



**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR MINISTRO PRESIDENTE DO
EGRÉGIO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.**

Distribuição

Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, com liminar

CIDADANIA, partido político com representação no Congresso Nacional, registrado no Tribunal Superior Eleitoral, inscrito no CNPJ sob o n.º. 29.417.359/0001-40, com sede na SCS, Q. 7, Bl. A, Ed. Executive Tower, Sls. 826-828, Pátio Brasil Shopping, Asa Sul – Brasília/DF, por seu advogado signatário, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, com fulcro nos arts. 102, §1º, da CF/88 e nos arts. 1º e seguintes da Lei n.º 9.882/99, impetrar a presente

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL
com pedido liminar**

Em face do **Decreto Presidencial de 21 de abril de 2022**, editado pelo Sr. Presidente da República, que concedeu indulto individual (“graça”) ao Deputado Federal Daniel Lucio de Silveira, condenado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Penal 1.044, pelas razões que passa a expor:

Os **preceitos fundamentais** que se consideram violados se referem aos princípios da separação dos poderes (art. 2º da CF/88), do devido processo legal (art. 5º, LIV), da República (arts. 1º, 3º, 4º, 5º, §2º, 34, VI, “a”, da CF/88) e da moralidade administrativa (arts. 5º, LXXIII, e 37, *caput*, da CF/88), em razão do **evidente desvio de finalidade à luz da teoria dos motivos determinantes**, em excepcionalíssima hipótese permissiva do controle de validade do ato presidencial discricionário de concessão do indulto (no caso, indulto *individual* ou graça), consoante fundamentação desta Suprema Corte no julgamento da **ADI 5874**, consoante se passa a demonstrar. Isso por se entender que a evidente **motivação** do Decreto em questão afigura-se algo manifestamente **incompatível** com os **princípios republicano e da moralidade administrativa**, por ter o Sr. Presidente da República utilizado da *coisa pública* para fins político-pessoais particulares, a saber, a proteção de aliado político e ataque institucional de finalidade eleitoreira a esta Suprema Corte, o que evidentemente viola referidos princípios constitucionais, este último por visar beneficiar arbitrariamente aliado político sob aparente (mas falsa) capa de

legalidade¹ (cf. infra), em **desvio de finalidade, abuso de poder e/ou teratologia** que geram afronta ao princípio da separação dos poderes, por se aplicar (descabidamente) de *norma excepcional* de intervenção do Poder Executivo em decisão do Poder Judiciário para situação que não se coaduna com sua *ratio*, a luz de sua interpretação histórica e teleológica (cf. infra).

EMENTA

1. Objeto da ação. Decreto Presidencial de 21.04.2022. Indulto individual (ou “graça constitucional”) concedido(a) pelo Presidente da República a Deputado condenado pelo STF (AP 1.044).

2. Preliminarmente. Admissibilidade de excepcionalíssimo controle judicial do ato discricionário presidencial de indulto, para aferir “a constitucionalidade da concessão da *clemencia principis*”, à luz das “hipóteses legais e moralmente admissíveis” (ementa da ADI 5874), admitindo ainda a invalidação judicial de indultos quando constatado *DESVIO DE FINALIDADE*, à luz da teoria dos motivos determinantes do ato administrativo (cf. manifestação do Min. Alexandre de Moraes, Relator para acórdão da ADI 5874, em *debate* do inteiro teor desta).

2.1. Ainda preliminarmente. Possibilidade de impugnação, via ADPF, de *normas de efeitos concretos*, à luz da regra da subsidiariedade, visto que normas de efeitos concretos não podem ser objeto de ação direta de inconstitucionalidade, que pode atacar apenas leis em sentido material (dotadas de *generalidade e abstração*).

2.1.1. Análise de normas de efeitos concretos no contexto do controle *abstrato* de constitucionalidade: não se trata de litígio contra o indivíduo específico beneficiado pelo Decreto impugnado, mas análise *abstrata* de inconstitucionalidade de indultos individuais em hipóteses como a presente. Tese *abstrata* passível de apreciação no controle *abstrato* de constitucionalidade, cf. STF, ADI 4.048-MC.

2.1.2. Subsidiariamente. Aplicação do princípio da fungibilidade, para recebimento enquanto ação direta de inconstitucionalidade.

3. DO MÉRITO. Notório intuito de desafiar a autoridade desta Suprema Corte. Notório intuito de proteção de aliado político. Notória campanha de difamação desta Suprema Corte praticada pelo Presidente da República por conta de decisões que lhe desagradam. Inexistência de “comoção pública” ou motivos de relevante valor “moral” para concessão do perdão presidencial, ao contrário do afirmado arbitrariamente em *considerandos* do Decreto ora atacado. Fatos configuradores de *DESVIO DE FINALIDADE*, à luz da teoria dos motivos determinantes, que permitem a declaração de nulidade judicial do indulto presidencial em questão, à luz do decidido por esta Suprema Corte no julgamento da ADI 5874. Bem como ABUSO DE

¹ STJ, REsp 582.030-DF, rel. Min. Teori Albino Zavascki, RDR 35/308, *apud* MEIRELLES, Hely Lopes. WALD, Arnold. MENDES, Gilmar Ferreira. **Mandado de Segurança e Ações Constitucionais**, 36ª Ed., São Paulo: Malheiros Ed., 2014, p. 179 e 183.

PODER e TERATOLOGIA, aptas a gerar a nulidade do ato dito discricionário. Evidente **ABUSO DE PODER**, notória hipótese justificadora da declaração de nulidade de atos discricionários de autoridades políticas, até pela notória lição pela qual discricionariedade não se confunde com arbitrariedade. **Deturpação da finalidade do indulto, em sua interpretação histórica e teleológica, por atos de desvio de finalidade, abuso de poder e/ou teratológicos.**

3.1. Distinção sobre o indulto presidencial admitido na ADI 5874: naquele caso, foi concedido indulto *geral e abstrato*, sem pretensão de proteção de aliado político no contexto de campanha difamatória da Suprema Corte, suporte fático completamente distinto do presente caso, a justificar decisão distinta.

4. Inexistência de prerrogativas absolutas no Direito: o *standard da teratologia* como justificador do excepcional controle judicial dos atos discricionários de autoridades políticas.

5. Ausência de trânsito em julgado: impossibilidade jurídica de concessão de perdão presidencial a processo ainda não transitado em julgado.

6. TESE e PEDIDOS. Suspensão cautelar e, no mérito, declaração de inconstitucionalidade do Decreto Presidencial de 22.04.2022.

1. DO CABIMENTO DA PRESENTE AÇÃO. Subsidiariedade, por ataque a norma de efeitos concretos, não impugnável por ação direta de inconstitucionalidade. Possibilidade jurídica de excepcional controle de constitucionalidade de indultos (*logo, também indulto individual/grança*) reconhecida em precedente do STF: ADI 5874.

A presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental visa impugnar a validade do **Decreto Presidencial de 21 de abril de 2022**, que concedeu indulto individual (“graça”) ao Deputado Federal Daniel Lucio de Silveira, após sua condenação pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Penal (AP) 1.044. Vejamos o **inteiro teor** do Decreto aqui impugnado (doc. anexo):

DECRETO DE 21 DE ABRIL DE 2022

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

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

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



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

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;

DECRETA:

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

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

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

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

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

Brasília, 21 de abril de 2022; 201º da Independência e 134º da República.

JAIR MESSIAS BOLSONARO

(Grifos nossos).

Preliminarmente, há de se afirmar o *cabimento* da presente ADPF, à luz da regra da subsidiariedade, por visar atacar *norma jurídica de efeitos concretos* no contexto do controle abstrato de constitucionalidade enquanto legitimador de tais discussões quando objeto de teses constitucionais suscitadas em abstrato (cf. infra). A saber, um decreto presidencial de indulto individual (“graça”) elaborado com **desvio de finalidade, abuso de poder e/ou teratologia**, por destinado a proteger uma pessoa específica, donde não se configura como *lei em sentido material*, passível de ser atacada por ação direta de inconstitucionalidade (ADI).² Note-se que, no *precedente do indulto*, o Decreto 9.246/2017 foi atacado por *ação direta de inconstitucionalidade*

² STF, **ADI 2.980**, Rel. para acórdão Min. Cezar Peluso, j. 5-2-2009, DJE de 07.8.2009; **ADI 2.549**, Rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 01.06.2011, DJE de 03.11.2011.



(a **ADI 5.874**) porque ele se configura como *lei em sentido material*, por traduzir normas com *generalidade e abstração*, ao contrário do presente Decreto Presidencial de 21 de abril de 2022, que traduz *norma individual, de efeito concreto*, que não é passível de ataque via ação direta de inconstitucionalidade. Com efeito, “A **ADPF tem por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de atos normativos ou não: a) de efeitos concretos ou singulares**, incluindo decisões judiciais (STF ADPF 101) [...]”.³

Nesse sentido, até mesmo quando admitiu ADI contra *lei* de efeitos concretos no julgamento da **ADI 4.048-MC**, esta Suprema Corte realizou uma *distinção*, pontuando o cabimento da ADI contra *leis* em sentido formal, mas também *gerais e abstratas, como a lei orçamentária*, pontuando evolução de sua jurisprudência sobre estas,⁴ o que evidentemente não se aplica a um *Decreto Presidencial de efeitos concretos*.⁵

Sobre o cabimento do **controle abstrato de constitucionalidade de normas de efeitos concretos**, o tema foi bem pontuado na referida **ADI 4.048-MC**, senão vejamos:

[...] II. CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE DE NORMAS ORÇAMENTÁRIAS. REVISÃO DE JURISPRUDÊNCIA. **O Supremo Tribunal Federal deve exercer sua função precípua de fiscalização da constitucionalidade das leis e dos atos normativos quando houver no tema ou uma controvérsia constitucional suscitada em abstrato, independente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto.** Possibilidade de submissão das normas orçamentárias ao controle abstrato de constitucionalidade. [...] (grifos nossos)

E, no inteiro teor, a manifestação emblemática do **Min. Gilmar Mendes**:

Na petição inicial desta ação direta, o partido político requerente [...] [a]rgumenta que ‘*não se está, aqui, a discutir o conteúdo de um crédito extraordinário em si mesmo, mas, sim, o real enquadramento de um determinado crédito na categoria de ‘extraordinário’, a única que a Constituição de 1988 admite a medida provisória*’ (fl. 6). **O partido requerente defende, portanto, uma TESE:** a de que determinados créditos, por serem despidos da qualidade de extraordinário, conforme parâmetro fixado na própria Constituição (art. 167, §3º), não podem ser abertos por meio de medida provisória. **O Tribunal se vê diante, assim, de um**

³ COSTA, Aldo de Campos. **ADPF pode evitar ou reparar lesão de preceito fundamental**. Revista Consultor Jurídico, 27.03.2013. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2013-mar-27/toda-prova-adpf-usada-evitar-ou-reparar-dano-preceito-fundamental>>. Acesso: 21.04.2022.

⁴ STF, **ADI 4.048 MC**, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 14.05.2008, DJE de 22.08.2008.

⁵ Outra situação seria a de um decreto com características de generalidade e abstração, hipótese na qual se configuraria como *lei em sentido material* e, assim, *ato normativo* passível de impugnação por ADI, se federal ou estadual, nos termos do art. 102, inc. I, “a”, da CF/88.

tema ou de uma controvérsia constitucional suscitada em abstrato, independente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto. A Corte não pode se furtrar à análise do tema posto nesta ação direta. Há uma questão constitucional, de inegável relevância jurídica e política, que deve ser analisada a fundo. Não vejo qualquer óbice, assim, ao conhecimento desta ação. (*grifos nossos*)

Da mesma forma, descabe *fulanizar* a presente ação, que não contraria a **lógica do controle abstrato de constitucionalidade**, enquanto “*típico processo de caráter objetivo, vocacionado, exclusivamente, à defesa, em tese, da harmonia do sistema constitucional*”.⁶ Isso porque, não obstante esteja sendo atacada uma *norma de efeitos concretos*, que não se configura como lei em sentido material por não ser dotada de generalidade e abstração, trata-se de uma **defesa objetiva da ordem constitucional na análise de qualquer decreto presidencial concessivo de indulto individual (“graça”) no contexto de desvio de finalidade, abuso de poder e/ou teratologia.**

Logo, da mesma forma como admitido na **ADI 4.048-MC**, a presente ação está, aqui, também ***defendendo uma tese, geral e abstrata, sobre uma controvérsia constitucional em abstrato***: não se visa discutir o caso do Deputado Daniel Silveira entre si, enquanto litígio individual/subjetivo, ***visa-se discutir se casos de desvio de finalidade, abuso de poder e/ou teratologia na motivação podem ser objeto de indultos individuais constitucionalmente válidos, para se reconhecer a inconstitucionalidade de quaisquer decretos de indultos presidenciais (de “graça”) que se enquadrem nesse suporte fático hipotético.***

Assim, da mesma forma que na **ADI 4.048-MC**, isto deve ser admitido ***“independente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto”*** (cf. voto do Min. Gilmar Mendes, que configurou a *Opinião da Corte* sobre o tema). Mas, como o STF parece não admitir o uso da ação direta de inconstitucionalidade para *normas de efeitos concretos* que *não* tenham a *forma de lei*, admitindo-a somente para leis *em sentido material*, por dotadas de generalidade e abstração, ***incide a regra legal da subsidiariedade*** para admitir a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, donde requer-se o conhecimento da ação dessa forma. ***Subsidiariamente***, caso assim não se entenda e se afirme o cabimento da ação direta de inconstitucionalidade, requer-se o recebimento da presente ação desta forma, à luz do princípio da fungibilidade das ações de controle concentrado de constitucionalidade, de notória consagração na jurisprudência desta Suprema Corte.

⁶ STF, **ADI 2.551 MC-QO**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 2-4-2003, P, DJ de 20-4-2006.

Note-se, ainda, a necessidade de conhecimento do tema objeto da presente ação na forma do controle abstrato de constitucionalidade, pois seria **teratológico** que o tema do *indulto individual* ficasse relegado somente à *ação popular* ou à *ação civil pública* e não pudesse ser impugnado em controle abstrato por esta Suprema Corte, pois isso contrariaria a evolução legislativa e jurisprudencial de nosso sistema, de *fechamento* do nosso *complexo* controle de constitucionalidade para admitir que temas constitucionais relevantes sejam apreciados diretamente pelo Supremo Tribunal Federal, no controle abstrato e concentrado de constitucionalidade.

Ainda preliminarmente, é de se assentar a **possibilidade jurídica** do excepcionalíssimo controle judicial do Decreto Presidencial de perdão (indulto individual ou graça), **consoante expressamente consignado por esta Suprema Corte no julgamento da ADI 5874** (j. 09.05.2019, DJe 05.11.2020). Com efeito, embora julgando improcedente a ação naquele caso e embora afirmando tratar-se o indulto de ato *discricionário* da Presidência da República, aduziu-se a possibilidade de excepcionalíssimo controle judicial do ato discricionário presidencial de indulto, para **aferir “a constitucionalidade da concessão da clemencia principis”, à luz das “hipóteses legais e moralmente admissíveis” (ementa da ADI 5874)**, admitindo ainda a invalidação judicial de indultos quando constatado **DESVIO DE FINALIDADE, à luz da teoria dos motivos determinantes do ato administrativo (cf. manifestação do Min. Alexandre de Moraes, em debate constante do inteiro teor da ADI 5874)**.

Vejamos a manifestação nesse sentido do **Ministro Alexandre de Moraes**, que foi o *Relator para Acórdão* daquele julgamento e explicitou, assim, a **Opinião da Corte** acerca do tema, em resposta ao Ministro Fachin, explicando a **necessidade de motivação válida** para o exercício regular da prerrogativa presidencial de concessão de indulto, graça e comutação de penas:

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Ministro FACHIN, não estamos julgando a questão de Ministro de Estado, mas, já que Vossa Excelência tocou, entra exatamente no que acabei de responder ao Ministro LUIZ FUX: **se comprovado ficar que há desvio de finalidade – disse antes de Vossa Excelência tocar nesse exemplo –, seja em relação ao indulto, à graça, ao perdão, seja em relação à nomeação, já é clássica a teoria dos motivos determinantes, EXISTE A POSSIBILIDADE DE ANÁLISE DO JUDICIÁRIO.** E volto a insistir, aqui, de viva voz, a Procuradora-Geral da República afastou a **questão de desvio de finalidade subjetiva**; ela disse: *‘Há possibilidade, há...’*. **Há comprovação nos autos de que o Presidente da República, ao editar esse indulto, quis favorecer A, B ou C?** Até porque, declarada inconstitucional essa possibilidade, não poderia o Presidente da República, numa graça individual,

conceder a determinada pessoa? Teríamos que analisar - obviamente chegaria aqui - essa questão. **Aí, ficaria mais fácil ou mais razoável analisar o desvio de finalidade, ou não.**

[...]

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR) - Entendo, mas é indispensável que consideremos que há um piso. Do contrário, o Presidente pode dizer: 0,5%. Portanto, se há um piso, é possível o controle. Acho que 1/5 **ultrapassou o piso do tolerável.**

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Ministro Celso, Ministro Barroso, talvez não tenha sido claro, tanto disse e repeti que **o controle jurisdicional é possível; se demonstrado o desvio de finalidade, é possível; e que o Supremo não só pode, como tem o dever, entendendo que se ultrapassou isso, declarar inconstitucional.**

(STF, **ADI 5874**, Relator para acórdão Min. Alexandre de Moraes, p. 52 e 55 do PDF eletrônico. *Grifos nossos*)

Como se vê, em decisão proferida na época do *Governo Temer*, logo, sem antever longinquamente qualquer pessoa integrante do atual Governo, **esta Suprema Corte admitiu expressamente a possibilidade de analisar a validade constitucional de indulto, graça ou perdão à luz dos conceitos de desvio de finalidade e da teoria dos motivos determinantes, para que, uma vez constatada a existência de desvio de finalidade, decretar-se a nulidade deste ato discricionário da Presidência da República.**

Isso ficou ainda mais explícito no **voto do Min. Alexandre de Moraes**, seguido pela maioria, enquanto *Opinião da Corte*, quando aduziu que não se declarou a inconstitucionalidade da previsão normativa de indulto *coletivo* em questão **“pois não se vislumbrou abuso no direito de legislar ou desvio de finalidade”**.⁷ Logo, **a contrario sensu**, quando se alega abuso do direito de legislar ou desvio de finalidade, esta Suprema Corte admitiu a possibilidade de invalidade do indulto presidencial.

Cite-se, ainda, o **voto do Min. Celso de Mello**, que também integrou a maioria daquele julgamento, igualmente aduzindo que deixava de declarar a inconstitucionalidade daquele indulto por não vislumbrar o *desvio de finalidade* apto a anular o ato discricionário presidencial em questão, senão vejamos:

5. A questão do desvio de finalidade e a presunção de legitimidade dos atos emanados do Poder Público. **Não reconheço configurada, na espécie, qualquer das hipóteses de desvio de finalidade que, segundo sustenta a douta Procuradoria-Geral da República, deslegitimaria o ato político de concessão de indulto objeto da presente ação direta. Não questiono a afirmação de que o desvio de finalidade qualifica-se como vício apto a contaminar a validade**

⁷ STF, **ADI 5874**, voto do Min. Alexandre de Moraes, p. 90 do PDF eletrônico.

jurídica do ato administrativo, inquinando-o de nulidade, tal como adverte o magistério doutrinário (HELY LOPES MEIRELLES, 'Direito Administrativo Brasileiro', p. 176, item n. 1.2.2, 42ª ed., 2016, Malheiros; FERNANDA MARINELA, 'Direito Administrativo', p. 341/342, item n. 3.5, 10ª ed., 2016; MÁRCIO PESTANA, 'Direito Administrativo Brasileiro', p. 273, item n. 9.4.5, 2ª ed., 2010, Campus Jurídico; LÚCIA VALLE FIGUEIREDO, 'Curso de Direito Administrativo', p. 203/204, item n. 5.1.4, 9ª ed., 2008, Malheiros; MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, 'Direito Administrativo', p. 216/217, item n. 7.7.4, 25ª ed., 2012, Atlas; MARÇAL JUSTEN FILHO, 'Curso de Direito Administrativo', p. 431/434, item n. 7.15.4.5, 11ª ed., 2015, RT; EDIMUR FERREIRA DE FARIA, 'Curso de Direito Administrativo Positivo', p. 263/264, item n. 7.4, 6ª ed., 2007, Del Rey; DIOGENES GASPARINI, 'Direito Administrativo', p. 44/45, item n. 4, 1989, Saraiva; CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, 'Curso de Direito Administrativo', p. 410, item n. 46, 29ª ed., 2012, Malheiros; RAQUEL MELO URBANO DE CARVALHO, 'Direito Administrativo: Parte geral, intervenção do Estado e estrutura da administração', p. 383/389, item n. 2.5, 2008, JusPODIVM, v.g.). A configuração desse grave vício jurídico, no entanto, que recai sobre um dos elementos constitutivos do ato administrativo, pressupõe a intenção deliberada, por parte do administrador público, de atingir objetivo vedado pela ordem jurídica ou divorciado do interesse público (JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO, 'Manual de Direito Administrativo', p. 118/119, item n. 5, 25ª ed., 2012, Atlas), designio esse que não se presume, sob pena de subversão dos postulados referentes à presunção de legalidade, de veracidade e de legitimidade de que se reveste todo e qualquer ato emanado da Administração Pública. Nessa linha de entendimento, incumbe a quem imputa ao administrador público a prática desviante de conduta ilegítima a prova inequívoca de que o agente público, não obstante editando ato revestido de aparente legalidade, ter-se-ia valido desse comportamento administrativo para perseguir fins completamente desvinculados do interesse público.⁸

Embora integrante da minoria, vale citar o voto do **Min. Luiz Fux**, que bem aduziu que o indulto presidencial incorre em **“desvio de finalidade na sua utilização possa ocasionar iníquo favorecimento a aliados do soberano, consoante já alertava George Mason durante a convenção de ratificação da Constituição norte-americana na Virgínia. Doutrina: LANDES, William M. & POSNER, Richard A. The Economics of Presidential Pardons and Commutations. Journal of Legal Studies, vol. 38, p. 61, 2009; SEBBA, Leslie. Criminology: the pardoning power – a World survey. Journal of Criminal Law and Criminology, v. 68, issue 1, 1977”**.⁹

No mesmo sentido, valem as considerações do voto da **Min. Cármen Lúcia**, também admitindo expressamente a possibilidade de invalidação de indultos por desvio de finalidade:

31. O indulto tem a finalidade constitucional de assegurar àquele que tenha cumprido parte de sua pena e esteja em condições de reingressar na sociedade

⁸ STF, **ADI 5874**, voto do Min. Celso de Mello, p. 182-183 do PDF eletrônico.

⁹ STF, **ADI 5874**, voto do Min. Luiz Fux, p. 223-224 do PDF eletrônico.



que tenha essa oportunidade, garantindo-se justiça no caso concreto. **Nulo o ato administrativo praticado com desvio de finalidade, compete ao Poder Judiciário - e, no caso de indulto pela providência do Presidente da República, a este Supremo Tribunal Federal, na forma pleiteada pelo Ministério Público Federal - exercer o controle de constitucionalidade do documento normativo**, geral e abstrato no qual se contenha a sua previsão, como o objeto da presente ação.¹⁰

Então, a possibilidade jurídica do excepcionalíssimo controle judicial do perdão presidencial via indulto individual (“graça”) já foi assentada em **precedente** desta Suprema Corte, não se podendo dizer, assim, que isso seria uma inovação feita contra o atual Governo, como, lamentavelmente, presume-se que o Sr. Presidente da República difundirá. Afinal, ele vive da difusão de *fake news*, especialmente contra esta Suprema Corte, no seu incessante ataque às instituições, visando desacreditá-las para que seu eleitorado acredite unicamente nas afirmações arbitrárias que ele faz em suas *lives* e declarações em geral, por isso a necessidade de se consignar que a possibilidade jurídica do pedido aqui formulado encontra-se já consagrada em **precedente** desta Suprema Corte, firmado antes da eleição do atual Presidente. Inclusive pelo **dever legal de manutenção da estabilidade, coerência e integridade da jurisprudência**, previsto no art. 926 do CPC.

Passemos ao MÉRITO propriamente dito desta ação.

2. DO DESVIO DE FINALIDADE, POR ABUSO DE PODER, E DA TERATOLOGIA DO DECRETO IMPUGNADO. Hipóteses notoriamente legitimadoras da declaração judicial de nulidade de atos discricionários de autoridades políticas. Discricionariedade não se confunde com arbitrariedade. Motivação falsa do decreto apta a gerar sua nulidade: validade de atos discricionários vinculada à validade de sua motivação; fatos invocados nos *considerandos* que não se afiguram verdadeiros. Falsidade de suporte fático geradora de nulidade do ato normativo discricionário em questão. Doutrina e jurisprudência dos E. STJ e STF.

Lembremos, inicialmente, que **fatos notórios não supõem comprovação**, à luz do disposto no artigo 374, inciso I, do Código de Processo Civil. Isso tem relevância para a definição do **suporte fático objeto de controle abstrato** de constitucionalidade objeto desta ação, lembrando-se que não trata esta ADPF de um *litígio* contra o Sr. Daniel Silveira ou mesmo contra o Sr. Presidente da República, pois o que se requer a esta Suprema Corte é a declaração da **inconstitucionalidade de indultos individuais (“graças”) em**

¹⁰ STF, **ADI 5874**, voto da Min. Cármen Lúcia, p. 300 do PDF eletrônico.

hipóteses como a presente, a saber, em *qualquer caso concreto* em que o perdão presidencial seja caracterizado enquanto **desvio de finalidade, abuso de poder e/ou teratológico**, neste caso, por conferido a *aliado político* unicamente por sê-lo, no contexto de um Presidente que constante visa desafiar a autoridade desta Suprema Corte por ela proferir decisões técnico-jurídicas contrárias aos interesses políticos da Presidência da República, inclusive mediante ofensas chulas a seus integrantes.

Então, descabe *fulanizar* a presente ação, que não contraria a **lógica do controle abstrato de constitucionalidade**, enquanto *“típico processo de caráter objetivo, vocacionado, exclusivamente, à defesa, em tese, da harmonia do sistema constitucional”*.¹¹ Isso porque, não obstante esteja sendo atacada uma *norma de efeitos concretos*, que não se configura como lei em sentido material por não ser dotada de generalidade e abstração, trata-se de uma **defesa objetiva da ordem constitucional na análise de qualquer decreto presidencial concessivo de indulto individual (“graça”) no contexto de desvio de finalidade, abuso de poder e/ou teratologia.**

No presente caso, temos um decreto de indulto individual concedido com **notório intuito de proteção de aliado político, no contexto de notória campanha de difamação desta Suprema Corte praticada pelo Presidente da República por conta de decisões técnico-jurídicas que lhe desagradam.**

Assim, a evidente **motivação** do Decreto em questão afigura-se algo manifestamente **incompatível** com os **princípios republicano e da moralidade administrativa**, por ter o Sr. Presidente da República utilizado da coisa pública para fins político-pessoais particulares, a saber, a proteção de aliado político e ataque institucional de finalidade eleitoreira a esta Suprema Corte, o que evidentemente viola referidos princípios constitucionais. Sobre o princípio da moralidade administrativa, lembre-se que ele é violado quando, embora *“sob a aparente capa de legalidade, favoreceu indevidamente pessoa jurídica determinada”*,¹² que é o que foi feito pelo Decreto Presidencial de 22.04.2022.

Sobre o tema, como em qualquer ato administrativo, a motivação vincula a validade (teoria dos motivos determinantes). No

¹¹ STF, **ADI 2.551 MC-QO**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 2-4-2003, P, DJ de 20-4-2006.

¹² STJ, **REsp 582.030-DF**, rel. Min. Teori Albino Zavascki, RDR 35/308, *apud* MEIRELLES, Hely Lopes. WALD, Arnold. MENDES, Gilmar Ferreira. **Mandado de Segurança e Ações Constitucionais**, 36ª Ed., São Paulo: Malheiros Ed., 2014, p. 179 e 183.

caso do Decreto Presidencial de 21.04.2022, **a graça não foi fundamentada na discricionariedade presidencial**, pois o decreto afirma nos *consideranda* que a interpretação dada à Constituição pelo STF estaria “errada”. O Decreto contesta os fundamentos da decisão do STF. O problema é que **a Presidência da República não é instância revisora do STF**. Considerando que esta foi a motivação efetivamente apresentada, a motivação vincula o ato. E a motivação apresentada é inconstitucional, por violação aos princípios da separação dos poderes (cf. supra) e do **devido processo legal**, pois não cabe ao Executivo atuar como instância revisora dos fundamentos da decisão das Cortes. O indulto é matéria que poderia ser concedida na fase de execução penal, e não como sucedâneo recursal de processo ainda não transitado em julgado e como forma de combater os fundamentos da Corte, em intuito de desafiar a autoridade desta. A motivação concretamente apresentada comprova cabalmente a irresignação do Presidente com a independência do Judiciário, a mostrar assim a inconstitucionalidade do Decreto em questão.¹³

Ademais, **inexiste qualquer “comoção pública” ou motivos de relevante valor “moral” configuradores de “juízo íntegro” para concessão do indulto individual presidencial, ao contrário do afirmado arbitrariamente em considerandos do Decreto ora atacado**. O que há são protestos *isolados* de parte dos apoiadores do Sr. Presidente da República, o que está *muito longe* de se configurar como “comoção social”. Na comunidade jurídica, o que há são *isoladas* vozes que criticam o Inquérito das Fakes News (Inquérito 4.781) desta Suprema Corte, recusando-se deliberadamente a ver, como bem explica **Georges Abboud**, a necessária *legítima defesa institucional* que fundamentou a decisão da **ADPF 572**, enquanto medida estritamente necessária para promover a **legítima defesa institucional do STF**,¹⁴ especialmente ante a omissão arbitrária da Procuradoria-Geral da República em fazê-lo (o inquérito). Além desta Suprema Corte ter ali consignado que a ordem constitucional brasileira não adotou um sistema acusatório *puro*, mas mitigado, sem nisto ver nenhuma inconstitucionalidade, sem entrar neste debate, a **lógica da legítima defesa institucional do Supremo Tribunal Federal** demanda pela conclusão da constitucionalidade do referido *inquérito das*

¹³ O signatário agradece a **Renato Campos Galuppo** (OAB/MG 90.819) pela redação do deste parágrafo.

¹⁴ ABBoud, Georges. **O Paradoxo do Juiz sem Tribunal. Ainda o Inquérito das Fake News**. Revista Consultor Jurídico, 22.06.2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-jun-20/observatorio-constitucional-paradoxo-juiz-tribunal-ainda-inquerito-fake-news>>. Acesso: 22.04.2022: “Nesse sentido, entendemos que o inquérito das *fake news*, numa perspectiva institucional, justifica-se como um modo de “legítima defesa” institucional contra *agentes* que, a que tudo indica, já não consideram mais a existência do Tribunal como algo legítimo ou necessário. Esse é o *novo normal* que o obscurantismo autocrático desses agentes nos apresenta mediante o uso degenerado da liberdade para se atacar espaço fundamental da própria democracia: a jurisdição constitucional”.



fake news. Quem disso discorda por pretender um sistema acusatório puro como constitucionalmente imposto aparentemente pretende aplicar o nefasto brocardo *fiat justitia, pereat mundus*, aceitando o perecimento do Supremo Tribunal Federal por ataques contra eles que não foram alvo de inquérito policial pela Procuradoria-Geral da República, algo evidentemente inaceitável. Então, a lógica da *legítima defesa* justifica o referido inquérito, enquanto *legítima defesa institucional do STF*, a afastar qualquer arbitrariedade e/ou inconstitucionalidade do mesmo que pudesse, longinquamente, fundamentar algum *indulto* presidencial a pessoas condenadas em ações penais oriundas de investigações do referido inquérito.

Inexiste, ainda, qualquer violação do direito fundamental à liberdade de expressão no presente caso, ao contrário do também afirmado arbitrariamente em outro considerando do referido decreto. Com efeito, a condenação do Sr. Daniel Silveira por esta Suprema Corte foi coerente com a jurisprudência dela no sentido de que “A ***liberdade de expressão protege opiniões contrárias, jocosas, satíricas ou errôneas, mas não opiniões criminosas, discurso de ódio, atentados contra o Estado democrático de Direito e a democracia.*** E a imunidade parlamentar só é aplicável quando as manifestações têm conexão com a atividade legislativa ou são proferidas em razão desta, não podendo ser usada como escudo para atividades ilícitas”.¹⁵

Não temos, assim, nenhuma situação de *manifesta injustiça* e/ou *manifesta violação de direitos fundamentais* que justifique a excepcionalidade do instituto do indulto individual (ou graça constitucional).

Lembre-se que o indulto individual constitui uma **excepcional interferência** do Poder Executivo em decisões do Poder Judiciário, numa evidente **restrição ao princípio da separação dos poderes**, o qual, regra geral, não admite interferências tais. Logo, como **norma excepcional**, há de ser interpretada de maneira estrita a sua interpretação histórico-teleológica, nunca ampliativa, consoante clássica e notória lição da hermenêutica das normas excepcionais.¹⁶ **No presente**

¹⁵ RODAS, Sérgio. **STF condena Daniel Silveira a 8 anos e 9 meses de prisão e perda de mandato.** Consultor Jurídico, 20.04.2022. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2022-abr-20/stf-condena-silveira-anos-meses-prisao-perda-mandato>>. Acesso: 21.04.2022.

¹⁶ MAXIMILANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**, 19ª Ed., Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2007, p. 184-185, 187-192: “272 – As **disposições excepcionais** são estabelecidas por motivos ou considerações particulares, contra outras normas jurídicas, ou **contra o Direito comum**, por isso **não se estendem** além dos casos e tempos que designam expressamente. [...] **286 –** Parece oportuna a generalização da regra exposta acerca de determinadas espécies de preceitos, esclarecer **como se entende e aplica uma norma excepcional. É de Direito estrito; reduz-se à hipótese expressa: na dúvida, segue-se a regra geral. Eis porque se diz que a**

tema, o **Direito Comum** relativo ao **princípio da separação dos poderes** é a **não-intervenção do Executivo em decisões judiciais**, de sorte que a **excepcional intervenção do Executivo nas decisões do Judiciário só pode se dar de acordo com a interpretação histórica e teleológica acerca da função do indulto como medida de correção de correção de excessos punitivos, desumanidade da pena ou decisão contrária ao ordenamento jurídico-social como um todo (cf. item 2.1, infra), o que notoriamente não ocorre no presente caso.**

Entenda-se, é evidente que é preciso haver **ampla deferência** do Judiciário na análise da validade constitucional do indulto individual, enquanto ato *discricionário*. Ocorre que **discricionariedade não é sinônimo de arbitrariedade**, como é pacífico na doutrina e na jurisprudência administrativistas. Assim, **quando se constata objetivamente uma manifesta arbitrariedade, um manifesto desvio de finalidade, um manifesto abuso de poder e/ou uma manifesta teratologia** no indulto presidencial, o controle de constitucionalidade e a consequente declaração de sua inconstitucionalidade é medida de rigor, tendo em vista que **o constitucionalismo tem em sua essência o controle do arbítrio das autoridades políticas, “visando, principalmente, a evitar o arbítrio e o desrespeito aos direitos fundamentais” em geral (STF, ADI 5874).**

Assim, **tendo em vista** que os **motivos determinantes constantes dos “considerandos” do Decreto Presidencial de 21 de abril de 2022 mostram-se falsos**, por inexistir violação do direito fundamental da liberdade de expressão, motivação moralmente idônea e qualquer comoção social, **que são os supostos “fatos” invocados como suporte fático que visam justificar enquanto “discricionário” o ato em questão**, tem-se o decreto presidencial é **inválido**, por não condizente com os *motivos determinantes* que alega como sua suposta base. Afinal, é **notória a doutrina administrativista** acerca da invalidade de atos discricionários quando inválida a sua motivação.

exceção confirma a regra nos casos não excetuados. 287 - **O processo de exegese das leis de tal natureza é sintetizado na parêmia célebre, que seria imprudência eliminar sem maior exame - interpretam-se restritivamente as disposições derogatórias do Direito comum.** [...] Quanta dúvida resolve, num relâmpago, aquela **síntese expressiva - interpretam-se restritivamente as disposições derogatórias do Direito comum.** [...] O seu intento é tirar da regra *tudo* o que na mesma se contém, nem *mais*, nem *menos*. Essa interpretação bastante se aproxima da que os clássicos apelidavam de declarativa; denomina-se **estrita**: busca o sentido exato, não dilata, nem restringe. Com as reservas expostas, a parêmia sempre terá cabimento e utilidade. Se fora lícito retocar a forma tradicional, substituir-se-ia apenas o advérbio: ao invés de *restritiva, estritamente*. [...] **o brocardo sintetiza o dever de aplicar o conceito excepcional só na espécie que ele exprime, nada acrescido, nem suprimido ao que a norma encerra, observada a mesma, portanto, em toda a sua plenitude.** (grifos nossos)

Logo, há aqui também situação simplesmente **TERATOLÓGICA** (“monstruosa”, que, por isso, demanda a declaração da nulidade do decreto em questão), tendo em vista que **os supostos “suportes fáticos”** que supostamente justificariam constitucional o indulto individual em questão, *segundo o próprio Decreto aqui impugnado*, **simplesmente não existem!** É simplesmente **TERATOLÓGICO** pretender a incidência de um instituto constitucional, ainda mais baseado em norma excepcional que deve ser interpretada de maneira estrita a sua interpretação histórico-teleológica, quando as próprias razões que supostamente o justificariam segundo o Sr. Presidente da República simplesmente não existem. Bem como é **TERATOLÓGICO** pretender conceder indulto individual a alguém simplesmente por ser aliado político do(a) Presidente da República, por manifesto desvio de finalidade e abuso de poder.

O Decreto Presidencial de 21.04.2022 configura pura e simplesmente o fenômeno do **constitucionalismo abusivo**, muito bem captado pelo **Ministro Roberto Barroso** no julgamento da **ADPF 622-MC**, “especialmente na vertente de tentativa de esvaziamento ou enfraquecimento dos demais Poderes, com ataques ao Congresso Nacional e às Cortes”, inclusive utilizando-se de institutos constitucionalmente previstos para fora de suas finalidades. Na lição do Ministro Barroso:

12. O constitucionalismo e as democracias ocidentais têm se deparado com um fenômeno razoavelmente novo: os retrocessos democráticos, no mundo atual, não decorrem mais de golpes de estado com o uso das armas. Ao contrário, as maiores ameaças à democracia e ao constitucionalismo são resultado de alterações normativas pontuais, aparentemente válidas do ponto de vista formal, que, se examinadas isoladamente, deixam dúvidas quanto à sua inconstitucionalidade. Porém, em seu conjunto, expressam a adoção de medidas que vão progressivamente corroendo a tutela de direitos e o regime democrático.¹⁷

13. Esse fenômeno tem recebido, na ordem internacional, diversas denominações, entre as quais: **‘constitucionalismo abusivo’, ‘legalismo autocrático’ e ‘democracia iliberal’**.¹⁸ Todos esses conceitos aludem a experiências estrangeiras que têm em comum a atuação de **líderes carismáticos, eleitos pelo voto popular, que, uma vez no poder, modificam o ordenamento jurídico, com o propósito de assegurar a sua permanência no poder**. O modo de atuar de tais

¹⁷ “BARROSO, Luís Roberto. *Revolução tecnológica, crise da democracia e mudança climática: limites do direito num mundo em transformação*, 2019, no prelo: LEVITISKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018”. Nota do original.

¹⁸ “LANDAU, David. *Abusive constitutionalism*. University of California, v. 147, 2013, p. 189-260; GRABER, Mark. *What’s in crisis? The Postwar Constitutional Paradigm, Transformative Constitutionalism and the fate of the Constitutional Democracy*. In: Graber, Levinson e Tushnet. *Constitutional Democracy in Crisis?* Oxford University Press, 2018; GINSBURG, Tom. *How to save a constitutional democracy*. Chicago, London: The University of Chicago Press, 2018”. Nota do original.

líderes abrange: **(i)** a tentativa de esvaziamento ou enfraquecimento dos demais Poderes, sempre que não compactuem com seus propósitos, com ataques ao Congresso Nacional e às cortes; **(ii)** o desmonte ou a captura de órgãos ou instituições de controle, como conselhos, agências reguladoras, instituições de combate à corrupção, Ministério Público etc; **(iii)** o combate a organizações da sociedade civil, que atuem em prol da defesa de direitos no espaço público; **(iv)** a rejeição a discursos protetivos de direitos fundamentais, sobretudo no que respeita a grupos minoritários e vulneráveis – como negros, mulheres, população LGBTI e indígenas; **(v)** o ataque à imprensa, sempre que leve ao público informações incômodas para o governo.¹⁹

14. A lógica de tal modo de atuar está em excluir do espaço público todo e qualquer ator que possa criticar, limitar ou dividir poder com o líder autocrático, em momento presente ou futuro, de forma a assegurar seu progressivo empoderamento e permanência no cargo. Experiências de tal gênero estão ou estiveram presentes na Hungria,²⁰ na Polônia,²¹ na Romênia²² e na Venezuela.²³ O resultado final de tal processo tende a ser a migração de um regime democrático para um regime autoritário, ainda que se preserve a realização formal de eleições. *(grifos nossos)*

Como se vê, os fatos do presente caso são configuradores de evidente **DESVIO DE FINALIDADE, à luz da teoria dos motivos determinantes, que permitem a declaração de nulidade judicial do indulto presidencial em questão**, à luz do decidido por esta Suprema Corte no julgamento da **ADI 5874**. Há, assim, evidente **ABUSO DE PODER**, enquanto notória hipótese justificadora da declaração de nulidade de atos discricionários de autoridades políticas, até pela notória lição pela qual **discricionariedade não se confunde com arbitrariedade**.

Relatando a evolução da doutrina e jurisprudência sobre o controle dos atos administrativos discricionários à luz do Estado Democrático de Direito, para coibir excessos do Poder Público, **Gustavo Binbenojm** aponta que, superada a noção de mero controle de aspectos formais (de formalidades extrínsecas ao ato administrativo, como

¹⁹ “SADURSKI, Wojciech. **Poland’s Constitutional Breakdown**. Oxford: Oxford university Press, 2019. SCHEPELLE, Kim. **Constitutional Coups and Judicial Review: How transitional institutions can strengthen peak courts at times of crisis (with special reference to Hungary)**. *Transnational Law & Contemporary Problems*, v. 23, 2014, p. 51-117; PERJU, V. **The Romanian double executive and the 2012 constitutional crisis**. *I-CON*, v. 13, n. 1, 2015, p. 246-278”. Nota do original.

²⁰ “SCHEPELLE, Kim. **Constitutional Coups and Judicial Review: How transitional institutions can strengthen peak courts at times of crisis (with special reference to Hungary)**. *Transnational Law & Contemporary Problems*, v. 23, 2014, p. 51-117”. Nota do original.

²¹ “SADURSKI, Wojciech. **Poland’s Constitutional Breakdown**. Oxford: Oxford university Press, 2019”. Nota do original.

²² “PERJU, V. **The Romanian double executive and the 2012 constitutional crisis**. *I-CON*, v. 13, n. 1, 2015, p. 246-278”. Nota do original.

²³ “LANDAU, David. **Constitution-Making and Authoritarianism in Venezuela: The First Time as Tragedy, the Second as Farce**. In: Graber, Levinson e Tushnet. *Constitutional Democracy in Crisis? Oxford University Press*, 2018, 161-176”. Nota do original.

competência e forma), passando pela **teoria do desvio de poder** (“quando a autoridade administrativa cumpre um ato de sua competência mas em vista de fim diverso daquele para o qual o ato poderia legalmente ser cumprido”, conforme **Celso Antonio Bandeira de Mello**), passou-se a admitir a **teoria dos motivos determinantes**, tornando inválidos atos administrativos que, a pretexto de atingirem determinada finalidade, não comprova a existência dos fatos que alega existirem, a tornar o ato, por isso, nulo.

Veamos a **lição do autor**,²⁴ que cita, inclusive, **precedentes do Superior Tribunal de Justiça** sobre o tema:

De fato, a orientação jurisprudencial, segundo a qual descabe ao Poder Judiciário invadir o mérito da decisão administrativa, acaba excluindo da apreciação judicial uma série de situações em que ela seria não apenas possível, como necessária e desejável [cf. **Andreas Krell**]. Como exemplo, **Sérgio Ferraz** lembra as situações em que **o administrador invoca um motivo uma razão meritória inexistente ou falsa**. Assim, à parte de um **controle finalístico**, fundado na **teoria do desvio de poder**, desenvolveu-se a chamada **teoria dos motivos determinantes**, segundo a qual **a Administração deve responder pelos motivos que eleger como pressuposto para a prática do ato administrativo**. Diz-se haver uma **vinculação administrativa tanto à realidade quanto à juridicidade das razões de fato apresentadas pelo administrador na motivação do ato**. Deste modo, ainda quando se esteja diante de ato cujo motivo não seja previsto em lei (motivo legal discricionário), **a validade do ato estará condicionada à existência dos fatos apontados pela Administração como pressuposto fático-jurídico para sua prática, bem como à juridicidade de tal escolha**. A invocação dessa teoria é **crecente na jurisprudência pátria**, sendo a seguinte ementa ilustrativa desta tendência: “Os **motivos que determinaram a vontade do agente público, consubstanciados nos fatos que serviram de suporte à sua decisão, integram a validade do ato, eis que a ele se vinculam visceralmente. É o que reza a prestigiada teoria dos motivos determinantes**” [STJ, **ROMS n.º 13.617/MG**, Rel. Min. Laurita Vaz, DJ de 22.4.2002].

Por fim, cabe fazer alusão, ao lado da **teoria do desvio de poder** e da **teoria dos motivos determinantes**, à **teoria do excesso de poder** (desbordamento dos lindes de competência fixados em lei) e à exigência de motivação (exposição dos fatos e descrição de como tais fatos ensejam ou justificam a consequência jurídica produzida) como **técnicas de controle judicial dos elementos vinculados do ato discricionário**. Especificamente em relação à exigência de motivação expressa e clara, veja-se a seguinte ementa do **Superior Tribunal de Justiça**: “ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. INDEFERIMENTO DE AUTORIZAÇÃO PARA FUNCIONAMENTO DE CURSO SUPERIOR. AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO. NULIDADE. 1. A **margem de liberdade de escolha da conveniência e oportunidade**, conferida à Administração Pública, na **prática de atos discricionários**, não a dispensa do **dever de motivação**. O ato administrativo que nega, limita ou afeta direitos ou interesses do administrado deve indicar, de forma explícita, clara e congruente, os motivos de fato e de direito

²⁴ BINENBOJM, Gustavo. **Uma Teoria do Direito Administrativo. Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização**, 3ª Ed., Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2014, pp. 217-219.



em que está fundado (**art. 50, I, e §1º da Lei n.º 9.784/99**). Não atende a tal requisito a simples invocação da cláusula do interesse público ou a indicação genérica da causa do ato. (...). 3. Segurança parcialmente concedida, para declarar a nulidade do ato administrativo” [STJ, MS n.º 9.944/DF, Rel. Min. Teori Zavascki, j. 13.06.2005] (grifos nossos)

E, de uma forma ou de outra, a filtragem constitucional da noção de discricionariedade administrativa demanda a evolução na compreensão de seu controle judicial. Com efeito, novamente na precisa lição de **Gustavo Binbenojm**.²⁵

As **transformações recentes sofridas pelo direito administrativo** tornam imperiosa uma **revisão da noção de discricionariedade administrativa**. Com efeito, pretende-se caracterizar a discricionariedade, essencialmente, como um espaço carecedor de legitimação. Isto é, um **campo não de escolhas puramente subjetivas, mas de fundamentação dos atos e políticas públicas adotados, dentro dos parâmetros jurídicos estabelecidos pela Constituição e pela lei** [...] em diferentes graus de vinculação dos atos administrativos à juridicidade. **A discricionariedade não é, destarte, nem uma liberdade decisória externa ao direito, nem um campo imune ao controle jurisdicional**. Ao maior ou menor grau de vinculação do administrador à juridicidade corresponderá, via de regra, maior ou menor grau de controlabilidade judicial dos seus atos. Não obstante, a definição da densidade do controle não segue uma lógica puramente normativa (que se restrinja à análise dos enunciados normativos incidentes ao caso), mas deve atentar também para os procedimentos adotados pela Administração e para as competências e responsabilidades dos órgãos decisórios, compondo a pauta para um critério que se poderia intitular jurídico-funcionalmente adequado. [...] Portanto, ao invés de uma predefinição estática a respeito da controlabilidade judicial dos atos administrativos (como em categorias binárias, do tipo ato vinculado versus ato discricionário), impõe-se o estabelecimento de critérios de uma dinâmica distribuição “funcionalmente adequada” de tarefas e responsabilidades entre Administração e Judiciário, que leve em conta não apenas a programação normativa do ato a ser praticado (estrutura dos enunciados normativos constitucionais, legais e regulamentares incidentes ao caso), como também a “específica idoneidade (de cada um dos poderes) em virtude de sua estrutura orgânica, legitimação democrática, meios e procedimentos de atuação, preparação técnica etc, para decidir sobre a propriedade e intensidade da revisão jurisdicional de decisões administrativas, sobretudo nas mais complexas e técnicas” [nas quais, na ausência de parâmetros objetivos de controle, a intensidade do controle jurisdicional deverá ser tendencialmente menor, continua o autor, aqui sintetizado no ponto]. [...] De outra banda, o controle judicial será tendencialmente mais denso quão maior for (ou puder ser) o grau de restrição imposto pela atuação administrativa discricionária sobre os direitos fundamentais. Assim, **se as ponderações feitas pelo administrador (ou mesmo as do legislador) na conjugação entre interesses coletivos e direitos fundamentais revelarem-se desproporcionais ou irrazoáveis, caberá ao Poder Judiciário proceder à sua invalidação**. Em tal caso, o ***papel primordial dos juízes no resguardo do sistema de direitos fundamentais*** autoriza um controle mais acentuado sobre a atuação administrativa, respeitado sempre o

²⁵ BINENBOJM, *Op. Cit.*

espaço de conformação que houver sido deixado pela diretriz normativa. (*grifos nossos*)

Ademais, **Gustavo Binebojm**²⁶ ainda relata que a incidência imediata dos princípios constitucionais também constitui parâmetro de controle da discricionariedade administrativa, consoante precedentes dos Egrégios Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal, senão vejamos:

ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL – MILITAR – SARGENTOS DO QUADRO COMPLEMENTAR DA AERONÁUTICA – INGRESSO E PROMOÇÃO NO QUADRO REGULAR DO CORPO DE PESSOAL GRADUADO – ESTÁGIO PROBATÓRIO NÃO CONVOCADO – CONDIÇÃO SINE QUA NON – APLICAÇÃO DO ART. 49 DO DECRETO Nº 68.951/71 – RECURSO ESPECIAL – LIMITAÇÃO DA DISCRICIONARIEDADE – MORALIDADE PÚBLICA, RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. I – **A discricionariedade atribuída ao Administrador deve ser usada com parcimônia e de acordo com os princípios da moralidade pública, da razoabilidade e da proporcionalidade, sob pena de desvirtuamento.** II – **As razões** para a não convocação de estágio probatório, que é condição indispensável ao acesso dos terceiros sargentos do quadro complementar da Aeronáutica ao quadro regular, **devem ser aptas a demonstrar o interesse público.** III – Decisões desse quilate não podem ser imotivadas. Mesmo o ato decorrente do exercício do poder discricionário do administrador deve ser fundamentado, sob pena de invalidade. IV – A diferença entre atos oriundos do poder vinculado e do poder discricionário está na possibilidade de escolha, inobstante ambos tenham de ser fundamentados. O que é discricionário é o poder do administrador. O ato administrativo é sempre vinculado, sob pena de invalidade. V – Recurso conhecido e provido”. [STJ, **REsp n.º 79.761/DF**, Rel. Min. Anselmo Santiago, j. 29.04.1997]

Trecho de inteiro teor de outro aresto do E. STJ: “[...] Entretanto [a circunstância de se tratar de ato discricionário] **não significa que o ato administrativo assim praticado esteja inteiramente insuscetível de controle jurisdicional.** Os atos administrativos requerem observância dos **princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência** (CF, art. 37, caput), além daqueles previstos no art. 2º, caput, da Lei 9.784/99, dentre os quais destacam-se os da **finalidade, motivação, razoabilidade, segurança jurídica e interesse público**, que devem ser levados em consideração no momento da providência administrativa. E o controle judicial dos atos administrativos se estende, inevitavelmente, ao exame da observância a tais princípios, sem que isso possa significar ingerência indevida do Judiciário. É o que está assentado nas lições da doutrina clássica, reproduzida também pela mais moderna” (Trecho do voto do Ministro Teori Zavascki no **MS n.º 9.944/DF**, j. em 13.6.2005)

[...] 3. O **juízo discricionário da Administração** da Justiça paraibana, sob o enfoque da sua avaliação de conveniência e oportunidade, encarta o poder de decidir quanto à alocação de seus quadros funcionais **dentro dos limites da legalidade e dos princípios constitucionais, sob pena de incidir em arbitrariedade.** [...]

[STF, **MS n.º 29.350/PB**, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 31.07.2012. Grifos nossos]

²⁶ BINENBOJM, *Op. Cit.*, p. 39-41.



Como se vê, caracterizado o **desvio de finalidade, o abuso de poder e a teratologia** pelo Sr. Presidente da República, ao pretender utilizar a excepcional norma do indulto individual (“graça”) para proteger aliado político, no contexto de seus constantes enfrentamentos e ataques a esta Suprema Corte, tem-se por legitimado o controle de constitucionalidade do referido ato normativo, para o fim de declaração de sua inconstitucionalidade, o que desde já se requer.

2.1. Natureza Jurídica do Indulto Individual (“Graça”). Interpretação histórica e teleológica. Nota do Grupo Prerrogativas, formado por Juristas de todo o país, sobre a inconstitucionalidade do referido Decreto Presidencial. Posição de Lenio Luiz Streck.

Consoante lembram **Wilson Engelmann e Daniele Weber S. Leal** em comentários precisamente ao **art. 84, XII**, da CF/88, o **indulto** é atribuído ao Chefe de Estado e de Governo “*pois a ele cabe cuidar do seu povo, da sua nação*”, num *olhar paternalista* cuja intervenção da autoridade política visava corrigir “*erros de investigação e excessos de uma punição cruel e antecipada*”, em casos de “*inquisidores que se excedessem [e] saíam do direito comum*”, tendo em vista “*o perdão de uma pena, visando atenuar excessos e exteriorizar preocupação com os integrantes do corpo social*”. Mas, precisamente pelos problemas que a admissão excepcional de um tal “ato de vontade ‘paterna’” pode gerar, destacam Engelmann e Leal “**a necessidade de observância de determinadas regras e limites, isto é, controle externo. Atualmente, o controle de constitucionalidade**”.²⁷

Como se vê, é no **contexto específico** de “*atenuar excessos e exteriorizar preocupação com os integrantes do corpo social*” que o indulto “*espelha a preocupação do chefe ou do soberano com a pessoa que sofreu a imposição da pena*”,²⁸ algo que **não pode ser deturpado** para proteção de aliados políticos por mera paixão política ou desafio à autoridade das decisões judiciais. O **excesso punitivo ou a desumanidade da pena** devem constituir o pressuposto lógico do indulto (individual ou coletivo), sob pena de transmutar-se em instrumento arbitrário para proteção de amigos do(a) Presidente da República. Até porque, segundo **José Frederico Marques**, o indulto se justifica em casos de “*apreciação de condenações criminais onde o rigor da lei, além de*

²⁷ ENGELMANN, Wilson. LEAL, Daniele Weber B. **Comentários ao art. 84, XII**. In: CANOTILHO, J. J. Gomes. MENDES, Gilmar Ferreira. SARLET, Ingo W. STRECK, Lenio Luiz. LEONCY, Leo Ferreira (org.) *Comentários à Constituição do Brasil*, 2ª Ed., São Paulo: Saraiva, 2018, p. 1.338-1.339.

²⁸ ENGELMANN e LEAL, *Op. Cit.*, p. 1.338-1.340.

contrariar os objetivos procurados pela ordem jurídica, vai submeter um homem a restrições desaconselháveis".²⁹

Ou seja, ainda consoante **Engelmann e Leal**, “o indulto busca amenizar a possibilidade de se cometer a injustiça quando a lei é aplicada ao caso concreto, ante a ausência de uma fórmula capaz de garantir a segurança, especialmente por se tratar do exercício do direito subjetivo de punir, cujo titular é o Estado”. Nesse sentido, imperioso consignar que **“na atualidade, o indulto já não está mais fundamentado na graça divina ou no carisma do chefe. Pelo contrário, busca-se atenuar a desproporcionalidade da aplicação do Direito em confronto com o caso concreto se considera uma competência excepcional do Poder Executivo, a fim de corrigir pontualmente a decisão judicial”**, para “mitigar as incorreções legislativas ou o erro judiciário”, enquanto medida de “clemência [que] deve afirmar-se sempre e apenas quando ocorrerem situações em que a **defesa da comunidade sociopolítica** seja mais bem realizada através da clemência que da punição”. Aduzem, corroborando a doutrina de Figueiredo Dias, aduzem que “deverão ser levadas em consideração as características do caso concreto e não simplesmente determinada categoria de delito” no indulto individual (“graça”), para corrigir “exageros e incorreções que o indulto pretende sanar”. Nesse contexto, embora entendido como um **“típico ato de governo, que se caracteriza pela discricionariedade. Apesar disso, é necessário observar que este ato está sujeito ao controle de constitucionalidade, pois ‘enquanto a Constituição é o fundamento de validade (superior) do ordenamento e consubstanciadora da própria atividade político-estatal, a jurisdição constitucional passa a ser a condição de possibilidade do Estado Democrático de Direito’** [Streck]. Com isto, o exercício destes atos deverão **adequar-se aos princípios constitucionais**, cabendo ao Chefe do Poder Executivo Federal a observância, **entre outros, do princípio da razoabilidade, como um modo de temperar o poder discricionário de clemência pelo texto constitucional**”.³⁰

Com toda certeza, **nenhuma dessas razões históricas e teleológicas encontram-se presentes no caso do Decreto Presidencial de 21.04.2022**, de indulto presidencial ao Deputado Federal Daniel Silveira. Aqui, temos a **hipótese** de concessão de indulto individual unicamente para proteger aliado político, no contexto de ataques reiterados do Sr. Presidente da República a esta Suprema Corte. Trata-se, ainda, de **hipótese** em que alega-se suposta “violação” do

²⁹ MARQUES, José Frederico. **Tratado de Direito Penal**, Vol. III, 1ª Ed., 2ª Tir., Campinas: Millenium, 1999, p. 541 *apud* ENGELMANN e LEAL, *Op. Cit.*, p. 1.343.

³⁰ ENGELMANN e LEAL, *Op. Cit.*, p. 1.343-1.344.



direito fundamental de liberdade de expressão e presença de suposta motivação “moral” supostamente decorrente de “clamor social”, **pressupostos simplesmente inverídicos**, que tornam assim **falso o pretenso “suporte fático” da alegada motivação** do referido Decreto Presidencial, o que gera sua **nullidade**, pela notória vinculação da validade dos atos discricionários à validade de sua motivação, donde, inexistente esta, inválido o Decreto em questão. Logo, a **interpretação histórica e teleológica** do instituto do indulto individual (“graça”) demonstra a sua não-incidência para **hipóteses** como a do Decreto Presidencial de 21.04.2022.

Numa nota final sobre o tema, **não se pode equiparar o indulto presidencial ao poder moderador da Constituição do Império**. A pessoa que ocupa o cargo de Presidente da República não pode ser entendida como exercendo um reinado absolutista por período determinado de tempo, o que precisa valer para todos os seus atos, nenhum deles podendo ser admitido como *soberano, incontrolável juridicamente* e, assim, impassível de impugnação judicial, até pelo princípio da inafastabilidade da jurisdição, pelo qual nenhuma ilegalidade ou inconstitucionalidade pode ser afastada da cognição do Poder Judiciário. Assim, **o indulto não pode ser visto como um ato soberano, despido de quaisquer limites materiais**, por força do princípio da supremacia da Constituição.

Vale, ainda, transcrever a **nota do Grupo Prerrogativas**, formado por juristas de todo o país,³¹ sobre a arbitrariedade e conseqüente inconstitucionalidade do Decreto Presidencial de 21.04.2022:

O ato do Presidente da República em conceder graça ao deputado Daniel Silveira revela profundo desapego à ordem jurídica.

Não há exercício regular de uma competência precípua de chefia de Estado. O que se observa é o trespasse de qualquer limite da separação dos poderes da República.

*Antes é preciso assentar a **extemporaneidade da concessão**, que antecede a possibilidade da produção de efeitos da decisão. Abusa das competências que constitucionalmente lhe cabem, confronta a democracia, ao pretender substituir pelo mérito a decisão do Supremo Tribunal Federal, ainda sequer transitada em julgado, inclusive invadindo a seara da sua fundamentação. Os próprios termos do decreto presidencial são a maior demonstração de crime de responsabilidade, mais uma vez, cometido pelo Presidente.*

Bolsonaro tenta justificar sua precoce concessão numa falsa ideia de liberdade expressão, confrontando direta e imediatamente a

³¹ Cf. <<https://www.prerro.com.br/grupo-prerrogativas/>>. Acesso: 22.04.2022.



fundamentação da decisão da Suprema Corte. Na democracia constitucional, não cabe ao Presidente atuar como se seu entendimento jurídico fosse superior ao entendimento do Supremo Tribunal.

Graça é ato discricionário, mas que não pode ser arbitrário, desrespeitando os procedimentos legalmente previstos para a sua concessão e muito menos se arrojar uma pretensa competência revisora da Suprema Corte. O excesso de poder é evidente!

O Grupo Prerrogativas se posiciona em irrestrito apoio ao STF, em defesa de sua decisão constitucionalmente adequada, expressa no julgamento do futuro ex-deputado, com garantia do devido processo legal, do direito à ampla defesa e do contraditório.

A graça presidencial revela o pendor para a violência, um ato de confronto e de desrespeito à Suprema Corte, e revela ao país que os partidários do Presidente, inclusive os criminosos, serão protegidos por ele e que por isso estariam acima das leis, dos tribunais, até da mais Alta Corte.

O Brasil não pode tolerar esse ato com pretensões totalitárias e que coloca em questão a própria Democracia. Conclamamos às entidades, instituições, partidos políticos e especialmente o Congresso Nacional, a repudiarem tal medida, que não se coaduna com a Constituição e a Democracia.³² (grifos nossos)

No mesmo sentido, manifestação de **Lenio Luiz Streck**, em entrevista sobre o tema:

A decisão do presidente Jair Bolsonaro de editar um decreto para perdoar os crimes do deputado federal Daniel Silveira (PTB-RJ) é ‘o ato mais grave de agressão à democracia’ praticado pelo ex-capitão. A avaliação é de Lenio Streck, jurista, pós-doutor em Direito e professor de Direito Constitucional.

‘Ao conceder a graça ao deputado, Bolsonaro ofende o Supremo Tribunal Federal. Há nítido desvio de finalidade. Crime de responsabilidade porque limita decisão do Judiciário. Ultrapassou o limite da separação de Poderes’, acrescentou.

Para o jurista, se o STF decidiu quais atos ferem a democracia e a própria Corte, **‘não pode ser o presidente da República que se arvorará no intérprete’.**

‘O presidente não é o superego da Nação. Há abuso de competência. Quem guarda a Constituição Federal é o STF, não o presidente da República’, prosseguiu. ‘O Brasil dá péssimo exemplo ao mundo. Só reis absolutistas agem desse modo. Mas ainda há STF no Brasil – deve haver, para conter esse abuso. O arbítrio deve ser contido’.³³ (grifos nossos)

³² Cf. <<https://www.nsctotal.com.br/noticias/perdao-de-bolsonaro-a-daniel-silveira-pode-gerar-pedido-de-impeachment-diz-grupo-de>>.

³³ Cf. <<https://www.cartacapital.com.br/cartaexpressa/lenio-streck-perdao-a-silveira-e-uma-grave-agressao-a-democracia-e-esse-arbitrio-tem-de-ser-contido/>>. Acesso: 22.04.2022.



Como se vê, caracterizado o **desvio de finalidade**, o **abuso de poder e a teratologia** pelo Sr. Presidente da República, ao pretender utilizar a excepcional norma do indulto individual (“graça”) para proteger aliado político, no contexto de seus constantes enfrentamentos e ataques a esta Suprema Corte, tem-se por legitimado o controle de constitucionalidade do referido ato normativo, para o fim de declaração de sua inconstitucionalidade, o que desde já se requer.

2.2. Impossibilidade jurídica de indulto individual antes do trânsito em julgado da condenação. Outra causa de nulidade e/ou ineficácia do Decreto impugnado.

Outro aspecto de profunda **perplexidade e inconstitucionalidade** do Decreto Presidencial de 21.04.2022 se refere a ele ter sido promulgado **antes do trânsito em julgado** da condenação do pretendido beneficiado.

ORA, uma **condição lógica** para o indulto individual (a “graça constitucional”) é o **trânsito em julgado** da condenação, tendo em vista que algo nela pode eventualmente ser alterado, até mesmo em embargos de declaração, que notoriamente admitem excepcional efeito infringente se houver omissão, contradição, obscuridade ou erro material que o justifique. Inclusive por consequência da **ideologia democrática do processo**, pela qual a decisão judicial só pode ser formada a partir do conteúdo dos **debates** com as partes (*v.g.*, art. 10 do CPC), não se pode pura e simplesmente *presumir* que decisão de embargos declaratórios não alterarão em nada o conteúdo da decisão

Seja como for, há **impossibilidade jurídica** de indulto individual antes do trânsito em julgado da condenação, enquanto condição constitucionalmente imposta pelo **art. 5º, LXII**, da CF/88 para início do cumprimento de pena (cf. STF, ADC 43, 44 e 54).

Ademais, rememore-se o que foi dito acerca do preceito fundamental acerca do **devido processo legal**: não cabe ao Executivo atuar como instância revisora dos fundamentos da decisão das Cortes. O indulto é matéria que poderia ser concedida na fase de execução penal, e não como sucedâneo recursal de processo ainda não transitado em julgado e como forma de combater os fundamentos da Corte, em intuito de desafiar a autoridade desta. A motivação concretamente apresentada comprova cabalmente a irresignação do Presidente com a independência do Judiciário, a mostrar assim a inconstitucionalidade do Decreto em questão.



Entende-se, assim, que há evidente **inconstitucionalidade** de indulto individual conferido antes do trânsito em julgado, até pela impossibilidade lógica dele produzir efeitos, já que **a condenação definitiva ainda não existe**, e ela é o pressuposto lógico da validade do referido instituto, donde **requer-se** a declaração de inconstitucionalidade do referido Decreto Presidencial de 21.04.2022 também por esta razão.

3. DA MEDIDA CAUTELAR

A **verossimilhança** das alegações encontra-se no supra exposto, sintetizado na ementa desta ação, a saber, o **desvio de finalidade, abuso de poder e teratologia** da concessão de indulto individual a alguém pelo simples fato de ser aliado político de quem ocupa a Presidência da República, ainda mais em contexto em que o Presidente faz constantes ataques, inclusive chulos, a integrantes da Suprema Corte (que proferiu o julgamento objeto do indulto individual), pelo simples fato de as decisões técnico-jurídicas desta lhe desagradarem.

O **perigo na demora** encontra-se na profunda sensação de indignação social com a impunidade que referido decreto passou. Embora o referido Decreto não tenha a aptidão de produzir efeitos por não ter havido ainda o trânsito em julgado da condenação, ele evidentemente configura um **signo de impunidade fruto do autoritarismo do Sr. Presidente da República**, que **notoriamente** ataca *todas* as instituições democráticas pelo simples fato delas exercerem regularmente seu direito fundamental de crítica a ele, enquanto Chefe de Estado e de Governo, que pelo visto não se conforme de não ser tratado como um “rei absolutista com mandato”, já que não aceita críticas e ataca *chulamente* a imprensa, o Legislativo, o Judiciário e quem quer que seja quando há qualquer crítica a ele. É preciso, assim, que seja declarado de pronto que referida pretensão ditatorial do Sr. Presidente da República, *muito mal disfarçada de legalidade democrática*, não tem validade constitucional.

Assim, deverá ser concedida **medida cautelar, inaudita altera pars**, para que seja suspensa a eficácia do Decreto Presidencial de 21.04.2022, até o julgamento definitivo da presente ação, o que desde já se requer.

4. DOS PEDIDOS.

Antes da formulação dos pedidos propriamente ditos, propõe-se a seguinte **TESE** para o julgamento:

1. O indulto individual (ou graça constitucional), positivado(a) pelo Poder Constituinte Originário enquanto norma *excepcional*, por restritiva do princípio da separação dos poderes, deve receber estrita interpretação histórica e teleológica, à luz do princípio da razoabilidade, enquanto vedação do arbítrio, pois atos discricionários não se confundem com atos arbitrários.
2. Assim, o indulto individual só será constitucionalmente admissível se não for praticado com desvio de finalidade, abuso de poder ou de forma teratológica, para hipóteses manifestamente contrárias a sua *occasio legis* (interpretação histórica) e a sua *ratio legis* (interpretação teleológica), relativa à pretensão presidencial de correção de supostos excessos punitivos, punições cruéis, que excedam o Direito Comum, para garantia do bem comum contra grave injustiça praticada por decisão que aparenta contrariar os objetivos da ordem jurídica, e/ou para corrigir a equivocada aplicação desproporcional de norma geral ao caso concreto.
3. A ampla deferência que o Judiciário deve ter na análise da validade constitucional de indultos individuais não torna esses atos insuscetíveis de controle material de constitucionalidade à luz da interpretação sistemática da Constituição, à luz dos princípios constitucionais, pois *o Direito não se interpreta em tiras* (Eros Roberto Grau), mas como um conjunto harmônico de regras e princípios, pelo qual os princípios têm hierarquia axiológica sobre as regras (Luís Roberto Barroso, *Interpretação e Aplicação da Constituição*), por estas deverem ser interpretadas de acordo com aqueles.
4. Incorre em desvio de finalidade e abuso de poder Presidente da República que concede indulto individual para perdoar pena de alguém apenas por ser aliado político, especialmente quando condenado por ato atentatório a instituições democráticas, como o Supremo Tribunal Federal.
5. Incorre em teratologia indulto individual motivado, em seus considerandos, em suportes fáticos que não são verdadeiros, como: (4.1) inexistente violação da liberdade de expressão, por condenação que explica que, à luz de pacífica jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, referido direito fundamental não está protegido por falas criminosas, discursos de ódio e atos antidemocráticos em geral; (4.2) inexistente presença de motivo moralmente idôneo a permitir o indulto, inclusive pela violação dos princípios da moralidade administrativa e da República por atos discricionários praticados com desvio de finalidade e abuso de poder, que usam a coisa pública para promover interesse privado do(a) Presidente da República,



envolto sob capa de legalidade para favorecer indevidamente pessoa determinada. Motivação como condição de validade do ato discricionário.

Ante o exposto, requer-se:

(i) o conhecimento da presente ação enquanto arguição de descumprimento de preceito fundamental, por força da regra legal da subsidiariedade, por impugnar Decreto de efeitos concretos, que não se configura como lei em sentido material (geral e abstrata), donde impassível de impugnação por ação direta de inconstitucionalidade, ou, subsidiariamente, caso disso se discorde, o recebimento da presente ação enquanto ação direta de inconstitucionalidade, à luz do princípio da fungibilidade das ações de controle concentrado de constitucionalidade (cf. item 1, supra);

(ii) o conhecimento da presente ação de controle abstrato de constitucionalidade, na lógica do precedente desta Suprema Corte na **ADI 4.048-MC**, quando se decidiu que “*O Supremo Tribunal Federal deve exercer sua função precípua de fiscalização da constitucionalidade das leis e dos atos normativos quando houver no tema ou uma controvérsia constitucional suscitada em abstrato, independente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto*”, como no presente caso, onde se defende uma tese constitucional abstrata – a saber, a inconstitucionalidade de *quaisquer* decretos de indulto individual em casos de *desvio de finalidade, abuso de poder e/ou teratologia*, à luz da teoria dos motivos determinantes, como admitido por esta Suprema Corte no julgamento da **ADI 5874** (cf. item 1, supra). Isso porque seria **teratológico** que o tema do *indulto individual* ficasse relegado somente à *ação popular* ou à *ação civil pública* e não pudesse ser impugnado em controle abstrato por esta Suprema Corte, pois isso contrariaria a evolução legislativa e jurisprudencial de nosso sistema, de *fechamento* do nosso *complexo* controle de constitucionalidade para admitir que temas constitucionais relevantes sejam apreciados diretamente pelo Supremo Tribunal Federal, no controle abstrato e concentrado de constitucionalidade;

(iii) seja concedida **MEDIDA CAUTELAR, inaudita altera pars**, para que seja suspensa a eficácia do Decreto Presidencial de 21.04.2022, até o julgamento definitivo da presente ação, ante a **verossimilhança** das alegações, sintetizado na ementa desta ação, a saber, o desvio de finalidade, abuso de poder e teratologia da concessão de indulto individual a alguém pelo simples fato de ser aliado político de quem ocupa a Presidência da República, ainda mais em contexto em que o Presidente faz constantes ataques, inclusive chulos, a integrantes da Suprema Corte, e do



perigo na demora, pela profunda sensação de indignação social com a impunidade que referido decreto passou, enquanto signo de impunidade fruto do autoritarismo do Sr. Presidente da República, que **notoriamente** ataca *todas* as instituições democráticas pelo simples fato delas exercerem regularmente seu direito fundamental de crítica a ele, enquanto Chefe de Estado e de Governo, que pelo visto não se conforme de não ser tratado como um “rei absolutista com mandato”, já que não aceita críticas e ataca *chulamente* a imprensa, o Legislativo, o Judiciário e quem quer que seja quando há qualquer crítica a ele. É preciso, assim, que seja declarado de pronto que referida pretensão ditatorial do Sr. Presidente da República, *muito mal disfarçada de legalidade democrática*, não tem validade constitucional;

(iv) a intimação da Advocacia-Geral da União, para *Informações*, e da Procuradoria-Geral da República, para *Parecer*, no prazo legal, e, se entender-se ser o caso, da Presidência da República, também para apresentação manifestação;

(v) seja, ao final, julgada **TOTALMENTE PROCEDENTE** a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, confirmando-se a medida cautelar anteriormente concedida, para se declarar a inconstitucionalidade do Decreto Presidencial de 21.04.2022, por violação dos princípios da separação dos poderes, do devido processo legal, da República e da moralidade administrativa, na medida em que o **desvio de finalidade, abuso de poder e/ou a teratologia** do referido Decreto implicaram em **deturpação** do relevante instituto do indulto individual (ou “graça constitucional”), que não foi concebido para proteção de aliados políticos por simples intuito de desafiar a autoridade das decisões da Suprema Corte por Presidente da República que notoriamente ataca seus integrantes apenas por lhe desagradarem as decisões técnico-jurídicas dela. Em suma, porque a hipótese do presente caso versou sobre **uso da coisa pública para interesses privados** do Sr. Presidente da República, violando assim os princípios republicano e da moralidade administrativa, que demandam o uso da coisa pública em favor do interesse público primário (o bem comum), visando atuar como espécie de instância recursal para combater os fundamentos da decisão desta Suprema Corte na condenação do aliado político do Presidente.

Termos em que,
Pede e Espera Deferimento.
De São Paulo para Brasília, 22 de abril de 2022.

Paulo Roberto Iotti Vecchiatti
OAB/SP n.º 242.668

Renato Campos Galuppo
OAB/MG n.º 90.819