

PERDÃO VINDO DE CIMA: O INDULTO DE BOLSONARO NO CASO DO MASSACRE DO CARANDIRU

RECEBIDO EM:

1º. 5. 2025

APROVADO EM:

9.8.2025

Matheus de Barros

ID <https://orcid.org/0000-0001-9687-843X>

Fundação Getulio Vargas

São Paulo, SP, Brasil

E-mail: matheus.barros@epd.edu.br

Carolina Cutrupi Ferreira

ID <https://orcid.org/0000-0003-3190-7257>

Fundação Getulio Vargas

São Paulo, SP, Brasil

E-mail: carolina.cutrupi@unifesp.br

Para citar este artigo: BARROS, M. de.; FERREIRA, C. C. Perdão vindo de cima: o indulto de Bolsonaro no caso do Massacre do Carandiru. *Revista Direito Mackenzie*, São Paulo, SP, v. 19, n. 2, e17949, 2025. <http://dx.doi.org/10.5935/2317-2622/direito-mackenzie.v19n217949>



Este artigo é publicado em acesso aberto sob a licença Creative Commons Attribution, que permite o uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.
This article is published in open access under the terms of Creative Commons Attribution License 4.0 International.

• MATHEUS DE BARROS
• CAROLINA CUTRUPI FERREIRA

- **RESUMO:** O Decreto nº 11.302/2022, editado no final do mandato do ex-presidente Jair Bolsonaro, concedeu indulto a agentes de segurança pública, impactando diretamente o Caso Carandiru. A medida gerou controvérsia jurídica e levou ao ajuizamento da ADI 7.330/DF, em que se questiona a constitucionalidade do decreto à luz da legislação interna e dos compromissos internacionais de direitos humanos. Este artigo analisa a construção normativa do indulto no Brasil, a disciplina normativa dos decretos no governo Bolsonaro, o posicionamento do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre indulto e os argumentos centrais do tema. A partir de uma perspectiva juspositivista, examina-se a ausência de limites claros ao poder discricionário do presidente da República na concessão do perdão e o paradoxo da concessão de indulto como instrumento de não responsabilização estatal. Os principais achados e conclusões desta pesquisa são: (i) conforme levantamento de julgados do STF (1930-2024) sobre indulto, debates sobre o alcance e limites do instituto em questão como instrumento político-jurídico de política criminal são recentes; (ii) o Caso Carandiru evidencia como a graça e o indulto podem ser instrumentos de arbitrariedade em um contexto que deveria ser pautado em princípios jurídicos republicanos; (iii) a existência da graça e do indulto no ordenamento jurídico brasileiro implica uma *tensão fundamental* no interior do nosso Estado Democrático de Direito; (iv) o STF, por meio do exercício da discricionariedade judicial, pode limitar o alcance do perdão presidencial.
- **PALAVRAS-CHAVE:** Indulto presidencial; Massacre do Carandiru; poder discricionário presidencial.

PRESIDENTIAL PARDON: BOLSONARO'S CLEMENCY IN THE CARANDIRU MASSACRE

- **ABSTRACT:** Decree No. 11.302/2022, issued at the end of former President Jair Bolsonaro's term, granted clemency to public security agents, directly impacting the Carandiru Case. The measure sparked legal controversy and led to the filing of Direct Action of Unconstitutionality (ADI) 7.330/DF, which challenges the decree's constitutionality in light of domestic law and Brazil's international human rights commitments. This article analyzes the normative construction of clemency in Brazil, the regulatory framework of decrees under Bolsonaro's administration, the



Federal Supreme Court's stance on clemency, and the central arguments of the debate. From a legal positivist perspective, it examines the absence of clear limits on the President's discretionary power to grant pardons and highlights the paradox of clemency being used as a tool for state non-accountability. This article's main findings and conclusions are: (i) according to a survey of Supreme Federal Court (STF) rulings (1930–2024) on presidential pardons, debates on the scope and limits of this legal-political instrument of criminal policy are recent; (ii) the Carandiru Case demonstrates how clemency and pardons can serve as instruments of arbitrariness in a context that should be guided by republican legal principles; (iii) the existence of clemency and pardons in the Brazilian legal system entails a fundamental tension within our Democratic Rule of Law; (iv) the STF, through the exercise of judicial discretion, can limit the scope of presidential pardons.

- **KEYWORDS:** Presidential pardon; Carandiru Massacre; presidential discretionary power.

1. Introdução

No dia 22 de dezembro de 2022, no apagar das luzes de seu mandato, o então presidente da República, Jair Bolsonaro, editou o Decreto nº 11.302/2022, por meio do qual concedeu indulto natalino a pessoas condenadas por crimes diversos, com destaque àqueles praticados por agentes de segurança pública e por militares das Forças Armadas em operações de garantia da lei e da ordem, na hipótese de excesso culposo.

O decreto chamou a atenção notadamente pelo seu artigo 6º, devido à menção expressa ao artigo 144 da Constituição Federal, que elenca os órgãos competentes para a garantia da segurança pública. A razão para esse dispositivo ser destacado se deve a seus efeitos: conceder indulto aos policiais militares condenados pelos homicídios cometidos no dia 2 de outubro na Casa de Detenção, em São Paulo, data que ficou marcada pelo Massacre do Carandiru, quando 111 pessoas foram mortas pelo Estado, segundo dados oficiais¹.

1 Sobre o Massacre do Carandiru, vide a obra organizada por Machado e Machado (2015), que, além de apresentar a parte inicial do percurso processual criminal ao qual foram submetidos os policiais militares, aborda o caso através de diferentes lentes. Sobre o caso, vide também: Machado, Machado, Ferreira e Ferreira (2013); Machado, Machado e Ferreira (2016); Machado, Machado, Barros, Melo e Amaral (2020); Machado, Machado e Fonseca (2021).



• MATHEUS DE BARROS
• CAROLINA CUTRUPI FERREIRA

Por meio do decreto, o então Presidente entrava - mais uma vez - em rota de colisão com o Judiciário brasileiro, especialmente com o Supremo Tribunal Federal (STF). Isso porque, em novembro de 2022, a Corte havia rejeitado recursos da defesa dos policiais envolvidos no Massacre do Carandiru e, com o consequente trânsito em julgado da decisão, selara as condenações dos agentes de segurança pública.

O propósito de extinguir, por meio de decreto, a condenação dos policiais do Caso Carandiru foi evidenciado em um dispositivo específico, cuja redação é:

Art. 6º. Será concedido indulto natalino também aos agentes públicos que integram os órgãos de segurança pública de que trata o art. 144 da Constituição e que, no exercício da sua função ou em decorrência dela, tenham sido condenados, ainda que provisoriamente, por fato praticado há mais de trinta anos, contados da data da publicação deste Decreto, e não considerado hediondo no momento de sua prática.

Parágrafo único. O disposto no caput aplica-se, ainda, às pessoas que, no momento do fato, integravam os órgãos de segurança pública de que trata o art. 144 da Constituição, na qualidade de agentes públicos.

Ademais, o artigo 7º, §3º, foi redigido de modo a permitir a concessão do indulto aos policiais envolvidos no Massacre:

Art. 7º O indulto natalino concedido nos termos do disposto neste Decreto não abrange os crimes:

[...]

II - Praticados mediante grave ameaça ou violência contra a pessoa ou com violência doméstica e familiar contra a mulher;

[...]

§ 3º A vedação constante no inciso II do caput deste artigo não se aplica na hipótese prevista no art. 6º.

Nota-se que o decreto trata de (i) agentes de segurança pública que, em razão do exercício do cargo, foram condenados (ii) pelos crimes praticados “[...] há mais de 30 anos” - período que abrange o dia 2 de outubro de 1992 -, (iii) quando o homicídio qualificado ainda não era crime hediondo - incluído no rol somente com a Lei



nº 8.930/1994². A repercussão na mídia foi imediata, e o próprio advogado dos policiais reconheceu que os “[...] condenados se enquadraram ‘perfeitamente’ em um dos artigos do texto” (Ortega, 2022).

Poucos dias após a edição do ato normativo de Bolsonaro, a Procuradoria-Geral da República (PGR) se insurgiu contra os artigos 6º, *caput* e parágrafo único, e 7º, §3º, do Decreto nº 11.302/2022, por meio de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 7.330/DF).

Na ação, a PGR questiona se o

[...] decreto de indulto pode abranger crimes hediondos que, na data do fato delituoso, não eram previstos em lei como tal, e se o indulto pode ser levado a efeito em favor de condenados por crimes considerados de lesa-humanidade no plano internacional (Brasil, 2022, p. 10).

A petição também inclui requerimento de medida cautelar para a suspensão dos artigos 6º, *caput* e parágrafo único, e 7º, §3º, do Decreto nº 11.302/2022.

A PGR pretende ver declarada

[...] a inconstitucionalidade da expressão ‘no momento da sua prática’, contida no art. 6º, *caput*, do Decreto 11.302/2022, fixando-se tese no sentido de que o indulto não alcança os crimes hediondos definidos em lei na data da edição do decreto presidencial que o concede [...] (Brasil, 2022, p. 32).

Além disso, a PGR visa excluir do âmbito de incidência do Decreto

[...] os crimes de lesa-humanidade, notadamente os cometidos no caso do Massacre do Carandiru, cuja persecução e efetiva responsabilização o Estado obrigou-se por compromisso internacional assumido voluntariamente pela República Federativa do Brasil (Brasil, 2022, p. 32).

² É preciso observar que, apesar de os dispositivos do decreto terem sido voltados aos policiais militares que atuaram no Massacre do Carandiru, a redação do artigo 6º, *caput* e parágrafo único, e do artigo 7º, §3º, do Decreto nº 11.302/2022 abrange *quaisquer* agentes públicos que integram os órgãos de segurança pública enquadrados e se encaixam nos dispositivos em questão - em outras palavras, o decreto não se refere exclusivamente aos policiais responsáveis pelo Massacre.



• MATHEUS DE BARROS
• CAROLINA CUTRUPI FERREIRA

O debate sobre a (in)constitucionalidade dos dispositivos do Decreto nº 11.302/2022 engloba duas questões principais. A primeira diz respeito ao parâmetro da hediondez. Trata-se de definir quando a hediondez é configurada: no momento da prática do crime ou, alternativamente, no momento da edição do decreto concessivo do indulto. Isso porque, à época do Massacre, os atos dos policiais não poderiam ser considerados hediondos, por falta de prescrição legal nesse sentido. Contudo, ao tempo do Decreto nº 11.302/2022, já havia a previsão do crime de homicídio qualificado no rol dos crimes hediondos.

A segunda questão concerne à viabilidade jurídica da concessão de indulto a pessoas culpadas por graves violações de direitos humanos, tendo em vista os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. Especificamente com relação ao Massacre do Carandiru, o relatório apresentado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) dispõe sobre a obrigação de o Estado brasileiro investigar e punir efetivamente os responsáveis (CIDH, 2000).

Em 16 de janeiro de 2023, a então ministra do STF, Rosa Weber, suspendeu, em caráter liminar, “[...] (i) a expressão no momento de sua prática constante da parte final do art. 6º, caput, do Decreto Presidencial 11.302/2022 e (ii) o § 3º do art. 7º do Decreto Presidencial 11.302/2022” (Brasil, 2022, p. 31). Dessa forma, a concessão do indulto aos policiais do Massacre do Carandiru foi suspensa, cabendo a todos os ministros decidirem sobre a (in)constitucionalidade do Decreto nº 11.302/2022.

O processo criminal referente ao julgamento dos policiais envolvidos no Massacre é peculiar e complexo, com idas, vindas e reviravoltas entre instâncias do Poder Judiciário. Embora este trabalho não tenha a função de descrever detalhadamente esse percurso, é necessário apontar que a ADI 7.330/DF não foi julgada até o término da redação deste texto. E, concorrentemente à tramitação da ação constitucional no STF, o Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) permaneceu responsável pela dosimetria (definição das penas) dos policiais condenados.

Na Corte paulista, durante a apreciação do caso nos autos nº 0338975-60.1996.8.26.0001, suscitou-se a inconstitucionalidade dos dispositivos do Decreto nº 11.302/2022 já mencionados neste trabalho. Por isso, instaurou-se o incidente de inconstitucionalidade e, consequentemente, os autos do Caso Carandiru foram remetidos ao Órgão Especial do Tribunal. Contudo, em despacho datado de 17 de junho de 2024, o ministro Luiz Fux determinou que o TJSP prosseguisse no julgamento do



incidente de constitucionalidade, independentemente do desenvolvimento do processo na ADI 7.330.

Com isso, em 8 de agosto de 2024, o Órgão Especial entendeu, por 18 votos a 6, que os dispositivos do Decreto nº 11.302/2022 são constitucionais (Pagnan, 2024). E, em 2 de outubro de 2024 - exatos 32 anos após o Massacre -, a 4ª Câmara Criminal do TJSP deu parcial provimento aos recursos defensivos, declarando a extinção da punibilidade dos réus, com base no indulto decretado pelo ex-presidente Bolsonaro - contra a decisão foi interposto, pelo Ministério Público, recurso extraordinário ao STF (São Paulo, 2014). Também caberá ao STF decidir, em sede de controle abstrato de constitucionalidade, se os artigos 6º, parágrafo único, e 7º, II, §3º, do Decreto nº 11.302/2022 são constitucionais e se o perdão concedido aos policiais foi juridicamente válido³.

O processo criminal do Carandiru transcorreu por três décadas na justiça, em um processo em que se acumularam longos períodos sem andamento e decisões controvértidas por parte da justiça paulista, que resultaram na não responsabilização dos agentes públicos envolvidos naquela grave violação de direitos humanos. Nota-se também que os agentes responderam ao processo em liberdade e assim permaneceram mesmo após a confirmação das condenações, o que destoa da prática usual no Brasil, em que frequentemente pessoas são submetidas à prisão provisória enquanto são processadas⁴. O indulto mostrou-se, assim, a última entre as ferramentas jurídicas em prol da não responsabilização dos policiais envolvidos.

Este trabalho mergulha nesta última rodada da batalha pela responsabilização no Caso Carandiru, que, depois de vencer décadas de arrastado processo na justiça civil, contou com mais uma reviravolta em razão do decreto de indulto do ex-presidente Bolsonaro. Na seção 2, tratamos das principais fontes sobre indulto no ordenamento brasileiro vigente, bem como uma justificativa para a ausência de uma conceituação do instituto neste artigo. A seção 3 é dedicada aos decretos do governo Bolsonaro sobre indulto. Na 4, são abordadas decisões do STF sobre decretos que concederam indultos,

³ Até a fase de redação deste artigo, estava pendente o juízo de admissibilidade do recurso extraordinário e, de acordo com o andamento processual da ADI 7.330, os autos estão conclusos ao relator desde junho de 2024, sem qualquer previsão para julgamento pelo pleno do tribunal.

⁴ Segundo dados referentes ao primeiro semestre de 2024, produzidos pela Secretaria Nacional de Políticas Penais (Senappen), havia 663.906 pessoas presas em celas físicas no Brasil - esse número é resultado da soma de presos sentenciados que cumprem pena nos regimes fechado, semiaberto ou aberto, bem como de pessoas submetidas às medidas de segurança e ao tratamento ambulatorial. Conforme os dados, havia 183.806 pessoas presas provisoriamente. Esse recorte não contempla prisões domiciliares, com ou sem monitoramento. Confiram-se as informações aqui citadas na base oferecida pela Senappen (2025).



• MATHEUS DE BARROS
• CAROLINA CUTRUPI FERREIRA

de modo a delinear como a Corte tem se posicionado sobre o tema. Na seção 5, tratamos as questões levantadas na ADI 7.330/DF, que pautam a discussão jurídica sobre a constitucionalidade do Decreto nº 11.302/2022. Na seção 6, são apresentadas e enfrentadas certas questões sobre a falta de limites impostos pelo ordenamento jurídico ao poder discricionário do presidente da República. Nas considerações finais, apresenta-se uma visão sobre o caráter *juspositivista* deste trabalho e como esse olhar teórico é útil à descrição do problema jurídico referente à discricionariedade na concessão presidencial do perdão (indulto ou graça).

2. Principais previsões sobre o indulto no direito positivo brasileiro vigente

Este trabalho trata da prerrogativa presidencial de, por meio de decreto, conceder indulto, com a apresentação das principais previsões normativas referentes ao indulto no direito positivo brasileiro vigente. Essas informações serão especialmente úteis para a demonstração da vagueza conceitual proporcionada pelo ordenamento brasileiro, no que diz respeito às modalidades de perdão estatal, com destaque ao indulto, e à falta de desenvolvimento do tema pela dogmática jurídica.

A previsão constitucional do instituto é encontrada no artigo 84, XII: “[...] compete privativamente ao Presidente da República: [...] XII - conceder indulto e comutar penas, com audiência, se necessário, dos órgãos instituídos em lei”.

O artigo 5º, XLIII, da CF, estabelece uma limitação material à concessão do indulto, que será importante na abordagem, neste artigo, da ADI 7.330/DF. O dispositivo em questão estipula que:

[...] a lei considerará crimes inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os definidos como crimes hediondos, por eles respondendo os mandantes, os executores e os que, podendo evitá-los, se omitirem.

O Código Penal (CP), em seu artigo 107, II, inclui o indulto entre as hipóteses de extinção de punibilidade.

O Código de Processo Penal (CPP) dispõe, nos artigos 734 a 742, sobre o indulto e outros dois institutos a ele assemelhados (graça e anistia). A lei processual, contudo,



não fornece definição do indulto, limitando-se, no artigo 741, a prescrever que “[...] [s] e o réu for beneficiado por indulto, o juiz, de ofício ou a requerimento do interessado, do Ministério Público ou por iniciativa do Conselho Penitenciário, providenciará de acordo com o disposto no art. 738” – esse dispositivo, por sua vez, dispõe que “[...] [c] oncedida a graça e junta aos autos cópia do decreto, o juiz declarará extinta a pena ou penas, ou ajustará a execução aos termos do decreto, no caso de redução ou comutação de pena”.

A Lei de Execução Penal (LEP), em seus artigos 187 a 193, refere-se à anistia, ao indulto e à graça (indulto individual). Assim como na CF, CP e CPP, a LEP não oferece um conceito claro de indulto. Destaca-se o artigo 193 da LEP:

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.

O artigo 192 da LEP, por sua vez, estabelece que, concedido o indulto e anexado aos autos da execução a cópia do decreto, “[...] o juiz declarará extinta a pena ou ajustará a execução aos termos do decreto, no caso de comutação”.

O indulto consiste em uma das modalidades de perdão estatal, que é assemelhada à graça⁵ e à anistia⁶, ou mesmo ao perdão judicial, embora a margem de discricionariedade para sua concessão seja menor em relação às outras modalidades⁷. Os dispositivos constitucionais e legais explicitam que o indulto é uma prerrogativa do presidente da República que não conta com claras delimitações do escopo para a concessão do perdão estatal – a única proibição expressa é aquela prevista no artigo 5º, XLIII, da CF.

No âmbito do direito público, a vagueza normativa demanda especial atenção, notadamente quando se trata de um caso que envolve violência e letalidade perpetradas pelo Estado, como no Carandiru. Por essa razão, o quadro normativo referente ao

⁵ Segundo Dimoulis (2012, p. 207), a doutrina brasileira atribui à graça o caráter individual, o que a diferencia do indulto, que é dirigido a um grupo (coletividade). Como no caso do indulto, trata-se de competência do presidente da República, com vistas à extinção da punibilidade (Ferreira, 2011, p. 25), permanecendo inalterados os demais efeitos da condenação criminal.

⁶ A anistia depende de aprovação de lei ordinária pelo Congresso Nacional. Segundo Ferreira (2011, p. 24), trata-se da “[...] modalidade mais ampla de clemência” e, uma vez concedida, torna-se irrevogável (Bitencourt, 2018, p. 955). Segundo Dimoulis (2012), a “[...] anistia extingue as consequências jurídicas do crime, cessando também os efeitos de eventual sentença condenatória”.

⁷ Em alguns casos, o ordenamento jurídico permite ao juiz conceder perdão. Confira-se, por exemplo, o artigo 121, §5º, CP. Vide a Súmula n. 18 do Superior Tribunal de Justiça.



• MATHEUS DE BARROS
• CAROLINA CUTRUPI FERREIRA

indulto é essencial para um olhar peculiarmente jurídico dirigido tanto ao instituto do indulto quanto à sua aplicação no caso.

2.1 Por que este trabalho não conceitua o indulto?

Os enunciados normativos da Constituição e das leis pertinentes ao campo criminal não apresentam, claramente, uma definição de indulto, tampouco delineiam as hipóteses nas quais o instituto pode ser aplicado. Eis que surge, então, a questão: por que este trabalho não propõe um conceito ou elenca conceituações já produzidas pela doutrina⁸?

Para responder a essa questão, deve-se esclarecer que, neste trabalho, entende-se que o voluntarismo característico do perdão presidencial torna o indulto um instituto excepcional no contexto de um Estado Democrático de Direito. Isso porque o presidente, à revelia das tipificações penais produzidas pelo Legislativo e das condenações pelo Judiciário, guiado pela própria vontade, pode perdoar pessoas de modo discricionário, sem que uma justificativa seja apresentada - o termo voluntarismo designa, aqui, a viabilidade da imposição da vontade desvinculada de qualquer exigência de justificação.

A excepcionalidade do instituto emana do próprio direito positivo, como foi demonstrado por meio das referências aos enunciados normativos vigentes do ordenamento brasileiro, segundo os quais a discricionariedade atribuída ao Executivo torna-se o vetor constitucional para a realização de quase qualquer vontade do presidente - como já ressaltado, o único limite expressamente imposto pelo direito positivo é a proibição constante no artigo 5º, XLIII, CF.

Ao abordar o indulto a partir do Caso Carandiru, a proposta deste artigo é investigar não a delimitação conceitual do instituto, mas o seu caráter excepcional e as implicações da excepcionalidade em um Estado Democrático de Direito.

É possível indicar que, doutrinariamente, o indulto é apresentado como hipótese de extinção de punibilidade, dirigida a uma coletividade a ser definida em um decreto presidencial (Dimoulis, 2012, p. 207). Contudo, ir além disso na proposta de um conceito significaria ignorar um problema jurídico: o direito positivo brasileiro é vago - e, em certos sentidos, silente - no tocante aos limites presidenciais na concessão do indulto.

⁸ Para conceituações referentes ao indulto, vide Noronha (1972, p. 461); Dimoulis (2012, p. 207); Ribeiro (2015); Santos (2017, p. 645); Figueiredo (2020, p. 110-111).



A vagueza e o silêncio normativo deixam terreno para que a doutrina construa suas orientações sobre os supostos limites para a aplicação do indulto. Contudo, tomar essas construções como *descrições* daquilo que o instituto efetivamente é significaria atribuir à doutrina certo poder normativo que não lhe cabe.

Nesse sentido, por exemplo, Santos (2017, p. 644-645), ao tratar da graça, sustenta que o instituto é destinado a corrigir “injustiças ou o rigor excessivo na aplicação da lei”, embora nenhum enunciado normativo válido e vigente referente ao perdão presidencial estabeleça esse objetivo. Por sua vez, Damásio de Jesus (2012, p. 737) afirma que a graça, para ser concedida pelo presidente, “em regra” depende de solicitação, embora nenhuma norma jurídica proíba a concessão do perdão de ofício. Bitencourt (2018, p. 955) sustenta que o indulto atinge “[...] um grupo indeterminado de condenados”, apesar de o direito positivo não proibir a concessão do indulto a um grupo determinado de pessoas ou, no limite, a um único indivíduo⁹.

Sem ignorar que a doutrina tem como objetivo propor modos pelos quais institutos jurídicos possam ser aplicados, entende-se que um conceito de indulto muito detalhado pode esconder ou disfarçar a ampla discricionariedade juridicamente concedida ao/à presidente. O alinhamento deste artigo às proposições doutrinárias que visam definir o indulto poderia afastar o trabalho da proposta de investigar aquilo que confere ao instituto a sua excepcionalidade e, assim, o cerne do problema seria perdido de vista. Por essa razão, escolheu-se abordar o indulto como um poder presidencial de perdoar que não conhece muitas limitações, apesar de haver tentativas doutrinárias de propor contenções a tal poder.

Estas páginas buscarão retratar o estado da arte da discussão sobre indulto segundo o STF e, em seguida, abordar as questões trazidas à tona pelo perdão de Bolsonaro aos autores do Massacre do Carandiru. Assim, este trabalho não tem a pretensão de orientar a aplicação do instituto do indulto nos próximos decretos. O que se oferece é um retrato peculiarmente jurídico dos problemas que permeiam o instituto¹⁰.

⁹ O ordenamento jurídico prevê a graça, que é dirigida a um indivíduo determinado. Por meio de uma interpretação sistemática, não se vislumbra uma razão para que, por um lado, o perdão individual (graca) possa ser determinado e, por outro lado, o perdão coletivo (indulto) tenha de ser destinado a grupos cujos componentes sejam indeterminados.

¹⁰ Evidentemente, outras abordagens, feitas a partir de outras áreas do saber, como a Ciência Política ou a Sociologia, provavelmente ofereceriam retratos diferentes, ainda que não divergentes.



• MATHEUS DE BARROS
• CAROLINA CUTRUPI FERREIRA

3. A construção normativa dos decretos de indulto de Bolsonaro

A pesquisa exploratória desenvolvida por Ferreira e Ferreira (2020) analisou 38 decretos de indulto editados entre os anos de 1984 e 2019, apontando a constância de uma estrutura e conceitos normativos nos decretos, com alterações incrementais ao longo dos anos. Essa repetição de padrões e conceitos foi denominada pelas autoras de “padrão de elaboração normativa”, modelo teórico que sintetiza todos os requisitos necessários para a declaração de indulto nos decretos analisados. Isto é, as autoras analisam os elementos infrálegal que balizam o alcance do instituto.

De acordo com o modelo analítico proposto, admite-se indulto se forem cumpridos seis requisitos legais cumulativos, relacionados ao crime, à sanção e à pessoa condenada. O primeiro requisito está relacionado ao crime: só cabe indulto se não houver qualquer vedação constitucional, legal ou infrálegal (previsão expressa no próprio decreto de indulto). Os três requisitos seguintes estão vinculados à sanção, a saber: a modalidade de sanção (pena privativa de liberdade, multa, pena restritiva de direitos ou medida de segurança); a quantidade de sanção imposta pelo juiz no caso concreto; e quantidade de sanção cumprida pela pessoa.

Os últimos dois requisitos se referem a elementos processuais da condenação criminal – como a reincidência – e elementos pessoais, como pertencimento a grupo vulnerável (idoso, menor de idade, mulher, portador de doença ou deficiência ou proveniente de etnia indígena) (Ferreira; Ferreira, 2020). Todos os seis requisitos estão presentes nos 38 decretos analisados pelas autoras e deverão ser observados pelo juiz.

Os decretos de indulto editados pelo então presidente Bolsonaro, entre os anos de 2019 e 2021, romperam o “padrão de elaboração normativa” identificado pelas autoras (Ferreira; Ferreira, 2020), além de apresentarem uma redução bastante significativa na sua abrangência. Já o Decreto nº 11.302, de 2022, retoma parcialmente o padrão de elaboração normativa de decretos editados em governos anteriores e, como veremos neste trabalho, amplia consideravelmente sua abrangência.

A partir do modelo analítico proposto pelas autoras (Ferreira; Ferreira, 2020), passamos a observar os decretos editados de 2019 a 2021. Quanto ao primeiro requisito, os decretos de Bolsonaro ampliaram consideravelmente o rol de crimes vedados, incluindo tipos relacionados às organizações criminosas, lavagem de dinheiro,



concussão, corrupção ativa e lesão corporal contra agente de segurança pública ou parente, entre outros.

Os requisitos pertinentes à sanção foram excluídos desses decretos, o que evidencia uma ruptura no padrão dos decretos anteriores. Não há qualquer dispositivo autorizativo de indulto às pessoas que tenham sido condenadas a determinada quantidade de pena e/ou cumprido parte dela.

Os decretos anteriores a 2018 traziam dispositivos específicos sobre a quantidade de pena cumprida pela pessoa condenada. Por exemplo, o indulto era cabível às pessoas que haviam cumprido, de forma ininterrupta, 15 anos - se primário - ou 20 anos de reclusão - se reincidente -, em regime fechado ou semiaberto. Previa-se também o cabimento para pessoas condenadas à pena privativa de liberdade superior a oito anos e não superior a 12 anos, por crime praticado sem grave ameaça ou violência a pessoa, que tivessem cumprido um terço da pena, se não reincidentes, ou metade, se reincidentes. Ambas as situações exigem o cumprimento de uma quantidade mínima de pena (15 ou 20 anos; um terço ou metade da pena). Não existe nada parecido nos decretos de Bolsonaro.

Quanto aos requisitos da pessoa condenada, todos os decretos anteriores traziam diferentes indicadores de política criminal - atenção às pessoas condenadas que tivessem cumprido longas penas, indígenas, menores de 21 anos ou idosos, pessoas com filhos e/ou netos menores de idade, gestantes, vítimas de tortura, entre outros. Os decretos de Bolsonaro mantiveram somente as hipóteses de aplicação de indulto às pessoas com alguma deficiência, doença grave permanente que demande cuidados contínuos ou em estado terminal.

A única novidade foi a previsão de indulto a agentes públicos que compõem o sistema nacional de segurança pública, nas hipóteses de prática de crimes com (i) excesso culposo ou (ii) pela prática de crimes culposos, inclusive fora de serviço, “[...] em face do risco decorrente da sua condição funcional ou em razão do seu dever de agir” (BRASIL, Decreto nº 10.189/2019, art. 2º, § 1º). Abrange também militares das Forças Armadas condenados por crimes com excesso culposo em operações de garantia da lei e da ordem (artigo 142, da CF; LC 97/1999) (art. 2º e 3º, Decreto nº 10.189/2019).

O Decreto nº 11.302/2022 manteve a estrutura dos decretos anteriores do mesmo governo, mas com duas inovações relevantes. A primeira é a indicação de indulto aos agentes públicos que praticaram crimes há mais de 30 anos e que não eram considerados hediondos no momento de sua prática, objeto deste estudo.



• MATHEUS DE BARROS
• CAROLINA CUTRUPI FERREIRA

A segunda inovação é o dispositivo aplicável às “[...] pessoas condenadas por crime cuja pena privativa de liberdade máxima em abstrato não seja superior a cinco anos” (art. 5º, Decreto nº 11.302/2022). Diferentemente dos decretos anteriores, não há exigência de cumprimento de uma quantidade mínima de pena, mas tão apenas a condenação por um crime que tenha pena máxima em abstrato de até cinco anos.

Em certa medida, pode-se afirmar que esse dispositivo consiste em um retorno ao modelo teórico dos indultos pré-2018, com requisitos ligados ao tipo de sanção e à quantidade máxima de pena. Mas, curiosamente, ao não estipular o cumprimento de um tempo mínimo de pena pela pessoa condenada, o dispositivo é muito mais abrangente que os decretos pré-2018 – que exigiam cumprimento de certa quantidade de pena – e os decretos posteriores de Bolsonaro – restritos às pessoas com deficiência, com doença, maiores de 70 anos e agentes de segurança pública.

Streck e Berti (2023) alertam para a enorme abrangência desta previsão, “[...] alcançando mais de uma centena e meia de crimes, passando por homicídio culposo, furto simples, apropriação indébita, estelionato, posse e porte ilegal de arma de fogo de uso permitido, entre inúmeros outros” (Streck; Berti, 2023, *on-line*). Para além do debate sobre as questões práticas de aplicação do decreto, os autores apontam a ironia e contradição presentes nos efeitos desse dispositivo. No dia 28 de novembro de 2018, logo após ter sido eleito presidente da República, Bolsonaro publicou no então Twitter – atualmente, a rede social X:

[...] fui escolhido Presidente do Brasil para atender aos anseios do povo brasileiro. Pegar pesado na questão da violência e criminalidade foi um dos nossos principais compromissos de campanha. Garanto a vocês, se houver indulto para criminosos neste ano, certamente será o último¹¹.

Ao editar o decreto de indulto de 2022, Bolsonaro “[...] talvez tenha editado o decreto de indulto mais benéfico da história do país” (Streck; Berti, 2023, *on-line*)¹².

¹¹ Disponível em: <https://shorturl.at/bHA5e>.

¹² Os autores deste artigo pediram, via procedimento da Lei de Acesso à Informação, a íntegra do procedimento do Decreto nº 11.302/2022, para identificar a possível origem da previsão de ambos os dispositivos. O único documento existente no procedimento é o parecer jurídico da Advocacia Geral da União que, sem entrar no mérito dos dispositivos, informa que o cabimento de indulto a agentes públicos de segurança “[...] consubstanciam decisão política, afetas ao Presidente da República, a quem compete, em última análise, a definição dos requisitos e da extensão do ato de clemência constitucional, a partir de critérios de conveniência e oportunidade”. Em relação ao indulto sem exigência de quantidade mínima de pena, afirmou-se que “[...] segue-se a mesma linha de raciocínio já exposta acima: trata-se de decisão de mérito, sobre a qual não cabe a esta Consultoria Jurídica opinar, uma vez que o delineamento do indulto é atribuição constitucional do Presidente da República”. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-jan-06/streck-berti-indulto-natalino-2022-ornitorrinco-juridico/>



Não é possível indicar com precisão o número de pessoas beneficiadas com decretos de indulto. Os decretos pré-2018 exigiam o preenchimento de um quadro estatístico pelos órgãos centrais da administração penitenciária com o número de beneficiários e posterior publicação pelo Ministério da Justiça. Desconhece-se a publicação de dados oficiais sobre indulto no país, o que evidencia a dificuldade na produção e consolidação destes dados.

A despeito das hipóteses de indulto humanitário às pessoas doentes, idosos e que necessitem de cuidados específicos, é quase impossível saber o número exato de beneficiários de um decreto de indulto, com destaque para o já mencionado amplo dispositivo que abrange um número substantivo de crimes de pena máxima de até cinco anos¹³.

O dispositivo normativo que abrange indulto aos policiais do Carandiru remonta aos decretos de indultos editados até os anos 1930, cujos efeitos apontavam para um número determinado de pessoas¹⁴. A seção a seguir discorre sobre a interpretação do STF sobre alguns temas relacionados ao instituto.

4. Os posicionamentos do STF sobre indulto

A jurisprudência do STF sobre o tema do indulto remonta aos anos 1930, com 335 julgados proferidos até o ano de 2023. Esse resultado foi obtido a partir da busca do termo “indulto” na pesquisa de jurisprudência do tribunal no mês de abril de 2024. Dos 335 julgados, consideramos que 35 deles não abordavam diretamente questões relacionadas ao indulto e, por isso, foram excluídos, restando a análise de 300 julgados, dos quais tratamos nesta seção¹⁵.

¹³ Em fevereiro de 2025, o STF julgou improcedente a ADI 7.390/DF, reconhecendo a constitucionalidade do dispositivo e, em maio do mesmo ano, reafirmou o entendimento em sede de repercussão geral (tema 1267), sob o fundamento de que o instituto do indulto comporta, em excepcionalíssimas hipóteses, revisão judicial e o juízo de conveniência e oportunidade é exclusivo do presidente da República (Brasil, 2025a; 2025b).

¹⁴ O primeiro decreto de indulto foi editado no período imperial, no ano de 1847. Os demais foram publicados em anos esparsos, sem regularidade de forma e conteúdo. Mas, até o ano de 1932, predominavam a concessão do perdão a grupos determinados de integrantes das Forças Armadas. Por exemplo: o decreto de 1847 previa “perdoar aos réos de primeira deserção, e de segunda simples da Armada, e dos Corpos de Imperiaes Marinheiros, e de Artilharia da Marinha; apresentando-se dentro do prazo de tres mezes, contados da data da publicação do presente Decreto em cada Provincia, incluindo-se tambem n'este indulto os que já estiverem sentenciados, ou por sentenciar” (Decreto nº 534, de 7 de setembro de 1847).

¹⁵ Os julgados que analisam recursos de casos concretos foram classificados de acordo com o conteúdo de sua ementa. Os autores estão cientes das limitações do conteúdo disponível em ementas de decisões judiciais. Contudo, consideramos que essa estratégia é um caminho exploratório para identificar os principais temas que chegam à apreciação da Corte.



• MATHEUS DE BARROS
• CAROLINA CUTRUPI FERREIRA

A imensa maioria dos casos (99%) chegou ao Tribunal para postular o reconhecimento, no caso concreto, do atendimento dos requisitos dos decretos nos casos concretos, por meio de pedidos de *habeas corpus* e recursos de *habeas corpus*, mandados de segurança e recursos extraordinários. Existem apenas três casos de decisões em sede de controle abstrato de constitucionalidade, que abordam a inconstitucionalidade da concessão de indulto às pessoas condenadas por crimes hediondos, de tortura, terrorismo ou tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins (ADI 2795), os limites do juízo de conveniência e oportunidade de o presidente da República para definição das hipóteses de indulto (ADI 5.874) e a configuração de desvio de finalidade na declaração de graça ao ex-deputado Daniel Silveira (ADPFs 964, 965, 966 e 967, em decisão conjunta).

De fato, em 42% dos casos, não foi possível identificar um tema específico relacionado ao indulto, mas apenas o pedido de aplicação para sua situação concreta. O conhecimento do pedido e o deferimento da ordem são excepcionais (0,04% dos julgados), limitado à cassação de decisões de instâncias inferiores ilegais ou à soltura nos casos de constrangimento ilegal.

Os temas sob julgamento variam de acordo com dispositivos presentes em cada decreto de indulto, quanto à legalidade e extensão de determinados requisitos previstos nos atos normativos. Em regra, os decretos de indulto são editados anualmente pela Presidência da República, e a inclusão e exclusão de diferentes requisitos a cada ano são frequentes, o que implica sucessivas análises de temas recorrentes em diferentes decretos.

Um número substantivo de julgados (19,5%) questiona a constitucionalidade da vedação ao indulto de crimes hediondos (art. 2º da Lei nº 8.072/1990), o que foi reconhecido pelo STF em diversos julgados. Outro tema é a possibilidade de indulto à pessoa condenada por crime hediondo praticado antes da lei que o defina como tal. A questão, inclusive, é central no debate sobre a constitucionalidade do indulto dos policiais do Caso Carandiru, como será discutido na seção 5 deste estudo.

Alguns julgados sobre o tema oscilam sobre o cabimento do princípio da irretroatividade¹⁶. Alguns julgados definiram que a natureza dos crimes cometidos, abrangidos

16 Em manifestação no processo da ADI 7.330, a PGR apresentou o seguinte raciocínio: “[...] o que importa não é a política penitenciária da época da condenação, nem tampouco do cometimento do delito, mas o decisivo será a realidade – e a apreciação da realidade – do momento em que o indulto é concedido. É nesse instante que se averigua como a sociedade enxerga e avalia o crime de cuja pena o autor vai livrar-se. [...] No instante do decreto, deve ser verificado se o fato que motivou o castigo a ser relevado se insere no que a ordem jurídica considera como sumamente grave, a ponto de qualificá-lo como crime hediondo, e, portanto, insuscetível da clemência. Por isso mesmo, não



pelo indulto, há de ser conferida à época do decreto do benefício (HC 117938, HC 74534). Logo, seria indiferente o momento da prática do crime. Outros consideram que o cometimento do crime definido como hediondo remete à data em que foi praticado (RE 452991, HC 99727, HC 104817). Recentemente, discutiu-se o cabimento de indulto para pessoas condenadas por tráfico privilegiado – que não é considerado crime hediondo, segundo o próprio tribunal, sendo cabível indulto (HC 118533). A tabela a seguir apresenta os principais temas analisados pelo STF no período:

TABELA 1 • TEMAS DOS JULGADOS DE INDULTO NO STF ENTRE OS ANOS DE 1930 E 2024

Temas relacionados a indulto	Número de julgados	Porcentagem
Exigência de reparação do dano e bom comportamento carcerário	6	2,0%
Extinção de efeitos secundários da condenação	6	2,0%
Exigência de exame criminológico	7	2,5%
Comprovação de filhos sob dependência ou de doença grave	7	2,5%
Extensão a militares ou pessoas sob medida de segurança	15	5,0%
Cabimento ao período sob suspensão condicional da pena	17	5,5%
Exigência de trânsito em julgado da condenação	17	5,5%
Extensão dos efeitos à pena de multa	18	6,0%
Cabimento ao reincidente	20	7,0%
Cabimento aos crimes hediondos ou equiparados	58	19,5%
Não especifica	124	42,0%
Outros	5	0,5%
TOTAL	300	100%

FONTE: ELABORADA PELOS AUTORES.

há se falar no princípio da irretroatividade da lei penal mais grave. O que há, aqui, é a verificação de como um fato é qualificado legalmente no momento em que o ato de cleméncia é produzido. Esse é o instante para a verificação da incidência do propósito do constituinte de não liberar da sanção aquele que praticou ato que, no momento da concessão do favor, é tido como hediondo. Outro raciocínio frustraria a vontade do constituinte originário” (Brasil, 2022, doc. 82).

O raciocínio da PGR desconsidera a literalidade do dispositivo constitucional que proíbe a retroatividade da lei penal mais severa, ao postular que seria necessário avaliar uma espécie de espírito do tempo, traduzido pela legislação, para se chegar à conclusão de que a hediondez deve ser aferida no momento da produção do decreto. Essa linha de argumentação relativiza algo que é - ou deveria ser - absoluto na ordem jurídica: a garantia de não retroatividade da lei penal mais severa, que só produz efeitos *ex nunc*.



• MATHEUS DE BARROS
• CAROLINA CUTRUPI FERREIRA

O levantamento de julgados aponta que o debate mais substantivo sobre o alcance e limites do indulto como instrumento político-jurídico de política criminal é recente, e dois julgados têm como objeto os questionamentos de decretos de Bolsonaro, a saber, o caso Daniel Silveira e a constitucionalidade do indulto às pessoas condenadas por crime com penas em abstrato de até cinco anos.

O ex-deputado Daniel Silveira foi condenado, pelo STF, à pena de oito anos e nove meses de reclusão em regime fechado por manifestações contra o Estado Democrático de Direito e coação no curso do processo em abril de 2022. No dia seguinte ao julgamento, o ex-presidente Jair Bolsonaro editou decreto concedendo graça (indulto individual) (Brasil, 2022a), sob o fundamento de que haveria comoção social pela condenação, visto que a “[...] liberdade de expressão é pilar essencial da sociedade em todas as suas manifestações” (Galvani, 2022). O perdão é incondicionado, concedido independentemente do trânsito em julgado da sentença penal condenatória, abrangendo penas privativas de liberdade e de multa.

No julgamento da constitucionalidade desse decreto, a maioria do Tribunal reconheceu que houve desvio de finalidade de um ato aparentemente lícito praticado por agente público competente - no caso, o então presidente da República - , com objetivo de atingir fim diverso daquele previsto no ordenamento jurídico. A “[...] concessão de perdão a aliado político pelo simples e singelo vínculo de afinidade político-ideológica não se mostra compatível com os princípios norteadores da Administração Pública” (Brasil, 2023, p. 3). Os ministros vencidos no julgamento, Nunes Marques e André Mendonça, argumentaram, principalmente, no sentido de que o decreto seria ato político de governo do presidente, limitado apenas pelo texto constitucional, e não pelo Poder Judiciário (Brasil, 2023, p. 122).

Já no RE 145.0100/DF discute-se a (in)constitucionalidade do indulto às pessoas condenadas por crime com pena em abstrato de até cinco anos, prevista justamente no Decreto nº 11.302/2022, o mesmo que admitiu o indulto dos policiais do caso Carandiru.

A constitucionalidade desse dispositivo passou a ser questionada pelos Ministérios Públicos Estaduais no âmbito dos processos de execução penal logo após sua edição. O Ministério Público do Distrito Federal (MPDFT) interpôs um recurso extraordinário no STF, questionando decisões das instâncias inferiores que concederam pedidos de indulto contemplados na regra.



O recurso extraordinário interposto contra essa decisão ainda não foi julgado pelo STF, que admitiu o recurso e reconheceu repercussão geral da questão, ante o potencial multiplicador da controvérsia nas demais instâncias do Poder Judiciário. O cerne da questão levada ao Supremo é se o critério para declaração de indulto com requisito de atendimento à pena máxima em abstrato do crime (sem cumprimento de quantidade mínima de pena pela pessoa condenada) é compatível com os limites constitucionais do poder discricionário do presidente da República em matéria de indulto. Até a data de redação deste artigo, o recurso não tinha sido julgado.

O terceiro julgamento relevante sobre indulto é a ADI 5874, principal precedente em sede de controle abstrato sobre os limites do Judiciário em matéria de indulto.

Os decretos de indulto editados pelo ex-presidente Michel Temer nos anos de 2016 e 2017 trouxeram alterações significativas em relação aos decretos anteriores. O Decreto nº 8.940/2016, por exemplo, foi marcado por restrições e endurecimento das regras, com destaque para a supressão da possibilidade de comutação da pena e restrição de indulto às pessoas vulneráveis, enfermas e/ou em exercício de trabalho externo ou atividades educacionais, além de critérios diferenciados ao perdão de crimes praticados com violência ou grave ameaça (Brasil, 2016). O então ministro da Justiça Alexandre de Moraes justificou: “[...] é uma sinalização, seja para a criminalidade, para quem está preso, seja para a sociedade, do que realmente se pretende combater de forma mais dura, do que se pretende como prioridade” (Boehm, 2016).

A criação de requisitos distintos para indulto de crimes cometidos com violência ou grave ameaça chamou a atenção do MPF. O decreto foi editado no contexto da operação Lava Jato, e tais requisitos poderiam beneficiar, no futuro, pessoas condenadas no âmbito da operação por crimes de corrupção. Semanas antes da publicação do decreto do ano de 2017, os procuradores da República integrantes da força-tarefa da operação Lava Jato pediram ao Conselho Nacional de Política Penitenciária e Criminal (CNPCP) que não estendesse o alcance do indulto para os crimes de corrupção, lavagem de dinheiro e organização criminosa, sob a justificativa de possível esvaziamento do “[...] potencial efeito dissuasório da pena” (Rodas, 2017).

O decreto de 2017 retomou a possibilidade de comutação de pena, de indulto à pena de multa e ampliou, de forma contida, o alcance para pessoas mais vulneráveis, mas manteve a exigência de requisitos distintos para crimes praticados com violência ou grave ameaça dos demais. O receio de parte dos procuradores integrantes da força-tarefa não tinha respaldo concreto. Das 22 pessoas condenadas na operação até aquela



• MATHEUS DE BARROS
• CAROLINA CUTRUPI FERREIRA

data, apenas uma poderia ser beneficiada com o indulto (Brasil, 2017). Ainda assim, a PGR ajuizou a ADI 5.874, questionando as prerrogativas e limites da Presidência da República sobre o tema.

De acordo com a petição inicial, o decreto favoreceria a impunidade ao dispensar “[...] do cumprimento da sentença judicial justamente os condenados por crimes que apresentam um alto grau de dano social, com consequências morais e sociais inestimáveis, como é o caso dos crimes de corrupção, lavagem de dinheiro e outros correlatos” (Brasil, 2019, p. 9).

O texto do decreto não trazia qualquer referência expressa a esses crimes, indicando apenas que o indulto pode ser concedido àquelas pessoas que “[...] tenham cumprido um quinto da pena, se não reincidentes, e um terço da pena, se reincidentes, nos crimes praticados sem grave ameaça ou violência a pessoa” (Brasil, 2017).

Por sete votos a quatro, o Plenário do STF reconheceu a constitucionalidade do decreto de indulto natalino de 2017, julgamento permeado por argumentos contrários e favoráveis à necessidade de autocontenção do Poder Judiciário diante dos limites e extensão do decreto de indulto, “[...] sob pena de total esvaziamento do instituto” (Brasil, 2019, p. 65).

5. A ADI 7.330 e o decreto de Bolsonaro: hediondez e compromisso internacional do Brasil

A ADI 7.330, ainda pendente de julgamento de mérito no STF, utiliza dois argumentos principais para sustentar a inconstitucionalidade dos artigos 6º e 7º, §3º, do Decreto nº 11.302/2022. Nesta seção, ambas as frentes argumentativas serão abordadas, com o objetivo de deixar mais claras as questões especificamente jurídicas que passaram a pautar as condenações dos policiais envolvidos nos crimes de 2 de outubro de 1992.

5.1 Tempo hediondo: o Caso Carandiru e a Lei nº 8.930/94

A ADI 7.330, proposta pela PGR, sustenta a impossibilidade de concessão de indulto aos policiais responsabilizados pelo Massacre do Carandiru, com base no artigo 5º, XLIII, da Constituição Federal, dispositivo segundo o qual



[...] a lei considerará crimes inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os definidos como crimes hediondos, por eles respondendo os mandantes, os executores e os que, podendo evitá-los, se omitirem [...].

Segundo a PGR, o indulto natalino concedido pelo ex-presidente Bolsonaro excedeu os limites materiais constitucionais ao dirigir o perdão aos crimes hediondos cometidos no Caso Carandiru.

No ordenamento jurídico brasileiro, a hediondez é determinada pela inclusão de um crime no rol do artigo 1º da Lei nº 8.072/90. À época do Massacre, os crimes de homicídio e homicídio qualificado não eram abarcados por aquele diploma, algo que só mudou com a Lei nº 8.930 de 1994.

Como apontado na inicial da ADI 7.330, a parte final do *caput* do artigo 6º do Decreto nº 11.302/2022 buscou, expressamente, evitar a questão atinente à atual hediondez do crime de homicídio qualificado, ao conceder indulto “[...] por fato praticado há mais de trinta anos, contados da data de publicação deste Decreto, e não considerado hediondo no momento de sua prática” (Brasil, 2022b, p. 17).

Em contrapartida, a PGR alegou que o dispositivo ofende a ordem constitucional ao ignorar que, ao tempo da sua edição, o crime de homicídio qualificado era legalmente caracterizado como hediondo e, portanto, insuscetível de indulto¹⁷. Nesse sentido, a PGR ainda citou dois julgados do STF, apontando que a Corte possui precedentes no sentido de que a natureza hedionda de um crime deve ser apreciada no momento da edição do decreto concessivo de indulto, não do cometimento do crime¹⁸.

Nos autos da ADI 7.330, em 30 de dezembro de 2024, a Advocacia-Geral da União (AGU) se manifestou sobre o requerimento da PGR para concessão de medida cautelar suspensiva dos artigos 6º, *caput* e parágrafo único, e 7º, §3º, do Decreto nº 11.302/2022.

¹⁷ “Qualificado o crime como hediondo na data da edição do decreto, este obrigatoriamente há de ser excluído do alcance do indulto, sob pena de violação do limite material expressamente inscrito no art. 5º, XLIII, da Constituição Federal, que não leva em consideração a data do cometimento do fato, e sim a circunstância de o crime estar definido como hediondo no ordenamento jurídico no momento da edição do decreto concessivo do indulto natalino” (Brasil, 2022b, p.15).

¹⁸ Trata-se do HC 117.938/SP, julgado pela Primeira Turma do STF, em 2014; e do HC 94.679/SP, julgado pela Segunda Turma do STF, em 2008.



• MATHEUS DE BARROS
• CAROLINA CUTRUPI FERREIRA

Ao se manifestar contrariamente à concessão da medida cautelar, a AGU apresentou argumentos que dizem respeito ao mérito da ADI 7.330 (Brasil, 2022b, doc. 9). Os principais pontos nesse sentido foram: (i) a discricionariedade do presidente da República para concessão do indulto permitiria a concessão do perdão; (ii) a inviabilidade jurídica de outros Poderes revisarem o ato presidencial que concede o perdão, nos termos do que foi definido pelo STF no julgamento da ADI 5.874; e (iii) a impossibilidade de caracterização dos crimes cometidos no Massacre do Carandiru como hediondos, em razão dos princípios da legalidade em sentido estrito no âmbito penal (artigo 5º, XXXIX, CF) e da irretroatividade da lei penal mais gravosa (artigo 5º, XL, CF)¹⁹.

Nota-se que a questão apresentada ao STF, no tocante à hediondez dos crimes do Caso Carandiru, não tem o seu cerne no ponto referente à separação entre os Poderes da República, embora a discussão sobre a extensão do poder de revisão do Judiciário sobre ato normativo do Executivo tenha sido suscitada pela AGU.

O cerne da questão especificamente jurídica levantada pela ADI 7.330 diz respeito ao próprio significado da expressão “lei penal”, contida no artigo 5º, inciso XL, da CF. Conforme o mencionado dispositivo constitucional, “[...] a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu”. Por meio da ADI 7.330, o STF deverá determinar se a Lei nº 8.930/1994, que inclui o delito de homicídio qualificado no rol de crimes hediondos, tem caráter de “lei penal”. Em caso afirmativo, a vedação constitucional contida no artigo 5º, XL, que proíbe a retroatividade da lei penal mais gravosa ao réu ou condenado, permitiria que os policiais militares responsabilizados pelo Massacre do Carandiru fossem perdoados pelo decreto de Bolsonaro, dado que o caso ocorreu em 1992, dois anos antes da Lei nº 8.930/94, que passou a prever o homicídio qualificado como crime hediondo.

Por outro lado, caso o STF entenda que a Lei nº 8.930/1994 não possui caráter de “lei penal”, então a consequência jurídica será no sentido de que a natureza hedionda de um crime deve ser avaliada no momento da concessão do indulto, o que permitiria o entendimento de que são inconstitucionais os dispositivos do Decreto nº 11.302/2022 que visam livrar os policiais de suas penas.

Como apontado nesta seção, tanto a PGR quanto a AGU citaram julgados do STF para embasar as suas teses. No entanto, aquelas decisões não foram tomadas pela Corte

¹⁹ Nesse sentido, a AGU cita julgados do STF como, por exemplo, o HC 97.700/SP, julgado pela Segunda Turma do STF, em 2014.



em sede de controle abstrato de constitucionalidade. Por isso, conforme observado pela ex-ministra Rosa Weber, a ADI 7.330 se mostrou oportunidade inédita para que o STF determine se, para o fim de concessão de indulto, a hediondez de um crime deve ser situada no tempo do cometimento do delito ou da edição do decreto de indulto (Brasil, 2022b, p. 24).

Trata-se, em último caso, do exercício da jurisdição constitucional em prol da definição do significado da expressão “lei penal”, prevista no artigo 5º, XL, da Constituição Federal: na ADI 7.330, o STF determinará, *expressa ou implicitamente*, se a Lei nº 8.930/1994 é enquadrada ou não na categoria “lei penal”, prevista no referido dispositivo constitucional.

5.2 **Violações de direitos humanos no Caso Carandiru e o relatório da Comissão Interamericana de Direitos Humanos**

A petição inicial da ADI 7.330 também suscitou questões atinentes ao direito internacional. Conforme o documento,

[...] o decreto do Presidente da República concessivo de indulto traduz, no plano jurídico internacional, ato do Estado brasileiro sujeito às limitações impostas por tratados internacionais de direitos humanos que a República Federativa do Brasil seja signatária (Brasil, 2022b, p. 19).

Mais precisamente, é feita referência à adesão, por parte do Estado brasileiro, à Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH ou Pacto de San José da Costa Rica)²⁰ e à submissão do Brasil à jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH).

O argumento contido na inicial sustenta a necessidade de compatibilidade do direito brasileiro, bem como dos atos do presidente da República, com o direito internacional, notadamente a CADH. Nesse sentido, argumentou-se que o “Decreto nº 11.302/2022, ao permitir, especificamente no caso do Massacre do Carandiru, que os policiais militares condenados sejam beneficiados com o indulto natalino, afronta a

²⁰ Além da Convenção Americana de Direitos Humanos, a inicial também menciona “[...] outros tratados ou convenções regionais sobre a matéria” (Brasil, 2022a, p. 21).



• MATHEUS DE BARROS
• CAROLINA CUTRUPI FERREIRA

dignidade humana e princípios basilares e comezinhos do direito internacional público” (Brasil, 2022b, p. 23). Isso porque, conforme a PGR, os crimes cometidos durante o Massacre se enquadrariam na categoria de “grave violação de direitos humanos” (“crimes de lesa-humanidade”) e, por essa razão, o direito internacional público, “costumeiro ou convencional”, proibiria a concessão do indulto no caso concreto²¹.

A PGR embasa o argumento da desconformidade entre dispositivos do Decreto nº 11.302/2022 e o direito internacional por meio da alusão ao Relatório 34, de 2000, da CIDH (CIDH, 2000), no qual o órgão internacional, ao abordar especificamente o Massacre do Carandiru, concluiu “[...] que o Estado não cumpriu sua obrigação de processar e punir os responsáveis” (CIDH, 2000, §102). Além disso, uma das recomendações feitas pela CIDH ao Estado brasileiro, ao final do relatório, indicou a necessidade da realização de “[...] uma investigação completa, imparcial e efetiva a fim de identificar e processar as autoridades e funcionários responsáveis pelas violações dos direitos humanos” (CIDH, 2000).

Por isso, conforme a PGR, o ato normativo de Bolsonaro, no tocante aos policiais militares envolvidos, “[...] representa reiteração do Estado brasileiro no descumprimento da obrigação assumida internacionalmente de processar e punir, de forma séria e eficaz, os responsáveis pelos crimes de lesa-humanidade cometidos na Casa de Detenção em 02.10.1992” (Brasil, 2022b, p. 27).

Em linhas gerais, a PGR sustenta que a concessão do indulto aos policiais responsabilizados significou “[...] ignorar direitos inerentes ao ser humano, como os direitos à vida e à integridade física” (Brasil, 2022b, p. 27) e, com isso, violou tanto a ordem jurídica nacional quanto internacional, inclusive o artigo 7º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)²². Por essas razões, a PGR pediu:

[a] declaração de inconstitucionalidade, sem redução de texto, do art. 6º, *caput* e parágrafo único, c/c art. 7º, § 3º, do Decreto 11.302/2020, para excluir de sua incidência os crimes de lesa-humanidade, notadamente os cometidos no caso do Massacre do Carandiru, cuja persecução e responsabilização o Estado obrigou-se por compromisso internacional assumido voluntariamente pela República Federativa do Brasil.

²¹ Sobre esse ponto, a PGR cita o precedente Barrios Altos e La Cantuta vs. Peru, da Corte IDH, no qual foi suspensa uma decisão do Tribunal Constitucional do Peru que concedera indulto humanitário ao ex-presidente Alberto Fujimori, que fora condenado por crimes contra a humanidade (Brasil, 2022b, p. 24).

²² “Art. 7º. O Brasil propugnará pela formação de um tribunal internacional dos direitos humanos.”



Salienta-se que, conforme a formulação do trecho aqui transscrito, o pedido da PGR pode ser interpretado como não se restringindo aos crimes de lesa-humanidade cometidos durante o Massacre do Carandiru, pois foi empregado o termo “notadamente” – isto é, o pedido não se refere exclusivamente aos crimes do Caso Carandiru, podendo abranger quaisquer outros delitos de lesa-humanidade que sejam abarcados pelos artigos 6º, *caput*, e 7º, §3º, do Decreto nº 11.302/2022.

6. Questões difíceis: indulto e poder discricionário do presidente da República

Este artigo não serve somente como registro do desenvolvimento do Caso Carandiru nas instituições da República (Presidência e STF, notadamente). O foco é tratar de questões que, apesar de inseridas em um contexto político específico, podem ser vistas a partir de um ponto de vista eminentemente jurídico. A dramaticidade inerente a um caso de letalidade das forças estatais, como foi o caso, desperta ainda mais intensamente o incômodo quanto à extensão dos poderes discricionários do presidente da República, considerando que, no caso de Bolsonaro, tais poderes foram utilizados para afirmar que um massacre seria perdoado.

6.1 Desequilíbrio no sistema de freios e contrapesos da República

Espera-se que, neste ponto, haja clareza quanto ao problema jurídico abordado neste trabalho. Por um lado, o indulto e a graça são institutos com fundamentos em previsões constitucionais e legais. Por outro lado, o poder discricionário do presidente para perdoar não encontra limites no ordenamento jurídico, com exceção da proibição do artigo 5º, XLIII, da CF – esse dispositivo, certamente, não é irrelevante, mas não afasta definitivamente o problema da ampla discricionariedade gozada pelo presidente da República. A partir dos pontos estabelecidos, surge a questão: a existência do perdão fundamentado na vontade do presidente da República, desvinculada de qualquer exigência de justificação, ofende o sistema de freios e contrapesos almejado pela separação dos Poderes em um Estado Democrático de Direito?

Sobre o tema, Ferreira (2011, p. 126) sustenta que a “[...] restrição ou abolição da atribuição de indultar por meio de emenda constitucional que limite a margem de



• MATHEUS DE BARROS
• CAROLINA CUTRUPI FERREIRA

decisão do Poder Executivo” levaria à “[...] hegemonia dos Poderes Legislativo e Judiciário no âmbito do sistema penal, em detrimento do Poder Executivo e dos direitos fundamentais”. Além disso, a autora argumenta que a “supressão ou limitação” do poder presidencial de perdoar implicaria “[...] afronta ao princípio da *ultima ratio* e, por consequência, à dignidade humana, fundamento do Estado Democrático de Direito” (Ferreira, 2011, p. 126).

Pascoe e Novak (2021, p. 7), também em defesa do instituto do indulto, sustentam que em muitos Estados o perdão (*clemency*), apesar de suas origens alheias ao Estado Democrático de Direito, foi gradualmente transformado em um poder compatível com democracias. Segundo os autores, “[e]n quanto as leis penais continuarem imperfeitas e forem aplicadas e interpretadas por seres humanos, o perdão continuará sendo um remédio necessário para a obtenção de punições mais brandas” (Pascoe; Novak, 2021, p. 1)²³.

Por outro lado, é possível dizer que, considerado o ideal de harmonia objetivado por um sistema jurídico-político de freios e contrapesos de um Estado Democrático de Direito, haveria um desequilíbrio decorrente das vagas previsões sobre o indulto e a graça, em razão da arbitrariedade viabilizada pelo escopo do poder de perdoar concedido ao presidente, que pode contrariar, sem justificativas, as decisões políticas do Legislativo e as decisões jurídicas do Judiciário.

Considerando que a ordem constitucional brasileira rege um Estado Democrático de Direito, o problema posto pelo escopo do perdão presidencial se agrava, pois, nas palavras de Dimoulis e Dias (2022, *on-line*),

[s]e tudo depende da vontade de uma pessoa, não há regra nem limite. Na engenharia institucional do Estado de Direito, o conexão entre direito e democracia, entre legalidade e legitimidade se concretiza mediante a divisão institucional e temporal das instâncias de produção e reprodução legislativas, de forma que ninguém detenha poder exclusivo de decisão sobre o direito.

Os autores apontam que o presidente da República possui poder de veto sobre as leis aprovadas pelo Legislativo, além de escolher quem será indicado para ocupar os postos em determinados tribunais, como o STF (Dimoulis; Dias, 2022). A excepcionalidade

²³ Tradução livre do seguinte trecho: “So long as criminal laws remain imperfect, and are enforced and interpreted by human beings, clemency will persist as a necessary remedy to achieve more lenient punishments” (Pascoe; Novak, 2021, p. 24).



do indulto e da graça é, em si mesma, um sinal do referido desequilíbrio entre os Poderes, um persistente “resquício feudal” que, no entendimento de Dimoulis e Dias (2022), deveria ser abolido da ordem constitucional brasileira.

Ao examinar as raízes do instituto do indulto, é preciso abandonar os parâmetros do Estado Democrático de Direito e retornar às noções de poder absoluto dos antigos monarcas (Carrasco, 2017, p. 117-118)²⁴. O perdão a ser concedido por um governante, nesse sentido, revela-se, por definição, um poder do rei de exercer justiça discricionária ou arbitrariamente, algo que soa em descompasso com o ideal de harmonização entre Poderes de uma República. Ao analisar as origens do indulto, Carrasco (2017, p. 126) aponta que o perdão era embasado em “[...] razões que, ainda que não sejam ilógicas ao responder a fundamentos absolutistas de concentração de poder no monarca”, dificilmente seriam acolhidas em um Estado de Direito²⁵.

Não se nega que, de fato, o poder presidencial de perdoar foi acolhido pela atual ordem constitucional brasileira. Isso não impede, contudo, o apontamento do desequilíbrio que essa prerrogativa do Executivo é passível de causar, sendo o Caso Carandiru um exemplo de como o amplo poder presidencial viabilizou até mesmo o perdão da violência estatal extrema.

Com base nessas considerações, à luz do que foi causado pelo Decreto nº 11.302/2022, sustenta-se que o instituto do perdão presidencial (graça e indulto) tem o potencial de destoar dos ideais constitucionais de freios e contrapesos e de valorização de direitos fundamentais – inclusive os direitos daquelas pessoas que estavam presas na Casa de Detenção, em 2 de outubro de 1992.

Por isso, embora se reconheça que o ordenamento jurídico, atualmente, autoriza o exercício discricionário do perdão por parte do presidente da República, entende-se cabível a crítica dirigida aos institutos da graça e do indulto, considerado o contexto de um Estado Democrático de Direito. A crítica proposta neste trabalho é dirigida, principalmente, à própria existência dos institutos, cujas previsões normativas atuais conservam os traços de arbitrariedade advindas das raízes monárquicas. Ainda assim, pode-se também conceber uma crítica relativamente mais branda, que não se dirige à existência dos institutos, mas à ausência de limites mais severos e de maiores demandas

²⁴ Em sentido similar, vide Arias e Kouroutakis (2021, p. 58).

²⁵ Tradução livre do seguinte trecho: “Su ejercicio respondió a razones que, si bien no son alógicas al responder a fundamentos absolutistas de concentración de poder en el monarca, friccionarían de pretender su traslado o acogida en un Estado de Derecho” (Carrasco, 2017, p. 126).



• MATHEUS DE BARROS
• CAROLINA CUTRUPI FERREIRA

normativas de justificativa para a concessão de perdão presidencial. Deixamos ao(a) leitor(a) o juízo sobre essas vertentes críticas, destacando que o Caso Carandiru evidencia como a graça e o indulto podem ser instrumentos de arbitrariedade em um contexto que deveria ser pautado em princípios jurídicos republicanos segundo os quais não haveria espaço para o voluntarismo presidencial.

6.2 O perdão sob o crivo do Supremo Tribunal Federal

O STF pode exercer controle abstrato de constitucionalidade sobre ato normativo do presidente da República, considerando que o ordenamento jurídico confere ao chefe do Executivo o poder *excepcional e discricionário* de perdoar?

A primeira forma de responder a essa pergunta pauta-se em um olhar juspositivista, com destaque para o poder discricionário não do chefe do Poder Executivo, mas do STF. Através desse olhar, sustenta-se que *qualquer decisão* do tribunal pode criar normas de direito, transformando o ordenamento jurídico. Dessa forma, o STF, ao decidir sobre um caso que lhe foi apresentado, exerce sua competência de modo a *criar direito* por meio da “interpretação autêntica” – isto é, a interpretação imposta em uma decisão de um órgão competente do Judiciário²⁶.

Nota-se que essa primeira forma de responder à questão apresentada nesta subseção tem um caráter *descriptivo*: não se pretende dizer como o Judiciário deve decidir determinado caso, mas sustentar, com base na tese juspositivista da discricionariedade judicial da teoria kelseniana²⁷, que aquilo que um tribunal competente decide é, naquele caso específico, o que determina os contornos do próprio direito.

Em outras palavras: a partir da tese juspositivista da discricionariedade judicial, afirma-se, em um registro *descriptivo*, que o STF detém a última palavra sobre o significado e o escopo dos enunciados normativos. Com esse olhar teórico-descriptivo dirigido aos casos do STF sobre indulto e graça, entende-se que o STF *pode* limitar o escopo do perdão presidencial, apesar de os constituintes e legisladores não terem determinado tal limitação nos enunciados normativos que compõem o ordenamento jurídico brasileiro.

²⁶ Sobre interpretação autêntica e criação do direito pelo Poder Judiciário, *vide* Kelsen (2005, p. 353-355).

²⁷ Vide o oitavo capítulo da obra de Kelsen (2005). Também sobre a tese da discricionariedade judicial, conferir Hart (2011, p. 335-339); Dimoulis (2022, p. 239); Barros (2023, p. 49-52).



Essa afirmação, ressalta-se, não é dotada de caráter prescritivo, e sim descriptivo: propõe-se que o STF tem o poder jurídico-político de definir o alcance do perdão presidencial por meio da interpretação autêntica, que foi oportunizada em razão da ADI 7.330. Isso porque, nas palavras de Guastini (2022, p. 311),

[...] os intérpretes ‘autênticos’ de todo texto normativo são os órgãos competentes para aplicá-lo: especialmente aqueles competentes para aplicá-lo em última instância, cujas decisões interpretativas não podem ser contraditas ou revisadas por quem quer que seja²⁸.

Contudo, a descrição dos poderes do STF pautada na teoria juspositivista não é hábil a responder se o STF deve ou não deve exercer o controle abstrato de constitucionalidade de modo a delimitar o perdão judicial presidencial. Posta a questão em outros termos, a descrição juspositivista não fornece um juízo prescritivo sobre a atuação do STF.

No momento da escrita deste artigo, um elemento já mencionado da ADI 7.330 nos chamou a atenção: o STF, ao julgar a ação constitucional, deverá definir, expressa ou implicitamente, se a Lei nº 8.930/94 é ou não uma lei penal e, assim, se ela é submetida à proibição da retroatividade da lei penal mais gravosa (artigo 5º, XL, CF). O diploma em questão modificou o rol de crimes caracterizados como hediondos pela Lei nº 8.072/90. Com isso, o homicídio passou a ser juridicamente dotado da hediondez, o que implica um tratamento penal mais severo em caso de condenação.

À época da escrita deste artigo, parece ser difícil, em termos dogmáticos, sustentar que a Lei nº 8.930/94 não é uma lei penal, tendo em vista que ela transformou certos crimes comuns em crimes hediondos – isto é, mudou significativamente a caracterização de delitos no sistema jurídico brasileiro. Caso o STF reconheça que o teor da referida lei implica o seu caráter penal, ela não poderá retroagir, em razão do artigo 5º, XL, CF. Consequentemente, os crimes cometidos no Massacre do Carandiru não seriam, em termos jurídicos, dotados de hediondez e, por essa razão, poderiam ser objeto do

²⁸ Em sentido similar, Dimoulis (2011, p. 231) sustenta: “A maioria dos teóricos atuais considera o decisionismo como opção equivocada de quem não deseja realizar penosas pesquisas sobre o correto e adequado no direito e elimina o problema dizendo que ‘alguém decide’ e ‘isso vale porque vale’. Na verdade, porém, o decisionismo é a principal forma de decisão jurídica constitucionalmente admitida. Os casos de decisão juridicamente vinculante porque alguém quis são inúmeros, desde a compra de um chocolate pela criança na cantina da escola até a aprovação de um projeto de lei pelo Congresso Nacional. Os teóricos não deveriam fustigar o decisionismo, mas indicar, de maneira fundamentada, quem, quando e dentro de quais limites pode-se ser decisionista”.



• MATHEUS DE BARROS
• CAROLINA CUTRUPI FERREIRA

indulto concedido por Bolsonaro, em 2022, já que a proibição do artigo 5º, XLIII, CF não incidiria no caso.

Por outro lado, o STF poderia fornecer razões para distinguir a Lei nº 8.930/94 das leis penais e, assim, afastar a proibição constitucional da retroatividade contida no artigo 5º, XL, CF. A Corte poderia argumentar, por exemplo, que uma lei penal é caracterizada pela criação de um tipo penal ou pela reforma de um tipo já existente - o que implicaria uma interpretação restritiva do conceito de “lei penal”, que, por sua vez, poderia ser utilizada de modo nada garantista em outros casos, após o julgamento da ADI 7.330. Na hipótese de o STF entender que a Lei nº 8.930/94 não é penal, ela poderia retroagir e, consequentemente, o decreto de Bolsonaro em prol dos policiais responsabilizados seria inconstitucional.

Outro enquadramento possível da questão pelo STF seria um em que a Corte determina critérios de interpretação constitucional para a aplicação dos institutos da graça e do indulto, afastando a viabilidade jurídica de concessões arbitrárias de perdão presidencial. Para tanto, a Corte poderia se fundamentar tanto em princípios constitucionais - como aqueles que regem a Administração Pública, previstos no artigo 37 da CF - quanto em normas de direito internacional, especialmente a Convenção Americana de Direitos Humanos, já mencionada neste trabalho. No entanto, é preciso reconhecer que esse enquadramento não afasta a necessidade de enfrentamento da questão da (ir) retroatividade da Lei nº 8.930/94.

Mas, além dessas considerações baseadas em cenários hipotéticos no STF, é preciso retornar a um ponto já mencionado neste artigo: o caráter excepcional e discricionário do perdão presidencial. Na atual configuração dos freios e contrapesos entre os Poderes da República, o direito positivo atribuiu ao Presidente da República o poder de perdoar quaisquer pessoas que não estejam abarcadas pela proibição do artigo 5º, XLIII, da CF, pois nenhum outro enunciado impôs quaisquer limites ao perdão presidencial.

Pode-se argumentar, como foi feito por Dimoulis e Dias (2022), que as previsões constitucionais e legais do indulto e da graça não são necessárias e, por isso, deveriam ser abrogadas. Ainda assim, o problema persiste: enquanto a abolição ou mesmo a reforma de tais institutos não ocorre, a Presidência da República continua imbuída de um poder excepcional e discricionário, que foi concedido pela própria Constituição.

Por essa razão, em um registro prescritivo, é difícil sustentar a viabilidade jurídica de o STF, em sede de controle abstrato de constitucionalidade, limitar o poder de perdoar do Chefe do Executivo - algo que foi afirmado na própria ADI 5.874. O juízo



da corte, expresso ou implícito, sobre o enquadramento - ou não enquadramento - da Lei nº 8.930/94 na proibição constitucional de retroatividade da lei penal mais gravosa (artigo 5º, XL, CF) poderá ser um modo de enfrentar a questão posta pela ADI 7.330 sem alterar os limites do poder presidencial de perdoar.

6.3 O Estado perdoa o Estado: uma tensão fundamental

A finalização desta seção tem a função de abordar a *tensão fundamental* proporcionada pelo Decreto nº 11.302/2022. O ex-presidente, ao conceder o indulto aos policiais militares responsabilizados pelo Massacre do Carandiru, comandou que o Estado perdoasse o Estado.

Operdão em questão deu origem à mencionada tensão fundamental. Por um lado, no Estado Democrático de Direito brasileiro, o Estado tem o dever de resguardar direitos básicos, entre eles a vida e a integridade física. Quaisquer lesões ilícitas a tais direitos devem encontrar respostas jurídicas sancionadoras, observado o devido processo legal. Nesse sentido, os policiais do caso Carandiru foram condenados à punição por terem ofendido fundamentos da nossa ordem constitucional.

Por outro lado, ainda no que diz respeito ao Estado Democrático de Direito brasileiro, as autoridades gozam de poderes conferidos pela Constituição, conforme o princípio da legalidade - outro fundamento da República, que visa, idealmente, controlar e limitar as ações de agentes estatais. Conforme o que foi exposto neste trabalho, entende-se que a atual ordem constitucional não abriga normas que impediriam Bolsonaro de perdoar os homicídios cometidos no Carandiru, tendo em vista que, à época dos crimes, não havia lei que os caracterizasse como hediondos.

Eis, então, a tensão fundamental: no Estado Democrático de Direito brasileiro, a um só tempo, a Constituição proíbe terminantemente a violência arbitrária e letal e autoriza o presidente a perdoar aqueles que a cometem em 1992, no Carandiru. Ainda que o julgamento sobre a constitucionalidade do Decreto nº 11.302/2022 possa resultar na invalidação do indulto, é preciso não perder de vista a origem da questão jurídica aqui enfrentada: a tensão (o conflito) existe no interior do nosso Estado Democrático de Direito, alicerçada na arbitrariedade conferida pela Constituição ao presidente da República.

Neste ponto, o problema mais profundo enfrentado por estas páginas vem à tona: o ex-presidente foi complacente e aprovou moralmente o Massacre do Carandiru por



• MATHEUS DE BARROS
• CAROLINA CUTRUPI FERREIRA

meio do direito positivo válido e vigente, em razão do voluntarismo que permeia os institutos da graça e do indulto.

Barros (2023), em uma abordagem crítica, sustenta que o direito positivo, em alguns casos, pode ser dotado de “vazio jurídico”, que viabiliza o cometimento, por parte de autoridades estatais, de arbitrariedades chanceladas por enunciados normativos amplos e vagos, ainda que se trate de um contexto de Estado Democrático de Direito. Nesse sentido, o autor entende que a letra da lei, quando dotada de “vazio do direito”, serve a duas funções distintas e opostas: por um lado, o direito positivo visa ao “ideal de vinculação das autoridades à letra da lei”; por outro lado, o direito positivo dotado de vazio se revela uma “permissão para a realização da violência” sob o manto da legalidade (Barros, 2023, p. 134).

A partir dessa ideia, entende-se que a permissão constitucional e legal para o exercício do perdão presidencial abarca a viabilidade de perdoar o que, à luz de um ordenamento jurídico de um Estado Democrático de Direito, deveria ser imperdoável. A letra da lei, em todo o seu silêncio, estabelece, por um lado, a vinculação do presidente à Constituição e aos direitos fundamentais previstos e, por outro lado, permite-lhe orientar o perdão de um Massacre com base na arbitrariedade da própria vontade.

Apesar de o STF, com a sua discricionariedade, poder limitar o alcance do perdão presidencial, reconhece-se que o direito positivo brasileiro abriga uma contradição essencial ao conferir ao presidente da República um poder que é excepcional, por ser guiado, predominantemente, pela vontade desvinculada de justificativas do chefe do Executivo. O Caso do Carandiru serve como um exemplo perturbador de como tal poder pode ser utilizado para que o Estado perdoe o Estado - um exemplo que pode se repetir em eventuais governos pautados em ideias e projetos não democráticos e contrários aos direitos humanos, tal como foi o de Bolsonaro.

7. Considerações finais

Esta pesquisa nos autoriza a reunir as seguintes conclusões: (i) o levantamento referente aos julgados do STF (1930-2024) indica que debates institucionais sobre o alcance e os limites do perdão presidencial são recentes; (ii) o indulto concedido pelo ex-presidente Bolsonaro aos policiais responsáveis pelo Massacre do Carandiru evidencia como a graça e o indulto são institutos suscetíveis de submissão à arbitrariedade do chefe do



Executivo - uma espécie de arbitrariedade tutelada pelo ordenamento jurídico brasileiro; a existência da graça e do indulto no ordenamento jurídico brasileiro implica uma tensão fundamental no interior do nosso Estado Democrático de Direito; e, por fim, (iii) o STF, por meio do exercício da discricionariedade judicial, pode limitar o alcance do perdão presidencial concedido por Bolsonaro, devendo, para tanto, enfrentar difíceis questões atinentes à (ir)retroatividade da Lei nº 8.930/1994.

À época do fechamento deste texto, o julgamento da ADI 7.330 pelo STF ainda estava pendente e, assim, não havia a última palavra sobre a constitucionalidade dos dispositivos do Decreto nº 11.302/2022 abordados neste trabalho. No entanto, é preciso não perder de vista o objetivo deste artigo: mostrar como o ordenamento jurídico brasileiro permitiu que um presidente perdoasse os policiais responsabilizados pelo Massacre do Carandiru.

Buscou-se trazer à tona uma questão jurídica profunda: mesmo em um Estado Democrático de Direito, o ordenamento jurídico pode viabilizar arbitrariedades de autoridades. No caso do indulto aos policiais do Massacre do Carandiru, um instituto excepcional, cujo emprego é animado pela vontade praticamente livre do presidente da República, foi utilizado para enviar uma mensagem: o Estado perdoa a violência letal do Estado.

Estas páginas não devem ser lidas como a reunião de ideias conformistas, mas como uma crítica feita por meio de um olhar pautado na atenção aos enunciados normativos da Constituição e das leis, que deveriam conter e limitar as condutas de autoridades, para que o exercício do poder político não fosse confundido com a pura manifestação da vontade de um presidente - ou de qualquer outra autoridade da República.

O leitor talvez acuse este trabalho de ser formalista, por se ater, principalmente, à letra da Constituição e das leis. Contudo, como visto, o tratamento concedido aos enunciados normativos foi acompanhado da atenção dirigida ao papel do STF nas análises de decretos de indulto. Essa abordagem é permeada por um olhar juspositivista que enxerga a discricionariedade tanto na atuação do presidente quanto do STF. Não se trata, então, de formalismo no sentido de alheamento da realidade, mas de dedicar a devida atenção ao amplo poder decisório extraído de textos constitucionais e legais.

Ressalta-se que, de um ponto de vista descritivo pautado no juspositivismo, o STF pode criar critérios jurídicos para delimitar a extensão do poder presidencial de perdoar. Mesmo assim, é oportuno frisar: o problema jurídico central enfrentado neste artigo diz respeito aos caminhos deixados abertos por um ordenamento jurídico que, mesmo



• MATHEUS DE BARROS
• CAROLINA CUTRUPI FERREIRA

em uma democracia, viabilizou a edição de um decreto que comunicou oficialmente a aprovação estatal da atuação letal da polícia no Massacre do Carandiru.

Ainda que o STF, no futuro próximo ou distante da finalização destas páginas, entenda pela constitucionalidade dos dispositivos do Decreto nº 11.302/2022, seria um erro ignorar como contradições essenciais podem nascer no interior de um Estado Democrático de Direito, tuteladas pelo direito positivo que deveria evitá-las. Este trabalho apresentou esse problema através de lentes próprias do campo do saber jurídico e, nas suas entrelinhas, está a percepção de que a violência estatal persiste não somente em atos contrários ao direito positivo, mas também por meio dele.

REFERÊNCIAS

ARIAS, S.; KOUROUTAKIS, A. Separation of powers and executive clemency in the civil law world: a comparative study. In: PASCOE, D.; NOVAK, A. (eds.). *Executive clemency: comparative and empirical perspectives*. New York: Routledge, 2021, p. 58-75.

BARROS, M. de. *Legalidade incógnita: uma proposta de estranhamento da legalidade no direito público* a partir do exemplo da prisão preventiva em nome da ordem pública. Tese (Doutorado em Direito e Desenvolvimento) - Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2023. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10438/34649>. Acesso em: 13 maio 2024.

BITENCOURT, C. R. *Tratado de direito penal: parte geral*. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

BOEHM, C. Indulto natalino terá critérios mais rígidos para crimes violentos, diz ministro. Agência Brasil, São Paulo, 22 dez. 2016. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-12/indulto-natalino-tera-criterios-mais-rigosos-para-crimes-violentos-diz>. Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Decreto nº 534, de 7 de setembro de 1847. Coleção de Leis do Império do Brasil - 1847, p. 110, v. pt II.

BRASIL. Decreto nº 8.940, de 22 de dezembro de 2016. *Diário Oficial da União*, Seção 1, 23 dez. 2016, p. 13.

BRASIL. Decreto nº 9.246, de 21 de dezembro de 2017. *Diário Oficial da União*, Seção 1, 22 dez. 2017, p. 3.

BRASIL. Decreto de 21 de abril de 2022. *Diário Oficial da União*, Seção 1, Edição Extra D, p. 1, 21 abr. 2022a.

BRASIL. Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. *Código Penal*. *Diário Oficial da União*, Seção 1, 31 dez. 1940, p. 23.911.

BRASIL. Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. *Código de Processo Penal*. *Diário Oficial da União*, Seção 1, 13 out. 1941, p. 19.699.



BRASIL. Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. *Lei de Execução Penal*. Diário Oficial da União, Seção 1, 13 jul. 1984, p. 10.227.

BRASIL. Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990. Dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, DF, 1990.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais - Senappen. *Sistema Nacional de Informações Penais*. Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://shorturl.at/lLfd7>.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 18: “A sentença concessiva do perdão judicial é declaratória da extinção da punibilidade, não subsistindo qualquer efeito condenatório”. Terceira Seção, julgado em 20 nov. 1990. *Diário da Justiça*, p. 13.963, 28 nov. 1990.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental nos 964/DF, 965/DF, 966/DF e 967/DF. Relatora: Ministra Rosa Weber. Plenário, julgadas em 27 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.874/DF. Brasília, DF, j. 9 maio 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.330. Brasília, DF, 27 dez. 2022b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.390/DF. Relator: Ministro Flávio Dino. Plenário, julgado em 24 fev. 2025. *Diário da Justiça Eletrônico*, 20 mar. 2025a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 1.450.100/DF. Relator: Ministro Flávio Dino. Plenário, julgado em 27 abr. 2023. *Diário da Justiça Eletrônico*, 23 maio 2025b.

CARRASCO, E. C. *Pena e indulto: una aproximación holística*. Tese (Doutorado em Direito) - Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 2017.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). *Relatório 34/00*. Brasil, 13 abr. 2000. Disponível em: <https://bit.ly/3d8gpiC>. Acesso em: 17 abr. 2024.

CONSTANTINO, O. F. *Compartilhando o poder de perdoar penas: a implementação dos decretos presidenciais de indulto pelo TJSP*. Dissertação (Mestrado em Direito e Desenvolvimento) - Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10438/29212>.

DIMOULIS, D. A relevância prática do positivismo jurídico. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, v. 102, p. 215-254, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.9732/132>. Acesso em: 22 maio 2024.

DIMOULIS, D. Indulto. In: DIMOULIS, D. (coord.). *Dicionário brasileiro de direito constitucional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

DIMOULIS, D. *Positivismo jurídico: teoria da validade e da interpretação do direito*. 3. ed. reformulada e ampliada. [S. l.]: 2022. E-book.

DIMOULIS, D.; DIAS, T. Indulto é resquício feudal que deveria ser abolido. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 22 abr. 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2022/04/indulto-e-resquicio-feudal-que-deveria-ser-abolido.shtml>. Acesso em: 9 maio 2024.



• MATHEUS DE BARROS
• CAROLINA CUTRUPI FERREIRA

FERREIRA, A. L. T. *Indulto e sistema penal: limites, finalidades e propostas*. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <http://www.bdtd.uerj.br/handle/1/9625>. Acesso em: 16 abr. 2024.

FERREIRA, C. C.; FERREIRA, C. C. A intricada construção normativa dos decretos de indulto no Brasil (1984-2019). *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 172, p. 19-58, 2020.

FIGUEIREDO, M. *O indulto no direito brasileiro à luz da Constituição da República*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020.

GALVANI, G. Deputados pedem que Bolsonaro realize ato cívico pela “liberdade de expressão”. *CNN Brasil*, São Paulo, 25 abr. 2022. Disponível em: [https://www.cnnbrasil.com.br/politica/deputados-pe-dem-que-bolsonaro-realize-ato-civico-pela-liberdade-de-expressao/](https://www.cnnbrasil.com.br/politica/deputados-pedem-que-bolsonaro-realize-ato-civico-pela-liberdade-de-expressao/). Acesso em: 23 abr. 2024.

GUASTINI, R. *Interpretar e argumentar*. Tradução: Adrian Sgarbi, Frederico Menezes Breyner, Fernando Daniel de Moura Fonseca. Belo Horizonte: D'Plácido, 2022.

HART, H. L. A. *O conceito de Direito*. 6. ed. Tradução: A. R. Mendes. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 2011 [1994].

INDULTO DE TEMER alcançaria apenas um dos 22 condenados na “lava jato”. *Conjur*, [S.l.], 29 dez. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-dez-29/indulto-alcancaria-apenas-22-condenados-lava-jato/>. Acesso em: 29 dez. 2017

JESUS, D. de. *Direito penal: parte geral*. 33. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

KELSEN, H. *Pure theory of law*. Tradução: M. Knight. New Jersey: The Lawbook Exchange, 2005.

MACHADO, M. R.; MACHADO, M. R. de A.; FERREIRA, C. C.; FERREIRA, L. M. de A. Carandiru: violência institucional e continuidade do massacre. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 105, p. 303-325, 2013.

MACHADO, M. R.; MACHADO, M. R. de A. (orgs.). *Carandiru não é coisa do passado: um balanço sobre os processos, as instituições e as narrativas 23 anos após o massacre*. São Paulo: Editora Acadêmica Livre, 2015.

MACHADO, M. R. de A.; MACHADO, M. R.; FERREIRA, L. M. de A. ‘Nuremberg às avessas’: o Massacre do Carandiru e as decisões de responsabilização em casos de violações de direitos humanos. *Culturas Jurídicas*, Niterói, v. 3, n. 5, p. 123-157, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.22409/rc.v3i5.177>. Acesso em: 22 abr. 2024.

MACHADO, M. R.; MACHADO, M. R. de A.; BARROS, M. de; MELO, A. C. K. de; AMARAL, M. C. de S. As provas, os jurados e o tribunal: a anulação dos veredictos diante da soberania do júri. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 164, p. 91-132, fev. 2020.

MACHADO, M. R. de A.; MACHADO, M. R.; FONSECA, A. L. da. Estado contra familiares de vítimas? O Massacre do Carandiru e os limites das ações judiciais de indenização em casos de graves violações de direitos humanos. *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, Curitiba, v. 66, n. 1, p. 31-66, jan./abr. 2021. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/70152>. Acesso em: 22 abr. 2024.



NORONHA, E. M. *Curso de Direito Processual Penal*. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 1972.

ORTEGA, P. Último indulto natalino de Bolsonaro livra PMs do massacre do Carandiru. *CNN Brasil*, [S. l.], 23 dez. 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/asultimo-indulto-natalino-de-bolsonaro-livra-pms-do-massacre-do-carandiru/>. Acesso em: 8 ago. 2023.

PAGNAN, R. Justiça de SP considera constitucional indulto de Bolsonaro a PMs do Carandiru. *Folha de S. Paulo*, [S. l.], 8 ago. 2024. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2024/08/justica-de-sp-considera-constitucional-indulto-de-bolsonaro-a-pms-do-carandiru.shtml>. Acesso em: 9 ago. 2024.

PASCOE, D.; NOVAK, A. Executive clemency: a ubiquitous part of the constitutional scheme. In: PASCOE, D.; NOVAK, A. (eds.). *Executive clemency: comparative and empirical perspectives*. New York: Routledge, 2021, p. 1-35.

RIBEIRO, R. de O. O indulto presidencial: origens, evolução e perspectivas. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, n. 117, p. 423-441, nov./dez. 2015.

RODAS, S. Procuradores da “lava jato” querem proibir indulto para condenados por corrupção. *Conjur*, São Paulo, 13 nov. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-nov-13/procuradores-proibir-indulto-condenados-corrupcao>. Acesso em: 20 abr. 2024.

SANTOS, J. C. dos. *Direito penal: parte geral*. 7. ed. Florianópolis: Empório do Direito, 2017.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Quarta Câmara Criminal, *Apelação Criminal nº 0007473-49.2014.8.26.0001*, Rel.: Des. Roberto Porto, São Paulo, j. 02.10.2024.

STRECK, L. L.; BERTI, M. O indulto natalino de 2022 e o ornitorrinco jurídico. *Conjur*, 6 jan. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.eom.br/2023-Jan06/streck-berti-Indulto-natalino-2022-ornitorrinco-juridico#author>. Acesso em: 2 abr. 2024.

Matheus de Barros

Doutor em Direito e Desenvolvimento pela FGV Direito SP. Mestre em Filosofia e Teoria Geral do Direito pela FDUSP. Graduado pela Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo. Professor da graduação da Escola Paulista de Direito (EPD). Professor do curso de Direito do Centro Universitário Estácio. Coordenador da graduação em Direito do Centro Universitário Estácio de Santo André. Fundação Getulio Vargas

São Paulo, SP, Brasil

E-mail: matheus.barros@epd.edu.br

Carolina Cutrupi Ferreira

Professora adjunta do curso de Direito da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp). Doutora em Administração Pública pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo (FGV EAESP) (2011). Mestra em Direito pela FGV Direito SP (2011).

Fundação Getulio Vargas

São Paulo, SP, Brasil

E-mail: carolina.cutrupi@unifesp.br



- MATHEUS DE BARROS
- CAROLINA CUTRUPI FERREIRA

Equipe editorial

Editor Acadêmico Felipe Chiarello de Souza Pinto

Editor Executivo Marco Antonio Loschiavo Leme de Barros

Produção editorial

Coordenação Editorial Andréia Ferreira Cominetti

Preparação de texto Mônica de Aguiar Rocha

Diagramação Libro Comunicação

Revisão Vera Ayres

Estagiária editorial Isabelle Callegari Lopes



Este artigo é publicado em acesso aberto sob a licença Creative Commons Attribution, que permite o uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.
This article is published in open access under the terms of Creative Commons Attribution License 4.0 International.