Capítulo 28

Uma Visão do Direito Comparado Italiano e Brasileiro sobre a Graça e o Indulto

An Italian and Brazilian Comparative Law View on Pardon and Clemency

Luiz Felipe da Silva Lobato

Resumo: O presente estudo analisa, sob uma perspectiva constitucional e comparada, os institutos da graça e do indulto como mecanismos de clemência estatal e extinção da punibilidade no ordenamento jurídico brasileiro. Partindo de suas origens históricas no *clementia principis* romano, investiga-se a forma pela qual tais instrumentos foram incorporados ao Direito Constitucional brasileiro como prerrogativas do Chefe do Poder Executivo, previstas no artigo 84, inciso XII, da Constituição Federal de 1988, e regulamentadas pela legislação penal e de execução penal. A pesquisa busca compreender a natureza jurídica desses institutos, a sua função humanitária e política, e os limites constitucionais e materiais que condicionam seu exercício, especialmente diante da vedação de graça e indulto aos crimes hediondos, de tortura, tráfico de entorpecentes e terrorismo. Destaca-se o caráter discricionário, porém não arbitrário, desses atos, que devem estar fundamentados nos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e moralidade administrativa, atuando como instrumentos excepcionais de correção de eventuais distorções judiciais e de promoção da justiça penal. O estudo realiza, ainda, um paralelo com o Direito Italiano, cuja Constituição de 1948 distingue o indulto, de natureza legislativa e dependente de aprovação parlamentar por maioria qualificada (art. 79), da graça (*grazia*), de natureza administrativa e atribuída ao Presidente da República (art. 87). Essa diferenciação revela modelos diversos de limitação e controle democrático sobre o poder de clemência, permitindo identificar como Brasil e Itália buscam equilibrar a soberania estatal com o princípio da legalidade penal e a proteção dos direitos fundamentais. Conclui-se que a graça e o indulto, quando corretamente interpretados e aplicados, constituem instrumentos legítimos de moderação do poder punitivo, expressando a dimensão ética e humanitária do Estado Democrático de Direito. O diálogo comparado evidencia que a clemência, longe de significar impunidade, é mecanismo de equilíbrio entre justiça, humanidade e segurança jurídica, preservando a legitimidade do sistema penal e o respeito à dignidade da pessoa humana.

Palavras-chave: graça; indulto; clemência estatal; natureza jurídica; limites constitucionais; direito italiano; justiça penal.

Abstract: This article analyzes, from a constitutional and comparative perspective, the institutes of grace and pardon as mechanisms of state clemency and extinction of criminal liability within the Brazilian legal system. Originating from the Roman clementia principis, these mechanisms were incorporated into Brazilian Constitutional Law as prerogatives of the Head of the Executive Power, established in article 84, item XII, of the 1988 Federal Constitution, and further regulated by the Penal Code and the Law of Criminal Enforcement. The research aims to understand the legal nature, humanitarian function, and constitutional and material limits of these institutes, particularly concerning the prohibition of grace and pardon in cases of heinous crimes, torture, drug trafficking, and terrorism. Although discretionary, such acts must be exercised within the principles of reasonableness, proportionality, and administrative morality, serving as exceptional instruments of justice and correction of judicial disproportions. The study further develops a comparative analysis with Italian law, where the Constitution of

DOI: 10.47573/aya.5379.3.9.28

1948 distinguishes pardon (indulto), of a legislative nature and dependent on parliamentary approval by a qualified two-thirds majority (article 79), from grace (grazia), of an administrative nature and granted by the President of the Republic (article 87). This differentiation highlights distinct democratic and constitutional controls on the exercise of clemency powers, illustrating how Brazil and Italy balance state sovereignty with the principle of legality and the protection of fundamental rights. It concludes that grace and pardon, when properly interpreted and applied, are legitimate instruments of moderation of the punitive power, reflecting the ethical and humanitarian dimension of the Democratic Rule of Law. The comparative dialogue demonstrates that clemency, far from implying impunity, constitutes a mechanism of equilibrium between justice, humanity, and legal certainty, preserving the legitimacy of criminal justice and the dignity of the human person.

Keywords: grace; pardon; state clemency; legal nature; constitutional limits; italian law; criminal justice.

INTRODUÇÃO

A clemência estatal, nas formas de graça e indulto, é instituto de longa tradição, com raízes que remontam ao *clementia principis* romano, concebido como válvula de correção humanitária do sistema punitivo. No Brasil, a Constituição de 1988 confere ao Presidente da República competência para conceder graça e indulto (art. 84, XII), ao passo que o Código Penal (art. 107, II) e a Lei de Execução Penal delineiam seus efeitos e procedimento.

A compreensão desses institutos torna-se mais nítida quando observada em perspectiva comparada. No Direito Italiano, a Constituição da República de 1948 distingue com precisão as esferas de clemência: a *grazia* (graça) é ato do Presidente da República, de natureza administrativa de governo; já o indulto (indulto) ostenta natureza legislativa e depende de lei aprovada pelo Parlamento com maioria qualificada. Essa diferença reflete distintas concepções de controle democrático sobre o poder de perdão estatal e evidencia o modo como cada sistema busca equilibrar soberania, legalidade e humanidade.

Dessa forma, o estudo parte da constatação de que a graça e o indulto, embora frequentemente tratados como institutos meramente políticos, possuem relevante densidade constitucional e dogmática, especialmente por influenciarem o princípio da separação dos poderes, o devido processo legal e a função humanizadora da pena. A análise crítica de seu conteúdo e de seus limites, à luz do texto constitucional e da doutrina contemporânea, revela a importância desses instrumentos no equilíbrio entre justiça formal e justiça material.

NOTA METODOLÓGICA

O presente estudo adota uma metodologia dogmático-comparada, baseada na análise normativa, doutrinária e jurisprudencial dos institutos da graça e do indulto. O problema central que orienta a pesquisa consiste em compreender

quais são os limites constitucionais e político-jurídicos da clemência estatal e como se compatibiliza o exercício desse poder com os princípios da legalidade e da separação dos poderes.

A hipótese que se busca demonstrar é que a graça e o indulto, longe de constituírem instrumentos arbitrários, representam expressões legítimas do poder moderador do Executivo, orientadas por valores constitucionais de humanidade, justiça e proporcionalidade.

Os objetivos gerais do estudo são: delimitar a natureza jurídica e o alcance dos institutos no ordenamento brasileiro; identificar os parâmetros constitucionais que restringem o seu exercício e confrontar tais premissas com o modelo italiano, de modo a revelar aproximações e contrastes relevantes no tratamento da clemência.

A metodologia combina análise dogmática, voltada à interpretação sistemática das normas constitucionais e penais, com método comparado, tomando o ordenamento jurídico italiano como referencial de controle democrático sobre o perdão estatal. A investigação também recorre à análise jurisprudencial de decisões do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, permitindo avaliar a aplicação prática e os contornos atuais da matéria.

CONSIDERAÇÕES SOBRE GRAÇA E INDULTO

A clemência estatal, nas modalidades de graça e indulto, constitui um dos mais antigos instrumentos de limitação do poder punitivo do Estado. Ambos têm origem no poder soberano de perdoar, tradicionalmente associado à figura do monarca e, nas democracias constitucionais modernas, transferido ao Chefe de Estado como expressão de humanidade, justiça e equilíbrio entre os poderes.

No ordenamento jurídico brasileiro, a graça e o indulto são formas de extinção da punibilidade, previstas no artigo 107, inciso II, do Código Penal, e regulamentadas pelos artigos 187 a 193 da Lei de Execuções Penais. A Constituição Federal, em seu artigo 84, inciso XII, confere ao Presidente da República a competência privativa para conceder ambos os institutos, enquanto a anistia é de competência do Congresso Nacional.

Sob o prisma técnico, a graça é um ato individual, concedido mediante provocação, seja do condenado, do Ministério Público, do Conselho Penitenciário ou da autoridade administrativa, a sua concessão depende de avaliação específica do caso concreto. Já o indulto possui natureza coletiva, sendo decretado de ofício pelo Presidente da República, normalmente com base em critérios gerais de política criminal, como o tempo de cumprimento da pena, o tipo de delito ou o comportamento carcerário do condenado.

Ambos os institutos podem ter efeito total, extinguindo integralmente a pena, ou parcial, quando reduzem, comutam ou substituem a sanção imposta. Contudo, diferentemente da anistia, que apaga o próprio delito e seus efeitos penais, a graça e o indulto não eliminam a existência do crime — limitam-se a suprimir as consequências penais executórias da condenação, mantendo-se íntegros os efeitos civis e secundários da sentença.

O caráter discricionário do ato presidencial não significa arbitrariedade. Conforme ensina Luiz Regis Prado, a clemência é um "ato político de natureza administrativa, mas juridicamente vinculado aos princípios constitucionais da moralidade, razoabilidade e proporcionalidade". Assim, o Presidente da República deve fundamentar a concessão do benefício, demonstrando sua compatibilidade com a finalidade pública e o interesse coletivo.

No plano jurisprudencial, o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça têm reconhecido que o indulto e a graça alcançam apenas os efeitos primários da condenação (pretensão executória da pena), não afetando os efeitos secundários, como a reincidência e as obrigações civis decorrentes do delito (STJ, Súmula nº 631).

O Direito Italiano oferece relevante parâmetro comparativo. Em sua Constituição de 1948, a graça (*grazia*) é concedida pelo Presidente da República mediante decreto, com parecer do Ministro da Justiça, enquanto o indulto (indulto) depende de lei aprovada pelo Parlamento, exigindo maioria qualificada de dois terços (art. 79). Tal distinção visa assegurar maior controle democrático sobre a clemência coletiva e reforçar a legitimidade do perdão estatal.

Desse modo, observa-se que o modelo brasileiro privilegia a discricionariedade presidencial, mitigada por limites constitucionais expressos, enquanto o modelo italiano distribui o poder de clemência entre Executivo e Legislativo, fortalecendo o princípio da separação dos poderes.

Em síntese, a graça e o indulto expressam a dimensão humanitária e política do sistema penal, permitindo que o Estado, em situações excepcionais, renuncie ao exercício de seu poder punitivo em favor da justiça material e da dignidade da pessoa humana.

NATUREZA JURÍDICA DA GRAÇA E DO INDULTO

A natureza jurídica dos institutos da graça e do indulto é a de ato administrativo de governo, de caráter político, porém sujeito ao controle dos princípios e valores constitucionais. Trata-se de um ato de direito público, sem natureza jurisdicional ou legislativa, que visa assegurar o equilíbrio entre a legalidade punitiva e a humanidade do sistema penal.

O ato de clemência não revisa a culpa, mas interfere na execução da pena por razões de justiça, equidade ou conveniência social, concretizando a dimensão ética do Estado e sua função de moderação do poder punitivo.

Nesse contexto, a doutrina italiana oferece valiosa reflexão sobre o papel ético e constitucional do perdão estatal. Fiandaca e Musco (2022) explicam que o ato de clemência deve ser compreendido como expressão da justiça material inserida no sistema democrático e não como manifestação de arbitrariedade soberana:

> L'atto di grazia, nella concezione costituzionale italiana, non è espressione di una volontà arbitraria del sovrano, ma rappresenta un gesto di clemenza inserito nel sistema democratico, il cui

> scopo è quello di temperare la rigidità della legge penale nei casi in cui l'applicazione della pena risulti in evidente contrasto con il senso di giustizia e di umanità dello Stato (Fiandaca e Musco, 2022, p .47).

Em tradução livre, a graça, na concepção constitucional italiana, não é a expressão de uma vontade arbitrária do soberano, mas um gesto de clemência inserido no sistema democrático, cujo objetivo é atenuar a rigidez da lei penal nos casos em que a aplicação da pena contrarie o senso de justiça e humanidade do Estado.

Assim, a clemência é compreendida como uma função ética e moderadora, capaz de corrigir distorções jurídicas e morais que escapam ao alcance estrito da jurisdição.

No mesmo sentido, a doutrina italiana reconhece o indulto (indulto) como um ato de política criminal de natureza legislativa, dependente de aprovação parlamentar por maioria qualificada, o que garante maior controle democrático e evita abusos do poder de perdão. Como ensina Mantovani, o indulto reflete uma função de política criminal coletiva, fundada no consenso institucional e na racionalização do sistema penal:

> L'indulto non è un atto di clemenza individuale, bensì un istituto di politica criminale collettiva, attraverso il quale il Parlamento, in determinate situazioni eccezionali, interviene per riequilibrare il sistema sanzionatorio e per ridurre il sovraccarico penitenziario, nel rispetto del principio di legalità e del controllo democrático (Mantovani, 2017, p. 122).

A transposição desse modelo para o ordenamento brasileiro evidencia que, embora a competência para conceder indulto e graça esteja concentrada na figura do Presidente da República, tal poder deve ser exercido dentro dos limites materiais e éticos fixados pela Constituição e pelos princípios do Estado de Direito.

Desse modo, tanto no Brasil quanto na Itália, a clemência estatal não se traduz em privilégio pessoal, mas em instrumento de justiça material e moderação punitiva, expressão máxima da função humanizadora do Direito Penal contemporâneo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos institutos da graça e do indulto demonstra que ambos constituem mecanismos essenciais de limitação do poder punitivo estatal, concebidos como expressões da clemência soberana e da dimensão humanitária do Estado Democrático de Direito. Sua origem histórica no *clementia principis* romano revela que a clemência sempre funcionou como instrumento de moderação e de correção das injustiças derivadas do rigor penal.

No Brasil, a graça e o indulto encontram fundamento no art. 84, XII, da Constituição Federal, e no art. 107, II, do Código Penal. Embora sejam atos discricionários, devem respeitar os limites constitucionais e os princípios da moralidade, razoabilidade e proporcionalidade, servindo ao interesse público e à justiça material.

A comparação com o Direito Italiano evidencia um modelo mais restritivo e parlamentarizado de clemência, em contraste com o presidencialismo brasileiro. Contudo, em ambos os sistemas, a clemência representa humanização da pena e revisão ética do poder punitivo, jamais privilégio ou impunidade.

Conclui-se que a graça e o indulto, corretamente aplicados, reafirmam o caráter civilizatório do Direito Penal e a supremacia da dignidade da pessoa humana como limite intransponível do Estado. São, portanto, instrumentos legítimos de moderação, equilíbrio e humanidade, fundamentais à realização de uma justiça penal proporcional e democrática.

REFERÊNCIAS

BARROS, Flávio Augusto Monteiro. **Manual de Direito Penal.** Salvador: Juspodivm, 2019.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 nov. 2025.

BRASIL. **Código Penal Brasileiro (Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940)**. Brasília, DF: Presidência da República, 1940. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 10 nov. 2025.

BRASIL. **Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984).** Brasília, DF: Presidência da República, 1984. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm. Acesso em: 10 nov. 2025.

BRASIL. **Lei dos Crimes Hediondos (Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990).** Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8072.htm. Acesso em: 10 nov. 2025.

BRASIL. **Lei de Crimes de Tortura (Lei nº 9.455, de 7 de abril de 1997).** Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9455.htm. Acesso em: 10 nov. 2025.

CAPEZ, Fernando. C**urso de Direito Penal.** 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

ESTEFAM, André. **Direito Penal Esquematizado.** 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

FERREIRA, Ana Lúcia Tavares. **Indulto e Sistema Penal: Limites, Finalidades e Propostas.** São Paulo: LiberArs, 2017.

FIANDACA, Giovanni; MUSCO, Enzo. **Diritto Penale: Parte Generale.** Bologna: Zanichelli, 2022.

GONÇALVES, Victor Eduardo Rios. **Curso de Direito Penal.** 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

ITÁLIA. **Constituzione della Repubblica Italiana.** Roma: Gazzetta Ufficiale dela Repubblica Italiana, 1948.Disponível em: https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione.pdf. Acesso em: 10 nov. 2025.

MANTOVANI, Ferrando. **Diritto Penale: Parte Generale.** 9. ed. Padova: CEDAM, 2017, p. 122.

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

NUCCI, Guilherme de Souza. **Curso de Direito Penal.** 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

PRADO, Luiz Regis. **Curso de Direito Penal Brasileiro.** 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

PRADO, Luiz Regis. **Poder de graça e sua delimitação.** GEN Jurídico, São Paulo, 2022. Disponível em: https://genjuridico.com.br/2022/04/27/poder-de-graca-e-sua-delimitacao/. Acesso em: 10 nov. 2025.

SOUZA, Jarbas Fidelis de. **Breves considerações sobre graça, o indulto e reduções das penas.** Revista Informativa Legislação Brasília, Brasília, ed. 20, n. 80, 1983.

WOJCIECHOWSKI, Paola Bianchi. **Leis de Anistia e o Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos: Estudo Comparativo Brasil, Argentina e Chile.** Curitiba: Juruá, 2013.