

### II. DECRETO 9.246/2017 E SUA REPERCUSSÃO NO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES

Laís Angélica Lima Sobral<sup>1</sup>

*Recebido em: 12/07/2019*

*Aprovado em: 23/09/2019*

**RESUMO:** O presente artigo tem como objetivo o correto entendimento acerca do Princípio da separação dos poderes, assim como a percepção de sua abrangência e dos seus limites. Com esse intuito, o trabalho discorrerá amplamente sobre a separação dos poderes sob a ótica filosófica, citando inúmeros autores que versaram sobre esse tema desde a sua origem, como Aristóteles. Após tais elucidaciones, haverá a comparação entre o modelo de separação dos poderes brasileiro e o modelo adotado nos demais países, versando minuciosamente sobre os aspectos desse Princípio no ordenamento jurídico brasileiro, explicitando suas garantias e sua função essencial no equilíbrio normativo. Em seguida, serão demonstradas possíveis ameaças existentes à separação dos poderes, dentre elas, o indulto. Sendo assim, após uma reflexão extensa sobre indulto, seu conceito e seus efeitos no ordenamento jurídico, será feita uma análise sobre as repercussões de tal medida no Princípio da separação dos poderes, dissertando particularmente sobre o Decreto 9.246/2017, sancionado pelo então presidente Michel Temer, no qual trata sobre o indulto natalino. Posteriormente ao estudo detalhado desse Decreto, transcorrendo todo o percurso feito por ele, desde a sua propositura até os votos dos ministros acerca do tema, será possível a correta visualização das consequências do Decreto na separação dos poderes. O artigo demonstrará os motivos pelo qual esse indulto caracteriza-se como uma violação ao Princípio, que é a base estrutural do Estado Democrático de Direito, infringindo a Constituição Federal, encontrando-se totalmente impertinente.

**PALAVRAS-CHAVE:** Separação dos poderes. Constituição Federal. Estado Democrático de Direito. Indulto. Decreto 9.246/2017.

**ABSTRACT:** This article aims at the correct understanding of the principle of separation of powers, as well as the perception of its scope and limits. Thus, the paper will deal extensively with the separation of powers from the philosophical point of view, citing numerous authors who have dealt with this subject since its origin, such as Aristotle. After such elucidations, there will be a comparison between the model of Brazilian separation of powers and the model adopted in other countries, with a detailed discussion of the aspects of this Principle in the Brazilian legal system, explaining its guarantees and its essential function in the normative balance. Then, there will be demonstrated possible threats to the separation of powers, among them, pardon. Therefore, after an extensive reflection on pardon, its concept and its effects on the legal system, an analysis will be made of the

<sup>1</sup> Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Piauí. E-mail: laisangelica184@hotmail.com. Curriculum: <http://lattes.cnpq.br/8204476309782983>

repercussions of such a measure on the principle of separation of powers, particularly addressing Decree 9246/2017, sanctioned by the ex-President Michel Temer, which deals with the Christmas pardon. Subsequent to the detailed study of this Decree, covering the whole course of it, from its introduction to the votes of the ministers on the subject, it will be possible to correctly visualize the consequences of the Decree in the separation of powers. The article will demonstrate the reasons why this pardon is characterized as a violation of the Principle, which is the structural basis of the Democratic State of Law, in violation of the Federal Constitution, finding himself totally pertinent.

**KEYWORDS:** Separation of powers. Federal Constitution. Democratic State of Law. Pardon. Decree 9246/2017

### 1 INTRODUÇÃO

Para ter uma melhor compreensão acerca do tema tratado no presente artigo, faz-se necessário o entendimento correto de separação dos poderes e da sua importância para a defesa da Constituição Federal. A separação dos poderes não é uma ideia recente. Diversos autores ao longo da história versaram sobre a separação do governo em três, chamada de corrente tripartite, a exemplo de Aristóteles. O autor, em sua obra “A Política”<sup>2</sup>, tratou sobre a existência de órgãos a quem cabiam as decisões estatais, que eram o Poder Deliberativo, Poder Executivo e Poder judiciário.

Contudo, é válido ressaltar que não foi apenas Aristóteles que contemplou a ideia de separação de poderes. Locke, por sua vez, defendia a existência do Poder Legislativo, do Poder Executivo e do Poder Federativo. Em sua obra “Segundo Tratado Sobre o Governo Civil”<sup>3</sup>, o autor dispôs sobre como essa separação deve ser efetuada. Segundo ele, o Executivo teria finalidade de aplicar as leis, o Federativo deveria cuidar das questões internacionais do governo, e o Legislativo seria superior aos demais.

Todavia, foi o modelo criado por Montesquieu que tomou força e que é mais aceito atualmente. O autor criou a tripartição, a qual é composta pelo Poder Executivo, pelo Poder Legislativo e pelo Poder Judiciário. Para ele, o Poder Legislativo seria responsável pela

<sup>2</sup> ARISTÓTELES. **Política**. São Paulo, SP: Martin Claret, 2007.

<sup>3</sup> LOCKE, John. **Dois Tratados do Governo Civil**, tradução de Miguel Morgado, Edições 70/Almedina Editora, 2006.

criação das leis; o Executivo teria como tarefa a prevenção de invasões e o estabelecimento da segurança, e o Judiciário teria competência para punir e julgar os crimes e litígios.

Percebe-se, portanto, que a separação dos poderes é um assunto imprescindível para a consolidação de um Estado, seja na época antiga, seja na atualidade.

## 2 SEPARAÇÃO DOS PODERES NO DIREITO COMPARADO

O modelo de organização de Separação dos Poderes de Montesquieu serviu de inspiração para muitos países, a exemplo dos Estados Unidos e da Alemanha. Contudo, diferentemente da proposta do autor, nas instituições americanas o Poder Judiciário não é neutro, exercendo um poder de veto absoluto.

A Alemanha, por sua vez, distancia-se do pensamento de Montesquieu quando confere ao Tribunal Constitucional Federal o poder de controle de constitucionalidade, apesar de ter adotado o sistema parlamentarista de governo. Um importante autor alemão que se preocupou com os poderes atribuídos ao Tribunal Constitucional Federal alemão foi Jürgen Habermas, em sua obra *Direito e Democracia: entre facticidade e validade I*<sup>4</sup>, de 1997.

É importante salientar que o Brasil também possui semelhanças e divergências ideológicas com o modelo descrito por Montesquieu. Uma semelhança existente é a atribuição dada pelo constituinte brasileiro ao Tribunal de Contas da União, integrante do Legislativo, de fiscalizar o Poder Executivo, o que tem relação com uma das funções do Poder Legislativo em Montesquieu, qual seja, a de averiguar se as leis que foram elaboradas eram bem executadas.

A diferença se manifesta, por exemplo, na conformação do Poder Legislativo, com prevalência da Casa iniciadora sobre a revisora. Há diferença, ainda, no que concerne ao veto

---

<sup>4</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia – entre facticidade e validade I*. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: 1997.

presidencial, visto que pode ser derrubado pelo Congresso Nacional, não ocorrendo a inação inerente ao modelo de Montesquieu.

### **3 SEPARAÇÃO DOS PODERES NO ATUAL ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO**

A Separação dos Poderes está prevista no Artigo 2º da Constituição Federal de 1988. É imprescindível salientar que a separação dos poderes foi observada em todas as Constituições brasileiras, até mesmo na Constituição Política do Império do Brasil de 1824, a qual dispunha, em seu art. 9º, que a divisão e harmonia dos poderes políticos era o princípio conservador dos direitos dos cidadãos, e o mais seguro meio de fazer efetivas as garantias. Já de acordo com a Constituição de 1988, são poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Esse princípio é tão relevante que está expressamente previsto como cláusula pétrea na Constituição, em seu artigo 60, § 4º, III, que estabelece: “Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: [...] a separação de poderes”. Logo, analisa-se que a separação dos poderes é um dos fundamentos da Carta Magna.

Esse princípio representa, ainda, o sistema de freios e contrapesos. Não seria cabível, para um Estado Democrático de Direito, que o mesmo poder fizesse as leis, as executasse, e punisse os crimes decorrentes de sua violação. Sendo assim, a separação dos poderes assegura que nenhum Poder irá sobrepor-se ao outro, trazendo, então, independência e harmonia nas relações governamentais.

De acordo com esse preceito, é função de cada Poder analisar e limitar os atos uns dos outros, com o intuito de evitar sobreposição e excesso sobre os demais. Além disso, pode haver interferência no plano de atribuição de outro quando for um ato absolutamente necessário para impedir abusos de poder.

Um exemplo de medidas de freios e contrapesos é a relação entre o Poder Legislativo e o Executivo, uma vez que compete ao Legislativo processar e julgar o Presidente e Vice-

Presidente da República, assim como promover o impeachment. O Poder Executivo também possui atos em relação ao Legislativo, como a adoção de Medidas Provisórias com força de lei. Por fim, o Poder Judiciário possui medidas em relação ao Legislativo, como a submissão a julgamento, perante o Supremo Tribunal Federal, dos Deputados e Senadores desde a expedição de seus diplomas.

Entretanto, apesar do exposto, em respeito ao princípio da separação dos poderes, é inadmissível que um poder interfira diretamente sobre o outro. Por exemplo, o Presidente da República não pode intervir nos trabalhos legislativos do Congresso Nacional com o intuito de obter rápida aprovação, contudo, pode exigir maior celeridade sobre um tema que considera fundamental.

Diante do que foi elucidado, percebe-se que cada órgão do poder exerce uma função primária e duas secundárias. Por exemplo, o Legislativo tem a função primária de legislar, e são suas funções secundárias executar e julgar. No que concerne ao poder Executivo, este tem como função primária executar, administrar, e como funções secundárias legislar e julgar. Já o Poder Judiciário possui como função primária julgar, e como funções secundárias executar e legislar.

Logo, é notório que a Constituição institucionalizou um sistema de controle recíproco, ou seja, um mecanismo de mútua fiscalização. Todavia, essa realidade pode ser modificada pelo Poder Constituinte Reformador, pois é possível a alteração das formas originárias de relação entre os poderes. Porém, essa modificação só pode ocorrer se não houver diminuição da independência dos órgãos de poder, ou seja, se não interferir na consagrada separação dos poderes.

#### 4 AMEAÇAS À SEPARAÇÃO DOS PODERES

Apesar de a separação dos poderes ser fundamental no ordenamento jurídico brasileiro, sendo, inclusive, cláusula pétrea da Constituição Federal de 1988, existem atos e

medidas que, de acordo com juristas e estudiosos, ameaçam tal princípio. Um exemplo disso é o ativismo judicial, intensamente debatido na atualidade.

Ativismo judicial é a aplicação dos preceitos constitucionais na concretização dos valores e fins constitucionais com maior interferência no espaço de atuação dos outros dois poderes. Muitos estudiosos, a exemplo de Luis Roberto Barroso, em seu livro “Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo”<sup>5</sup>, de 2015, criticam essa postura do Judiciário, defendendo que os juízes não são eleitos pelo povo, não são agentes políticos que carreguem legitimidade para decidir a vontade popular, ou seja, não possuem de justo título democrático.

Outro exemplo de ameaça à separação dos poderes é o indulto, caracterizado como um ato de clemência do Poder Público. Tal ato está previsto no artigo 84, XII da Constituição Federal, e tem como instrumento formal um Decreto emitido pelo Presidente da República. Ele é uma forma de extinção da punibilidade, e só pode ser concedido pelo Presidente da República. O indulto é considerado uma violação ao princípio da separação dos poderes pelo fato de questões associadas ao Judiciário migrarem para o líder do Executivo. É essa forma de ameaça que será tratada no presente trabalho.

## 5 INDULTO

Como dito anteriormente, o indulto, previsto no artigo 84, XII da Constituição Federal, é uma medida adotada de forma discricionária pelo Presidente da República, configurando-se como uma forma de extinção de punibilidade. De acordo com o artigo 84, XII, parágrafo único, da Constituição Federal, a atribuição pode ser delegada aos Ministros de Estado, ao Advogado-Geral da União e ao Procurador-Geral da República, dentro dos limites da delegação.

---

<sup>5</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

Vale ressaltar que o indulto não depende de lei ordinária para ser concedido, haja vista que é concedido por Decreto Presidencial. Além disso, depende de decisão judicial que analisará se a situação está adequada às hipóteses de cabimento.

É imprescindível salientar que tal benefício não extingue os efeitos extrapenais, abrangendo apenas os efeitos penais da condenação. Na maioria das vezes é concedido no Natal e no Ano novo, por serem datas comemorativas. Além disso, pode ser concedido no âmbito da Justiça Militar e nas condenações por crimes de ações penais privadas ou públicas.

É importante diferenciar, ainda, o indulto da graça. A graça também é forma extintiva de punibilidade, e também é um ato de clemência, todavia, destina-se a determinada pessoa, tem ordem individual. O indulto, por sua vez, é medida de caráter coletivo.

Em virtude disso, a graça passou a ser tratada, pela Lei de Execução Penal, como indulto individual. Esse tipo de indulto pode ser total ou parcial. No total, as sanções impostas ao condenado são alcançadas. No parcial, ocorre o instituto da comutação, acarretando na redução ou substituição da sanção aplicada. A comutação, por sua vez, pode ser individual ou coletiva. A individual pressupõe requerimento do condenado. A coletiva pressupõe provocação dos legitimados para a concessão do benefício.

No que diz respeito ao procedimento, o indulto individual pode ser provocado por iniciativa do Ministério Público, da autoridade administrativa, do Conselho Penitenciário, ou por petição do condenado. Após a autuação do pedido, a petição será encaminhada ao Conselho Penitenciário, que fará um relatório minucioso, determinando diligências necessárias.

Sendo assim, será encaminhado ao Ministério da Justiça, e a petição será submetida a despacho do Presidente da República. Sendo concedido o indulto, cabe ao juiz de execução determinar a abertura de vista sucessiva ao Ministério Público e à defesa, para se manifestarem, decidindo logo em seguida.

O indulto coletivo sempre abrange um grupo de sentenciados e inclui os beneficiários de acordo com as penas que lhe foram aplicadas. Contudo, são exigidos certos requisitos para sua aplicação. Os requisitos se dividem em subjetivos e objetivos. São exemplos de requisitos

subjetivos: o bom comportamento carcerário, a personalidade não ligada ao crime, a primariedade, apresentar condições pessoais que façam presumir que não voltará a delinquir, ter participado do processo de ressocialização, entre outros. Por sua vez, o cumprimento do restante da pena aplicada é exemplo de requisito objetivo.

O procedimento do indulto coletivo é mais simples do que o do indulto individual. Inicia-se por iniciativa do Conselho Penitenciário ou da autoridade administrativa, por provocação do interessado ou do Ministério Público. O juiz deve remeter os autos ao Conselho Penitenciário, antes de decidir, se considerar necessário, para que emita parecer sobre o indulto, com exceção da hipótese de pedido de saúde do preso.

Nota-se que a existência dos requisitos subjetivos permite, ainda, a correta concretização da individualização da pena, uma vez que se todos os sentenciados, independentemente de suas condições pessoais e de seus méritos, passassem a ter direito ao indulto pelo simples preenchimento de requisitos objetivos, verificar-se-ia tratamento não individualizado das sanções.

Pelo exposto, impõe-se que o indulto não seja dado de forma indiscriminada a qualquer apenado, mas somente àqueles que merecem. A concessão de benefício a criminoso que não tenha a possibilidade de reingressar na sociedade sem que isso represente um perigo para o restante da população ofende a segurança jurídica e o próprio caráter do benefício.

O indulto pode ser, ainda, condicional. Nesse tipo, o Decreto impõe condições ou obrigações a serem observadas por aquele que receberá o benefício, a exemplo da imposição de um período de restrição de algumas atividades, ou a substituição da pena por outra menos severa. Após a solicitação ser realizada, o pedido será processado com oitiva necessária do Ministério Público e da defesa, sempre precedendo de decisão judicial motivada. Após seu provimento, o valor apurado da pena deve ser objeto de liquidação, reajustando-se à realidade.

Não obstante, alguns crimes são insuscetíveis de indulto, como os crimes hediondos, a prática de tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e o terrorismo. Contudo, é importante destacar que uma parte da doutrina discute sobre a constitucionalidade da vedação do indulto em crimes hediondos, visto que este não está inserido no rol de vedações



constitucionais previstas no artigo 5º, XLIII, o qual trata apenas da graça e da anistia. Porém, como a graça pode ser considerada um indulto individual, aplica-se analogamente o dispositivo aos indultos coletivos. Dessa forma, os decretos de indulto, por costume, restringem sua concessão para tais crimes.

Em suma, verifica-se que o indulto se mostra vinculado a uma noção de justiça e proporcionalidade, e não de pura e simples complacência, que fatalmente se confundiria com impunidade.

## 6 INDULTO E SEPARAÇÃO DOS PODERES

O indulto é um benefício que pressupõe incontáveis debates acerca de sua constitucionalidade ou inconstitucionalidade, haja vista a violação, para alguns, da separação dos poderes na sua concessão. Um grande exemplo disso foi o Decreto nº 8.172/2013, intensamente criticado e no qual houve o Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade nº 5034205-88.2018.4.04.0000/TRF.

O Tribunal Regional Federal da 4.<sup>a</sup> Região (TRF-4) declarou inconstitucional o seu artigo 1.º, inciso XIV. Esse inciso concede o indulto coletivo às pessoas, nacionais e estrangeiras, condenadas à pena privativa de liberdade sob o regime aberto ou substituídas por pena restritiva de direitos ou ainda beneficiadas com a suspensão condicional da pena, que tenham cumprido, em prisão provisória, até 25 de dezembro de 2013, um sexto da pena, se não reincidentes, ou um quinto, se reincidentes.

Segundo o relator, Desembargador Leandro Paulsen, as atuações de um Poder sobre a atividade dos demais somente estariam constitucionalmente autorizadas em hipóteses excepcionais e justificadas. Ainda de acordo com ele, o indulto vem sendo banalizado e utilizado como verdadeiro método de administração da população carcerária.

Por fim, o relator argumenta que esse inciso vai contra os Poderes Legislativo e Judiciário, contra o princípio da individualização da pena, contra a vedação constitucional de

que Executivo legisle sobre Direito Penal e contra o princípio da vedação da proteção insuficiente.

Contudo, não foi apenas esse Decreto que causou intensos debates no mundo jurídico acerca da separação dos poderes. O Decreto nº. 8.615, de 23 de dezembro de 2015, no qual a então Presidente Dilma Rousseff concedeu indulto às pessoas condenadas ou submetidas à medida de segurança e comutou penas de pessoas condenadas, também foi bastante criticado.

No art. 1º, XIV, desse Decreto, concedeu-se o indulto coletivo às pessoas, nacionais e estrangeiras, condenadas a pena privativa de liberdade, desde que substituída por restritiva de direitos, ou ainda beneficiadas com a suspensão condicional da pena, que, de qualquer forma, tenham cumprido, até 25 de dezembro de 2015, um quarto da pena, se não reincidentes, ou um terço, se reincidentes.

A partir disso, houve o Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade nº. 5051763-44.2016.4.04.0000/TRF. Em seu julgamento, a Corte Especial do Tribunal Regional Federal da 4ª Região acolheu a arguição para declarar a inconstitucionalidade do inciso XIV do art. 1º.

Isso ocorreu em virtude da separação dos poderes, visto que, segundo a Corte Especial, o inciso questionado afronta a Constituição Federal, violando o princípio da separação dos Poderes e o da individualização das penas. De acordo com o relator, Desembargador Leandro Paulsen, a separação foi violada, posto que o princípio da individualização da pena encontra assento constitucional expresso e reclama atuação institucional harmônica, independente e autônoma dos Três Poderes.

Contudo, é importante destacar que há também argumentos favoráveis à concessão desses indultos. Segundo o ex-ministro do STF, Carlos Velloso, as decisões foram equivocadas, pois a Constituição estabelece que o indulto trata-se de competência privativa do Presidente, logo, ir contra isso seria uma proibição de o presidente cumprir a Constituição Federal.

Além disso, a parcela favorável defende que, ao conceder o indulto, o Presidente na República não está aplicando ou executando a pena, muito menos julgando o condenado que, aliás, já foi processado e julgado pelo Poder Judiciário. Sendo assim, o art. 5º, XLVI, da Constituição Federal, que trata da individualização da pena, não foi desobedecido.

Defende-se, ainda, que a individualização da pena engloba a sua aplicação propriamente dita e a sua posterior execução, com a hipótese de concessão do indulto. Assim, não se pode admitir que, a priori, alguém seja impedido de ser beneficiado pelo indulto.

Nota-se que, mesmo com os intensos debates existentes acerca da violação ou não da separação dos poderes pelo indulto, o tema não possui decisão unânime entre os juristas. Em virtude disso, a Arguição de Inconstitucionalidade de Decretos continua existindo, como o recente Decreto Nº 9.246, de 2017, promulgado pelo então Presidente Michel Temer. Pelo fato de esse Decreto ser atual e em virtude da grande quantidade de controvérsias existentes acerca dele, analisá-lo-emos minuciosamente no presente trabalho.

### 7 ANÁLISE DO DECRETO Nº 9.246 DE 21 DE DEZEMBRO DE 2017

O Decreto<sup>6</sup> em exame disciplina sobre o indulto natalino promulgado pelo então presidente à época Michel Temer, concedendo, em virtude das festividades comemorativas do Natal, indulgência coletiva às pessoas condenadas ou submetidas à medida de segurança, bem como a possibilidade de comutação das penas, isto é, a redução do quantitativo da pena privativa de liberdade ou a sua mutação por outra mais branda.

Inicialmente, cabe ressaltar que a concessão do indulto, sobretudo no período natalino, tem se mostrado uma prática reiterada no histórico político e social brasileiro, embora seja um

---

<sup>6</sup> SOUTO, Robson. **Considerações acerca do indulto natalino - Decreto nº 9.246 de 21 de dezembro de 2017.** Disponível em: <<https://robsonsouto39.jusbrasil.com.br/artigos/533711296/consideracoes-acerca-do-indulto-natalino-decreto-n-9246-de-21-de-dezembro-de-2017>>. Acesso em: 11 de maio de 2019.

ato discricionário do Presidente da República, concedido em consonância a critérios de conveniência e oportunidade. Entretanto, com o escopo de manutenção da separação dos poderes do Estado, concomitantemente à conservação de uma abordagem humanitária, procura-se evitar que o instituto sofra mutações muito acentuadas.

Nesse sentido, o indulto natalino objeto do Decreto Nº 9.246 dá continuidade à prática de concessão do perdão estatal em favor de pessoas sentenciadas pela justiça criminal. No entanto, como já foi exposto, ainda que seja um ato discricionário do Presidente da República, é indispensável a observância de requisitos subjetivos e objetivos que permitam que o indulto seja concedido.

Sendo assim, o Decreto Presidencial em análise traz em suas disposições determinadas exigências e algumas inovações quando comparado com decretos anteriores que versam sobre o mesmo tema, o que acarreta a necessidade de um exame mais aprofundado em relação ao seu texto legal e os reflexos ocasionados por ele.

Vale destacar que o indulto deve ser baseado em critérios impessoais, de modo que qualquer preso que se encaixe nas regras estabelecidas pelo chefe do Executivo podem receber perdão da condenação. Dessa forma, o decreto de 2017 gerou bastante polêmica e ensejou algumas iniciativas no ordenamento pátrio, como será demonstrado posteriormente, pois além de aderir maior flexibilidade aos critérios de perdão, Temer não abrangeu crimes contra a administração pública, como é o caso da corrupção, na lista de casos que ficariam proibidos de receber indulto.

Ressalta-se que o Presidente tem tanto a prerrogativa de alterar o tempo mínimo de cumprimento da pena para que seja concedido o perdão, como estabelecer quais infrações penais podem ou não serem objeto de indulto, motivo pelo qual os procuradores atuantes na Lava Jato pretendiam que os crimes relacionados à corrupção não fossem incluídos no rol de crimes passíveis de indulto, o que não ocorreu, gerando polêmica, discussões e medidas jurídicas em relação ao decreto.

Em decorrência disso, torna-se necessário uma análise dos principais aspectos do conteúdo do decreto para que seja possível entender os reflexos ocasionados por ele no cenário vigente.

Assim, no art. 1º do Decreto 9.246/2017 há a disposição de que o indulto natalino coletivo será concedido às pessoas nacionais e estrangeiras que tenham cumprido determinadas frações das penas. Em relação a isso, a determinação que ensejou maior polêmica refere-se ao abrandamento da exigência de cumprimento da pena para concessão de indulto nos casos de crimes praticados sem grave ameaça ou violência à pessoa, uma vez que segundo o decreto basta o cumprimento de um quinto da pena, se o condenado não for reincidente, e um terço da pena, se for reincidente. Nos demais incisos do artigo primeiro, constam as frações de penas necessárias para o perdão em outras hipóteses de crimes, mas foi em relação aos crimes praticados sem grave ameaça ou violência que houve mais discussões, seja pelo seu abrandamento em relação aos decretos anteriores, bem como pelo fato dos crimes relacionados à corrupção incidirem nessa hipótese, colocando em questionamento a impessoalidade da medida.

No art. 2º, por sua vez, fica disposto que os prazos estabelecidos serão reduzidos para determinadas pessoas, dotas de condições especiais, corroborando a ideia de maior flexibilidade do referido decreto, o que levanta posicionamentos divergentes sobre sua pertinência.

Ademais, é importante destacar que a condenação em crimes como tortura, terrorismo, tráfico de drogas, crimes considerados hediondos ou a estes equiparados impede a concessão do indulto, nos termos do art. 3º do Decreto Presidencial.

Outrossim, o art. 8º aponta que os requisitos para o indulto são também cabíveis aos condenados que tiveram a pena permutada pela restritiva de direitos, que cumprem a pena privativa de liberdade em regime aberto ou que tenham sido beneficiados pela suspensão condicional da pena ou pelo livramento condicional.

De acordo com o Decreto, é possível, ainda o perdão do pagamento de multas relacionadas aos crimes pelos quais os presos foram condenados, a concessão do benefício

mesmo quando ainda há recursos em andamento em instâncias judiciais, além de abrir a possibilidade de indulto a pessoas que estejam respondendo a outro processo.

Em relação aos decretos anteriores, inova no estabelecimento de requisitos diferenciados para os indígenas, como a apresentação do Registro Administrativo de Nascimento de Indígenas ou outro documento comprobatório dessa condição. Além disso, é vedado o indulto e comutação aos crimes de pedofilia e semelhantes.

Diante de todos esses apontamentos, bem como das demais disposições presentes no Decreto Nº 9.246/2017, emergem-se posicionamentos divergentes, apoiando ou criticando o conteúdo do decreto.

Por um lado, há quem entenda que essas medidas são ferramentas importantes para a redução da população carcerária no Brasil, que indubitavelmente é bastante superior a sua capacidade. Assim, para que o Estado exerça o seu poder punitivo, é preciso que siga o princípio da dignidade da pessoa humana e todos os direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição Federal, sendo importante também para a concretização da ressocialização dos condenados em consonância com parâmetros mais humanitários.

Nessa perspectiva, tendo em vista que grande parte dos crimes praticados é cometida sem grave ameaça ou violência, incidiria um processo ainda mais facilitado para a concessão do indulto, o que conseqüentemente pode ajudar a amenizar o problema da superpopulação carcerária no país.

Por outro lado, muitas pessoas entendem que o Decreto promulgado pelo ex-presidente Michel Temer seria um instrumento de impunidade, colocando em liberdade pessoas que apresentam algum tipo de risco à sociedade. Nesse sentido, o texto foi considerado brando por entidades ligadas ao combate à corrupção e por integrantes do Ministério Público. Para a ONG Transparência Internacional, por exemplo, a medida “facilita sobremaneira a concessão de perdão total da pena” a condenados por corrupção.

Na mesma linha de raciocínio, a Procuradora-Geral da República, Raquel Dodge, entende que o decreto seria uma causa de impunidade de crimes graves como os

apurados no âmbito da Operação Lava Jato e de outras operações de combate à “corrupção sistêmica”.

Diante disso, a Procuradora-Geral entrou com uma ação no Supremo Tribunal Federal para suspender os efeitos do decreto, considerando, entre outras coisas, que o Decreto em análise é uma nítida violação à separação dos poderes, haja vista que houve uma invasão da competência legislativa ao dispor dentro do âmbito do Direito Penal. Tudo isso tem movimentado o cenário jurídico em relação ao tema, uma vez que as votações têm sido polêmicas e ensejam reflexos até o presente momento, conforme será demonstrado adiante.

### **8 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE EM FACE DO DECRETO**

Para a Procuradora-Geral da República, Raquel Dodge, o artigo 1º, inciso I do Decreto n. 9.246, de 21 de dezembro de 2017, ao permitir a concessão de indulto natalino aos condenados que cumpriram somente um quinto de suas penas, inclusive as penas restritivas de direito, viola os princípios constitucionais da separação dos Poderes, da individualização da pena e da vedação constitucional ao Poder Executivo para legislar sobre direito penal, à medida que estabelece uma punição desproporcional ao crime praticado, enseja percepção de impunidade e de insegurança jurídica, e desfaz a igualdade na distribuição da justiça, tendo em vista que os condenados foram processados e julgados pelo Poder Judiciário com base em critérios constitucionais de individualização e dosimetria da pena pela prática de crime previsto na legislação penal.

Por conseguinte, ao art. 2º, §1º-I do Decreto também incide a alegação de inconstitucionalidade, pois define possibilidades de redução do tempo necessário de cumprimento da pena para ter direito ao indulto, isto é, aquilo que é disposto no art. 1º.

Ademais, o Decreto 9246/17, no que se refere aos seus art. 8º e 10º, mostra-se exageradamente excessivo e abrangente, permitindo que o indulto seja concedido até mesmo em situações em que não se configuram os aspectos que formam a essência do benefício, uma vez que o indulto existe por uma questão humanitária em relação aos condenados, para

mitigar o sofrimento decorrente da pena. No entanto, nas hipóteses do art. 8º já foram concedidos benefícios aos condenados, ou, na situação do inciso III, nem mesmo há pena. Já em relação ao art. 10º, há uma dispensa de receita, à medida que determina a possibilidade de indulto independentemente do pagamento de multa ou do valor da condenação pecuniária de qualquer natureza.

Por último, o art. 11º permite que o indulto seja concedido em situações ainda pendentes de recursos, sem trânsito em julgado ou mesmo sem início da execução da pena. Desse modo, de acordo com Raquel Rodge, verifica-se o desamparo à proteção aos bens jurídicos protegidos pela norma penal, o desrespeito ao Poder Judiciário e a afronta à literal disposição da Constituição.

Ademais, no processo de aplicação individualizada da pena e de sua execução, fica estabelecida a atuação de cada um dos Poderes, de maneira que não é pertinente a aplicação extensiva do indulto pelo Presidente da República que desvirtue a função penal exercida pelo Poder Judiciário.

Destaca-se, portanto, que ao conceder o indulto, o Presidente da República põe em prática uma função judicial atípica, que originalmente não lhe pertence, interferindo nos efeitos de condenações judiciais, estabelecidas sob as regras constitucionais vigentes. Assim, a Procuradora-Geral da República ressalta a importância da observância de critérios mais abalizados, bem como o respeito à separação dos poderes, como se vê a seguir:

Todavia, discricionariedade não é arbitrariedade, pois esta não tem amparo constitucional, enquanto aquela deve ser usada nos limites da Constituição. Há pouco espaço para o indulto em um regime constitucional que aplica e executa penas justas, proporcionais e determinadas, definidas na sentença pelo Poder Judiciário, rigorosamente nos limites legais, segundo o devido processo legal, que assegura ao condenado recursos, ampla defesa e contraditório. Nestes limites, não é dado ao Presidente da República extinguir penas indiscriminadamente, como se seu poder não tivesse limites: e o limite do seu poder, no caso de indulto, é o livre exercício da função penal pelo Poder Judiciário, encarregado de aplicar a lei ao caso concreto e, assim, produzir os efeitos esperados do Direito Penal: punir quem cometeu o crime, fazê-lo reparar o dano, inibir práticas semelhantes pelo condenado e por outrem, reabilitar o infrator perante a sociedade. Estes objetivos do direito penal, alcançáveis por meio da função penal exercida pelo Poder



Judiciário, ficarão frustrados se o indulto anular a atuação judicial, descredenciando-o com uma exoneração ampla, em bases que gerem impunidade e atraíam a desconfiança em torno da capacidade do Estado de punir o crime e os criminosos. Os limites constitucionais do indulto derivam direta e precisamente do princípio constitucional da separação e da harmonia dos poderes.

Em decorrência disso, seu ato deve estar vinculado à razões de ordem pública concordantes com os parâmetros constitucionais vigentes, pois ainda que o indulto seja concedido através da conveniência e oportunidade do Presidente, não pode estar distanciado das determinações legais impostas pelo ordenamento pátrio, bem como dos anseios da sociedade que, mais do que nunca, se encontra temerosa perante à impunidade e insegurança que a permeiam e que podem ser agravadas por um indulto extensivo e mais brando como este.

Nesse sentido, assim como aponta a Procuradora-Geral da República, o Decreto 9.246/2017 tende a favorecer os condenados por crimes, que ainda que sejam praticados sem violência à pessoa ou grave ameaça, acarretam sérios prejuízos para a sociedade, como é o caso daqueles apurados no âmbito da “Operação Lava Jato” e de outras operações contra a corrupção sistêmica e de investigações de grande porte que se mostraram recorrentes na atualidade.

Diante disso, tendo em vista os vícios dos dispositivos mencionados e a afronta à separação dos Poderes, a Procuradora-Geral da República, Raquel Dodge, entrou com uma Ação Declaratória de Inconstitucionalidade<sup>7</sup>, com medida cautelar, no Supremo Tribunal Federal.

### 9 A APRECIÇÃO DA ADI PELA PRESIDENTE DO STF

---

<sup>7</sup> Supremo Tribunal Federal. **Pedido de vista suspende julgamento de ADI contra decreto presidencial sobre indulto natalino.** 2018. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=397194>>. Acesso em 11 de maio de 2019.

A ministra Cármen Lúcia, presidente do Supremo Tribunal Federal, ao analisar a Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pela Procuradora-Geral da República, em exceção à regra de submissão da medida cautelar ao Plenário do Supremo Tribunal, tendo em vista o recesso forense, período no qual compete ao Presidente decidir questões urgentes, acolheu os argumentos apresentados na ADI e admitiu a suspensão dos dispositivos questionados por Raquel Dodge.

A Ministra destaca que a razão de ser do indulto, na forma constitucionalmente estabelecida, e a razão do indulto decretado pelo documento nos quais se contém os dispositivos questionados na ADI não guardam coerência nem são proporcionalmente adotadas as providências (critérios e fins) para o atendimento da norma constitucional garantidora da competência presidencial.

Aponta, ainda, que o Decreto apresenta um desvirtuamento da finalidade do indulto, sobretudo nos pontos questionados. Ademais, o Supremo Tribunal firmou jurisprudência no sentido de que, para que o condenado possa obter benefício carcerário, incluído a progressão de regime, por exemplo, é necessário o adimplemento da pena de multa, salvo motivo justificado, o que torna nítida a inadequação de se prever indulto para nessas situações.

Nesse sentido, destaca a Presidente do STF:

Indulto não é nem pode ser instrumento de impunidade. É providência garantidora, num sistema constitucional e legal em que a execução da pena definida aos condenados seja a regra, possa-se, em situações específicas, excepcionais e não demolidoras do processo penal, permitir-se a extinção da pena pela superveniência de medida humanitária. Essa medida significa gesto estatal que beneficia aquele que, tendo cumprido parte de seu débito com a sociedade, obtenha, com a providência, um reconhecimento de que seu erro foi assumido por ele, punido e sobre ele se debruçou o infrator. Ainda assim, a sociedade oferece-lhe uma nova chance de superar seu erro. Fortalece-se, então, a crença no direito e no sistema penal democrático.

Desse modo, tem-se que o indulto constitucionalmente previsto é legítimo somente quando se encontra em consonância com a finalidade juridicamente estabelecida, caso contrário é uma representação de arbitrariedade.

Diante disso, a ministra reconheceu a plausibilidade dos argumentos apontados na ADI, deferindo a medida cautelar<sup>8</sup> para suspender os efeitos do art. 1º, I; do inciso I do § 1º do art. 2º, e dos arts. 8º, 10 e 11 do Decreto n. 9.246, de 21.12.2017, até o competente exame a ser levado a efeito pelo Relator, Ministro Roberto Barroso ou pelo Plenário do Supremo Tribunal.

### 10 A CONFIRMAÇÃO DA SUSPENSÃO DOS PONTOS IMPUGNADOS

Posteriormente, a ação direta de inconstitucionalidade que questiona o indulto natalino e a comutação de penas previstos no indulto do ex-presidente da República, Michel Temer, foi apreciada pelo relator Luís Roberto Barroso.

Após uma análise fundamentada dos pontos levantados, Barroso confirmou a medida cautelar que suspendeu os dispositivos impugnados, de acordo com a decisão da Ministra Cármen Lúcia. Nesse contexto, destaca que a minuta original proposta pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) vedava expressamente a concessão de indulto aos condenados por crimes de corrupção e semelhante, bem como da pena de multa.

Entretanto, essas vedações não obstaram a publicação do decreto em divergência ao que é recomendado pelos órgãos técnicos e jurídicos. Ressalta-se, assim, que o decreto de indulto não pode transgredir a política criminal definida pelo legislador, tornando os requisitos para a extinção da punibilidade consideravelmente mais flexíveis do que aqueles cobrados para o cumprimento correto da pena.

Diante disso, houve a reiteração da medida cautelar concedida, com indicações das situações por ela colhidas, fixando critérios para aplicação da parte não suspensa do Decreto nº 9.246/2017.

---

<sup>8</sup> Barroso, Luis. **Medida Cautelar na ADI 5874**. 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/barroso-decisao-indulto-natalino-stf.pdf>>. Acesso em: 11 de maio de 2019.

O objetivo, segundo o relator, é retirar do âmbito de incidência do decreto os crimes de peculato, concussão, corrupção passiva, corrupção ativa, tráfico de influência, os praticados contra o sistema financeiro nacional, os previstos na Lei de Licitações, os crimes de lavagem de dinheiro e ocultação de bens, os previstos na Lei de Organizações Criminosas e a associação criminosa.

Ademais, Barroso dispõe que nas situações elencadas pelo inciso I do art. 1º do Decreto nº 9.246/2017, o indulto depende do cumprimento mínimo de 1/3 da pena e só se aplica aos casos em que a condenação não for superior a oito anos. Além disso, reconheceu a inconstitucionalidade do art. 10 do Decreto nº 9.246/2017, que trata do indulto da multa, excetuadas as hipóteses de elevada carência material do apenado ou de multa inferior ao mínimo fixado para a inscrição de débitos em Dívida Ativa da União.

Em relação ao art. 8º, I e III, que estabelecem a aplicabilidade do indulto àqueles que tiveram a pena privativa de liberdade substituída por restritiva de direitos e aos beneficiados pela suspensão condicional do processo, foi suspenso por inconstitucionalidade em virtude da incompatibilidade com os fins constitucionais do indulto e da violação ao princípio da separação dos Poderes.

A mesma situação ocorre com o art. 11, II, à medida que concede indulto na pendência de recurso da acusação, ou seja, antes da fixação final da pena.

Assim, partindo da ótica da separação dos Poderes, o relator Luís Roberto Barroso fundamenta a sua decisão, apontando a transgressão da finalidade e dos limites do indulto pelo decreto em análise, à medida que entra na competência típica e primária dos poderes Legislativo e Judiciário. Nesse sentido, destaca:

Uma vez estruturada a política criminal pelo Congresso Nacional, o papel do Poder Judiciário é executá-la em casos concretos. Cabe ao Estado-Juiz definir a pena de cada réu segundo os critérios previstos na legislação penal, assim como acompanhar a sua execução e, no curso dela, avaliar o preenchimento dos requisitos para a progressão de regime, assim como para a concessão do livramento condicional.

Diante dessa estrutura detalhadamente disciplinada, a competência presidencial para a concessão de indulto (art. 84, XII, da Constituição) deve ser interpretada de modo sistemático e em harmonia com a política criminal

estabelecida pelo Congresso Nacional. Do contrário, haverá usurpação de competência legislativa e violação do princípio da separação dos Poderes. Nas palavras da Ministra Cármen Lúcia, “maquiando a descriminalização sob a forma de indulto, o que se estaria a praticar seria o afastamento do processo penal e da pena definida judicialmente”.

Por fim, o relator estabeleceu a aplicabilidade imediata do decreto de indulto às demais situações, observados os parâmetros estabelecidos, sobretudo o cumprimento de 1/3 (um terço) da condenação, desde que a pena máxima não tenha excedido 8 (oito) anos, nos casos previstos no art. 1º, I, do Decreto nº 9.246/2017.

### 10 A VOTAÇÃO DOS MINISTROS DO STF

Em 28 de novembro de 2018, houve a primeira votação<sup>9</sup> dos ministros em relação ao tema. Nessa sessão, foram proferidos os votos do relator, se manifestando pela procedência parcial da ação, e do ministro Alexandre de Moraes, que, contrariamente, votou pela improcedência da ADI. A sessão continuou na quinta-feira (29 de novembro de 2018), quando o ministro Edson Fachin acompanhou o relator, enquanto a ministra Rosa Weber e os ministros Ricardo Lewandowski, Marco Aurélio, Gilmar Mendes e Celso de Mello seguiram a divergência.

O ministro Edson Fachin seguiu o voto do relator no sentido da impossibilidade da concessão de indulto aos condenados pelos crimes que Barroso havia especificado como insuscetíveis ao indulto. Para ele, é possível deixar mais brandas as penalidades impostas às pessoas condenadas por esses crimes, mas o presidente da República deve se basear por critérios rígidos, de forma que sejam considerados compatíveis com o Estado Democrático de Direito, o que, segundo sua visão, não ocorreu no caso. O ministro também destacou a

---

<sup>9</sup> OLIVEIRA, Rosanne. **Maioria do STF vota por manter indulto assinado por Temer; pedido de vista adia decisão.** 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2018/11/29/maioria-do-stf-vota-pela-manutencao-do-indulto-assinado-por-temer-pedido-de-vista-adia-decisao.ghtml>>. Acesso em 11 de maio de 2019.

impossibilidade do indulto alcançar condenações que não sejam definitivas e as sanções pecuniárias impostas.

Alexandre de Moraes, por sua vez, votou defendendo que o indulto é um ato privativo do presidente da República e, portanto, não viola a separação dos Poderes. Assim, inaugurou a divergência, que foi seguida pelos demais ministros que votaram nessa sessão.

Desse modo, a ministra Rosa Weber julgou constitucional o indulto concedido pelo então presidente Temer, pois acredita que o presidente da República tem ampla liberdade decisória para extinguir a punibilidade de condenados ou diminuir-lhes os efeitos, devendo observar apenas os limites materiais impostos pela Constituição, isto é, não deve ser concedido o perdão aos condenados por crimes de tortura, tráfico de drogas, terrorismo e crimes hediondos.

Ricardo Lewandowski também destacou a competência privativa do presidente da República para conceder indulto e comutar penas, sendo o ato de concessão totalmente discricionário do chefe do Poder Executivo. Em virtude disso, é imune de controle jurisdicional, ao menos que haja no ato clara ofensa a regras constitucionais, o que, segundo ele, não aconteceu.

O ministro Marco Aurélio se manifestou pela improcedência da ação, de forma semelhante à Lewandowski. Ele explicou que graça, anistia e indulto estão no âmbito do perdão e que a única restrição imposta pela Constituição Federal a sua concessão é relativa aos crimes de tortura, tráfico de drogas, terrorismo e aos classificados como hediondos.

Desse modo, por se tratar de ato discricionário, não é possível ao Judiciário editar as regras do decreto em substituição ao presidente da República. Aponta, ainda, que caso o decreto deixe de ser editado em algum ano, o Judiciário não poderia, se ajuizada uma ação direta de inconstitucionalidade por omissão, editar normas nesse sentido.

No entendimento de Gilmar Mendes, o decreto é constitucional, pois não extrapola os limites estabelecidos pela Constituição Federal. Para ele, a concessão de indulto natalino é um instrumento de política criminal e carcerária adotada pelo Executivo, sobre o qual não compete ao Judiciário efetuar controle de constitucionalidade. Ademais, não nota obstáculo à

concessão do benefício quanto à multa pecuniária, pois entende que não há perda de receita da União, uma vez que é possível executar valores desviados do erário por meio de cobrança em outras esferas judiciais.

Celso de Mello ressaltou que o presidente valeu-se estritamente de uma competência que a própria Constituição lhe forneceu e que a ofensa à separação dos Poderes ocorreu no momento em que a Corte, substituindo por seus próprios critérios, reescreveu o decreto. Assim, entende que o STF não dispõe de competência para formular requisitos objetivos ou estabelecer exclusões em relação ao objeto do indulto presidencial.

Outrossim, apontou que, diferentemente do que defende a Procuradoria-Geral da República, o decreto de 2017 não é o mais brando já editado e que a prática do indulto presidencial traduz medida de diminuição das distorções severas do sistema penitenciário brasileiro, reconhecidas pelo Supremo no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347.

Por fim, o julgamento não foi concluído porque o ministro Luiz Fux pediu vista do processo, isto é, mais tempo para analisar o caso. Desde então, as regras do indulto previstas no Decreto 9.246/2017 ficaram suspensas, até o encerramento da votação que só ocorreu em 09 de maio de 2019.

Nessa ocasião, Fux reconheceu um desvirtuamento do indulto de Temer, votando para que aos potenciais beneficiários do indulto de 2017 fossem aplicadas as regras do indulto de Jair Bolsonaro, o qual considera mais rígido. Assim, o ministro se manifestou contra a manutenção do Decreto 9.246/2017.

A ministra Cármen Lúcia também votou pela derrubada parcial do indulto, reiterando aquilo que já havia defendido no momento da concessão da medida cautelar.

Por fim, Dias Toffoli acompanhou a maioria dos ministros e se manifestou pela consolidação do indulto de Michel Temer.

Esquematizando o pronunciamento dos ministros, a votação se manteve da seguinte forma:

### TABELA 1 - COMO VOTARAM OS MINISTROS

A favor da validade do decreto	Contra a validade do decreto
Alexandre de Moraes	Luís Roberto Barroso
Rosa Weber	Edson Fachin
Ricardo Lewandowski	Cármen Lúcia
Marco Aurélio Mello	Luiz Fux
Gilmar Mendes	
Celso de Mello	
Dias Toffoli	

Fonte: Supremo Tribunal Federal

Desse modo, diante de sete votos a quatro, o tribunal decidiu validar, na íntegra, o indulto concedido pelo ex-presidente Michel Temer. Em decorrência disso, todos os presos que, em dezembro de 2017, preenchiam os pré-requisitos previstos naquele indulto, agora podem ter o perdão da pena, até mesmo os condenados por corrupção.

## 11 CONCLUSÃO

Inegavelmente, a concessão do indulto, por definição legal, é competência do Presidente da República, de acordo com critérios de conveniência e oportunidade. No entanto, fica claro que isso não deve abrir margem a uma discricionariedade exacerbada, de modo a ser confundida com arbitrariedade.

Sendo assim, embora o resultado apurado da votação dos ministros do Supremo Tribunal Federal tenha sido favorável ao indulto, na forma definida pelo Decreto 9.246/2017, percebe-se que há um desvio de finalidade concomitante a uma incidência ampliativa dos poderes do Executivo, de modo a configurar uma transgressão da violação dos Poderes.

Ademais, não há como negar a importância da observância da separação dos Poderes, à medida que forma a base estrutural do Estado Democrático de Direito, permitindo a independência na atuação das prerrogativas básicas de cada órgão ao mesmo tempo em que



viabiliza o sistema de freios e contrapesos, concedendo maior eficiência e transparência aos atos praticados na esfera estatal.

Sendo assim, o indulto previsto pelo Decreto 9.246/2017 mostra-se impertinente e contraditório ao ordenamento jurídico vigente, pois, como afirma Hungria, permitir ao Executivo a retificação ou a inutilização de decisões do Poder Judiciário, proferidas na sua esfera soberana, é atacar a justiça penal nos seus próprios fundamentos.

### REFERÊNCIAS

ARISTÓTELES. **Política**. São Paulo, SP: Martin Claret, 2007.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

Barroso, Luis. **Medida Cautelar na ADI 5874**. 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/barroso-decisao-indulto-natalino-stf.pdf>>. Acesso em: 11 de maio de 2019.

CALIXTO, Arthur. **Separação dos poderes: o desrespeito a essa garantia constitucional**. 2018. Disponível em: <<https://blog.sajadv.com.br/separacao-dos-poderes/>>. Acesso em: 10 de maio de 2019..

Centro de Apoio Operacional das Promotorias. **Nota explicativa sobre o indulto natalino de 2017 (breves comentários sobre a decisão monocrática de 13.03.2018 da Medida Cautelar na ADI 5874/DF)**. Disponível em: <[http://www.criminal.mppr.mp.br/arquivos/File/Nota\\_Explicativa\\_sobre\\_o\\_Indulto\\_Natalino\\_2017.pdf](http://www.criminal.mppr.mp.br/arquivos/File/Nota_Explicativa_sobre_o_Indulto_Natalino_2017.pdf)>. Acesso em: 11 de maio de 2019.

Conselho Nacional do Ministério Público. **Justificativa do indulto**. Disponível em: <[http://www.cnpm.mp.br/portal/images/stories/Noticias/2011/Arquivos/decreto\\_indulto.pdf](http://www.cnpm.mp.br/portal/images/stories/Noticias/2011/Arquivos/decreto_indulto.pdf)>. Acesso em: 10 de maio de 2019.

COUCEIRO, Julio. **Princípio da separação dos poderes em corrente tripartite**. 2011. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?artigo\\_id=10678&n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?artigo_id=10678&n_link=revista_artigos_leitura)> . Acesso em: 10 de maio de 2019.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 33 Ed. Ver. e at. São Paulo: Saraiva, 2007.

FIGUEIREIDO, Daniel. **A separação dos três poderes**. 2016. Disponível em: <<https://www.politize.com.br/separacao-dos-tres-poderes-executivo-legislativo-e-judiciario/>>. Acesso em: 10 de maio de 2019.

FLORES, Paulo. **O que é o indulto assinado por Temer? E por que o STF resolveu barrá-lo?** Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2017/12/28/O-que-%C3%A9-o-indulto-assinado-por-Temer.-E-por-que-o-STF-decidiu-barr%C3%A1-lo>>. Acesso em 11 de maio de 2019.

GRUNE, Caroline. **Indulto natalino cria conflito de poderes**. Disponível em: <[https://www.jornaldocomercio.com/\\_conteudo/cadernos/jornal\\_da\\_lei/2018/12/662424-indulto-natalino-cria-conflitos-de-poderes.html](https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/cadernos/jornal_da_lei/2018/12/662424-indulto-natalino-cria-conflitos-de-poderes.html)> . Acesso em: 10 de maio de 2019.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia – entre facticidade e validade I**. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: 1997.

LARANJEIRA, Ana. **Decreto 9.246: comentários**. 2018. Disponível em: <https://noticias.cers.com.br/noticia/decreto-9246/>. Acesso em: 11 de maio de 2019.

LIMA, Lucas. **Ativismo Judicial e a separação dos poderes**. Disponível em: <<https://monografias.brasilecola.uol.com.br/direito/ativismo-judicial-separacao-dos-poderes.htm#sdfootnote71sym>>. Acesso em 10 de maio de 2019.

LINHARES, Carolina. **Tribunal considera indulto de Natal inconstitucional, e especialistas criticam medida**. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/01/tribunal-considera-indulto-de-natal-inconstitucional-e-especialistas-criticam-medida.shtml>>. Acesso em: 10 de maio de 2019.

LOCKE, John. **Dois Tratados do Governo Civil**, tradução de Miguel Morgado, Edições 70/Almedina Editora, 2006.

MACEDO, Fausto. **Tribunal declara inconstitucionalidade do indulto natalino**. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/tribunal-declara-inconstitucionalidade-de-indulto-natalino/>>. Acesso em: 10 de maio de 2019.

MEDEIROS, Fabrício. **Separação de Poderes: de doutrina liberal a princípio constitucional**. Disponível em:

<[https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/45/178/ril\\_v45\\_n178\\_p195.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/45/178/ril_v45_n178_p195.pdf)>. Acesso em: 10 de maio de 2019.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocência Mártires. **Curso de direito constitucional**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva. 2009.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 21ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MOREIRA, Rômulo. **O indulto de natal e sua suposta inconstitucionalidade**. 2017. Disponível em: <<https://romulomoreira.jusbrasil.com.br/artigos/488197793/o-indulto-de-natal-e-sua-suposta-inconstitucionalidade>>. Acesso em: 10 de maio de 2019.

NOVO, Benigno. **O indulto de Natal de 2017**. 2017. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/63153/o-indulto-de-natal-de-2017>>. Acesso em: 11 de maio de 2019.

OLIVEIRA, Rosanne. **Maioria do STF vota por manter indulto assinado por Temer; pedido de vista adia decisão**. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2018/11/29/maioria-do-stf-vota-pela-manutencao-do-indulto-assinado-por-temer-pedido-de-vista-adia-decisao.ghtml>>. Acesso em 11 de maio de 2019.

SOUTO, Robson. **Considerações acerca do indulto natalino - Decreto nº 9.246 de 21 de dezembro de 2017**. Disponível em: <<https://robsonsouto39.jusbrasil.com.br/artigos/533711296/consideracoes-acerca-do-indulto-natalino-decreto-n-9246-de-21-de-dezembro-de-2017>>. Acesso em: 11 de maio de 2019.

Supremo Tribunal Federal. **Pedido de vista suspende julgamento de ADI contra decreto presidencial sobre indulto natalino**. 2018. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=397194>>. Acesso em 11 de maio de 2019.

VASCONCELOS, Adriano Resende de. Breves considerações sobre o indulto. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVIII, n. 133, fev 2015. Disponível em: <[http://ambitojuridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=15782](http://ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=15782)>. Acesso em jun 2019.