbitrariedade, inexistindo justificativa suficiente para o Presidente da República intervir em decisões do Judiciário (BRASIL, 2023).

Cumprе ressaltar que as ADPFs retromencionadas foram julgadas em conjunto pelo Supremo Tribunal Federal em maio de 2023 e o acórdão foi publicado em agosto do corrente ano que, por maioria dos votos, entendeu pela inconstitucionalidade do Decreto de 21 de abril de 2022, do então Presidente da República Jair Bolsonaro, que concedeu indulto individual a Daniel Silveira.

Anote-se que, no curso do julgamento, as preliminares suscitadas foram rejeitadas, com ratificação da competência do Supremo Tribunal Federal para deliberar sobre as atribuições dos Poderes da República. No mérito, ficou estabelecido que o indulto, enquanto instrumento político do Poder Executivo, serve

para balancear o poder em relação ao Poder Judiciário. Contudo, detectou-se um desvio de finalidade no decreto, uma vez que a concessão de perdão a um aliado político baseado em afinidade ideológica contrariou princípios constitucionais (BRASIL, 2023). E, repita-se, por maioria, o Tribunal julgou procedentes as ADPFs, declarando, assim, a inconstitucionalidade do Decreto Presidencial de indulto.

Em meio a esse cenário, tem-se que, embora o devido processo legal tenha sido observado, a manifestação do ex-Presidente da República Jair Bolsonaro, no que tange o indulto concedido a Daniel Silveira, ofendeu, com desvio de finalidade, a imparcialidade necessária ao ato, na medida em que os anseios políticos coincidentes prevaleceram, tendo sido a medida destinada única e exclusivamente a revisar decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal.

De igual forma, tem-se que houve também inconstitucionalidade por violação ao princípio da Separação de Poderes, pois o Chefe do Executivo Federal acabou por adentrar em âmbito de competência do Judiciário, dando continuidade a uma conduta pública e notória de criticar ferrenhamente o posicionamento da mais alta Corte do País durante o seu governo.

Ademais, o caso de Daniel Silveira deve ser analisado à luz dos princípios do interesse público, da razoabilidade, conveniência e oportunidade dos atos administrativos, bem como dos limites discricionários conferidos ao Chefe do Poder Executivo, o que indica, pelas considerações supraexpendidas, que o indulto individual, no caso em comento, se revela igualmente incompatível com preceitos fundamentais estabelecidos, ainda que de forma indireta, pela Constituição Federal de 1988.

Portanto, verifica-se a inconstitucionalidade do indulto individual em situações de evidente interesse pessoal, como ocorreu no caso em tela, evidenciado pela clara orientação ideológica tanto do outorgante (na época, o Presidente da República, Jair Bolsonaro) quanto do beneficiário (Daniel Silveira). Por conseguinte, embora constitua uma discricionariedade do Chefe do Executivo, o indulto deve guardar respaldo nos princípios constitucionais, mormente da moralidade e da impessoalidade, sob pena de restar eivado de vício da inconstitucionalidade.

## 5. Considerações finais

Buscou-se, ao longo do presente estudo, refletir sobre a inconstitucionalidade do indulto individual quando concedido em casos de manifesto interesse pessoal. Para tanto, além de considerações doutrinárias quanto ao surgimento e fundamentação constitucional, conceito e requisitos, tratou-se especificamente do Decreto Presidencial editado em 21 de abril de 2022, pelo então Presidente da República Jair Bolsonaro, que indultou o ex-Deputado Daniel Silveira.

Verificou-se que o indulto individual é uma prerrogativa do Chefe do Poder Executivo que consiste na concessão do perdão a um indivíduo condenado por um ato criminoso. Ao contrário do indulto coletivo, que é destinado a uma categoria de condenados, o indulto individual é específico para uma única pessoa e, por isso, é considerada excepcional.

Viu-se, também, que o indulto individual é uma forma de demonstrar clemência diante de circunstâncias particulares, como bom comportamento do condenado ou razões humanitárias. No entanto, é importante ressaltar que o indulto individual também pode gerar debates e polêmicas, principalmente quando há alegações de desvio de finalidade ou interesse político na sua concessão.

Exatamente nesse contexto é que se insere o caso de Daniel Silveira, então Deputado Federal que, em 2021, protagonizou nas mídias sociais um episódio de confronto com o Supremo Tribunal Federal, ao publicar vídeo em que defendia medidas autoritárias e atacava Ministros da referida Corte. Tais ações incluíam a defesa do Ato Institucional nº 5, instrumento de repressão da Ditadura Militar, e a destituição de Ministros do STF. Em resposta, o Ministro Alexandre de Moraes determinou a prisão em flagrante do Deputado, alegando a inconstitucionalidade de suas declarações, episódio que gerou amplo debate sobre liberdade de expressão, limites da imunidade parlamentar e os deveres dos representantes políticos perante as instituições democráticas. Daniel Silveira foi posteriormente condenado e teve seu mandato suspenso.

A situação ganhou ainda mais evidência quando o à época Presidente da República, Jair Bolsonaro, que manifestava as mesmas ideologias que levou Daniel Silveira a posicionar-se contra Ministros da mais alta Corte do país, concedeu indulto individual ao ex-Deputado. Tal medida foi amplamente questionada quanto à sua constitucionalidade, dada a ausência de imparcia-



lidade e violação à moralidade, por ser manifestado o interesse pessoal do concedente.

A questão foi levada ao Supremo Tribunal Federal, no bojo de quatro ADPF's e culminou no reconhecimento da inconstitucionalidade do Decreto Presidencial por desvio de finalidade, pois se afastou da sua finalidade precípua, que é equilibrar o Poder Executivo em relação ao Poder Judiciário.

Destarte, no caso do indulto concedido a Daniel Silveira, tem-se claramente a comprovação de que o indulto individual eventualmente concedido em desvio de finalidade, para atender a interesse próprio do Chefe do Executivo, é eivado do vício de inconstitucionalidade, na medida em que se afasta da finalidade do instituto e viola a imparcialidade que se espera dos atos administrativos em sentido amplo. Logo, embora seja uma prerrogativa discricionária do Chefe do Executivo, deve estar em consonância com os princípios constitucionais, principalmente os da moralidade e impessoalidade, sob pena de incorrer em inconstitucionalidade.

## 6. Referências bibliográficas

AGRA, Walber de M.; BONAVIDES, Paulo. **Comentários à Constituição Federal de 1988**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

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

ANDRADRE, Vera Regina Pereira de. **Pelas mãos da criminologia: o controle penal para além da (des)ilusão**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2012.

BRASIL. STF julga procedente ação do MPF e condena Daniel Silveira a mais de 8 anos de reclusão e à perda de mandato. **Procuradoria-Geral da República**, 20 abr. 2022. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/stf-julga-procedente-acao-do-mpf-e-condena-daniel-silveira-a-mais-de-8-anos-de-reclusao-e-a-perda-de-mandato>. Acesso em: 30 ago. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 964/965/966/967**, Relatora Ministra Rosa Weber, publ. 17 ago. 2023. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=769883934>. Acesso em: 30 ago. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus nº 123.698/PE**, Ministra Relatora Carmen Lúcia, Segunda Turma, julg. 17 nov. 2015. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11196446>. Acesso em: 28 ago. 2023.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 15. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2022.

CANOTILHO, José Joaquim; MENDES, Gilmar Ferreira. SARLET, Ingo Wolf. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2018.

CERQUEIRA, Antonio. **Crimes Hediondos**: Lei nº 8.072/90. Ensaios Jurídicos, a. 1, v. 1, Curso de Direito – Faculdade 7 de Setembro, 2020.

CONSTANTINO, Otávio Fantoni. **Compartilhando o poder de perdoar penas**: a implementação dos decretos presidenciais de indulto pelo TJSP. 2020, 170 f. Dissertação (Mestrado em Direito e Desenvolvimento) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2020.

FALCÃO, Márcio; VIVAS, Ferdana; RODRIGUES, Mateus. Moraes manda, e PF prende em flagrante deputado que defendeu AI-5 e fechamento do STF. **GI**, 16 fev. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/02/16/moraes-determina-prisao-imediata-de-deputado-que-fez-video-atacando-ministros-do-stf.ghtml> Acesso em: 30 ago. 2023.

FERREIRA, Ana Lúcia Tavares. **Indulto e sistema penal**: limites, finalidades e propostas. 2011, 182 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

MENDES, Gilmar Ferreira; Branco, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

MORAES, Alexandre de et al. **Constituição Federal comentada**. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

OLIVEIRA, Patrícia Fonseca Carlos Magno. **Indulto natalino de 2002**: uma perspectiva crítica da violação dos direitos humanos pelo STF. 2014. Disponível em: [https://www.patriciamagno.com.br/wp-content/uploads/2014/08/PM\\_Indulto-Natalino-de-2002-Uma-Perspectiva-Cr%C3%ADtica-da-Viola%C3%A7%C3%A3o-dos-Direitos-Humanos-pelo-STF.pdf](https://www.patriciamagno.com.br/wp-content/uploads/2014/08/PM_Indulto-Natalino-de-2002-Uma-Perspectiva-Cr%C3%ADtica-da-Viola%C3%A7%C3%A3o-dos-Direitos-Humanos-pelo-STF.pdf). Acesso em: 28 ago. 2023.

POGGETTO, João Paulo Ghiraldelli Dal. **Políticas públicas e sistema penitenciário**: análise dos decretos de indulto desde a Constituição Federal de 1988. 2021, 337 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas-SP, 2021.

SALES, Lamonier de Figueiredo. **Anistia administrativa concedida por leis federais a policiais militares envolvidos em movimentos grevistas**: uma discussão à luz da Constituição Federal de 1988. *Homens do Mato-Revista Científica de Pesquisa em Segurança Pública*, v. 18, n. 2, p. 135, 2018.

SILVA JÚNIOR, Azor Lopes. PGR e ADI 5874: os limites do indulto e os reflexos nas ações penais de combate à corrupção política brasileira. **BIBSP**, v. 1, n. 03, 2018.

The *Francis Yearbook of Legal Sciences and Human Rights* is the result of a genuine desire to contribute to the academic world, with its first edition serving as a testimony to the legacy of Prof. Dr. Cândido Furtado Maia Neto. This work, of an inter and transdisciplinary nature, gathers the collaboration of internationally renowned independent professionals from various fields of expertise and aims to provide a practical and pioneering approach through the promotion of respect and dialogue, reflecting the authentic essence of the academic environment and the inherent elegance of intellectual knowledge.

## André Luis de Lima Maia Scientific Coordinator

### Preface of Prof. Dr. Gilberto Giacoia

1. Alberto M. Binder (Argentina)
2. Alexandre Knopffholz (Brasil)
3. André Lamas Leite (Portugal)
4. André Luis de Lima Maia (Brasil)
5. Ángeles Doñate Sastre (Spain)
6. Catarina Santos Botelho (Portugal)
7. Cristiane de Souza Reis (Portugal)
8. Edmundo Oliveira (Brasil)
9. Estevam Peixoto Pelentir (Brasil)
10. Eugenio Raúl Zaffaroni (Argentina)
11. Felipe Frank (Brasil)
12. Fernanda Carrenho Valiati (Brasil)
13. Fernanda Gonsalves (Brasil)
14. Filipe Pinto (Portugal)
15. Gilberto Giacoia (Brasil)
16. Geremias Irassoque (Brasil)
17. Gemma Escapa García (Spain)
18. Gustavo Britta Scandelari (Brasil)
19. Guilherme de Oliveira Alonso (Brasil)
20. Inmaculada Cubillo Sainz (Spain)
21. Isabel Germán (Spain)
22. José Ignacio González Macchi (Paraguay)
23. José Luis de la Cuesta (Spain)
24. Juan Carlos de Pablo Otaola (Spain)
25. Julia Mezarobba Caetano Ferreira (Brasil)
26. Leonardo Valduga Reckziegel (Brasil)
27. Luis Eduardo Rey Vázquez (Argentina)
28. Manoel Caetano Ferreira Filho (Brasil)
29. Mariana Reis Barbosa (Portugal)
30. Matheus Prestes Cambuzzi (Brasil)
31. Maurício Daniel Monçons Zanotelli (Brasil)
32. Miguel Daladier Barros (Brasil)
33. Paulo Gomes de Lima Júnior (Brasil)
34. Rafael Isidorio Bombazaro (Brasil)
35. René Ariel Dotti (Brasil)
36. Ricardo Antônio Lucas Camargo (Brasil)
37. Rodrigo Chemim (Brasil)
38. Rogéria Fagundes Dotti (Brasil)
39. Ruy Muggiati (Brasil)
40. Susana Cuesta (Spain)
41. Valdir de Freitas Júnior (Brasil)
42. Valéria Prochmann (Brasil)



Francis  
YEARBOOK

