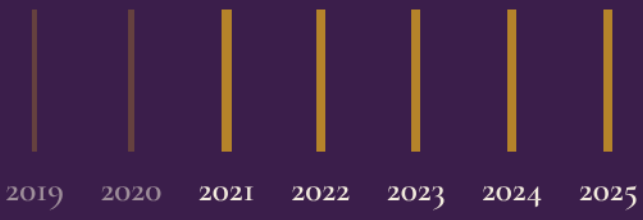
ESCOLA MICHEL VINAGRE

Linha Execução Penal

Indulto
e comutação

Os decretos de 2019 a 2025 comparados



sete decretos comparados · cinco comentados artigo por artigo

MICHEL VINAGRE

Primeira edição · 2026

MICHEL VINAGRE

Indulto

e comutação

Os decretos de 2019 a 2025 comparados

ESCOLA MICHEL VINAGRE · LINHA EXECUÇÃO PENAL

Indulto e comutação: os decretos de 2019 a 2025 comparados
Michel Vinagre
Primeira edição, dezembro de 2026.

© 2026 Michel Vinagre. Todos os direitos reservados. Proibida a reprodução, total ou parcial, por qualquer meio, sem autorização do autor.

Textos legais e andamentos processuais conferidos nas fontes oficiais em 25 de novembro de 2026. A edição atualizada com o decreto natalino de 2026 será entregue gratuitamente a quem adquiriu esta edição até 15 de janeiro de 2027.

Os casos narrados são fictícios. Esta obra tem finalidade técnica e doutrinária e não substitui a análise individual de cada processo.

Escola Michel Vinagre · Linha Execução Penal

Sumário

Nota do autor 5

Como usar este livro 6

Quadro das datas 7

PARTE I · TEORIA GERAL DO INDULTO E DA COMUTAÇÃO 8

1. A clemência do Presidente: indulto, graça e comutação 9

2. Os limites constitucionais do indulto e o controle pelo Supremo 14

3. O tempo do decreto: data de referência, condenação e recursos 20

4. Os requisitos objetivos: a pena, as frações e o tempo cumprido 25

5. Os crimes impeditivos e o concurso com crimes não impeditivos 30

6. A falta grave 34

7. A multa, as penas restritivas, o sursis e a medida de segurança 39

8. A comutação 43

9. As exclusões pessoais: colaboração premiada, facção, RDD e segurança máxima 47

PARTE II · OS DECRETOS COMENTADOS 52

10. Os decretos de 2019 e 2020: o ponto de partida do ciclo 53

11. O Decreto nº 10.913, de 24 de dezembro de 2021 57

12. O Decreto nº 11.302, de 22 de dezembro de 2022 62

13. O Decreto nº 11.846, de 22 de dezembro de 2023 68

14. O Decreto nº 12.338, de 23 de dezembro de 2024 74

15. O Decreto nº 12.790, de 22 de dezembro de 2025 81

PARTE III · OS SETE DECRETOS COMPARADOS 86

16. Quadros comparativos 87

PARTE IV · A PRÁTICA DO INDULTO E DA COMUTAÇÃO 93

17. O roteiro de conferência antes do pedido 94

18. O pedido e os documentos 96

19. A manifestação do Ministério Público e a resposta da defesa 98

20. A decisão, o agravo em execução e o habeas corpus 100

21. Dois modelos comentados 102

Anexo I — Índice de jurisprudência 107

Anexo II — Fontes oficiais 110

Nota do autor

Este livro nasceu de uma constatação da advocacia de execução penal. O decreto natalino é lido, todos os anos, como se fosse o mesmo texto do ano anterior. As mudanças de um ano para o outro costumam ser de detalhe, e é esse detalhe que decide o caso. A fração de um sexto se torna um oitavo, a idade dos filhos sobe de catorze para dezesseis anos, a exclusão que atingia só o indulto passa a atingir também a comutação, e a ressalva que protegia o doente grave da cláusula disciplinar desaparece sem que ninguém o perceba. O advogado que aplica a um decreto a regra de outro ano perde pedidos que seriam ganhos e deixa de pedir benefícios que o cliente já adquiriu.

A obra compara os sete decretos editados de 2019 a 2025 e comenta artigo por artigo os cinco mais recentes, os de 2021 a 2025, que são os que hoje mais geram pedidos e decisões. Os de 2019 e 2020, quase idênticos entre si, são tratados pelas suas diferenças no capítulo 10 e nos quadros do capítulo 16, porque comentá-los dispositivo por dispositivo repetiria, sem proveito, o que o capítulo 11 diz sobre o de 2021. O Decreto de 2017 aparece apenas como antecedente doutrinário, por causa da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5.874 e do Tema 1.195 do Superior Tribunal de Justiça. Em 2018 não houve decreto natalino.

Todas as citações de lei e de decreto foram conferidas nas páginas oficiais do Planalto, e as diferenças entre os decretos foram levantadas por comparação automática dos textos oficiais, parágrafo por parágrafo. A jurisprudência foi conferida nos portais do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça sempre que o texto oficial estava disponível, e o índice de jurisprudência do Anexo I indica, para cada julgado, se ele foi conferido no portal do tribunal ou tomado de repositório confiável, caso em que o texto o cita por paráfrase e sem aspas. As teses que são minhas, e não dos tribunais, estão destacadas como "Posição do autor", para que o leitor saiba exatamente onde termina a jurisprudência e começa a doutrina. Os casos que abrem cada capítulo são fictícios e usam os nomes tradicionais de Caio, Mévio e Tício.

O livro será atualizado a cada decreto natalino. A edição de 2026, que incluirá o decreto daquele ano e a primeira aplicação da Lei nº 15.358, de 24 de março de 2026, ao indulto, será entregue gratuitamente a quem tiver adquirido esta edição até 15 de janeiro de 2027.

Michel Vinagre

Como usar este livro

A Parte I expõe a teoria geral do indulto e da comutação, na ordem em que as questões aparecem num pedido real: a natureza do instituto, os limites constitucionais, o tempo do decreto, os requisitos objetivos, os crimes impeditivos, a falta grave, a multa e as penas alternativas, a comutação e as exclusões pessoais. A Parte II comenta cada decreto, com remissões à Parte I para não repetir a teoria. A Parte III reúne os sete decretos em quadros, para a consulta rápida. A Parte IV leva da conferência do caso ao agravo em execução e termina com dois modelos comentados.

O leitor que tem um caso concreto em mãos deve começar pelo roteiro de conferência do capítulo 17, consultar os quadros do capítulo 16 para identificar os decretos possíveis e ler, em seguida, o comentário do decreto escolhido na Parte II. O cálculo exato, dia a dia, deve ser feito na Calculadora da Execução Penal da Escola. As peças editáveis estão no Peticionário da Execução Penal. O mapa de indulto e comutação dos Mapas da Execução Penal resume, em uma página, o que este livro desenvolve.

Quadro das datas

Ano	Decreto	Assinatura	Publicação no DOU	Data de referência
2019	10.189	23/12/2019	24/12/2019	25/12/2019
2020	10.590	24/12/2020	24/12/2020 (edição extra)	25/12/2020
2021	10.913	24/12/2021	24/12/2021 (edição extra)	25/12/2021
2022	11.302	22/12/2022	23/12/2022	25/12/2022
2023	11.846	22/12/2023	22/12/2023 (edição extra)	25/12/2023
2024	12.338	23/12/2024	23/12/2024 (edição extra)	25/12/2024
2025	12.790	22/12/2025	23/12/2025	25/12/2025

Todos os decretos entraram em vigor na data da publicação.

PARTE I

Teoria geral do indulto e da comutação

CAPÍTULO 1

A clemência do Presidente: indulto, graça e comutação

Chega ao escritório, na primeira semana de janeiro de 2026, a mãe de Caio, condenado a cinco anos e quatro meses de reclusão por furto qualificado, preso desde março de 2024 e primário. Ela traz um recorte de jornal sobre o indulto de Natal e pergunta, com a desconfiança de quem já ouviu muitas promessas, se o filho depende da boa vontade do juiz para ser solto ou se o perdão vale para ele de qualquer modo. Na semana anterior, o Ministério Público havia se manifestado nos autos da execução contra a concessão, sob o argumento de que Caio teria "perfil de risco" e de que o benefício seria prematuro diante da gravidade concreta do fato. Caio cumpriu, até 25 de dezembro de 2025, mais de um quinto de uma pena não superior a oito anos, por crime praticado sem violência ou grave ameaça a pessoa, e não é reincidente. Por isso está na hipótese do art. 9º, inciso I, do Decreto nº 12.790, de 22 de dezembro de 2025. Preenchidos os requisitos, o juiz não concede o indulto, apenas o declara, e o art. 8º do mesmo decreto impede que se exijam exames criminológicos ou quaisquer outros requisitos além dos que o Presidente da República fixou.

1. A competência constitucional

A Constituição da República atribui ao Presidente da República, entre as competências privativas do art. 84, a de "conceder indulto e comutar penas, com audiência, se necessário, dos órgãos instituídos em lei" (art. 84, XII). O parágrafo único do mesmo artigo permite a delegação dessa atribuição "aos Ministros de Estado, ao Procurador-Geral da República ou ao Advogado-Geral da União, que observarão os limites traçados nas respectivas delegações", de modo que o indulto é ato do chefe do Poder Executivo, ainda que, por delegação, possa ser assinado por outra autoridade dentro dos limites que ele fixar. Na prática dos decretos natalinos, porém, o ato é sempre do próprio Presidente, com a referenda do Ministro da Justiça. Assinaram os sete decretos estudados neste livro, entre 2019 e 2025, os Presidentes Jair Messias Bolsonaro e Luiz Inácio Lula da Silva, e, pelo Ministério da Justiça, Sérgio Moro, Tercio Issami Tokano, que assinou o Decreto de 2020 no exercício do cargo, Anderson Gustavo Torres, Flávio Dino e Enrique Ricardo Lewandowski.

A expressão "com audiência, se necessário, dos órgãos instituídos em lei" remete ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, que prepara a proposta de cada ano, e ao Conselho Penitenciário, a quem a Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, doravante LEP) incumbe "emitir pa-

recer sobre indulto e comutação de pena, excetuada a hipótese de pedido de indulto com base no estado de saúde do preso" (art. 70, I, na redação da Lei nº 10.792, de 2003). A audiência desses órgãos é, como diz o texto constitucional, apenas a necessária, e os decretos coletivos dos últimos anos dispensam o parecer do Conselho Penitenciário no incidente de execução, que se resolve com a manifestação do Ministério Público e da defesa. O Decreto de 2025, no § 4º do art. 15, determina que o juízo competente decida "após ouvir o Ministério Público e a defesa, no prazo sucessivo de cinco dias".

2. Anistia, graça, indulto e comutação

As quatro figuras pertencem à mesma família da clemência estatal, mas não se confundem, e a confusão entre elas está na origem de boa parte dos erros que se leem em petições e decisões.

A anistia é ato do Congresso Nacional. A Constituição a inclui entre as competências da União (art. 21, XVII, "conceder anistia") e entre as matérias que o Congresso dispõe com a sanção do Presidente (art. 48, VIII, "concessão de anistia"). Ela se dirige a fatos, e não a pessoas, e apaga o próprio caráter criminoso da conduta para os fins que a lei estabelecer, razão pela qual alcança efeitos que o indulto não alcança. Concedida a anistia, a LEP determina que o juiz, "de ofício, a requerimento do interessado ou do Ministério Público, por proposta da autoridade administrativa ou do Conselho Penitenciário, declarará extinta a punibilidade" (art. 187).

A graça é o indulto individual, dirigido a uma pessoa determinada, e a LEP a disciplina com esse nome, prevendo que "o indulto individual poderá ser provocado por petição do condenado, por iniciativa do Ministério Público, do Conselho Penitenciário, ou da autoridade administrativa" (art. 188), com petição dirigida ao Conselho Penitenciário, relatório, parecer e remessa ao Ministério da Justiça, para despacho do Presidente da República (arts. 189 a 191). A Constituição usa a palavra graça no art. 5º, XLIII, ao declarar insuscetíveis de graça ou anistia a tortura, o tráfico de drogas, o terrorismo e os crimes hediondos. O episódio mais conhecido de graça na história recente, o decreto que beneficiou um deputado federal condenado pelo Supremo Tribunal Federal em 2022, foi declarado inconstitucional por desvio de finalidade na ADPF 964, relatora a Ministra Rosa Weber, julgada em 10 de maio de 2023, precedente que voltará no capítulo 2.

O indulto coletivo, chamado indulto natalino pela tradição de sua edição às vésperas do Natal, é o objeto deste livro. Ele não se dirige a ninguém em particular, mas a todas as pessoas que, na data de referência fixada no decreto, se encontrem nas situações nele descritas. A LEP prevê que, "se o sentenciado for beneficiado por indulto coletivo, o Juiz, de ofício, a requerimento do interessado, do Ministério Público, ou por iniciativa do Conselho Penitenciário ou da autoridade administrativa, providenciará de acordo com o disposto no artigo anterior" (art. 193), e o artigo anterior manda que, "concedido o indulto e anexada aos autos cópia do decreto, o Juiz declarará extinta a pena ou ajustará a execução aos termos do decreto, no caso de comutação" (art. 192).

A comutação, por fim, é o indulto parcial. Ela não extingue a pena, apenas a reduz numa proporção fixada pelo decreto, razão pela qual o condenado continua em execução, agora com pena menor. A comutação aparece no mesmo inciso XII do art. 84 da Constituição ("conceder indulto e comutar penas"), e os

decretos costumam tratá-la num capítulo próprio, com requisitos temporais distintos dos do indulto. Dos sete decretos estudados, os quatro editados entre 2019 e 2022 não concederam comutação de pena privativa de liberdade, e os três editados de 2023 a 2025 a concederam, o que dá à comutação um peso muito maior no presente do que tinha no ciclo anterior. O Decreto nº 11.302, de 22 de dezembro de 2022, chama de comutação uma figura diversa, a troca da prestação de serviços à comunidade remanescente por prestação pecuniária (art. 15), que será examinada no capítulo 12.

3. A natureza do indulto e a natureza da decisão que o reconhece

O Código Penal arrola o indulto entre as causas de extinção da punibilidade, ao dispor que "extingue-se a punibilidade [...] pela anistia, graça ou indulto" (art. 107, II). A comutação, por não extinguir a pena, não está nesse rol, e o seu efeito é a redução da pena em execução, com reflexo em todos os cálculos que dela dependem.

O ponto que mais importa ao advogado é a natureza da decisão judicial. O decreto de indulto é norma geral e abstrata que se basta a si mesma. Quem se enquadra nas hipóteses, na data de referência, adquire o direito ao indulto ou à comutação nesse momento, e o juiz da execução não o constitui, apenas reconhece que ele existe. É o que dizem os arts. 192 e 193 da LEP, que mandam o juiz declarar extinta a pena ou ajustar a execução aos termos do decreto, e é o que repetem, de modo constante, os tribunais superiores, ao qualificar a decisão como meramente declaratória. Daí decorre, em primeiro lugar, que o pedido não tem prazo e pode ser formulado anos depois da edição do decreto, desde que se demonstre que os requisitos estavam preenchidos na data de referência daquele decreto, de modo que o Decreto de 2021, por exemplo, continua aplicável hoje a quem nele se enquadrava em 25 de dezembro de 2021 e jamais teve o pedido examinado. Decorre também que fatos posteriores à data de referência não retiram o direito já adquirido, salvo o que o próprio decreto disser, e os decretos de 2023 a 2025 dizem expressamente que a notícia de falta grave ocorrida depois da sua publicação "não suspende nem impede a obtenção do indulto ou da comutação de pena" (art. 6º, parágrafo único, do Decreto de 2025).

A competência para a declaração é do juiz da execução, a quem a LEP atribui "declarar extinta a punibilidade" e decidir sobre os "incidentes da execução" (art. 66, II e III, "f"). Os decretos de 2021 a 2023 abriram, porém, uma competência paralela para o juiz do processo de conhecimento, nos casos de condenação primária sem recurso da acusação (art. 9º do Decreto de 2021, art. 12 do Decreto de 2022 e art. 10, § 6º, do Decreto de 2023, este último em termos facultativos), regra que os decretos de 2024 e 2025 não repetiram e que será examinada nos capítulos próprios.

4. Os efeitos do indulto

O indulto extingue a pena, mas não apaga a condenação. A Súmula 631 do Superior Tribunal de Justiça, aprovada pela Terceira Seção em 24 de abril de 2019, sintetiza a orientação ao afirmar que "o indulto extingue os efeitos primários da condenação (pretensão executória), mas não atinge os efeitos secundários, penais ou extrapenais". Os decretos reforçam a regra com cláusula expressa, e todos os sete estudados nes-

te livro excluem do indulto os efeitos da condenação, como faz o § 2º do art. 1º do Decreto de 2025, segundo o qual "o indulto de que trata este Decreto não se estende às penas acessórias previstas no Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969 – Código Penal Militar, e aos efeitos da condenação".

Assim, a condenação indultada continua a gerar reincidência, desde que o novo crime seja praticado no período depurador de cinco anos, contado, nos termos do art. 64, I, do Código Penal, "entre a data do cumprimento ou extinção da pena e a infração posterior", e continua a valer como mau antecedente, como título para a reparação civil e como fundamento dos efeitos extrapenais previstos em lei. Se Caio, do caso de abertura, vier a praticar novo crime três anos depois da declaração do indulto, será reincidente, e o indulto que recebeu em 2026 em nada o socorrerá na dosimetria da nova pena.

A pena de multa merece atenção própria, porque o tratamento mudou radicalmente ao longo dos sete decretos. Os de 2019 e 2020 não estendiam o indulto à multa, o de 2021 a excluía expressamente quando aplicada em conjunto com a pena privativa de liberdade, o de 2022 declarava o indulto não extensível às penas de multa, e os de 2023 a 2025 passaram a indultar a própria multa, isolada ou cumulativa, com presunções de incapacidade econômica. A matéria será tratada no capítulo 7.

5. O papel do juiz e o modo de interpretar o decreto

O decreto de indulto é ato de política criminal do Presidente da República, e o Supremo Tribunal Federal afirmou, no julgamento da ADI 5.874, em 9 de maio de 2019, que a escolha das hipóteses, das frações e das exclusões pertence ao juízo de conveniência e oportunidade do chefe do Executivo, sujeito ao controle judicial apenas quanto à sua compatibilidade com a Constituição. Daí decorre o critério de interpretação que os tribunais repetem com frequência, o de que os decretos se interpretam restritivamente, vedado ao juiz ampliar ou restringir as hipóteses neles previstas.

POSIÇÃO DO AUTOR. A expressão "interpretação restritiva", que os tribunais usam para os decretos de indulto, presta-se a um equívoco que se vê com frequência na prática, o de supor que, na dúvida, o juiz deva escolher a leitura menos favorável ao condenado. Não é isso o que a jurisprudência diz, nem o que a separação de poderes exige. O que se veda ao juiz é tanto acrescentar ao decreto hipóteses que o Presidente não previu quanto acrescentar requisitos que ele não exigiu, e esta segunda vedação está escrita, desde 2024, no próprio texto dos decretos, que proíbem a exigência de exames criminológicos "nem outros requisitos além dos previstos neste Decreto" (art. 8º dos Decretos de 2024 e 2025). O critério correto é, portanto, o da interpretação estrita, fiel ao texto em ambas as direções, e não o da interpretação restritiva em desfavor do condenado. Quando o texto for genuinamente ambíguo, a dúvida se resolve pelos cânones comuns do direito penal, entre os quais a vedação da analogia em prejuízo do réu, porque o decreto de indulto, ao descrever quem não será punido, integra o sistema de normas que definem o alcance da pena.

Esse critério resolve, sem esforço, o caso de abertura. A gravidade do fato, o "perfil de risco" e a suposta prematuridade do benefício são considerações de política criminal que o Presidente já fez ao redigir o decreto, e o juiz não pode refazê-las caso a caso. Se Caio preenche os requisitos do art. 9º, I, e não incide em nenhuma das vedações do art. 1º, nem na cláusula de falta grave do art. 6º, a declaração do indulto é devida, e a decisão que o negar por fundamento estranho ao decreto deve ser atacada por agravo em execução, que é o recurso das "decisões proferidas pelo Juiz", nos termos do art. 197 da LEP, como se verá no capítulo 20.

6. Roteiro do capítulo

O advogado que recebe um caso como o de Caio deve fixar, antes de qualquer cálculo, cinco premissas que este capítulo estabeleceu. O indulto coletivo é ato do Presidente da República (Constituição, art. 84, XII) e a decisão judicial que o reconhece é declaratória (LEP, arts. 192 e 193). O direito se adquire na data de referência de cada decreto e pode ser pleiteado a qualquer tempo depois dela. Fatos posteriores não retiram o direito, salvo previsão expressa do decreto, e o indulto extingue a pena, mas não os efeitos secundários da condenação (Súmula 631 do STJ), sem que o juiz possa criar requisitos que o decreto não prevê. As demais questões, que são as que de fato decidem os casos, estão nos capítulos seguintes, a começar pelos limites que a Constituição impõe ao próprio Presidente.

FIM DA AMOSTRA GRATUITA

A obra continua

Na edição completa: os limites constitucionais e o controle pelo Supremo, os requisitos objetivos, os crimes impeditivos, a falta grave, a multa, a comutação e as exclusões pessoais; os decretos de 2021 a 2025 comentados artigo por artigo; onze quadros comparativos dos sete decretos; o roteiro de conferência, o pedido no SEEU, o agravo em execução e dois modelos comentados.

Quem adquire esta edição recebe gratuitamente a edição atualizada com o decreto natalino de 2026, até 15 de janeiro de 2027.

Conheça a edição completa em
michelvinagre.adv.br/escola/indulto-e-comutacao

ESCOLA MICHEL VINAGRE · LINHA EXECUÇÃO PENAL