



Indicação nº 047/2022

Autor da Indicação: João Carlos Castellar

Relatora: Fernanda Prates Fraga

EMENTA: Projeto de Lei nº 2821/2021, de autoria do Deputado CAPITÃO AUGUSTO (PL/SP), que concede anistia aos policiais “processados ou punidos” em razão do episódio que ficou conhecido como “Massacre do Carandiru”.

PALAVRAS-CHAVE: Anistia – Policiais Militares – Carandiru

INTRODUÇÃO

No dia 02 de outubro de 1992, 341 agentes de Polícia Militar do Estado de São Paulo foram enviados para reprimir uma rebelião no Pavilhão 9 da Casa de Detenção, no Complexo do Carandiru. A operação resultou na morte de 111 presos. Pouco mais de trinta anos após os acontecimentos, o Instituto dos Advogados Brasileiros é - com muita razão - chamado a se manifestar sobre a possibilidade de anistia dos agentes do estado responsabilizados criminalmente pelas mortes ocorridas. Buscando embasar os diálogos e futuro

posicionamento do Instituto, o Parecer apresenta uma breve contextualização dos fatos, entrando em seguida na discussão objeto do presente documento.

Conhecido como “Massacre do Carandiru”, a operação policial que ocasionou a morte de 111 detentos foi objeto de uma lenta e complicada ação penal. Discussões sobre competência interromperam por praticamente uma década o curso do processo e somente em 2013, os 74 policiais militares denunciados foram levados a julgamento perante o tribunal do júri, sendo posteriormente condenados por homicídio qualificado de 77 detentos, com imposição de penas privativas de liberdade variando entre 96 a 624 anos.

Na sequência, o Tribunal de Justiça de São Paulo anulou as referidas condenações, entendendo que a decisão dos jurados contrariava manifestamente a prova dos autos, determinando a realização de novo julgamento. Entretanto, em junho de 2021, após análise do recurso apresentado pelo Ministério Público de São Paulo, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) restabeleceu as decisões proferidas em primeira instância, mantendo as condenações dos júris realizados.

Não obstante a decisão do STJ, a real possibilidade de ausência de responsabilização dos agentes estatais permanece à espreita. Assim, paralelo ao longo e lento caminhar processual, vemos dois projetos que têm justamente este fim. O primeiro, vindo do então chefe do executivo, JAIR BOLSONARO, buscando indultar os mencionados agentes¹. O segundo, que ora nos ocupa, vindo da

¹ Indulto suspenso parcialmente em virtude de decisão liminar da MINISTRA ROSA WEBER, em janeiro de 2023.

Câmara dos Deputados, em forma de Projeto de Lei, e que pretende anistiar aqueles agentes do estado.

1. O PROJETO DE LEI

De autoria do DEPUTADO CAPITÃO AUGUSTO (PL-SP), o Projeto de Lei ° 2821/2021 dispõe sobre a concessão de anistia aos agentes de segurança pública do estado de São Paulo processados ou punidos por condutas decorrentes da ação para a contenção da rebelião na Casa de Detenção de São Paulo. O projeto segue nos seguintes termos²:

Art. 1º Esta lei visa conceder anistia aos agentes de segurança pública do estado de São Paulo processados ou punidos por condutas decorrentes da ação para a contenção da rebelião na Casa de Detenção de São Paulo, ocorrida em 02 de outubro de 1992.

Art. 2º É concedida anistia aos agentes de segurança pública do estado de São Paulo processados ou punidos por condutas decorrentes da ação para a contenção da rebelião na Casa de Detenção de São Paulo, ocorrida em 02 de outubro de 1992.

Art. 3º A anistia de que trata esta Lei abrange os crimes previstos no Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848/40), nas leis penais especiais, no Código Penal Militar (Decreto-Lei nº 1.001/69) e as infrações disciplinares conexas.

Art. 4º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Em sua breve justificativa³, o Deputado busca legitimar o projeto argumentando que *“não há qualquer respaldo constitucional para a condenação desses profissionais sem elementos individualizados que apontem a relação entre os fatos*

² [PL 2821/2021 — Portal da Câmara dos Deputados - Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](#)

³ [PL 2821/2021 — Portal da Câmara dos Deputados - Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](#)

delituosos e a autoria”, não sendo “justo nem constitucionalmente adequado condenar coletivamente, sem haver a demonstração de nenhuma conduta individual certa e definida, agentes de segurança pública que tiveram a dura missão de arriscar suas próprias vidas em defesa da sociedade”. Finaliza afirmando que:

Para resguardar esses profissionais de punições indevidas com motivação meramente ideológica, a solução é a concessão de anistia em seu favor, o que é possível, mesmo havendo acusação de homicídio qualificado, uma vez que os fatos ocorreram anteriormente ao dia 06 de setembro de 1994, data em que a Lei nº 8.930 passou a prever o homicídio qualificado no rol de crimes hediondo. Diante dos argumentos apresentados, há a necessidade de evitarmos julgamentos políticos, concedendo a anistia aos agentes de segurança pública que atuaram para a contenção da rebelião na Casa de Detenção de São Paulo, ocorrida em 02 de outubro de 1992, pois estão sofrendo perseguição política ideológica, uma vez que, mesmo com a anulação do julgamento deferida pelo Tribunal de Justiça do Estado, estão sendo condenados sem a observância mínimas das garantias constitucionais.

Surpreendentemente – talvez nem tanto – o projeto, que teve como relator o DEPUTADO SARGENTO FAHU ARGENTO FAHUR (PSD/PR) foi aprovado pela COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO em julho 2022 e se encontra desde agosto passado na COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA⁴, aguardando apreciação.

2. ANISTIA: ELEMENTOS DE DEFINIÇÃO

Tendo em vista a centralidade da idéia de anistia no referido projeto, algumas breves palavras sobre o instituto se

⁴ [PL 2821/2021 — Portal da Câmara dos Deputados - Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](https://portal.camara.gov.br/portal-da-camara-dos-deputados)

mostram fundamentais para melhor compreensão dos eventuais impactos e desdobramentos do PL.

Como bem esclarece o PROFESSOR CÉZAR ROBERTO BITENCOURT, tanto a anistia quanto a graça e o indulto representam antigas formas de extinção da punibilidade, conhecidas anteriormente como clemência soberana ou *indulgencia principis* “e justificavam-se pela necessidade, não raro, de atenuar os rigores exagerados das sanções penais, muitas vezes desproporcionais ao crime praticado, como tem ocorrido nos últimos tempos⁵”.

Trata-se, conforme mencionado, de causa de extinção da punibilidade do agente, tal como disposto no Código Penal, artigo 107, II: *Extingue-se a punibilidade (...) II - pela anistia, graça ou indulto*. A concessão de anistia é de competência exclusiva do Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, conforme se depreende do artigo 48, VIII do texto constitucional: *Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: VIII - concessão de anistia⁶*.

Ainda de acordo com o PROFESSOR CÉZAR ROBERTO BITENCOURT⁷ (grifamos):

A anistia, já se disse, é o “**esquecimento jurídico**” do ilícito e **tem por objeto fatos (não pessoas)** definidos como crimes, de regra, políticos, militares ou eleitorais, excluindo-se, normalmente, os crimes comuns. A anistia pode ser concedida antes ou depois da condenação e, como o indulto, pode ser

⁵ BITENCOURT, Cezar Roberto. Tratado de Direito Penal. 27^a ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

⁶ Diz ainda a Constituição Federal: *Art. 21. Compete à União: XVII - conceder anistia*

⁷ BITENCOURT, Cezar Roberto. Tratado de Direito Penal. 27^a ed. São Paulo: Saraiva, 2021, p.916.

total ou parcial. A anistia **extingue todos os efeitos penais, inclusive o pressuposto de reincidência, permanecendo, contudo, a obrigação de indenizar pelo dano causado.**

Assim, concedida a anistia, o juiz, de ofício, ou a requerimento do interessado ou do Ministério Público, declarará extinta a punibilidade, conforme o disposto no artigo 107, II do Código Penal e 187 da Lei de Execuções Penais⁸.

3. OS LIMITES DO PROJETO DE LEI ° 2821/2021

Em discussão iniciada recentemente, vem sendo discutida a aplicabilidade do artigo 5º, XLIII da Constituição da República haja vista a questão do lapso temporal entre os fatos objeto do Projeto de Lei e a inclusão do homicídio qualificado (tipo penal pelo qual os agentes estatais foram condenados) no rol dos crimes hediondos trazidos pela Lei 8.072/1990. A questão se coloca, já que tal inclusão só se deu através da Lei 8.930/1994, sendo, portanto, posterior ao Massacre do Carandiru. Dito de outra forma, os agentes estatais foram condenados como incursos nas sanções do art. 121, § 2º, IV, do Código Penal, quando o homicídio doloso qualificado ainda não era considerado crime hediondo. Conforme mencionado anteriormente, a discussão foi recentemente trazida pelo PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA em AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR n. 7330 DF, proposta em face do art. 6º, caput e parágrafo único, e do art. 7º, § 3º, do Decreto Presidencial 11.302/2022 que concedeu indulto natalino⁹, e que, por sua redação, abrangeria os agentes estatais condenados no Massacre do Carandiru. Entende o PROCURADOR-GERAL que o momento

⁸ PRADO, Luiz Regis. Curso de direito penal brasileiro, volume I: parte geral: arts. 1º a 120. 3. ed.. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002

⁹ [adi-decreto-indulto-natalino \(mpf.mp.br\)](http://mpf.mp.br/portal/pt-br/assessoria-geral/adi-decreto-indulto-natalino)

da aferição da hediondez do delito deve se referir ao momento da edição do decreto presidencial, “*pouco importando se, na data do cometimento do crime, este não se qualificava pela nota de hediondez*”, o que parece trazer implicações importantes se levarmos em consideração o princípio da irretroatividade da lei, também previsto constitucionalmente¹⁰.

O pedido de liminar foi deferido pela MINISTRA ROSA WEBER que, apesar de trazer também interpretações contrárias à manifestação do PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA, entendeu por bem suspender cautelarmente os efeitos do 6º, caput e parágrafo único, e do art. 7º, § 3º, do Decreto Presidencial 11.302/2022 que concedeu indulto natalino¹¹:

O presente parecer não entra no mérito da discussão acima descrita, entendendo que os dois argumentos apresentados a seguir se mostram suficientes para fundamentar a total inadequação do referido projeto de lei.

3.1. O caráter de impessoalidade da anistia e sua incompatibilidade com o Projeto de Lei ° 2821/2021.

A análise dos elementos conformadores do instituto da anistia indica como uma de suas características preponderantes a impessoalidade, sendo inclusive fator que a diferencia das demais causas de extinção da punibilidade. Sabe-se assim que o referido instituto “***tem por objeto fatos (não pessoas)***”¹².

¹⁰ Constituição Federal Art. 5.º XL- *A lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu.*

¹¹ [Supremo Tribunal Federal STF - Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade: Adi 7330 DF | Jurisprudência \(jusbrasil.com.br\)](https://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.aspx?ID=1&IDC=1&IDF=1&IDR=1&IDU=1&IDV=1&IDW=1&IDX=1&IDY=1&IDZ=1&IDAA=1&IDAB=1&IDAC=1&IDAD=1&IDAE=1&IDAF=1&IDAG=1&IDAH=1&IDAI=1&IDAJ=1&IDAK=1&IDAL=1&IDAM=1&IDAN=1&IDAO=1&IDAP=1&IDAQ=1&IDAR=1&IDAS=1&IDAT=1&IDAU=1&IDAV=1&IDAW=1&IDAX=1&IDAY=1&IDAZ=1&IDAA=1&IDAB=1&IDAC=1&IDAD=1&IDAE=1&IDAF=1&IDAG=1&IDAH=1&IDAI=1&IDAJ=1&IDAK=1&IDAL=1&IDAM=1&IDAN=1&IDAO=1&IDAP=1&IDAQ=1&IDAR=1&IDAS=1&IDAT=1&IDAU=1&IDAV=1&IDAW=1&IDAX=1&IDAY=1&IDAZ=1)

¹² BITENCOURT, Cezar Roberto. Tratado de Direito Penal. 27ª ed. São Paulo: Saraiva, 2021, p.916

Tendo como fundamento a **referência a certos tipos penais - e não indivíduos** – o instituto não pode ser utilizado para beneficiar pessoas específicas, ainda que possa exigir condições subjetivas para a concessão do benefício (idade, por exemplo). Compreende-se, portanto, que, tendo em vista sua relação com fatos, a anistia não deverá ser aplicada a um grupo determinado de pessoas, sob pena de violar sua natureza essencialmente impessoal. Nesse sentido, esclarece o PROFESSOR LUIZ REGIS PRADO que¹³: (grifamos)

Radica a **generalidade da anistia** não apenas na possibilidade de abranger uma pluralidade de fatos, mas precisamente por **referir-se impessoalmente ao fato ou fatos anistiados**, de modo que resultam **impunes seus autores, sejam estes conhecidos ou não**, no momento em que a lei foi sancionada

Ora, ao lermos o Projeto de Lei percebemos que a referida produção legislativa tem como objeto um **grupo particular e delimitado de pessoas** que cometeu **atos em determinada data** e em **contexto específico**. Vale aqui lembrar o texto do projeto: *“Esta lei visa conceder anistia aos **agentes de segurança pública do estado de São Paulo processados ou punidos por condutas decorrentes da ação para a contenção da rebelião na Casa de Detenção de São Paulo, ocorrida em 02 de outubro de 1992**”* (grifamos).

Nesse sentido, a referência expressa a pessoas determinadas que cometeram fatos específicos se opõe diametralmente à natureza impessoal do instituto, não nos

¹³ PRADO, Luiz Regis. Curso de direito penal brasileiro, volume I: parte geral: arts. 1º a 120. 3. ed.. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p.632.

parecendo ser este, portanto, o instrumento juridicamente adequado para se buscar a extinção da punibilidade dos atores, ferindo, inclusive, princípio da isonomia.

3.2. O Projeto de Lei ° 2821/2021 como instrumento violador de direitos humanos

Elemento fundamental também trazido pela referida ADIN – e que abrange as reflexões sobre anistia – diz respeito ao reconhecimento da extinção da punibilidade em casos de graves violações de direitos humanos praticados por agentes estatais.

Nesse sentido, entende-se que a extinção da punibilidade dos agentes responsabilizados no Massacre do Carandiru representa evidente afronta à dignidade humana e aos princípios fundamentais do direito internacional público, constituindo claro desrespeito às decisões de órgãos de monitoramento de direitos humanos. Destaca ainda que tal atitude pode levar o Estado brasileiro a eventual responsabilização do por violações a direitos humanos. Nesse sentido¹⁴: (grifamos)

O adimplemento pelo Estado brasileiro dos compromissos assumidos no plano internacional, notadamente dos tratados de direitos humanos, decorre de expresse mandamento constitucional de proteção desses direitos e de integração ao sistema internacional de justiça que reclamam a mais plena eficácia, nos termos do art. 5º, §§ 1º e 2º; 4º, II, da Constituição Federal, e do art. 7º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT à CF/1988 (...) Assim, no plano internacional, especialmente no sistema interamericano de direitos humanos e em

¹⁴ [adi-decreto-indulto-natalino \(mpf.mp.br\)](http://mpf.mp.br/adi-decreto-indulto-natalino)

razão das obrigações assumidas pelo Estado brasileiro na Convenção Americana de Direitos Humanos e outros tratados ou convenções regionais sobre a matéria, **todo ato do Estado brasileiro, normativo ou material, de qualquer dos seus órgãos ou entes federativos, há de se sujeitar ao controle de convencionalidade exercido pela jurisdição internacional**, sem que disso resulte superioridade dos tribunais internacionais em relação aos internos ou, de outro lado, a possibilidade de se negar força normativa à Convenção Americana.

Ressalte-se que, especificamente em relação ao Massacre do Carandiru, o Relatório da COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS DA OEA¹⁵ declarou o Brasil responsável por graves violações a direitos protegidos pela CONVENÇÃO AMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, expedindo recomendações para que o Estado brasileiro reparasse os danos causados e evitasse novas violações.

Dentre essas recomendações, vemos aquela que impõe ao Estado brasileiro a realização de uma *“investigação completa, imparcial e efetiva a fim de identificar e processar as pessoas e funcionários responsáveis pelas violações dos direitos humanos”* determinando claramente a obrigação do Estado brasileiro de investigar e punir efetivamente os responsáveis. Diz o relatório nesse sentido que¹⁶:

A Comissão concluiu que o Estado não cumpriu sua obrigação de processar e punir os responsáveis. Como corolário do artigo 1(1) da Convenção, o Estado tem a obrigação de garantir o pleno exercício dos direitos nela reconhecidos e deve prevenir, investigar e punir qualquer violação. O Estado

¹⁵ RELATÓRIO N° 34/00 – Caso 11.291 (Carandiru), em 13.04.2000. [OEA :: Comissão Interamericana de Direitos Humanos \(oas.org\)](https://www.oas.org)

¹⁶ RELATÓRIO N° 34/00 – Caso 11.291 (Carandiru), em 13.04.2000. [OEA :: Comissão Interamericana de Direitos Humanos \(oas.org\)](https://www.oas.org)

sustentou que haviam sido iniciados diferentes processo e que estes estavam sendo conduzidos de acordo com a legislação interna e em coerência com o respeito às garantias processuais. Contudo, da análise do decurso e resultados de tais processos, comprova-se que sofreram atrasos injustificáveis e de deparam com negligências e obstáculos de toda natureza, todos eles de fato ou intencionalmente destinados a assegurar a impunidade dos responsáveis. Sete anos depois [isso em 2000] das ocorrências, essa completa incapacidade de punir os responsáveis é uma manifestação definitiva do não-cumprimento da obrigação constante do artigo 1(1) da Convenção. 103. Essa obrigação é violada não só pela falta de condenação efetiva dos acusados, mas também por uma série de violações e delitos que ficaram sem punição: particularmente a incapacidade de tomar as necessárias medidas para preservar as provas, a incapacidade de intervenção do Poder Judiciário durante as ocorrências, a falta de ação firme e efetiva do Ministério Público para processamento dos implicados por responsabilidade individual ou conivência, a falta de medidas de direito interno para ativar mecanismos federais com vistas a reforçar a incapacidade de Promotoria Pública do Estado federal quando essa se mostra incapaz de obedecer aos padrões mínimos de garantia de direitos reconhecidos e não-suspensão pela Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo da imunidade de um de seus membros, acusado de comandar uma operação que culminou na perpetração de homicídios dolosos e outros delitos.

Há que se reconhecer, deste modo, que tanto do Decreto Presidencial de indulto natalino quanto o Projeto de Lei ° 2821/2021 que busca anistiar os agentes estatais envolvidos no caso do Massacre do Carandiru, representam **inquestionáveis reiteraões do Estado brasileiro na busca do descumprimento de obrigação assumida internacionalmente de processar e**

punir, de forma eficaz, os responsáveis pelos crimes cometidos durante o Massacre do Carandiru. Assim, a concessão de anistia¹⁷

(...) a graves violações de direitos humanos consubstanciadas em crimes de lesa-humanidade significa ignorar direitos inerentes ao ser humano, como os direitos à vida e à integridade física, indo na contramão do processo evolutivo dos direitos fundamentais plasmados na ordem jurídica interna e internacional, com violação direta do dever constitucional de observância dos tratados internacionais de direitos humanos (CF, arts. 1º, I e II; 4º, II, e 5º, §§ 2º e 3º), e da cláusula de vinculação do Brasil a tribunais internacionais de direitos humanos (ADCT/CF-1988, art. 7º).

CONCLUSÃO:

Tendo em vista os argumentos trazidos e levando em consideração - como muito bem salientado pelo ilustre Indicante - que são os fins do IAB, entre outros *“a defesa do Estado Democrático de Direito e seus princípios fundamentais”*, o presente Parecer se posiciona contrariamente ao Projeto de Lei nº 2821/2021.

Rio de Janeiro, 19 de março de 2023

Fernanda Prates Fraga

Relatora