



SENADO FEDERAL

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 97, DE 2022

Susta o Decreto s/n do Presidente da República de 21/04/2022, publicado no DOU no mesmo dia (Edição 75-D, Seção 1, Extra D), que concedeu “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”.

AUTORIA: Senador Randolfe Rodrigues (REDE/AP)

DOCUMENTOS:

- [Texto do projeto de decreto legislativo](#)
- [Legislação citada](#)



[Página da matéria](#)



PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2022

Susta o Decreto s/n do Presidente da República de 21/04/2022, publicado no DOU no mesmo dia (Edição 75-D, Seção 1, Extra D), que concedeu “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”.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Fica susgado, nos termos do art. 49, inciso V, da Constituição Federal, o Decreto s/n do Presidente da República de 21/04/2022, publicado no DOU no mesmo dia (Edição 75-D, Seção 1, Extra D), que concedeu “graça constitucional a Daniel Lucio da Silveira, Deputado Federal.

Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO





1. Como amplamente sabido¹, em 20/04/2022, o STF condenou o deputado federal Daniel Silveira (PTB-RJ) a oito anos e nove meses de reclusão, em regime inicial fechado, por crimes de ameaça ao Estado Democrático de Direito e coação no curso do processo. Para a maioria do Plenário, as declarações que motivaram a denúncia da Procuradoria-Geral da República (PGR) não foram apenas opiniões relacionadas ao mandato e, portanto, não estão protegidas pela imunidade parlamentar nem pela liberdade de expressão.
2. O relator da Ação Penal (AP) 1044, ministro Alexandre de Moraes, afirmou que a PGR comprovou, por meio de vídeos e registros de sessões da Câmara dos Deputados e da audiência de instrução, a materialidade delitiva e a autoria criminosas das condutas relatadas pela acusação. “Em seu interrogatório, o réu confirma o teor das falas criminosas apontadas na denúncia, reafirmando as ameaças efetivamente proferidas”, salientou.
3. O ministro destacou que, na época em que as **ameaças** foram feitas, já havia um procedimento penal contra Daniel Silveira em tramitação no STF, o que configura o crime de tentar impedir, com emprego de violência ou grave ameaça, o livre exercício do Poder Judiciário. Como exemplo, o relator lembrou que Silveira afirmou que já havia imaginado, “por várias e várias vezes”, o ministro Edson Fachin “na rua, levando uma surra”, junto com outros ministros.
4. O ministro salientou que, além de ameaças físicas, o deputado citou, de modo expresso, a cassação de ministros do STF e disse que desejava “um novo AI-5” para essa finalidade. Para o relator, a gravidade das **intimidações** teve potencial danoso relevante, especialmente porque foram disseminadas em ambiente virtual e amplamente divulgadas pela mídia e entre os seguidores de Silveira.
5. Para o relator, o parlamentar buscou **favorecer seu próprio interesse** porque, na condição de investigado em inquérito instaurado pelo Tribunal, tentou evitar, a todo custo e de forma ilícita, a possibilidade de condenação e, conseqüentemente, evitar o risco de se tornar inelegível pela determinação da perda de seu mandato.
6. O ministro afirmou que a justificativa apontada pela defesa de que as declarações teriam ocorrido por suposta “raiva” ou “desabafo” não se confirmou na instrução penal, pois, no momento de sua prisão em flagrante, Silveira gravou e divulgou novo vídeo **reiterando as ameaças**, citando nominalmente integrantes da Corte, com menção expressa à sua disposição de “matar pelo seu país”.
7. Na avaliação do relator, o deputado, ao dizer diversas vezes que estava amparado pela imunidade parlamentar, tentou utilizar essa garantia constitucional “como escudo protetivo para práticas de condutas ilícitas”. Ele lembrou que, em pronunciamento na

¹ Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=485660&ori=1>>. Acesso em 22/04/2022.



Câmara, na manhã de hoje (20), o parlamentar voltou a ameaçar o STF.

8. O relator afastou a alegação da defesa de que a acusação estaria prejudicada em razão da revogação da Lei de Segurança Nacional (Lei 7.170/1983) pela Lei 14.197/2021, após a aceitação da denúncia, pois as condutas descritas na LSN continuam na nova norma, apenas com tratamento e sanções diversas. Dessa forma, a nova norma deve ser aplicada de forma retroativa apenas nos pontos em que beneficia o réu.
9. Em razão da gravidade das condutas, o relator propôs a condenação de Silveira a oito anos e nove meses de reclusão, em regime inicial fechado, pelos crimes de incitação à abolição violenta do Estado Democrático de Direito (artigo 23, inciso IV, combinado com o artigo 18 da Lei 7.170/1983) e coação no curso do processo (artigo 344 do Código Penal). Entre os efeitos da condenação, determinou a suspensão dos direitos políticos e a perda do mandato parlamentar.
10. A condenação abrange, ainda, 35 dias-multa no valor de cinco salários mínimos, corrigidos monetariamente na data do pagamento (R\$ 212 mil, em valores atuais).
11. O voto do relator foi seguido, integralmente, pelas ministras Rosa Weber e Cármen Lúcia e pelos ministros Edson Fachin, Luís Roberto Barroso, Dias Toffoli, Ricardo Lewandowski, Gilmar Mendes e Luiz Fux.
12. O ministro Nunes Marques, revisor da ação penal, divergiu do relator e votou pela improcedência da ação penal, por entender que Silveira apenas fez duras críticas aos Poderes constitucionais, que, a seu ver, não constituem crime, nos termos do artigo 359-T do Código Penal.
13. O ministro André Mendonça divergiu apenas parcialmente do relator e votou pela condenação de Silveira apenas em relação ao crime de coação no curso do processo, propondo a pena de dois anos e quatro meses de reclusão, em regime inicial aberto, e 130 dias-multa. No entanto, ele absolveu o parlamentar das acusações de incitar a animosidade entre as Forças Armadas e o STF e pela suposta tentativa de impedir o livre exercício dos Poderes da União. Para ele, apesar do alto grau de reprovabilidade, a conduta não se enquadra no tipo penal atual.
14. Ou seja, o Supremo Tribunal Federal, por amplíssima maioria, entendeu pela adequação das condutas do deputado a dois gravíssimos tipos penais: crimes de incitação à abolição violenta do Estado Democrático de Direito (artigo 23, inciso IV, combinado com o artigo 18 da Lei 7.170/1983) e coação no curso do processo (artigo 344 do Código Penal).
15. A decisão, obviamente, foi bastante aplaudida por todos os setores democráticos e republicanos da nossa sociedade. À revelia disso, contudo, rincões de segmentos sociais justamente representados pelo deputado condenado, cujo comportamento não é/foi/vem





sendo exatamente alinhado à manutenção do Estado Democrático de Direito, ficaram inconformados com a decisão. Evidentemente, críticas dentro de uma razoabilidade sempre são aceitas e bem-vindas, inclusive como mecanismo de amadurecimento e evolução das instituições. Entretanto, animosidades excessivas, inclusive do ponto de vista de comportamentos institucionais, não são aceitas em uma República. E, infelizmente, o Presidente da República, por meio do ato ora impugnado, deu a maior representação possível de uma animosidade institucional excessiva.

16. Com efeito, imediatamente após a tomada de decisão pelo Plenário da Corte – sem que sequer haja publicação do *decisum* ou, ainda menos, seu trânsito em julgado –, o Presidente da República houve por bem *derrubar o tabuleiro* do jogo democrático e republicano. Não satisfeito com o resultado do julgamento, que sequer é definitivo, resolveu portar-se como uma instância revisora de decisões judiciais, à revelia da dinâmica constitucional insculpida pelo mais basilar fundamento do constitucionalismo moderno: a separação de Poderes.
17. E os *fundamentos* alegados para a tomada de referida decisão não poderiam ser mais inadequados. Veja-se, nessa linha, os *consideranda* elencados pelo Presidente na edição do ato administrativo:

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;
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;

18. Lendo as pretensas justificativas, parece, com o perdão da expressão, que o Presidente da República realmente não compartilha do mesmo senso de realidade de 99% dos brasileiros. Ao invés de se preocupar em combater os deletérios efeitos da inflação, das emergências sanitárias e do desemprego, preocupa-se em fazer uma falsa defesa de o que é, tão somente para si, liberdade de expressão, a pretexto de ir ao encontro de uma suposta comoção social com um julgamento praticamente unânime do mais alto Tribunal do país.
19. Com efeito, o Presidente parece se esquecer da mais básica lição do autoritarismo nazifacista: quando homens republicanos e democráticos são iludidos pelo *canto da sereia* de que vale a pena aceitar que a liberdade de expressão abarque discursos de





ódio ou de manifesta incitações antidemocráticas e anti-republicanas, o resultado prático e (i)mediato disso é que a liberdade seja, em si, cerceada. Ou seja, a possibilidade de falar o impronunciável literalmente leva ao contexto em que sequer o mais simples pronunciável poderá ser falado.

20. E é justamente por essa constatação do nosso pernicioso passado que esse tipo de discurso não é mais admitido em quase a totalidade dos países ocidentais democráticos. Até mesmo naqueles mais afetos à cultura do respeito às máximas liberdades, o *hate speech* é discutido a nível profundo, certamente não estando dentro do leque de possibilidades de um Presidente da República incentivá-lo.
21. Dessa forma, é dentro desse cenário de, isso sim, absoluta *comoção* social e jurídica com a estapafúrdia decisão do Presidente da República de se portar como incentivador de caos institucional e de desrespeito à competência constitucional penal do Supremo Tribunal Federal do Brasil, que se insere o presente Projeto de Decreto Legislativo, cujo objetivo é tão somente o de restabelecer o curso natural do funcionamento das instituições, sem chancelas às tentativas de *virada de mesa do jogo constitucional* por quem quer que seja.
22. O mesmo Presidente que sempre clamou pela animosidade institucional contra o Judiciário e contra alguns setores do Parlamento é aquele que, se não for parado, não aceitará eventual resultado de pleitos eleitorais em outubro. Infelizmente, não se pode perder a janela de oportunidade de tentar arrefecer essa espécie de comportamento abusivo e inconstitucional do mandatário máximo da República, sob pena de ser tarde demais.
23. **Preliminarmente**, cumpre ressaltar que o Decreto Presidencial deve ser declarado nulo, pois concedeu graça constitucional a indivíduo que ainda não foi condenado por sentença judicial transitada em julgado.
24. Com efeito, o julgamento da Ação Penal (AP) 1044 foi realizado no dia 20/04/2022. O voto do Eminentíssimo relator Ministro Alexandre de Moraes foi seguido por outros 8 (oito) Ministros, que decidiram pela condenação o Deputado Federal Daniel Silveira a 8 (oito) anos e 9 (nove) meses de reclusão, em regime inicial fechado, por crimes de ameaça ao Estado Democrático de Direito e coação no curso do processo. A condenação abrange, ainda, 35 dias-multa no valor de cinco salários mínimos, corrigidos monetariamente na data do pagamento (R\$ 212 mil, em valores atuais).
25. Não obstante a conclusão do julgamento ter se dado na última quarta-feira, o Presidente da República — afoito para realizar um aceno aos seus eleitores em véspera de período eleitoral e receber os aplausos por mais um ato que tensiona a um nível inaceitável as relações institucionais entre os Poderes —, no dia imediatamente posterior, no feriado de Tiradentes, publicou Decreto Presidencial concedendo graça ao referido Deputado, seu aliado político e particular.



26. O referido Decreto é expresso em mencionar que a graça constitucional foi concedida ao Sr. 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”.

27. Ocorre, Excelência, como é evidente, que **ainda não houve o trânsito em julgado da aludida decisão condenatória** — *sequer houve a publicação oficial do resultado do julgamento ocorrido em 20/04/2022*.

28. Ora, como conceder graça constitucional, extinguindo os efeitos da punibilidade penal, quando **ainda não há pena a ser cumprida**, considerando ainda não ter ocorrido o trânsito em julgado?

29. A possibilidade de as partes — tanto o Ministério Público quanto o réu — interpirem recurso contra a decisão proferida na última quarta-feira, com possível modificação dos seus termos, denota que ainda não se esgotou o rito processual no âmbito da Ação Penal em epígrafe.

30. **Não havendo, ainda, decisão condenatória transitada em julgado, não há que se falar em efeitos da punibilidade penal a serem objeto de graça constitucional.** Portanto, é patente o vício de ordem formal no Decreto Presidencial, por não haver objeto para a concessão de graça constitucional, devendo o ato impugnado com o presente PDL ser declarado **nulo**, sob pena de se tratar a graça concedida em legítimo salvo-conduto, já que sequer há condenação definitiva.

31. Adentrando no mérito da questão, impende ressaltar, **em primeiro lugar**, a patente violação aos preceitos fundamentais da impessoalidade e da moralidade, os quais devem reger a atuação da administração pública, com esboço no comando gravado no *caput* do art. 37 da Constituição Federal de 1988.

32. Para que não restem dúvidas, é necessário descrever, ainda que de forma sucinta, a relação entre o beneficiário da graça constitucional ora atacada e o Presidente da República. Conforme informações sintetizadas pelo portal Uol², o Sr. Daniel Lucio da Silveira foi eleito para o cargo de Deputado Federal nas eleições de 2018, integrando o mesmo partido (PSL — Partido Social Liberal) de Jair Messias Bolsonaro, então candidato ao Palácio do Planalto.

33. A ligação com aquele que viria a ocupar o cargo de Chefe do Poder Executivo Federal não se limitava à filiação ao mesmo partido político: Daniel Silveira integrou, durante a disputa eleitoral, o grupo dos chamados “bolsonaristas” radicais. Com a defesa de pautas similares às do candidato Jair Messias Bolsonaro, tal como a flexibilização do porte de armas, e a mimetização de comportamentos agressivos e violentos, Silveira se elegeu Deputado, após ganhar notoriedade pública ao quebrar uma placa com o nome da vereadora Marielle Franco,

² Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/bbc/2022/04/20/stf-condena-daniel-silveira-a-8-anos-de-prisao-entenda-o-que-acontece-agora.htm>>. Acesso em 22.04.2022.





assassinada em março daquele ano.

34. Mesmo após eleito, Daniel Silveira se manteve entre o grupo de parlamentares que ferrenhamente defendem o atual Presidente da República — fato que o fez ganhar o apreço pessoal do mandatário máximo do Poder Executivo no âmbito da União. O alinhamento de discursos entre ambos também alcançava os constantes ataques ao Supremo Tribunal Federal e às demais instituições da República.

35. Agindo no compasso dos movimentos políticos do Presidente da República Jair Messias Bolsonaro, o Deputado Federal Daniel Silveira, porém, elevou o tom contra os Ministros da Corte Constitucional a um nível absolutamente abjeto, criminoso e que coloca em perigo não só as referidas autoridades, como também o Estado Democrático de Direito.

36. É evidente que essa atuação do parlamentar se deu não só pela confiança na proteção conferida pela imunidade parlamentar, mas também — e principalmente — pelo sentimento de respaldo na relação pessoal com o Chefe do Executivo. Essa relação, inclusive, levou o Presidente da República a sair publicamente em defesa do Deputado Federal em diversas oportunidades, durante o curso da ação penal que levou à condenação do parlamentar perante este STF.

37. Como exemplo, é possível citar a fala do Presidente Bolsonaro em defesa de Silveira, durante evento ocorrido em 31/03/2022:

“Não podemos aceitar o que vem acontecendo passivamente. Ele (Daniel Silveira) pode ser preso? Deixa para lá. Pode ter os bens retidos? Deixa para lá. Vai chegar em você”, discursou Bolsonaro. O presidente disse que o caminho mais fácil seria dizer para o deputado cuidar da vida dele. “Alguns me pedem calma, que espere o momento oportuno. Calma é o c*****. É muito fácil dizer para o Daniel Silveira: ‘cuida da tua vida’. Não vou falar isso”, defendeu.³

38. Justamente pelas defesas públicas do Presidente da República e do alinhamento às suas bandeiras de ataque e violência às instituições, Daniel Silveira se tornou uma espécie de ídolo para os apoiadores do Chefe do Executivo Federal.

39. De acordo com matéria publicada pela revista Veja⁴, o Deputado, durante o julgamento ocorrido no último dia 20, no âmbito da ação penal em que responde neste Supremo, contou com o apoio de boa parte da base governista, principalmente aquela composta pelos simpatizantes mais radicais do Presidente Jair Bolsonaro.

Neste dia do julgamento, vários desses bolsonaristas foram às redes sociais para demonstrar solidariedade a Silveira. Foi o caso do deputado federal Eduardo Bolsonaro (PL-SP), filho do presidente da República, que

³ Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2022/03/31/bolsonaro-defende-daniel-silveira-e-diz-que-no-pode-aceitar-decises-passivamente.ghml>>. Acesso em 22.04.2022.

⁴ Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/coluna/maquiavel/quem-sao-os-maiores-defensores-de-daniel-silveira-nas-redes-sociais/>>. Acesso em 22.04.2022.



criticou Moraes por ter multado o advogado de Silveira em razão de um suposto abuso do direito de recorrer no caso.

Outra que se manifestou foi a deputada federal Bia Kicis (PL-DF). “Hoje pode ser um dos dias mais tristes da nossa tão combatida democracia”, escreveu a parlamentar em sua rede social, onde também colocou a hashtag #ForçaDaniel.

Nos últimos dias, tem sido crescente as críticas desse grupo ao julgamento no STF. A deputada federal Carla Zambelli (PL-SP), outra bolsonarista raiz, chamou as decisões de Moraes relacionadas à ação penal de “inconstitucionais”. Filipe Barros (PL-PR) foi mais um parlamentar aliado do governo que, nas últimas semanas, falou nas redes sociais e no plenário em defesa de Silveira.

40. Daniel Silveira, inclusive, chegou a ter sua trajetória comparada a de Jesus Cristo, por Eduardo Bolsonaro, filho do Presidente da República⁵.

Ainda sem conseguir assimilar o baque da condenação de Daniel Silveira pelo STF nesta quarta, a base bolsonarista foi às redes tecer loas ao deputado. Eduardo Bolsonaro chegou a comparar a trajetória do parlamentar eleito em 2018 com a de Jesus Cristo.

“Nossa maior referência foi o mais perseguido e mesmo assassinado com requintes de tortura. Se essa injustiça aconteceu com Jesus, não seremos nós a vir para a Terra para receber apenas aplausos”, disse.

41. Após o resultado do julgamento e a respectiva condenação do parlamentar, aliados políticos do Presidente da República demonstraram revolta com o posicionamento da Corte e cobraram uma atitude de desrespeito à decisão judicial por parte do Presidente da Câmara dos Deputados⁶.

42. O contexto narrado acima não pode ser desconsiderado na análise da constitucionalidade do Decreto Presidencial que concedeu graça ao Sr. Daniel Lucio da Silveira, com o objetivo de extinguir a respectiva punibilidade.

43. Não se está aqui a negar a competência do Presidente da República para, nos termos do art. 84, XII, da Carta Magna, conceder graça a indivíduo específico, condenado por sentença judicial, com base na discricionariedade inerente ao direcionamento da política criminal. O que não se pode admitir é que o uso dessa competência seja completamente desvirtuada, de forma que o Presidente da República faça uso dela de forma absolutamente corrompida, visando à obtenção de ganho pessoal com o beneficiamento indevido de aliado político e pessoal.

44. A graça em questão não foi concedida a pessoa qualquer do povo, escolhida segundo parâmetros mínimos de impessoalidade, mas sim a parlamentar que compõe, desde a corrida eleitoral que levou à vitória do Sr. Jair Messias Bolsonaro, a base radical do bolsonarismo. Trata-se de indivíduo que possui relação pessoal com o Presidente da República e seus familiares, defendido publicamente “com unhas e dentes” pelo próprio Chefe do Executivo e por aqueles que integram a sua base de apoio.

⁵ Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/coluna/radar/sem-limites-bolsonarismo-compara-daniel-silveira-a-jesus/>>. Acesso em 22.04.2022.

⁶ Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/politica/sobrou-para-todo-mundo-a-revolta-dos-evangelicos-contradecisao-do-stf/>>. Acesso em 22.04.2022.



45. O **desvio de finalidade**, portanto, é patente: o ato que concedeu a graça no dia seguinte ao resultado do julgamento não foi praticado visando ao interesse público, em respeito aos princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade, mas sim visando ao interesse pessoal do Sr. Jair Messias Bolsonaro, o qual se encontra nas vésperas de disputar uma reeleição ao Palácio do Planalto.

46. Conceder a graça ao Deputado Federal Daniel Silveira, mesmo sabendo se tratar de um ato inconstitucional e que tensiona a um nível inaceitável as relações institucionais, é medida que objetiva fazer um aceno à base radical de apoio ao Presidente da República. Mais do que livrar o beneficiário da punibilidade penal, o inconsequente e irresponsável intento é o de desmoralizar o Supremo Tribunal Federal e os seus Ministros.

47. Discricionariedade não pode ser confundida com arbitrariedade. Mesmo as razões de oportunidade e conveniência devem se enquadrar dentro da moldura constitucional e dos ditames do direito público. Afinal, o que deve mover o agente do Estado, independente da situação, é o interesse público, do qual não pode ele dispor em hipótese alguma.

48. Cumpre enfatizar: a competência constitucional para que o Presidente da República conceda indulto, graça ou comute pena, nos termos do preceito constitucional, deve ser utilizada visando, sempre, ao interesse público, e, invariavelmente, em observância aos parâmetros estabelecidos pela Constituição Federal de 1988.

49. Com as devidas vênias, **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.**

50. Vale transcrever, sobre o tema, trecho do voto vencedor proferido pelo Eminentíssimo Ministro Alexandre de Moraes, no âmbito da ADI 5874/DF⁷, ao tratar sobre a concessão de indulto presidencial — figura jurídica que se encontra no mesmo âmbito de competência e cujos efeitos penais são semelhantes aos da graça constitucional:

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

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

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

⁷ Disponível em <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754291421>>. Acesso em 22.04.2022.



51. Com efeito, nenhum Chefe do Poder Executivo, em qualquer de suas esferas, é dono da condução dos destinos do país; na verdade, ostenta papel de simples mandatário da vontade popular, a qual deve ser seguida em consonância com os princípios constitucionais explícitos e implícitos, entre eles a probidade e a moralidade no trato do interesse público “lato sensu”.

52. O princípio da moralidade pauta qualquer ato administrativo, inclusive a concessão de graça, indulto ou comutação de pena — o que, em tese, se circunscreve na autonomia do Presidente da República; mas desde que não haja violação às normas constitucionais, o que não é o caso —, de maneira a impedir que sejam conspurcados os predicados da honestidade, da probidade e da boa-fé no trato da “*res publica*”.

53. Com efeito, apesar de ser atribuição privativa do Presidente da República, o ato que concede a graça deve passar pelo crivo dos princípios constitucionais, mais notadamente os da moralidade e da impessoalidade (interpretação sistemática da legislação e da Constituição Federal).

54. Também há manifesta e clara violação à moralidade administrativa. A Constituição Federal de 1988, ao eleger a moralidade como um dos princípios basilares da Administração Pública, privilegiando a condução ética da *res publica*.

55. A preocupação com a moralidade ganhou tanta ênfase que foi aprovada a Lei 8.429/1992, que aborda as devidas sanções aplicáveis aos agentes públicos por improbidade administrativa. Essa lei proporcionou uma base sólida às exigências impostas pelo princípio da moralidade.

56. No mesmo sentido, após o processo de impeachment presidencial vivido no final 1992, a Emenda Constitucional de Revisão 4/1994 ampliou ainda mais seu âmbito de proteção, ao acrescentar a sua necessária observância para o exercício de mandato eletivo. Veja-se:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: [...]

§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

57. Ao se comparar a redação revisada com aquela originalmente prevista pelo legislador constituinte, vê-se claramente que o constituinte revisional se preocupou com a probidade administrativa e com a moralidade para o exercício do mandato, inclusive com análise da vida pregressa do candidato.





58. Com efeito, o princípio da moralidade pauta qualquer ato administrativo, inclusive — e não teria justo motivo para ser diferente — atos de concessão de graça, indulto ou comutação de pena, de maneira a impedir que sejam conspurcados os predicados da honestidade, da probidade e da boa-fé no trato da “*res publica*”. Não por outra razão, o *caput* do art. 37, da Constituição, indica a *moralis* como diretriz administrativa. Reitera-se:

Art. 37. **A administração pública direta** e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios **obedecerá aos princípios** de legalidade, **impessoalidade**, **moralidade**, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

59. Assim, o conceito de moralidade administrativa é um conceito abstrato, que necessita de delimitação quando em análise de um caso concreto. A doutrina majoritária, a priori, entende ser a moralidade administrativa a lealdade, honestidade e boa-fé com a coisa pública. Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello e a forma que a administração procede em relação a seus administrados, com sinceridade, sem comportamentos “eivados de malícia” que possam confundir ou dificultar o exercício dos direitos do cidadão.

60. Já Hely Lopes Meirelles declara que “o agente administrativo, como ser humano dotado de capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o Bem do Mal, o Honesto do Desonesto. E ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético da sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo do injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto”.

61. Com base nessas breves premissas já é possível notar que a conduta do Presidente da República aqui descrita enquadra-se perfeitamente como violadoras da moral administrativa. Afinal, qual é o parâmetro de honestidade de um ato que concede graça, no dia seguinte à decisão condenatória (que sequer foi publicada), a um aliado político e particular? Parece se tratar, com a devida vênia, de um nefasto e vil oportunismo do Sr. Presidente da República, que objetiva unicamente ganhar os aplausos da claqué bolsonarista e “enquadrar” o Supremo Tribunal Federal.

62. Portanto, é esse o panorama de notória conduta atentatória à Constituição por parte do Chefe do Poder Executivo Federal. É evidente que não se pode utilizar de atribuições e competências constitucionais para fins deturpados e subjetivos, como se a autoridade fosse *dona* dos poderes garantidos pela Constituição.

63. O perigo é evidente: se a escalada nos abusos e a sanha golpista do Presidente da República não for freada imediatamente, as eleições presidenciais a serem realizadas no presente ano serão marcadas por graves perturbações. O Brasil não merece esse passo atrás.

64. Por sua vez, e **em segundo lugar**, além de se tratar de odiosa manifestação de nítido desvio de finalidade inconstitucional — o que afronta de modo direto os princípios da impessoalidade e moralidade (art. 37, *caput*), além da legalidade atinente ao que se espera dentro de um Estado republicano e democrático de direito (art. 1º) —, é evidente que há também



uma clara afronta ao princípio da separação de Poderes.

65. Diz-se isso à luz 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. Aliás, o próprio instituto da graça não é, em situações ordinárias, compatível com a dinâmica constitucional, razão por que tende a ser reservado tão somente àquelas circunstâncias realmente humanitárias – que não é o presente caso, diga-se.

66. Com efeito, o fato de se tratar de um benefício dado a único indivíduo atrai inúmeros questionamentos acerca de sua compatibilidade com o primado republicano, segundo o qual os agentes públicos, sobretudo o Presidente da República, devem se pautar pela impessoalidade e pela consecução do interesse público, sem confundi-lo com um pernicioso patrimonialismo – que parece estar presente no cenário ora narrado.

67. Justamente por essa presunção de que a graça não é exatamente, por sua essência individualizadora e discriminatória, compatível com a dinâmica constitucional – diferentemente do indulto, por exemplo, que tende a ser direcionado a um grupo de pessoas que se enquadram em determinada situação abstrata; e, evidentemente, é possível controlar se essa situação é realmente abstrata o suficiente para ser compatível com a Constituição Federal, sem direcionamentos indevidos apenas aos *amigos do Rei* –, ela nunca foi, salvo melhor juízo, usada desde o advento da Constituição de 1988.

68. Até nisso, o Presidente da República *inova* em seu *retorno ao passado* sombrio brasileiro, em que apenas os amigos pessoais do mandatário tinham benefícios. E o fato de o instituto estar insculpido textualmente em um ultrapassado Código de Processo Penal (art. 734), não concebido sob um regime exatamente democrático, denota o traço autoritário do instituto, salvo quando usado exclusivamente para situações humanitárias. Mesmo o CPP, aliás, prevê, como situação ordinária, que o Presidente da República seja provocado, a partir de terceiros, com o pedido de graça, sendo sua concessão espontânea, segundo a própria construção semântica da lei, uma hipótese residual e extraordinária.

69. Nesse sentido, por mais que se trate de um instituto ainda com previsão constitucional, é evidente que deve ser lido à luz da atual dinâmica social que permeia a construção do pensamento jurídico. Com efeito, Arthur Barrêto de Almeida Costa afirma que “a graça é um instituto que contraria frontalmente o legalismo, por permitir a intrusão de um poder discricionário no direito penal”⁸.

70. Estudando as razões para a subsistência do instituto no século XIX no Brasil – o que dirá do ano de 2022 –, o autor identificou “três argumentos que justificavam a existência da misericórdia imperial: conciliar lei abstrata com justiça do caso concreta; reconhecer a expiação da culpa do réu; e corrigir falhas no ordenamento. Um quarto e marginal argumento

⁸ Disponível em: <<https://ihgb.org.br/revista-eletronica/artigos-481/item/108668-poder-e-punicao-atraves-da-clemencia-o-direito-de-graca-entre-direito-penal-e-constitucional-na-cultura-juridica-brasileira-1824-1924.html>>. Acesso em 22/04/2022.





ainda pode ser observado: a possibilidade de recompensar serviços prestados ao Estado”.

71. Ainda de acordo com o autor, “as críticas ao instituto eram mínimas. Com a república, algumas funções da clemência executiva passam a ser feitas pelo livramento condicional e pela revisão criminal. As críticas aumentam, mas ainda são minoritárias. É possível identificar, ao longo do século XIX, um afastamento da graça do direito constitucional e uma aproximação do direito penal. Também é possível dizer que a graça se adapta bem à cultura jurídica brasileira oitocentista, por causa da sua ligação com o poder moderador, o contexto internacional favorável e a sua utilidade em corrigir falhas legislativas”.

72. Vê-se, com clareza solar, que a graça é, literalmente, um instituto histórico e, hoje, anacrônico, quase sempre incompatível com o que se entende por impessoalidade derivada do primado republicano e base do nosso Estado Democrático de Direito. As únicas exceções atinentes à *misericórdia* presidencial são realmente as demandas humanitárias – como as que justificaram o indulto do Presidente a doentes terminais, o chamado indulto humanitário. E, ainda assim, não seria fácil justificar o porquê de um doente merecer a *misericórdia* e outro não, dado o caráter intrinsecamente individual da graça.

73. **De toda forma, é evidente que o deputado Daniel Silveira não se enquadra em qualquer dos critérios que poderiam justificar a concessão da graça, sobretudo a humanitária, na medida em que o parlamentar se exhibe em suas redes sociais com uma aparente força pujante – inclusive depredando patrimônio público.**

74. Noutro giro, não há como se falar de falhas no ordenamento ou de expiação de culpa do condenado. Com efeito, a condenação se deu quase de forma unânime pelo mais alto Tribunal do País, sendo que o deputado estava proferindo ofensas pessoais a ministros e à instituição do STF mesmo momentos antes do julgamento. Ou seja, não parece ter havido qualquer real arrependimento a significar uma *purificação da alma* do deputado, mas o contrário: houve uma escalada abrupta e inesperada de sua violência.

75. Nesse sentido, aliás, é de se dizer que **o Presidente da República, com a edição do Decreto, transmite uma mensagem absolutamente temerária à população brasileira: trata-se de um verdadeiro e puro incentivo ao crime. Uma carta branca. Um salvo-conduto apriorístico. Uma garantia de impunidade. A certeza de que, do ponto de vista sistêmico, decisões judiciais que afetarem os seus círculos próximos não subsistirão.**

76. Dentro do contexto em que o Presidente já manifestou seu intento antidemocrático inúmeras vezes, proferindo os mais vis ataques a essa Corte Suprema e a inúmeros parlamentares e partidos políticos, o incentivo parece ganhar ainda mais relevo. Desde que não se trate dos crimes previstos no inciso XLIII do art. 5º da Constituição, o Presidente parece dar a garantia da impunidade. Praticamente chama seus mais fervorosos apoiadores às ruas, para que clamem, novamente, pelo pretenso *fechamento do Congresso e do STF*, talvez mesmo sem o *jipe e o cabo*, mas com uma massa inflamada e garantida pela misericórdia do mandatário máximo.





77. As tais quatro linhas da Constituição já parecem ter sido, há muito, cruzadas pelo Presidente da República, que, hoje, tão somente *pegou a bola para si e acabou com o jogo institucional*, reduzindo a competência constitucional do STF, infelizmente, a pó.

78. Nesse sentido, é bastante claro que o ato administrativo ora questionado é absolutamente incompatível com o preceito fundamental da separação de Poderes, na medida em que submete o Poder Judiciário, autônomo, essencial e soberano em seus julgamentos, ao crivo pessoal do Presidente da República.

79. Por fim, e *em terceiro lugar*, deve-se rememorar que o deputado foi condenado a oito anos e nove meses de reclusão, em regime inicial fechado, pelos crimes de incitação à abolição violenta do Estado Democrático de Direito (artigo 23, inciso IV, combinado com o artigo 18 da Lei 7.170/1983) e coação no curso do processo (artigo 344 do Código Penal). Ou seja, trata-se de um crime contra a administração pública e de um crime contra a segurança nacional, hoje chamado de crime contra o Estado Democrático de Direito.

80. Nessa esteira, a Constituição prevê, em uma primeira leitura desatenta e textual, não sensível à real intenção do constituinte, uma aparente diferenciação entre crimes insuscetíveis de graça ou anistia (inciso XLIII do art. 5º) e crimes imprescritíveis (XLIV), reservando os crimes contra a ordem constitucional e o Estado Democrático ao segundo rótulo. Contudo, é evidente que a Constituição, nesse sentido, escreveu menos do que pretendia dizer.

81. Com efeito, não faz sentido que se proteja a sociedade dos crimes contra a ordem constitucional e o Estado Democrático apenas sob o manto da imprescritibilidade – aspecto puramente afeto à possibilidade de se buscar a pretensão punitiva –, mas não sob o manto da insuscetibilidade de graça ou anistia. Afinal, se se aceitar que crimes contra a ordem constitucional e o Estado Democrático sejam posteriormente *perdoados* pela *misericórdia* presidencial, na realidade ordem democrática não há.

82. Trata-se de um paradigma em tudo semelhante à admissão de um âmbito de proteção exacerbadamente longo para a liberdade de expressão: se tudo é permitido sob seu manto protetivo, logo nada será permitido. É o paradoxo que permeia o constitucionalismo desde meados do século passado. Se se aceitar qualquer espécie de possibilidade de impunidade nos mais graves crimes – aqueles que realmente põem *de joelhos* o ordenamento posto, buscando a sua subversão –, na prática nenhuma proteção existe.

83. Nesses termos, e diante da importância do tema ora discutido, contamos com o apoio dos nobres Pares para a aprovação do Projeto de Decreto Legislativo.

Sala das Sessões, em 22 de abril de 2022.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues

SENADOR RANDOLFE RODRIGUES
REDE/AP



SF/22145.23155-80

LEGISLAÇÃO CITADA

- Constituição de 1988 - CON-1988-10-05 - 1988/88
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:constituicao:1988;1988>
 - art5_cpt_inc43
 - art37_cpt
 - art49_cpt_inc5
- Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de Dezembro de 1940 - Código Penal - 2848/40
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto.lei:1940;2848>
 - art344
- Lei nº 7.170, de 14 de Dezembro de 1983 - Lei de Segurança Nacional - 7170/83
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1983;7170>
 - art18
- Lei nº 8.429, de 2 de Junho de 1992 - Lei da Improbidade Administrativa; Lei do Enriquecimento Ilícito (1992); Lei do Colarinho Branco (1992) - 8429/92
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1992;8429>
- Lei nº 14.197 de 01/09/2021 - LEI-14197-2021-09-01 - 14197/21
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2021;14197>