

Cartilha de Indulto 2025



1. Introdução e Contextualização

O indulto é instituto jurídico de clemência previsto na legislação brasileira, que permite a extinção da punibilidade ou redução de penas (indulto parcial ou comutação de penas) de pessoas condenadas por ato privativo do Presidente da República. Em outras palavras, é uma forma de “perdão” total ou parcial concedida pelo Estado, que cessa ou ameniza a punição, pondo fim (no caso do indulto total) ou diminuindo (no caso da comutação ou indulto parcial) a pena aplicada. Esses mecanismos frequentemente ganham destaque, por exemplo, nos tradicionais decretos de indulto natalino publicados ao fim de cada ano. Contudo, não raramente são confundidos com outros institutos da execução penal – como a saída temporária e o livramento condicional –, os quais possuem naturezas e finalidades distintas. Esta cartilha busca esclarecer, de forma acessível, o que é o indulto total e parcial (comutação), seus fundamentos legais, e em que se diferenciam de outros institutos.

Historicamente, o indulto (perdão coletivo) tem sido utilizado pelo Poder Executivo no Brasil como instrumento de política criminal e humanitária. Há uma tradição de indultos concedidos pelo Presidente da República no período do Natal, muitas vezes com objetivo de diminuir a população carcerária e/ou atingir pessoas privadas de liberdade em situações específicas (como doentes graves, idosos, etc.). O “indulto natalino” é concedido mediante decreto presidencial, que deve estabelecer critérios objetivos para definir quais indivíduos podem ter sua pena perdoada total ou parcialmente (tempo já cumprido da pena, bom comportamento, natureza do crime, etc.). Na cartilha a seguir, feita pelo Instituto Pro Bono em parceria com o escritório Mattos Filho, apresentamos os fundamentos constitucionais do indulto e da comutação de penas e, em sequência, seus conceitos e diferenças em relação a outros institutos.



1.1 Fundamento Constitucional

A Constituição Federal de 1988 confere expressamente ao Presidente da República a competência privativa para conceder indulto total e comutar penas. O art. 84, inciso XII, da CF/88 dispõe ser privativa do Presidente a atribuição de “conceder indulto e comutar penas, com audiência, se necessário, dos órgãos instituídos em lei”. Em síntese, significa que somente o Chefe do Poder Executivo Federal pode, por ato discricionário, perdoar a pena de uma pessoa condenada (indulto total) ou substituir/moderar a pena aplicada (comutação ou indulto parcial). Essa previsão é uma medida de política-criminal e não encontra diretrizes rígidas na própria Constituição ou em lei específica sobre quando o Presidente deve usá-la, o que fica a critério da política governamental vigente, respeitados os limites constitucionais.

No entanto, há limites constitucionais a essa prerrogativa presidencial. A própria Constituição estabelece que determinados crimes não podem ser alcançados por indulto ou anistia – é o caso dos crimes hediondos, da tortura, tráfico de entorpecentes, considerados insuscetíveis desse direito (CF, art. 5º, XLIII). Tanto por isso, o texto dos decretos presidenciais de indulto, via de regra, expressamente excluem aqueles condenados pela prática desses crimes. Além disso, tais vedações podem aparecer também em leis específicas – por exemplo, a Lei de Crimes Hediondos que também proíbe a concessão de anistia e indulto para esses crimes (art. 2º, I da Lei 8.072/90), reforçando os comandos constitucionais.

No âmbito infraconstitucional, o Código Penal confirma os efeitos jurídicos do indulto. O art. 107 do CP classifica a anistia, a graça e o indulto como causas de extinção da punibilidade. Ou seja, quando concedido o indulto (coletivo ou individual – “graça”), extingue-se a punibilidade da pessoa condenada alvo da medida. Cabe ressaltar, porém, que a extinção da punibilidade decorrente do indulto não atinge todos os efeitos da condenação penal, vez que seus efeitos secundários penais e extrapenais permanecem íntegros: por exemplo, a pessoa cuja punibilidade tenha sido extinta por indulto não se torna réu primário, e registros e eventuais efeitos civis ou administrativos da condenação não são afetados. Nesse sentido, o indulto difere da anistia – esta sim, de competência do Congresso Nacional, geralmente tem caráter coletivo e apaga o crime como se nunca tivesse ocorrido, eliminando todos os efeitos da condenação.

Vale destacar que, para além dos limites específicos previstos no Art. 5º, XLIII da Constituição Federal, o Supremo Tribunal Federal pode realizar o controle de constitucionalidade dos decretos de indulto apenas em situações excepcionalíssimas e que não ultrapassem o mérito do ato discricionário do Presidente da República. Ou seja, ainda que em menor extensão e com finalidade restrita, a constitucionalidade de indultos específicos pode ser discutida pelo STF, que, por sua vez, possui jurisprudência restritiva a esse respeito.



2. Conceito de Indulto parcial e total

Após entender o amparo constitucional, é preciso conceituar o indulto e a comutação de pena. Ambos são mecanismos de clemência que, como visto, resultam na extinção da punibilidade ou na redução de penas impostas em sentença condenatória criminal. Na prática, tanto a graça quanto o indulto (explicaremos a diferença adiante) são efetivados por meio de decreto presidencial. O Presidente da República edita um decreto especificando o público-alvo da medida – por exemplo, pessoas que já cumpriram determinada fração da pena, que tenham bom comportamento carcerário, que sofram de doença grave, etc. Uma vez publicado o decreto, caberá ao juiz de execução penal aplicar o decreto em casos individuais que satisfaçam os critérios (normalmente, por meio de requerimento do interessado ou de sua defesa).

Em linhas gerais, indulto é o nome dado ao “perdão” da pena por completo ou de forma parcial (comutação da pena/indulto parcial, conforme demonstrado adiante). Quando uma pessoa condenada recebe indulto, significa que sua pena é extinta por completo – ele é liberado do cumprimento do restante da pena privativa de liberdade que lhe foi imposta. Todos os efeitos executórios penais cessam, como se a pessoa tivesse cumprido integralmente a condenação. Já o indulto parcial ou comutação de pena é uma forma parcial de clemência: em vez de extinguir totalmente a pena, esta é reduzida ou substituída por outra mais branda. Em suma, o indulto pode ser total (extinção completa da pena) ou parcial – sendo que esse perdão parcial é justamente a comutação. Vale lembrar que é comum os decretos anuais de indulto preverem ambos os casos: determinadas situações que geram indulto pleno e outras em que é dada somente a comutação (redução) da pena.

Do ponto de vista dos efeitos jurídicos, tanto no indulto total, como na comutação, ocorre a extinção da punibilidade do agente referente à pena perdoadada (no todo ou em parte). Conforme mencionado, o art. 107, II do Código Penal inclui o indulto (e a graça) entre as causas de extinção da punibilidade. No entanto, é fundamental reforçar que a condenação não é apagada do histórico: permanecem os efeitos secundários da sentença condenatória, como Maus antecedentes, obrigatoriedade de reparar o dano, entre outros. Ou seja, o instituto atua sobre a pena a cumprir, mas não torna “inexistente” o crime para todos os fins. Nos exatos termos utilizados pelo Supremo Tribunal Federal, “o indulto é instituto jurídico de natureza diversa, habilitado a extinguir a punibilidade e não o crime, alcançando tão somente os efeitos primários da condenação” (RE 1450100/DF).



2.1 Diferença entre indulto individual (graça) e indulto coletivo (indulto)

Embora frequentemente se use “indulto” de forma genérica, a doutrina e a legislação costumam distinguir duas modalidades: o indulto individual, tradicionalmente chamado de graça, e o indulto coletivo, referido simplesmente como indulto. A diferença básica está na abrangência do ato e na forma como ele é concedido:

Corresponde ao o perdão da pena concedido a uma pessoa determinada. Trata-se de um instituto de caráter individual, destinado a uma pessoa condenada específico, geralmente formalizado por um decreto presidencial nominal. A graça normalmente depende de provocação – ou seja, é necessário haver um pedido para que o Presidente analise a concessão. Esse pedido pode ser feito pelo próprio interessado (pessoa condenada, privada de liberdade), por seu advogado, seus familiares, ou até mesmo por terceiros legitimados, como o Ministério Público ou o Conselho Penitenciário. Após receber a solicitação (que costuma tramitar via Ministério da Justiça e Segurança Pública), o Presidente da República pode então, por ato discricionário, conceder ou não a graça, por meio de um decreto que mencione expressamente o nome do destinatário o e extinga/comute sua pena. Exemplificando, se uma pessoa condenada por um crime de grande comoção pública estiver gravemente doente, pode-se pleitear ao Presidente que lhe conceda graça por motivo humanitário.

Indulto (coletivo)

Corresponde ao “perdão” coletivo, abrangendo um conjunto de pessoas condenadas, definidas de forma impessoal. Nesse caso, o Presidente da República não aponta nomes, mas estabelece critérios gerais em um decreto (por exemplo: conceder indulto a todas as pessoas condenadas que, até certa data, tenham cumprido determinados anos de pena, desde que não reincidentes e não condenados por determinados crimes). Diferentemente da graça, o indulto coletivo independe de provocação – pode ser concedido de ofício pelo Presidente da República, geralmente por iniciativa de política criminal. Uma vez editado o decreto de indulto coletivo, este se aplica a todas as pessoas condenadas que se enquadrem nos requisitos, ainda que não tenham feito nenhum pedido.



2.2 Diferença entre indulto, saída temporária e livramento condicional

Apesar de todos envolverem, de alguma forma, a “saída” de pessoas do regime prisional, o indulto, a saída temporária e o livramento condicional são institutos bastante diferentes, cada qual regulado por normas próprias e com finalidades distintas no processo de execução penal. A seguir, explicamos cada um e destacamos seus contrastes:

Indulto (e comutação)

Como visto, é um ato de clemência presidencial que extingue ou diminui a pena de determinado grupo de pessoas condenadas. Resultado: o atingido não precisa mais cumprir aquela pena (ou cumpre uma pena menor, no caso da comutação). O indulto definitivamente libera a pessoa condenada do cumprimento da pena remanescente ou de parte dela, encerrando ou encurtando a execução penal relativamente àquela condenação. É concedido via decreto do Presidente da República, com base no art. 84, XII da Constituição, e aplica-se aos casos nele previstos (geralmente após a pessoa condenada ter cumprido uma parte da pena, conforme critérios a serem estabelecidos). Não exige análise de mérito para concessão pelo juízo da execução penal, que apenas confirma se o indivíduo se enquadra nos requisitos do decreto e declara (ou não) extinta a pena. Importante ressaltar: o indulto não condiciona o atingido a nenhuma obrigação adicional; uma vez perdoadada a pena, aquele processo encerra-se quanto à punição (diferente do livramento condicional, por exemplo, que impõe condições específicas à pessoa condenada).

Saída temporária:

A saída temporária – não extingue nem reduz pena alguma. Trata-se de um direito de curta duração previsto na Lei de Execução Penal (LEP, Lei nº 7.210/84, arts. 122 a 125), que permite à pessoa privada de liberdade em regime semiaberto deixar a prisão por alguns dias para determinados fins específicos, como visitar a família, frequentar curso educacional ou profissionalizante ou participar de atividades de reintegração social. É, portanto, uma medida de reinserção gradual, visando manter os laços familiares e sociais do apenado e prepará-lo para a liberdade. Para obtê-la, a pessoa privada de liberdade deve preencher requisitos legais estritos: ter cumprido um mínimo da pena (originalmente, a lei exigia pelo menos 1/6 da pena se primário, ou 1/4 se reincidente, cumpridos no regime semiaberto), ter bom comportamento carcerário, e não estar condenado por faltas graves recentes, entre outros critérios. Atendidos os requisitos, a autorização é dada por decisão do juiz da execução penal, que pode conceder saídas em datas específicas (geralmente até 5 vezes ao ano, por até 7 dias cada). Durante a saída, a pessoa privada de liberdade deve cumprir condições – informar o endereço de destino, recolher-se à noite na residência visitada, não frequentar bares ou festas, portar monitoramento eletrônico, se for exigido, etc. – e retornar ao estabelecimento prisional ao final do período autorizado. Em suma, a saída temporária é uma permissão temporária de saída, não um perdão: a pessoa privada de liberdade continua formalmente em cumprimento de pena e deve voltar para continuá-la após o breve período.

Alteração legal recente:

Cabe notar que, em 2024, a Lei nº 14.843/2024 trouxe mudanças significativas nas saídas temporárias. Essa lei, originada de projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional, restringiu fortemente o direito à saída temporária, a ponto de praticamente aboli-lo para fins de visita familiar ou convívio social. O debate legislativo foi acirrado e a relação entre os poderes foi abalada, com vetos presidenciais parciais que chegaram a ser derrubados pelo Congresso Nacional. Como resultado, atualmente, o direito a saídas temporárias para visitas à família e outras atividades de convivência foi revogado, mantendo-se apenas a saída para frequência a cursos (educação) como modalidade permitida de saída temporária. Mesmo nesta hipótese educacional remanescente, impuseram-se restrições adicionais: pessoas condenadas por crimes hediondos, ou por crimes com violência ou grave ameaça, não poderão obter saída temporária, nem mesmo para estudos (antes da mudança, a vedação na Lei de Execução Penal alcançava apenas hediondos com resultado morte; agora abrange todos os hediondos e violentos). Essa mudança legislativa reforça ainda mais a diferença desse instituto em relação ao indulto: enquanto o indulto depende da clemência presidencial e extingue a pena, a saída temporária dependia (e depende, no pouco que restou) de previsão legal estrita e decisão judicial, sem afetar a execução da pena além daquele curto intervalo.

Livramento condicional:

O livramento condicional, também chamado de liberdade condicional, é um direito da execução penal previsto no Código Penal (art. 83) e regulamentado pela Lei de Execução Penal (arts. 131 a 146). Diferentemente do indulto, aqui não há perdão da pena; o que se concede é a possibilidade de a pessoa condenada cumprir o restante da pena em liberdade, desde que sob certas condições e até o término do período de cumprimento da pena. Em outras palavras, é uma “soltura” antecipada e condicionada: a pessoa privada de liberdade deixa o cárcere antes de cumprir toda a pena, mas continua vinculado ao Estado e deve obedecer a condições durante o período restante, previsto para sua pena. Essas condições incluem, por exemplo, não cometer novos delitos, comprovar emprego ou atividade lícita, não frequentar determinados lugares, dentre outras fixadas pelo juiz (art. 132 da Lei de Execução Penal). Se o liberado condicionalmente cumprir todas as condições até o fim da pena original, a liberdade definitiva lhe é concedida ao término do prazo; mas se violar alguma condição ou praticar novo crime, perde-se o direito e volta-se a cumprir o restante da pena na prisão.

3. Regras Gerais do Indulto previsto no Decreto nº 12.338/2024

O Decreto nº 12.338/2024, Decreto Presidencial de Indulto, define (em seu art. 17) que o indulto poderá ser requerido pela defesa da pessoa condenada, constituída ou nomeada, pela Defensoria Pública, pelo Ministério Público, pela própria pessoa condenada, ou mesmo por um terceiro – dispensada a capacidade postulatória para esse incidente –, ou ainda concedido, de ofício (isto é, por iniciativa própria, sem provocação anterior), pelo juiz competente (conforme explicado na seção 7).

Para análise do requisito temporal na concessão de indulto total ou comutação da pena, **devem ser considerados** no cômputo de pena cumprida (art. 5º) os períodos em prisão **cautelar, domiciliar, especial, ou mesmo recolhimento domiciliar noturno**, com ou sem monitoramento eletrônico (sem prejuízo do cômputo da remição por trabalho ou estudo, prevista no art. 126 da Lei nº 7.210/1984).

Além disso, as penas correspondentes a infrações diversas deverão ser **somadas** até 25 de dezembro de 2024. Entretanto, caso haja concurso de crimes e um deles estiver entre os listados no art. 1º (crimes impeditivos de indulto ou comutação, conforme **seção 6 desta Cartilha**), para que possa ser concedido o indulto em relação ao crime não impeditivo, é necessário que a pessoa condenada tenha cumprido, **no mínimo, dois terços da pena correspondente ao crime impeditivo** (art. 7º, parágrafo único).

O indulto total ou a comutação de pena não serão cabíveis (art. 6º) em casos de aplicação de sanção por falta disciplinar de natureza grave – desde que reconhecida pelo juízo competente em audiência de justificação e cometida nos últimos doze meses de cumprimento da pena, contados retroativamente a 25 de dezembro de 2024. Entretanto, a prática de falta disciplinar de natureza grave, após 23 de dezembro de 2024 não suspende, nem impede a obtenção do indulto ou da comutação de pena.

Não serão exigidos exames criminológicos para concessão do indulto total, ou da comutação da pena (art. 8º), e a declaração de indulto ou de comutação da pena terá preferência sobre a decisão do juízo em qualquer outro incidente na execução penal (art. 15, §3º).



O Decreto nº 12.338/2024 (arts. 2º e 3º) também determina que o indulto total e a comutação de pena serão cabíveis **independentemente** de, e **ainda que**:

- (a) a pena privativa de liberdade tenha sido substituída por pena restritiva de direitos;
- (b) o sentenciado esteja em regime aberto, prisão domiciliar ou em período de prova de livramento condicional;
- (c) tenha sido concedida suspensão condicional da pena;
- (d) a sentença tenha transitado em julgado (ou seja, se tornado definitiva) para a acusação, sem prejuízo do julgamento de recurso da defesa em instância superior;
- (e) haja recurso da acusação que não vise majorar a quantidade da pena ou as condições exigidas para a declaração do indulto ou da comutação da pena;
- (f) a pessoa condenada esteja em livramento condicional; ou
- (g) não tenha sido expedida a guia de recolhimento.

Além disso, a concessão de indulto não dispensa os órgãos de execução penal do encaminhamento da pessoa atingida aos órgãos integrantes do Sistema Único de Assistência Social (“SUAS”) – a fim de garantir a orientação, o apoio e o atendimento integral ao egresso e aos seus familiares (art. 9º, §3º)



4. Hipóteses de Concessão de Indulto

O Decreto nº 12.338/2024 estabelece (arts. 9º e 12) que o indulto coletivo é concedido às pessoas – nacionais ou migrantes – condenadas a:

PENA DE MULTA

O indulto alcança a pena de multa aplicada cumulativamente, e a inadimplência da pena de multa não impede a declaração do indulto (art. 4º).

3.1. Pena de multa - aplicadas isolada ou cumulativamente com pena privativa de liberdade, ainda que a multa não tenha sido quitada, e independentemente da fase ou do juízo em que se encontre – cujo valor:

a) não supere o valor mínimo para o ajuizamento de execução fiscal de débitos com a Fazenda Nacional, estabelecido em ato do Ministro de Estado da Fazenda; ou

b) supere o valor mínimo para o ajuizamento de execução fiscal de débitos com a Fazenda Nacional, desde que a pessoa condenada não tenha capacidade econômica para quitá-la – sendo presumida a incapacidade econômica se o valor do dia-multa tiver sido fixado em patamar mínimo pelo juízo da condenação; ou se a pessoa:

(i) for representada pela Defensoria Pública ou por advogado dativo, ou houver atuação de entidade pro bono;

(ii) for beneficiária de qualquer programa social ou usuária de serviço de assistência social;

(iv) for qualificada como desempregada, ou não houver, no processo, elementos de identificação de vínculo empregatício ou trabalho formal, ou não forem localizados bens ou renda em nome dela;

(v) por razão de idade ou patologia, não dispuser de capacidade laborativa; ou

(vi) estiver em situação de rua ao tempo da prisão.

Nota: Nos casos 3.2 a 3.9 abaixo, os lapsos temporais exigidos serão reduzidos pela metade para as seguintes pessoas: (i) maiores de 60 (sessenta) anos; (ii) mulheres gestantes ou com filho ou filha de até quatorze anos, ou com doença crônica grave ou deficiência; (iii) homens que sejam os únicos responsáveis pelos cuidados de filho ou filha menor de quatorze anos ou com doença crônica grave ou deficiência; (iv) pessoas imprescindíveis aos cuidados de criança de até doze anos ou com doença grave ou deficiência; (v) pessoas com deficiência (conforme definido na Lei nº 13.146/2015); e (vi) pessoas que tenham participado de programas de justiça restaurativa reconhecidos pelo Poder Judiciário ou por órgãos do Executivo com atribuição penitenciária, desde que apresentem atestado de conclusão e resolução satisfatória do conflito (conforme Resolução nº 225/2016 do CNJ). Entretanto, frisa-se que, nas hipóteses que decorrem de gravidez ou cuidados a crianças ou filhos (itens 'ii', 'iii' e 'iv' acima), tal redução de tempo não se aplicará se o crime houver sido cometido com violência ou grave ameaça contra filhos, crianças ou adolescentes.

PENA PRIVATIVA DE LIBERDADE TEMPO DE CUMPRIMENTO DE PENA

3.2. Pena privativa de liberdade que tenham cumprido:

a) ininterruptamente:

(i) se não reincidentes, 15 (quinze) anos da pena (até 25 de dezembro de 2024); ou

(ii) se reincidentes, 20 (vinte) anos da pena (até 25 de dezembro de 2024);

b) não ininterruptamente, desde que o período em liberdade não supere dois anos:

(i) se não reincidentes, 20 (vinte) anos da pena (até 25 de dezembro de 2024);

(ii) se reincidentes, 25 (vinte e cinco) anos da pena (até 25 de dezembro de 2024).

CRIMES SEM VIOLÊNCIA OU GRAVE AMEAÇA A PESSOA

3.3. Pena privativa de liberdade, por crime praticado sem violência ou grave ameaça a pessoa:

a) de **até 8 (oito) anos**, que:

(i) se não reincidentes, tenham cumprido $1/5$ da pena (até 25 de dezembro de 2024);

(ii) se reincidentes, tenham cumprido $1/3$ da pena (até 25 de dezembro de 2024).

b) de **8 (oito) a 12 (doze) anos**, que:

(i) se não reincidentes, tenham cumprido $1/3$ da pena (até 25 de dezembro de 2024);

(ii) se reincidentes, tenham cumprido metade da pena (até 25 de dezembro de 2024).

CRIMES COM VIOLÊNCIA OU GRAVE

3.4. Pena privativa de liberdade de até **4 (quatro) anos**, por crime praticado com violência ou grave ameaça a pessoa, que:

a) se não reincidentes, tenham cumprido $1/3$ da pena (até 25 de dezembro de 2024);

b) se reincidentes, tenham cumprido metade da pena (até 25 de dezembro de 2024).

REGIME SEMIABERTO

3.5. Pena privativa de liberdade que tenham cumprido em **regime semiaberto**, ininterruptamente:

(a) se não reincidentes, **10 (dez) anos** da pena; ou

(b) se reincidentes, **15 (quinze) anos** da pena.

MONITORAMENTO ELETRÔNICO

3.6. Pena privativa de liberdade em **regime semiaberto mediante monitoramento eletrônico**, (sob Resolução nº 412 do CNJ), cuja liberação tenha ocorrido com fundamento na **Súmula Vinculante nº 56 do Supremo Tribunal Federal**, e que se encontrem nessa condição **há mais de 3 (três) anos**.

REGIME ABERTO, PENA RESTRITIVA DE DIREITOS OU SUSPENSÃO CONDICIONAL DA PENA

3.7. Pena privativa de liberdade sob o regime aberto ou substituída por pena restritiva de direitos (sob art. 44 do Código Penal), ou com a suspensão condicional da pena, que:

a) tenham cumprido, se não reincidentes, 1/6 da pena (até 25 de dezembro de 2024);

b) tenham cumprido, se reincidentes, 1/5 da pena (até 25 de dezembro de 2024); ou

c) estejam inseridas como progressas ou egressas em programa de acompanhamento compatível com a Política de Atenção a Pessoas Egressas do Sistema Prisional (Resolução nº 307, de 17 de dezembro de 2019 do CNJ), por, pelo menos, 2 (dois) anos (até 25 de dezembro de 2024) – atendidas por meio de patronatos, escritórios sociais, centrais de alternativas penais ou órgãos congêneres, e que obtenham parecer favorável de aproveitamento do responsável local pelo programa de atendimento;

Súmula Vinculante nº 56: "A falta de estabelecimento penal adequado não autoriza a manutenção do condenado em regime prisional mais gravoso, devendo-se observar, nessa hipótese, os parâmetros fixados no RE 641.320/RS".

REGIME ABERTO OU LIVRAMENTO CONDICIONAL

3.8. Pena privativa de liberdade que estejam em **livramento condicional** ou cumprindo pena em **regime aberto**:

a) cujo período da **pena remanescente**, se não reincidentes, seja de **até 6 (seis anos)** em 25 de dezembro de 2024;

b) cujo período da pena remanescente, se reincidentes, seja **de até 4 (quatro) anos** em 25 de dezembro de 2024;

c) que estejam inseridas como progressas ou egressas em programa de acompanhamento compatível com a Política de Atenção a Pessoas Egressas do Sistema Prisional (Resolução nº 307, de 17 de dezembro de 2019 do CNJ), por, **pelo menos, 2 (dois) anos** (até 25 de dezembro de 2024) – atendidas por meio de patronatos, escritórios sociais, centrais de alternativas penais ou órgãos congêneres, e que obtenham **parecer favorável** de aproveitamento do responsável local pelo programa de atendimento;

NÚMERO DE SAÍDAS TEMPORÁRIAS OU HISTÓRICO DE EXERCÍCIO DE TRABALHO EXTERNO

3.9. Pena privativa de liberdade de **até 12 (doze) anos**, desde que tenham usufruído de, no mínimo, **5 (cinco) saídas temporárias** previstas no art. 122, combinado com o art. 124, caput, da Lei nº 7.210/1984, ou que tenham exercido **trabalho externo** por, no mínimo, **12 (doze) meses nos 3 (três) anos anteriores** (em 25 de dezembro de 2024), e já tenham cumprido, **em regime semiaberto ou aberto**:

a) se não reincidentes, **1/3 da pena** (até 25 de dezembro de 2024);

b) se reincidentes, **metade da pena** (até 25 de dezembro de 2024).

FREQUÊNCIA EM CURSOS DE ENSINO, PROFISSIONALIZANTES OU DE REQUALIFICAÇÃO

3.10. Pena privativa de liberdade de **até 12 (doze) anos**, desde que tenham frequentado, ou estejam frequentando, **curso** de ensino fundamental, médio, superior, profissionalizante ou de requalificação profissional (vide art. 126, caput, da Lei nº 7.210/1984) – por, no mínimo: (i) se não reincidentes, **12 (doze) meses, nos 3 (três) anos anteriores** (em 25 de dezembro de 2024); ou (ii) se reincidentes, **18 (dezoito) meses, nos cinco anos anteriores** (em 25 de dezembro de 2024) – e já tenham cumprido:

a) se não reincidentes, **1/5 da pena** (até 25 de dezembro de 2024);

b) se reincidentes, **1/4 da pena** (até 25 de dezembro de 2024); ou

CONCLUSÃO DE CURSOS DE ENSINO OU PROFISSIONALIZANTES

3.11. Pena privativa de liberdade de **até 12 (doze) anos**, desde que tenham concluído, durante a execução da pena, **curso** de ensino fundamental, médio, superior ou profissionalizante, certificado por autoridade educacional local (vide art. 126 da Lei nº 7.210/1984), nos três anos anteriores, e já tenham cumprido:

- a)** se não reincidentes, **1/5 da pena** (até 25 de dezembro de 2024); ou
- b)** se reincidentes, **1/4 da pena** (até 25 de dezembro de 2024).

CRIMES CONTRA O PATRIMÔNIO

3.12. Pena privativa de liberdade por **crime contra o patrimônio**, cometido **sem** violência ou grave ameaça a pessoa:

- a)** com **valor do bem estimado não superior a um salário mínimo** à época do fato, desde que tenham cumprido **3 (três) meses** da pena privativa de liberdade (até 25 de dezembro de 2024);
- b)** tenham **reparado o dano** (vide art. 16 ou no art. 65, caput, III, "b", do Código Penal), excetuada a necessidade de reparação do dano se houver presunção de incapacidade econômica (conforme art. 12, § 2º, do Decreto 12.338/2024).

DEFICIÊNCIAS OU CONDIÇÕES MÉDICAS

3.13. A pena privativa de liberdade, desde que comprovado por laudo emitido por médico oficial, por médico designado pelo juiz da execução ou, na falta destes, por médico autorizado pelo juiz da execução:

- a)** com paraplegia, tetraplegia, monoplegia, hemiplegia, ostomia, amputação, paralisia, cegueira ou outra **deficiência física que acarrete comprometimento análogo**, desde que essas condições **não sejam anteriores** à prática do crime;
- b)** infectadas pelo **vírus HIV**, em estágio **terminal**;
- c)** **gestantes**, cuja gravidez seja considerada de alto risco;
- d)** acometidas de **doença grave, crônica ou altamente contagiosa**, que apresentem grave **limitação ambulatorial ou severa restrição para participação regular** nas atividades oferecidas pela unidade prisional ou, ainda, que exijam cuidados contínuos que não possam ser adequadamente prestados no estabelecimento;
- e)** com transtorno do **espectro autista severo** (grau 3) ou **neurodiversas** em condição análoga, comprovado por laudo emitido por médico oficial, por médico designado pelo juiz da execução ou, na falta destes, por médico autorizado pelo juiz da execução.

É presumida – e dispensa a comprovação exigida para outros casos – a incapacidade do estabelecimento penal para prestar os cuidados necessários a pessoas acometidas de câncer em estágio IV, insuficiência renal aguda, esclerose múltipla, esclerose lateral amiotrófica, tuberculose em estágio avançado e diabetes tipo 1.

MULHERES PRIVADAS DE LIBERDADE

Além disso, o Decreto nº 12.338/2024 (art. 10) também define hipóteses de concessão de indulto natalino especialmente voltadas às mulheres privadas de liberdade, nacionais ou migrantes, que atendam às seguintes condições:

3.14. Seguintes casos de mulheres condenadas por crimes cometidos sem violência ou grave ameaça contra a pessoa – desde que não estejam respondendo ou tenham sido condenadas pela prática de qualquer outro crime com violência ou grave ameaça contra a pessoa, e não tenham sido punidas por prática de falta grave:

(i) mães e avós condenadas a pena privativa de liberdade que possuam filhos ou netos de até doze anos de idade, ou de qualquer idade se pessoa com deficiência (vide art. 2º da Lei nº 13.146/2015), que comprovadamente necessite de seus cuidados (e, no caso de avós, que esteja sob sua responsabilidade), desde que cumprido 1/6 da pena;

(ii) mulheres condenadas a pena privativa de liberdade que tenham completado sessenta anos de idade ou que não tenham vinte e um anos completos, desde que cumprido 1/6 da pena; ou

(iii) mulheres que sejam consideradas pessoa com deficiência, nos termos do disposto no art. 2º da Lei nº 13.146/2015.



5. Hipóteses de Comutação de Penas (Indulto Parcial)

A comutação é concedida às pessoas condenadas a penas privativas de liberdade, reduzindo-a na proporção de 1/5 (um quinto) (art. 13 do Decreto nº 12.338/2024).

O Decreto Presidencial de Indulto também traz algumas diferenciações e especificidades para o cálculo da comutação da pena, sendo elas:

5.1. Reincidência:

- a)** Não reincidentes deverão ter 1/5 (um quinto) da pena já cumprida até o dia 25 de dezembro de 2024;
- b)** Reincidentes deverão ter 1/4 (um quarto) da pena já cumprida até o dia 25 de dezembro de 2024.

5.2. Intervalo temporal

- a)** Se a pena cumprida até o dia 25 de dezembro de 2024 corresponder a um intervalo temporal maior do que o tempo remanescente, então o cálculo da comutação será feito sobre o período de pena cumprido;
- b)** Se a pena cumprida até o dia 25 de dezembro de 2024 corresponder a um intervalo temporal menor do que o tempo remanescente então o cálculo da comutação será feito sobre o período de pena remanescente.

5.3. Pessoa com sentença já anteriormente comutada

- a)** Em caso de nova comutação em sentença que já tenha sido comutada, terá a nova comutação calculada sobre o remanescente da pena ou sobre o período de pena cumprido, seguindo a mesma regra do item (5.2) acima.



5.2. Comutação diferenciada

O Decreto nº 12.338/2024 estabelece ainda que, a comutação poderá ser de 2/3 da pena, desde que o sentenciado se enquadre em alguma das seguintes hipóteses:

- a)** Maiores de 60 anos;
- b)** Mulheres gestantes ou que tenham filho(s) de até 14 anos de idade ou com doença crônica ou deficiência;
- c)** Homens que sejam o único responsável pelo cuidado de filho(s) até 14 anos de idade ou com doença crônica ou deficiência;
- d)** Pessoas com deficiência;
- e)** Pessoas imprescindíveis aos cuidados da criança com até 12 anos de idade ou com doença grave ou com deficiência; e
- f)** Pessoas que tenham se submetido, durante execução da pena, a programas de justiça restaurativa reconhecidos pelo Poder Judiciário ou por órgãos do Poder Executivo com atribuição em matéria penitenciária.

Nos termos do art. 2º da Lei nº 13.146/2015.

Neste caso, será necessária a apresentação de atestado de conclusão do programa e com resolução satisfatória, nos termos da Resolução nº 225, de 31 de maio de 2016, do Conselho Nacional de Justiça.



6. Crimes Não Passíveis de Indulto Total e Comutação (Indulto Parcial)

Não são passíveis de Indulto e Comutação os seguintes crimes (art. 1º do Decreto nº 12.338/2024):

- a)** crimes hediondos ou equiparados (Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990);
- b)** crimes de tortura (Lei nº 9.455, de 7 de abril de 1997);
- c)** lavagem de dinheiro ou ocultação de bens, direitos e valores (Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998), exceto quando a pena aplicada não for superior a quatro anos;
- d)** formação de organizações criminosas (Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013) e constituição de milícia privada (art. 288-A do Código Penal);
- e)** terrorismo (Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016);
- f)** preconceito de raça e de cor Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989;
- g)** trabalho análogo à escravidão e tráfico de pessoas (art. 149 e art. 149-A do Código Penal);
- h)** genocídio (Lei nº 2.889, de 1º de outubro de 1956);
- i)** crimes contra o sistema financeiro nacional (Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986), exceto quando a pena aplicada não for superior a quatro anos;
- j)** crimes em licitações em contratos administrativos (Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 ou na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993), exceto quando a pena aplicada não for superior a quatro anos;
- k)** crimes sexuais contra vulnerável (art. 215, art. 216-A, art. 217-A, art. 218, art. 218-A, art. 218-B e art. 218-C do Código Penal);
- l)** crimes praticados por funcionários públicos contra a Administração Pública, tais como peculato, concussão, exceção de exação, corrupção ativa e/ou passiva e prevaricação (art. 312 a art. 319 e no art. 333 do Código Penal), exceto quando a pena aplicada não for superior a quatro anos;
- m)** crimes do Estatuto da Criança e do Adolescente (“ECA”) (art. 239 ao 244-B do ECA);
- n)** crimes ambientais (Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998);
- o)** crimes contra o Estado Democrático de Direito (art. 359-I a art. 359-R do Código Penal);
- p)** crimes de abuso de autoridade (Lei nº 13.869, de 5 de setembro de 2019);
- q)** crimes de violência contra a mulher (art. 121-A e art. 147-A do Código Penal; Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006; Lei nº 13.718, de 24 de setembro de 2018, e Lei nº 14.192, de 4 de agosto de 2021)
- r)** tráfico ilícito de drogas (art. 33, caput e § 1º, art. 34 a art. 37 e art. 39 da Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006); e
- s)** crimes militares (Decreto-Lei nº 1.001, do Código Penal Militar).

7. Procedimentos e Documentação

O Decreto nº 12.338/2024 determina alguns procedimentos que devem ser tomados para que seja solicitado o indulto total ou a comutação da pena, sendo eles:

7.1. Verificação da elegibilidade e envio às autoridades competentes

Após publicado o decreto presidencial, a autoridade custodiante deverá enviar ao juízo competente a lista daqueles que sejam elegíveis ao indulto total e à comutação de pena.

Para o requerimento do indulto total e da comutação da pena, advogado é dispensada a representação por advogado, podendo ser requeridos de ofício ou a requerimento do interessado, seu representante, cônjuge ou companheiro, descendente, parente, pela Defensoria Pública, pela Ordem dos Advogados do Brasil, Conselho Penitenciário, Conselho da Comunidade, Patronato, autoridade administrativa, Ouvidoria do Sistema Penitenciário ou Corregedoria do Sistema Penitenciário (art. 15, § 1º).

Em caso de pessoa com deficiência, o procedimento também poderá ser requerido por profissionais de saúde que o assistam.

7.2. Da decisão do juízo competente

O juízo competente deverá proferir decisão no prazo 5 (cinco) dias após ouvir o Ministério Público (art. 15, § 4º).

A declaração de indulto e de comutação da pena terá preferência sobre a decisão de qualquer outro incidente no curso da execução penal (art. 15, §3º).

A decisão de concessão do indulto ou da comutação da pena também deverá ser lançada no Sistema Eletrônico de Execução Unificado - SEEU e no Banco Nacional de Medidas Penais e Prisões - BNMP do Conselho Nacional de Justiça.

Por fim, a decisão que negar o indulto deverá estar fundamentada em elementos objetivos, e não subjetivos (art. 1º, § 4º).



8. Efeitos do indulto

Como explicado acima, o indulto é causa extintiva da punibilidade, ou seja, o indulto põe fim à pena aplicada ao agente na condenação. Isso pode ocorrer de forma total ou parcial:

Total, quando nenhum dos efeitos primários da pena aplicada ao agente remanescerem. É a hipótese de quando a pessoa privada de liberdade é liberado imediatamente da prisão com a concessão do indulto, antes do período previsto em sua condenação; e

parcial, quando os efeitos primários da pena aplicada ao agente permanecerem de forma parcial. É a hipótese de quando a concessão do indulto, apesar de não liberar o a pessoa privada de liberdade imediatamente da prisão, importa na redução do período previsto em sua condenação.

Em ambas as hipóteses, não são atingidos os efeitos **secundários** da condenação penal. A esse respeito, o Superior Tribunal de Justiça editou uma súmula, para esclarecer que o indulto atinge apenas os efeitos primários da condenação penal:

Súmula 631/STJ: ***“O indulto extingue os efeitos primários da condenação (pretensão executória), mas não atinge os efeitos secundários, penais ou extrapenais.”***

Explica-se. É **efeito primário** da condenação penal o cumprimento da pena aplicada ao agente, que pode ser de prisão, multa ou alternativa (trabalho comunitário, por exemplo).

Por sua vez, são **efeitos secundários** da condenação penal todos aqueles que não compreendem a pena. Alguns deles são: reincidência; maus antecedentes; obrigação de reparar o dano pela prática do crime; perda de cargo, função pública ou mandato eletivo (se aplicável); inabilitação para dirigir veículo, quando utilizado como meio para a prática de crime doloso; entre outros.

Entender os efeitos atingidos pelo indulto é importante: apesar de o agente ter a redução da pena que lhe foi aplicada (com libertação imediata da prisão ou diminuição do tempo que permanecerá preso), isso não afasta a eventual obrigação de reparar o dano que causou com o crime, tampouco lhe garante o restabelecimento de cargo, função pública ou mandato eletivo cuja perda foi determinada na sentença condenatória.

Caso o agente venha a praticar novo crime logo após a concessão do indulto, ele não será considerado primário e o crime praticado anteriormente será levado em consideração como mau antecedente ou se aplicável, reincidência.

9. Considerações finais e recomendações

O indulto é um instituto de política criminal, considerado como medida de incentivo à reintegração da pessoa condenada na sociedade. Não se deve perder de vista que a concessão do indulto:

exclui alguns crimes;

pode ser total ou parcial, com liberação imediata do agente da prisão ou redução do tempo de sua permanência na prisão;

depende do preenchimento de requisitos previstos no Decreto nº 12.338/2024, que será analisado por juízo competente;

pode alcançar a pena de multa;

resulta apenas no perdão da pena. Ele não afasta a caracterização da reincidência ou Maus Antecedentes. Ele também não afasta a obrigação de reparar o dano ou a perda do cargo, função pública ou mandato eletivo.



10. Glossário

Termo	Definição
Antecedentes	Informações sobre o histórico criminal do agente, especialmente no que diz respeito à existência de condenações transitadas em julgado ou outras anotações criminais. Os antecedentes podem influenciar a dosimetria da pena (Art. 59 do Código Penal).
Comutação de Pena	Indulto Parcial. Redução ou substituição da pena determinada na condenação. Ao invés de o agente cumprir a pena prevista originariamente na sentença condenatória, a pena é substituída por uma mais branda (redução no tempo de prisão ou substituição por pena alternativa), sem extinguir a condenação.
Crimes contra o Patrimônio	Conjunto de infrações penais previstas no Código Penal Brasileiro (arts. 155 a 183) que atentam contra a propriedade ou posse de bens (móveis ou imóveis), causando prejuízo econômico a indivíduos ou entidades. Incluem delitos como furto, roubo, extorsão, estelionato, receptação, dano, apropriação indébita e usurpação.
Decreto Presidencial de Indulto	Ato normativo anual no qual o Presidente define quem pode ser destinatário do indulto ou comutação naquele ano. Em 2024, tratou-se do Decreto nº 12.338, publicado em 23 de dezembro de 2024.
Execução Penal	Fase do processo criminal em que a pena imposta ao condenado é efetivamente cumprida e fiscalizada pelo juízo competente. De acordo com o art. 1º da Lei 7.210/1984, "A execução penal tem por objetivo efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado".

Termo	Definição
Extinção da Punibilidade	Situação em que o Estado perde o direito de aplicar ou continuar executando a pena. O indulto, a graça e a anistia são causas de extinção da punibilidade. Outras causas de extinção estão previstas no art. 107 do Código Penal.
Falta Grave	Infração disciplinar cometida pela pessoa privada de liberdade (ex: fuga, indisciplina grave), que pode afetar e/ou impedir a aplicação de direitos como o indulto ou progressão de regime.
Graça (ou Indulto Individual)	Perdão da pena concedido a uma pessoa específica, mediante requerimento. É o indulto na sua forma individual.
Indulto ou Indulto Total	Ato de clemência concedido pelo Presidente da República que extingue a pena de forma total (perdão completo) ou parcial (comutação). Quando coletivo, aplica-se a um grupo de pessoas condenadas que atendam aos critérios estabelecidos em decreto presidencial.
Livramento Condicional	Forma de cumprimento da pena em liberdade, sob condições, concedida após a pessoa privada de liberdade cumprir parte da pena e atender aos requisitos (art. 83 do Código Penal). O livramento condicional é uma forma de favorecer a reinserção social da pessoa presa.
Maus Antecedentes	Condenações criminais transitadas em julgado (ou seja, quando não cabe mais recurso), que não foram objeto de reabilitação, prescrição ou outra causa de extinção dos efeitos penais.
Monitoramento eletrônico	Medida de controle alternativa que permite acompanhar e fiscalizar, à distância, a localização e os deslocamentos de uma pessoa por meio de dispositivos como tornozeleiras eletrônicas.
Pena Privativa de Liberdade	Pena que priva a pessoa condenada de sua liberdade, obrigando-a a cumprir a pena de reclusão ou detenção em regime fechado, semiaberto ou aberto.

Termo	Definição
Extinção da Punibilidade	Sanção penal alternativa à prisão, aplicada a condenados por crimes sem violência ou grave ameaça, desde que preenchidos os requisitos legais. Prevista no art. 43 do Código Penal, substitui a pena privativa de liberdade por medidas como prestação de serviços à comunidade, limitação de fim de semana, interdição temporária de direitos, prestação pecuniária e perda de bens ou valores.
Primário	No direito penal é primário o agente quando não tem antecedentes criminais, ou seja, quando não tem sentença definitiva contra si.
Punibilidade	Capacidade jurídica do Estado de aplicar uma pena a alguém que cometeu crime. Se a punibilidade se extingue, a pena não pode mais ser aplicada. É a consequência jurídica da prática de um crime.
Reabilitação	Procedimento judicial que busca apagar os efeitos secundários da condenação após o cumprimento da pena, limpando seus antecedentes.
Regime Aberto	Forma de cumprimento de pena privativa de liberdade em que o apenado cumpre a pena fora do ambiente prisional tradicional, geralmente em casa do albergado — um tipo de estabelecimento com vigilância mínima — ou, na prática mais comum, em prisão domiciliar, ou seja, na própria residência.
Regime Semiaberto	Modalidade de cumprimento de pena em que a pessoa privada de liberdade pode trabalhar ou estudar durante o dia, devendo retornar à unidade prisional à noite.
Reincidência	Repetição de conduta criminosa por agente que já possui condenação anterior transitada em julgado (quando não cabe mais recurso), dentro do prazo de cinco anos do cumprimento ou extinção da pena.
Saída Temporária	Direito que permite à pessoa privada de liberdade em regime semiaberto sair da prisão por alguns dias (ex: datas comemorativas ou fins educacionais). Não extingue a pena.
Súmula	Resumo ou consolidação de entendimentos de um tribunal sobre determinada matéria e que deve servir como referência por juízes em casos semelhantes.
Suspensão Condicional da Pena	Direito previsto no art. 77 do Código Penal que permite ao condenado por pena privativa de liberdade de até 2 (dois) anos, não reincidente em crime doloso e com circunstâncias judiciais favoráveis, cumprir a pena em liberdade, desde que obedeça a condições impostas pelo juiz durante um período de prova (de 2 a 4 anos). Se as condições forem cumpridas, a pena é extinta ao final do prazo.



MATTOS FILHO

