



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
CURSO DE DIREITO**

**FERNANDA SANTIAGO FERREIRA**

**O Decreto Presidencial 11.302/2022 e o Massacre do Carandiru: um estudo  
acerca da legitimação dos crimes de Estado no Brasil**

Florianópolis  
2023

**Fernanda Santiago Ferreira**

**O Decreto Presidencial 11.302/2022 e o Massacre do Carandiru: um estudo  
acerca da legitimação dos crimes de Estado no Brasil**

Trabalho de Conclusão de Curso submetido ao curso de direito do Centro ou Campus de Florianópolis da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em direito.

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Marília de Nardin Budó.

Florianópolis/SC

2023

Ferreira, Fernanda Santiago  
O Decreto Presidencial 11.302/2022 e o Massacre do  
Carandiru: : um estudo acerca da legitimação dos crimes de  
Estado no Brasil / Fernanda Santiago Ferreira ;  
orientadora, Marília Denardin Budó, 2023.  
65 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) -  
Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências  
Jurídicas, Graduação em Direito, Florianópolis, 2023.

Inclui referências.

1. Direito. 2. Decreto 11.302/2022. 3. Massacre do  
Carandiru. 4. Crimes de Estado. 5. Criminologia crítica. I.  
Budó, Marília Denardin. II. Universidade Federal de Santa  
Catarina. Graduação em Direito. III. Título.

Fernanda Santiago Ferreira

O Decreto Presidencial 11.302/2022 e o Massacre do Carandiru: um estudo acerca da legitimação dos crimes de Estado no Brasil

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi julgado adequado para obtenção do título de graduação e aprovado em sua forma final pelo Curso de Direito.

Florianópolis, 30 de junho de 2023.

---

Coordenação do Curso

**Banca examinadora**

---

Prof<sup>a</sup> Marília Denardin Budó, Dr<sup>a</sup>  
Orientadora

---

PPGD, Karine Agatha França  
Universidade Federal de Santa Catarina

---

Felipe Schmitz da Silva  
Defensor Público

Florianópolis, 2023.

Dedico este trabalho à minha mãe, Deise  
a ao meu pai, Antonio Ricardo

## AGRADECIMENTOS

Começo agradecendo à matriarca da minha família, Dona Silésia Maria Borges Santiago. Minha avó foi pioneira como estudante de História na UFSC, seguiu carreira no magistério, e alcançou a posição de diretora da Escola Antonieta de Barros - patrimônio histórico da cidade de Florianópolis/SC. Sigo com sua irmã mais velha, minha tia-avó, Dona Maria Gedorvia Borges, uma vez também estudante da UFSC, cursou Letras/Português quando a universidade tinha apenas 10 anos de atividade, e seguiu carreira como professora. Agradeço-as pela força e dedicação que tiveram, e por introduzirem a educação acadêmica à nossa família, suas trajetórias refletem em quem sou.

Agradeço à minha mãe, Deise Garcia Santiago, e ao meu pai, Antonio Ricardo Silva Ferreira. Os admiro por quem são e os agradeço pelo suporte emocional de uma vida inteira. Receio ser rasa ao falar de vocês, os amo mais do que posso descrever.

À minha irmã mais nova e colega de curso, Heloísa Santiago Ferreira, agradeço por me impulsionar a ser melhor. Todas as minhas escolhas acadêmicas, profissionais e pessoais levam em consideração que sou uma de suas referências.

Também à minha amiga, Marina de Oliveira, pela amizade especial que temos e por me acompanhar durante esses 5 anos de curso. Ter o companheirismo de outra mulher negra tornou a experiência no elitizado espaço acadêmico muito mais leve.

Agradeço ao Defensor Público Felipe Schmitz da Silva, pela oportunidade de estágio. Parte deste trabalho vem da minha experiência na área da Execução Penal.

Por fim, à minha querida Professora e orientadora, Marília Denardin Budó, agradeço pelos ensinamentos e direcionamentos indispensáveis à conclusão deste trabalho.

## RESUMO

O benefício do indulto como causa de extinção da punibilidade é concedido todo ano, de forma discricionária, pelo Presidente da República. Em 2022, Jair M. Bolsonaro contemplou os policiais militares que participaram do Massacre do Carandiru, ocorrido em 02 de outubro de 1992, no estado de São Paulo. A partir do Decreto Presidencial 11.302/22 e do ocorrido no Carandiru, o presente trabalho realiza um estudo acerca do processo de legitimação dos crimes de Estado no Brasil. Como teoria de base, o trabalho utiliza a criminologia crítica para compreender o processo de construção social do inimigo interno e sua relação com a legitimação da violência policial. A abordagem é realizada através da compreensão dos conceitos de racismo estrutural e racismo institucional, e como eles regem historicamente todos os níveis da atuação do Estado brasileiro. Também são estudados os princípios da justiça de transição, que nos fornecem medidas para a superação de violações de direitos humanos perpetradas pelo Estado, a partir da memória, verdade e justiça. A partir desses pontos, o trabalho expõe como o indulto previsto no artigo 6º do Decreto Presidencial 11.302/2022 contribui para a legitimação institucional dos crimes de Estado no Brasil. Em termos metodológicos, foram analisados dados fornecidos pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública e a pesquisa bibliográfica foi o principal recurso utilizado.

**Palavras-chave:** Decreto 11.302/2022; Massacre do Carandiru; crimes de Estado; criminologia crítica.

## ABSTRACT

The benefit of pardon as a cause of extinction of punishment is granted every year, at the discretion of the President of the Republic. In 2022, Jair M. Bolsonaro contemplated the military police officers who participated in the Carandiru Massacre, which took place on October 2, 1992, in the state of São Paulo. Based on Presidential Decree 11.302/22 and what happened in Carandiru, this paper conducts a study on the process of legitimizing State crimes in Brazil. As a basic theory, the work uses critical criminology to understand the process of social construction of the internal enemy and its relationship with the legitimation of police violence. The approach is carried out through the understanding of the concepts of structural racism and institutional racism, and how they historically govern all levels of the Brazilian State's performance. The principles of transitional justice are also studied, which provide us with measures to overcome human rights violations perpetrated by the State, based on memory, truth and justice. From these points, the work exposes how the pardon provided for in article 6 of Presidential Decree 11.302/2022 contributes to the institutional legitimation of State crimes in Brazil. In methodological terms, data provided by the Brazilian Public Security Forum were analyzed and bibliographical research was the main resource used.

**Keywords:** Decree 11.302/2022; Carandiru Massacre; state crimes; legitimation; transitional justice; critical criminology.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>1 O CONTEXTO POLÍTICO DO DECRETO PRESIDENCIAL E O MASSACRE DO CARANDIRU.....</b>	<b>14</b>
1.1 A retomada do conservadorismo ao poder.....	14
1.2 O governo Bolsonaro e a negação à concessão do indulto natalino.....	18
1.2.1 O Decreto Presidencial 11.302/2022.....	23
1.3 A maior penitenciária da América Latina.....	30
1.3.1 O Massacre do Carandiru.....	33
1.3.2 O Massacre do Carandiru sob a ótica da justiça de transição.....	35
<b>2 MASSACRE DO CARANDIRU: A LEGITIMAÇÃO DOS CRIMES DE ESTADO NO BRASIL.....</b>	<b>44</b>
2.1 O conceito de massacre como introdução aos crimes de Estado.....	44
2.2 Elementos inerentes da relação entre Estado e racismo.....	45
2.2.1 A seletividade penal e a figura do inimigo.....	50
2.3 Os crimes de Estado e o processo de neutralização da reação social.....	54
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>60</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>62</b>

## INTRODUÇÃO

O Massacre do Carandiru foi um marco na história do Brasil e na lista de atrocidades cometidas pelo Estado brasileiro. Em outubro de 1992, na Casa de Detenção de São Paulo, as tropas especiais da Polícia Militar do estado tomaram o Pavilhão 9 da unidade, a fim de conter um “motim” formado pelos presos (essa é a versão que circula). Apesar da chacina ter sido noticiada como um confronto entre presos e policiais, mais de 111 presos foram mortos, enquanto nenhum policial perdeu a vida naquele dia.

Após 30 anos do massacre, no fim do seu governo, Jair Messias Bolsonaro assina o Decreto 11.302/2022, concedendo indulto aos agentes estatais que participaram da chacina ocorrida no Carandiru. O presente trabalho visa demonstrar que o decreto assinado discricionariamente pelo ex-Presidente é inconstitucional e viola os preceitos da justiça de transição, essenciais para a superação de violências perpetradas pelo Estado.

Para tanto, no primeiro capítulo fiz um apanhado sobre o cenário político em que o decreto foi assinado e seus aspectos gerais, com foco no polêmico artigo 6º que contempla os policiais militares que atuaram no Carandiru em 1992. Embora embalado como indulto coletivo, os indivíduos beneficiados por tal dispositivo são imediatamente identificáveis, uma vez que a redação *tailor-made* veste perfeitamente os condenados pelo massacre (ARAS, 2023).

Identificados os sujeitos alcançados pelo decreto, serão expostas sua inconstitucionalidade e inconveniência, a partir da Ação Direta de Inconstitucionalidade 7330. A Procuradoria-Geral da República questiona a constitucionalidade do art. 6º do Decreto 11.302/22, sob os argumentos de que ele fere a dignidade humana e os compromissos jurídicos assumidos pelo Brasil perante a Organização dos Estados Americanos (OEA); e aponta sua incompatibilidade com o artigo 5º, XLIII, da CF (BARROS; FERREIRA, 2023). Em vista do argumentado pelo Procurador-Geral da República, de pronto, já há o deferimento da medida cautelar para que o artigo 6º não tenha efeitos para crimes não hediondos na data do fato, até que se decida acerca do mérito da questão (BARROS; FERREIRA, 2023).

Após análise dos aspectos principais do Decreto Presidencial 11.302/22, ainda no primeiro capítulo, trago relatos dos sobreviventes do Massacre do Carandiru, a fim de recordar os eventos daquele dia funesto.

A partir do segundo capítulo, inicio a parte teórica da pesquisa, partindo do conceito de justiça de transição, essencial para o estudo e o enfrentamento dos crimes de Estado. O termo remete às sociedades políticas que passaram de um regime militar para um governo democrático, como ocorreu no Brasil a partir de 1985 (DA SILVA FILHO, 2012). Ao passo que os processos da justiça de transição são desenvolvidos na tese, abordo, principalmente através das autoras Maíra Rocha Machado e Marta Rodrigues de Assis Machado, o contexto do Massacre do Carandiru e como o Estado brasileiro tem deixado de cumprir este importante processo para a superação do ocorrido.

Os crimes de Estado, por sua vez, consistem em qualquer ação que viole o direito internacional público e/ou uma lei do próprio Estado, quando praticadas por agentes em favor ou em nome do Estado, mesmo que carregados de interesses individuais (DA SILVA FILHO, 2012). Além do critério legal para a definição de crime de Estado, é essencial para a sua configuração que ocorra a violação de direitos humanos, de forma que nem toda ação ilegal do Estado será considerada um crime estatal (GREEN; WARD *apud* DA SILVA FILHO, 2012).

A partir disso, conclui-se que a principal delimitação do crime de Estado é a legislação, especialmente aquela produzida na esfera internacional. Isso porque, na esfera nacional, é o próprio Estado - autor do crime - que produz a lei, de forma que, não raro, há a flexibilização do que seria a violência “legítima” exercida e monopolizada pelo Estado (DA SILVA FILHO, 2012).

Salienta-se que os crimes de Estado, não apenas os referentes à segurança pública, são revestidos da seletividade inerente a um Estado estruturalmente racista. O aparato repressivo do Estado, bem como todas as suas instituições, atua sistematicamente contra a população negra e pobre, produzindo um sistema que perpetua desigualdades, violências e opressões contra essa parcela da população (ALMEIDA, 2018).

A despeito do seu poder lesivo, os crimes de Estado são invisibilizados cotidianamente, as coberturas midiáticas não se aprofundam nesses casos e dão mais espaço aos crimes comuns. A complexidade que cerca os crimes estatais é

uma das razões dessa realidade, além do contexto do agente estatal que executa o crime, nele está envolvido toda a estrutura organizacional do Estado (DA SILVA FILHO, 2012). Ainda, essa priorização pela exposição dos crimes comuns volta à teoria do etiquetamento que tem na mídia um fundamental recurso. Em seu livro “Encarceramento em massa”, Juliana Borges explica que o Estado propaga o medo do indivíduo etiquetado através de discursos e políticas de que negros são indivíduos pelos quais deve-se nutrir medo e, por isso, estão naturalmente sujeitos à repressão. Imbuída por esse discurso, a sociedade incentiva e se mantém omissa diante das torturas, prisões e genocídios praticados pelo Estado contra essa parcela da população (BORGES, 2019).

Nesse sentido, é muito mais comum a veiculação midiática de crimes comuns cometidos por sujeitos etiquetados. Além de firmar no imaginário coletivo o medo *deles*, marginais, perigosos e o inimigo a ser combatido pelo Estado, serve como forma de garantir o apoio social aos crimes que o Estado eventualmente cometer contra eles, em nome da *nossa* segurança, cidadãos de bem que precisam desse tipo de proteção do Estado.

Para trabalhar a questão da legitimação dos crimes de Estado, utiliza-se das técnicas de neutralização de Sykes e Matza consistentes em: negação da responsabilidade, negação do dano, negação da vítima, condenação dos condenadores e apelo às autoridades superiores (ZAFFARONI, 2012).

Essas técnicas são justificativas para que as ações criminosas do Estado não representem uma real ofensa e não entrem em contradição com os parâmetros sociais do que seria errado e ilegítimo. O que se reproduz é a visão dos agentes estatais que entendem - e querem fazer entender - que suas ações são válidas e reforçam os valores predominantes da sociedade. Por isso, sempre se apresentam como moralistas e defensores da ordem e dos bons costumes (DA SILVA FILHO, 2012). No ápice da sua neutralização, os agentes não só evitam danos à auto-imagem, mas promovem a exaltação de seus atos, sendo transformados em heróis (DA SILVA FILHO, 2012).

Após o estudo teórico e a apresentação do caso do Massacre do Carandiru, retorno ao Decreto Presidencial 11.302/22 e a Ação Direta de Constitucionalidade 7330 para identificar as características não apenas de sua inconstitucionalidade e inconveniência, mas também como um bom exemplo de como são tratados

historicamente os crimes de Estado no Brasil, seja em períodos de ditadura ou em períodos democráticos.

## **1 O CONTEXTO POLÍTICO DO DECRETO PRESIDENCIAL E O MASSACRE DO CARANDIRU**

Previamente à abordagem do conteúdo do Decreto Presidencial 11.302/2022, é de suma importância que seja feita sua contextualização histórico-política, mesmo que de forma breve. Para tanto, utilizo como marco inicial os acontecimentos de junho de 2013, avançando até as eleições presidenciais de 2018 e, então, ao governo de Jair Messias Bolsonaro, concessor do citado decreto.

### **1.1 A retomada do conservadorismo ao poder**

As Jornadas de Junho foram um marco histórico nas manifestações populares no Brasil. Em 2013, durante o governo petista, o Movimento Passe Livre (MPL), em conjunto com diversas organizações estudantis, reuniu cerca de quatro mil pessoas em protesto contra o aumento da passagem de ônibus (FREIXO; PINHEIRO-MACHADO, 2019).

A movimentação que teve início em São Paulo, rapidamente se espalhou pelo país inteiro. Em 17 de junho, dez dias após a manifestação organizada pelo MPL, milhares de pessoas tomaram as ruas de diversas cidades brasileiras, não mais reivindicando apenas pelo transporte público acessível. Outras pautas foram levantadas, inclusive os gastos com a Copa do Mundo que aconteceria no ano seguinte em solo brasileiro (FREIXO; PINHEIRO-MACHADO, 2019). Todas elas, principalmente o grito popular “não é por centavos (R\$ 0,20), é por direitos” foram fortemente reprimidas pela Polícia Militar.

Não obstante o descontentamento da população e o desejo generalizado por mudança, nas eleições presidenciais de 2014, a ex-Presidente Dilma Vana Rousseff foi reeleita em segundo turno com 51,64% dos votos (a disputa mais acirrada desde o início da redemocratização). Dá-se, então, início ao 4º governo consecutivo do Partido dos Trabalhadores - e o mais breve.

Os anos seguintes foram marcados por diversas críticas ao governo que impulsionam o *impeachment*<sup>1</sup> da ex-Presidente em agosto de 2016. Freixo e Pinheiro-Machado (2019) explicam que a corrupção foi o cerne da indignação popular. O desenvolvimento da Operação Lava Jato com denúncias sobre pagamento de propinas e escândalos envolvendo a Petrobras, juntamente com a piora da crise econômica e a oposição ao governo dos meios de comunicação do país, foram fatores que geraram um sentimento popular de indignação com a administração da verba pública.

Apesar da corrupção ser entendida popularmente como generalizada entre os partidos políticos, as manifestações que materializaram essa indignação popular eram voltadas contra o PT - que estava no governo há mais de uma década. A aversão à corrupção apresentou-se como um pretexto para a fomentação de um sentimento antipetista, que consolidou-se como um forte componente político (FREIXO; PINHEIRO-MACHADO, 2019).

Aqui, importa fazermos um recorte racial, pois como bem explanado por Flauzina, “visualizar a dimensão da tragédia social brasileira passa necessariamente por entender a forma como as elites operam para a garantia de seus privilégios” (FLAUZINA, 2019, p. 74).

Sobre o *impeachment*, a autora o adjetiva como ilegal e ilegítimo. Aponta que por trás da narrativa de combate à corrupção, havia os interesses do agronegócio, as pretensões das plataformas evangélicas, e o interesse da elite em concentrar renda e privatizar a riqueza do país (FLAUZINA, 2019). Essa tomada do poder por grupos conservadores só foi possível com a atuação do judiciário, por isso, Freixo e Pinheiro-Machado chamam esse movimento que fragilizou ainda mais a democracia de “golpe jurídico-parlamentar” (FREIXO; PINHEIRO-MACHADO, 2019, p. 17). Hermida e Lira (2022), dão destaque para o papel midiático do golpe e o chamam de “golpe jurídico-midiático-parlamentar”. Apesar das nomenclaturas, os militares também tiveram papel central na derrubada da ex-Presidente.

---

<sup>1</sup> De acordo com o Senado Federal, o termo inglês significa impugnação de mandato. Consiste na destituição legal, por meio de processo no Poder Legislativo a ser julgado pelo Congresso Nacional, de ocupante do cargo de Presidente da República, em razão do cometimento de crime de responsabilidade. Estes, estão previstos no artigo 85 da Constituição Federal como “atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: I - a existência da União; II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação; III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; IV - a segurança interna do País; V - a probidade na administração; VI - a lei orçamentária; VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

Em consenso, os autores citados apontam que a crise política não tem fim com a retirada definitiva de Dilma Rousseff da presidência. O que importa a partir de então, é dar sentido ao afastamento do PT e conferir legitimidade a um governo fragilizado. Um dos caminhos escolhidos, e o que nos interessa para este trabalho, foi atender à preocupação da elite conservadora em relação à segurança pública. Freixo e Pinheiro-Machado (2019) apontam para a “policialização” das Forças Armadas, fundamentada no artigo 142 da Constituição Federal, e traduzida numa crescente banalização da sua utilização em operações de segurança pública.

A articulação do governo com as Forças Armadas acabou sendo uma proteção frente aos baixos índices de popularidade daquele. O então presidente, Michel Temer, procurou manter o apoio dos quartéis através de inúmeras concessões e benefícios, confirmando o entendimento de que “quando a democracia brasileira se encontra profundamente fragilizada e o Estado de direito se esvai, configura-se mais uma vez a possibilidade de as Forças Armadas servirem como guarda pretoriana das elites” (FREIXO; PINHEIRO-MACHADO, 2019, p. 19).

O principal estado-alvo da política de segurança pública do novo governo foi o Rio de Janeiro. A influência midiática foi fundamental para criar a narrativa do caos e da crise da segurança pública no estado, a fim de justificar a intervenção militar das Forças Armadas, decretada em fevereiro de 2018 por Temer<sup>2</sup>. Fevereiro, justamente no mês do famoso carnaval do Rio de Janeiro que, apesar de os dados não comprovarem que houve aumento dos incidentes criminais no estado naquele ano, o que se noticiava nos canais televisivos era as ruas da cidade tomadas pela “banditagem” - imagens perversas de pessoas negras que alimentaram a cultura punitivista (FLAUZINA, 2019).

Essa fórmula desgastada<sup>3</sup>, por óbvio, não produziu resultados para a diminuição da criminalidade, porém, a propaganda de punição e impunidade de corpos negros marginalizados operou com maestria (FLAUZINA, 2019). De acordo com Flauzina (2019), as operações no Rio de Janeiro traduziram a cara do golpe de

---

<sup>2</sup> Importa salientar que a policialização das Forças Armadas não foi uma singularidade do governo de Michel Temer, esse processo foi também estimulado durante o governo petista. Contudo, deve-se considerar que, no contexto político do pós-golpe, ela se intensificou, criou novas nuances e traduziu as reais demandas do conservadorismo.

<sup>3</sup> Refere-se à intervenção da Polícia Militar nas comunidades periféricas sob o discurso de combate à criminalidade em prol da segurança pública. A fórmula é desgastada, pois há tempo vem-se apontando para a ineficiência desta medida para a diminuição da criminalidade. O que se tem, na verdade, é a criminalização da pobreza e o aumento de homicídios de pessoas negras e pobres causados por agentes estatais.

2016. Na agenda dos novos gestores estava a suspensão das ações progressistas em curso e o atendimento, de forma prioritária, à reprimida demanda histórica e conservadora por controle e repressão. Nesse sentido, “nesse longo processo de instabilidade política, o racismo opera como o bálsamo seguro a que se pode recorrer para amainar as ansiedades sociais” (FLAUZINA, 2019, p. 76). Nas palavras da autora:

*É essa faceta fundamental do que se entende por golpe que as análises convencionais pautadas pelas lentes da branquitude parecem não alcançar. As agendas da ordem econômica, materializadas em propostas de reformas trabalhistas e tributárias obscenas, em cortes nos orçamentos da saúde e da educação, entre outras barbaridades anunciadas como progresso, não se sustentam fora do crivo do racismo. Isso não só porque concretamente as consequências das mudanças afetam de forma desproporcional a população negra no Brasil, mas acima de tudo porque sua própria enunciação só é possível pela sinalização de que o país será retomado pelas mãos das quais nunca deveria ter saído. (FLAUZINA, 2019, p. 76)*

Os elementos expostos compuseram o pano de fundo da atípica e turbulenta eleição presidencial de 2018. O caos eleitoral começou com o fato de que o candidato que comandava as pesquisas, o fazia preso na carceragem da Polícia Federal em Curitiba/PR. A prisão de Luiz Inácio Lula da Silva ocorreu em abril de 2018, em razão de uma manobra política que tentou (com sucesso) impedir que o PT retomasse o governo<sup>4</sup>. O candidato permaneceu em primeiro colocado até que seu sucessor, Fernando Haddad, registrasse sua candidatura (FREIXO; PINHEIRO-MACHADO, 2019).

A oposição era comandada por Jair Bolsonaro, figura que começou a aparecer como possível candidato à presidência em 2017. Com discursos antipetista e extrapolando o conservadorismo, Bolsonaro logo se destacou como forte oponente ao PT, com crescimento constante das intenções de voto até o período de campanha eleitoral.

Com apoio de toda a máquina religiosa, e midiática da Igreja Universal, militares, dos eleitores conservadores e dos esgotados com o governo petista, as milhares de manifestações pelo país com o grito de “ele não” não foram suficientes para barrar a candidatura de Bolsonaro que tomou o primeiro lugar nas pesquisas, assim que Lula se tornou inelegível (FREIXO; PINHEIRO-MACHADO, 2019).

Nesse sentido, a eleição de Bolsonaro marcou a retomada do conservadorismo ao poder no Brasil.

---

<sup>4</sup> Não se discute a legalidade ou não da prisão, somente aponta-se para sua natureza política.

## 1.2 O governo Bolsonaro e a negação à concessão do indulto natalino

Já eleito e antes de assumir o mandato, Bolsonaro assegurou ao seu eleitorado seu comprometimento com o combate à criminalidade e a priorização da segurança pública. Declarou no Twitter, rede social que mais utilizou como canal de comunicação, o seguinte:

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 último.* (BOLSONARO, 2018, Twitter)

O *indulto para criminosos* a que se refere o ex-Presidente é uma forma de perdão de pena concedida espontaneamente pelo Presidente da República a determinado grupo de condenados ou submetidos a medida de segurança que preencham os requisitos objetivos e subjetivos determinados pelo decreto que o regula (AVENA, 2019). Tradicionalmente concedido todo fim de ano, no mês de dezembro, o benefício é conhecido como indulto natalino.

Esse instituto jurídico-penal consta no ordenamento jurídico brasileiro desde a primeira Constituição Imperial de 1824, sendo mantido desde então, de forma a acompanhar sua evolução até a atual Constituição Federal. Nesta, o indulto está previsto no artigo 84, inciso II, que o reserva à competência privada do Presidente da República, enquanto no Código Penal, encontra-se no artigo 107, trazendo também em seu inciso II as figuras da anistia e da graça (BITENCOURT, 2011).

Cezar Bitencourt (2011) ensina que estas constituem algumas das formas mais antigas de extinção da punibilidade. No passado, eram conhecidas como clemência soberana e justificavam-se pela necessidade de atenuar a rigidez das sanções penais. Isso posto, importa explicarmos brevemente a diferença entre as três figuras, uma vez que elas carregam semelhanças entre si.

A anistia é o esquecimento jurídico do ilícito, acontece quando uma conduta deixa de ser típica, de forma que o objeto do instituto são fatos, e não pessoas. Uma vez que tal conduta não mais constitui crime, extingue-se todos os efeitos penais, inclusive a reincidência, e surge a obrigação de indenização por parte do Estado. De

maneira geral, alcança crimes políticos, militares e eleitorais, excluindo-se os crimes comuns (BITENCOURT, 2011).

A graça é como uma forma de indulto individual, já que a atual Constituição não a consagra como instituto autônomo. Ela tem por objeto crimes comuns e dirige-se a um indivíduo determinado, mediante pedido feito pelo próprio condenado ou sua defesa, pelo Ministério Público, pelo Conselho Penitenciário ou outra autoridade administrativa (BITENCOURT, 2011).

Por fim, o indulto coletivo ou indulto propriamente dito, como explanado acima, destina-se a determinado grupo de apenados mediante o cumprimento de requisitos previstos no decreto. O Ex-Ministro do Supremo Federal, Maurício Corrêa, na Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.795-MC/DF, definiu o indulto como

*[...] modalidade de graça, como elementar, insere-se no exercício do poder discricionário de clemência que detém o Chefe do Poder Executivo, a evidenciar instrumento de política criminal colocado à disposição do Estado para a reinserção e ressocialização dos condenados que a ele façam jus, segundo a conveniência e oportunidade das autoridades competentes. Inaceitável pretender, dessa forma, que haja colisão entre o caput do artigo 6º e o inciso XII do artigo 84 da Constituição. A hipotética e subjetiva alegação de ameaça à segurança da sociedade não pode fundamentar limitação inexistente ao parâmetro constitucional que, como dito, restringe-se, por parte do Chefe do Poder Executivo, aos crimes hediondos, de tortura, tráfico de drogas e terrorismo. (BRASIL, 2003).*

Na mesma linha, nas palavras de Rodrigo de Oliveira Ribeiro (2015), o indulto é

*Um instituto pacificador, um ato soberano de perdão, uma causa extintiva de punibilidade, causa extintiva da execução da pena, um resquício absolutista, uma contradição às leis, uma benevolente prerrogativa régia, um remédio para esvaziar as prisões, instrumento de política criminal, meio de atenuar penas cruéis e suspender penas capitais, uma garantia constitucional: o indulto é objeto de inúmeras controvérsias e, ainda assim, objeto de poucos estudos. (RIBEIRO, 2015, p. 2)*

Ambas as definições trazem o indulto como uma política criminal e penitenciária de esvaziamento das prisões e de ressocialização dos condenados. Aqui, cabe uma explicação mais detalhada do que isso significa na realidade prática. Para tanto, abordaremos de forma breve - uma vez que os temas serão explanados no capítulo seguinte - o alegado caráter ressocializador da pena e, em seguida, o fenômeno do encarceramento em massa e a consequente superlotação das unidades prisionais.

Esta discussão parte do entendimento de que somos condicionados a pensar as prisões como única forma de punição às transgressões convencionadas socialmente, de forma que é algo naturalizado no imaginário social (BORGES, 2019). Neste sentido, a ressocialização somente pode ser operada sobre o transgressor com a retirada dele do convívio social, e não há alternativa a isso, já que ele apresenta perigo para os cidadãos.

A partir da lógica que conversa com o Direito Penal máximo<sup>5</sup>, esse indivíduo pode ser transgressor de qualquer natureza. Assim, mesmo que sua conduta pudesse ser resolvida em outros ramos do direito, o penal, por vezes, toma a frente, apresentando-se como a única forma de solução dos conflitos sociais, a despeito do fracasso na redução da criminalidade e da função ressocializadora da pena. E vale o adendo de que essa forma de defesa social incorre na seletividade do poder punitivo, pois é a estrutura racista da justiça criminal e do Estado como um todo que conduz a esse punitivismo latente.

Nesse cenário, o indulto aparece como válvula de escape ao colapso do sistema prisional, configurado por sua completa ineficiência. Assim, comparando o benefício a um presente de Natal, o Defensor Público Giancarlo Silkunas Vay (2014), entende que, além da velha concepção de que o instituto se aplicaria para corrigir eventual erro judicial, ele cumpre o papel de apaziguar o conflito entre os inseridos e os não-inseridos na sociedade - no sentido de garantir que o indivíduo retirado de certa unidade prisional tenha cumprido requisitos mínimos, aqueles determinados do decreto, para retornar à sociedade.

Isso posto, para que o trabalho faça sentido como um todo, deve-se entender que a proposta não é criticar a concessão do indulto natalino, mas sim a motivação do Presidente da República ao editar o Decreto 11.302/2022. A questão é levantada, pois, conforme trataremos adiante, da leitura do decreto resta evidenciada a assimetria de tratamento reservado aos crimes de Estado e aos crimes comuns.

Repisa-se que, apesar da proposta deste trabalho, a concessão do indulto é um ato discricionário e privativo do Presidente da República. Essa característica, em conjunto com o fato de que da decisão de concessão ou denegação do indulto não cabe revisão judicial, foi reforçada na ADI 5.874. De relatoria do Ministro Relator

---

<sup>5</sup> O Direito Penal máximo preconiza a intervenção do direito penal como primeira forma de defesa social. Até nas mínimas infrações, que podem ser resolvidas com outros campos do direito, o Estado vai aplicar a lei penal para tentar conter as transgressões (ANDREUCCI, 2021).

Roberto Barroso, a ação questionou a constitucionalidade do Decreto n. 9.246, de 21 de dezembro de 2017, editado pelo então presidente Michel Temer. Segue trecho da ementa do julgado:

[...] 2. Compete ao Presidente da República definir a concessão ou não do indulto, bem como seus requisitos e a extensão desse verdadeiro ato de clemência constitucional, a partir de critérios de conveniência e oportunidade. 3. A concessão de indulto não está vinculada à política criminal estabelecida pelo legislativo, tampouco adstrita à jurisprudência formada pela aplicação da legislação penal, muito menos ao prévio parecer consultivo do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, sob pena de total esvaziamento do instituto, que configura tradicional mecanismo de freios e contrapesos na tripartição de poderes. 4. Possibilidade de o Poder Judiciário analisar somente a constitucionalidade da concessão da *clementia principis*, e não o mérito, que deve ser entendido como juízo de conveniência e oportunidade do Presidente da República, que poderá, entre as hipóteses legais e moralmente admissíveis, escolher aquela que entender como a melhor para o interesse público no âmbito da Justiça Criminal. 5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente. (BRASIL, 2019).

Verifica-se que a porção passível de questionamento é a constitucionalidade do indulto, não cabendo a análise do seu mérito. Isso porque, o benefício é concedido de acordo com critérios de *conveniência* e *oportunidade* definidos de *forma discricionária* pelo Presidente da República que, determinará o que melhor se adequa ao *interesse público* no âmbito da justiça criminal - guardemos bem essa conclusão.

Rodrigo A. R. Castro (2018), desenvolveu um trabalho voltado ao conflito entre a discricionariedade (enquanto ato administrativo) e a possibilidade de restrição via controle judicial (em face dos princípios e normas constitucionais), gerado pela concessão do indulto. Na doutrina, há dois segmentos: o primeiro, formado por autores que vinculam o indulto à sua origem histórica, como um poder do monarca que resistiu à democratização do Estado e, agora, é um elemento estranho ao Estado Democrático de Direito; e o segundo, constituído por autores que entendem que não há conflito entre o instituto e Estado Democrático de Direito, em razão da equiparação das normas constitucionais. Para aqueles autores, o instituto confronta o princípio da separação de poderes, devendo ser limitado em sua incidência e controlado em face dos princípios constitucionais; e no entendimento destes, o benefício é de prerrogativa do Poder Executivo, situado para além da separação de poderes (CASTRO, 2018).

Não obstante essa dicotomia, a doutrina ainda não desenvolveu tanto sobre o tema que há séculos faz parte do nosso ordenamento jurídico. O autor supracitado recorre a Barcellos (2022) para fazer uma análise mais criteriosa acerca da discricionariedade conferida à alguns atos do Presidente da República, aqui farei o mesmo.

Primeiramente, cabe uma abordagem acerca da separação de poderes. A autora ensina que, apesar de ao longo do tempo se firmarem limitações ao Poder Executivo, como sua submissão à eletividade, periodicidade e responsabilidade política, além das funções atribuídas ao Poder Legislativo e Judiciário, ele continua a concentrar todas as atividades que não lhe foram retiradas e delegadas à outras instâncias. Assim, tudo que não se enquadrar em ato legislativo e fiscalizador, é levado a cabo pelo Poder Executivo (BARCELLOS, 2022).

Sobre a importância da atuação do Poder Executivo, Barcellos (2022) aponta duas questões: i) a transformação da realidade que as normas e decisões judiciais pretendem promover, só o são através das atividades do Executivo, que presta os serviços previstos em lei e garante que as normas sejam cumpridas; ii) o Executivo concentra um enorme poder político que deve ser questionado em um Estado Democrático de Direito, uma vez que é ele que controla a arrecadação e os gastos públicos, e detém o monopólio da violência legítima - dois elementos de alta relevância para a promoção e violação de direitos.

A função do Poder Executivo envolve a aplicação da lei de ofício, o que nos conduz à classificação da sua atuação em atos discricionários e vinculados. Entende-se como discricionários aqueles atos que a norma atribui ao Poder Executivo a competência de decidir acerca da conveniência da sua prática, ou seja, entendendo que o interesse público seria melhor alcançado com a avaliação do administrador - Presidente da República<sup>6</sup>, no caso do indulto - frente às circunstâncias concretas, o legislador deixa de definir sua prática em abstrato. Já no ato vinculado, a norma, além de atribuir a competência para a sua prática, define seu conteúdo e as circunstâncias em que sua aplicação será exigida (BARCELLOS, 2022).

---

<sup>6</sup> Neste trabalho não há necessidade de fazer separação entre os componentes do Poder Executivo, apenas é necessário entender que o Chefe de Estado é o Chefe do Poder Executivo, aqui sendo utilizado o título Presidente da República.

Contudo, na prática, são raros os atos totalmente discricionários ou vinculados (BARCELLOS, 2022). No caso do indulto, considerado um ato discricionário do Presidente da República, sua limitação se dá no artigo 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal. A norma define que são inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou indulto os crimes de tortura, tráfico de drogas, terrorismo e os previstos na Lei de Crimes Hediondos (Lei 8.072/90). O entendimento do Supremo Tribunal Federal (HC 81.565/SC), e conforme explanado anteriormente, é de que essa competência do Presidente da República não pode ser restringida para além do que dispõe a Constituição.

A partir desse apanhado sobre o instituto do indulto natalino, é que apresento o último Decreto Presidencial 11.302/2022, assinado pelo então Presidente Jair M. Bolsonaro. A aparente contradição com seu posicionamento exposto no início deste subtópico é desmantelada ao passo que exponho a extrema coerência do conteúdo do decreto frente sua política de governo.

### **1.2.1 O Decreto Presidencial 11.302/2022**

Primeiramente, cabe uma comparação entre o decreto vigente e os anteriores assinados pelo ex-Presidente. O Decreto Presidencial 10.189, de 23 de dezembro de 2019, concedeu indulto à pessoas que tenham sido acometidas por paraplegia e por doença grave permanente ou não, nos termos da lei; aos agentes públicos que compõem o sistema nacional de segurança pública que, no exercício da sua função ou em decorrência dela, tenham sido condenados por crimes culposos; e aos militares das Forças Armadas, em operações de Garantia da Lei e da Ordem, que tenham sido condenados por crimes na hipótese de excesso culposos.

O Decreto Presidencial 10.590, de 24 de dezembro de 2020, seguiu a mesma linha, quase não havendo nenhuma alteração. Em 2021, o ex-Presidente manteve os moldes dos indultos concedidos nos dois primeiros anos de governo, somente com afrouxamento das restrições de concessão de indulto aos crimes militares.

Assinado após a derrota nas urnas, o decreto de 2022 chega com as cortinas se fechando, e como um último agrado aos seus eleitores mais radicais. Dessa vez,

o ex-Presidente Bolsonaro, não deixa totalmente de fora os crimes comuns cometidos por civis, mas traz uma concessão polêmica.

Além de trazer praticamente o mesmo conteúdo dos decretos anteriores, o artigo 5º do Decreto Presidencial 11.302/2022 concede indulto às pessoas condenadas por crime cuja pena privativa de liberdade máxima em abstrato não seja superior a cinco anos. Frisa-se que essa concessão depende do cumprimento integral - se for o caso de apenado ser condenado naquela e nesta hipótese - da pena do(s) crime(s) impeditivo(s) (elencados no artigo 7º), conforme determina o artigo 11, parágrafo único do decreto<sup>7</sup>.

Passo a expor um dos focos deste trabalho, o artigo 6º do decreto em questão e como ele é direcionado especificamente aos agentes estatais que participaram do Massacre do Carandiru, o qual abordaremos adiante. Convém trazeremos o artigo na íntegra e, então, destrinchá-lo:

*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 de 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.*

Pois bem, a primeira parte do artigo diz que “será concedido indulto natalino também aos agentes públicos que integram os órgãos de segurança pública de que trata o art. 144 da Constituição [...]”. A referida norma constitucional preconiza que a segurança pública é exercida, para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares, e polícias penais federal, estaduais e distrital. É sabido que foram as tropas especiais da Polícia Militar do Estado de São Paulo que derramaram sangue na Casa de Detenção de São Paulo.

---

<sup>7</sup> Art. 11. Para fins do disposto neste Decreto, as penas correspondentes a infrações diversas serão unificadas ou somadas até 25 de dezembro de 2022, nos termos do disposto no art. 111 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. Parágrafo único. Não será concedido indulto natalino correspondente a crime não impeditivo enquanto a pessoa condenada não cumprir a pena pelo crime impeditivo do benefício, na hipótese de haver concurso com os crimes a que se refere o art. 7º, ressalvada a concessão fundamentada no inciso III do caput do art. 1º.

O requisito temporal é apresentado na segunda parte, “[...] 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 de publicação deste Decreto [...]”. O Massacre do Carandiru ocorreu em 02 de outubro de 1992, exatamente 30 anos, 2 meses e 21 dias da publicação do decreto em análise.

Por fim, a “cereja do bolo” é que a concessão do indulto se destina aos agentes de segurança pública do Estado, condenados por fatos praticados há mais de 30 anos e que “[...] não considerado hediondo no momento de sua prática”.

Conforme mencionado no subtópico anterior, o artigo 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal veda a concessão de indulto aos crimes de tortura, tráfico de drogas, terrorismo e os previstos na Lei de Crimes Hediondos (Lei 8.072/90). Esta última, tem um rol taxativo e entre tantos crimes, no primeiro inciso do primeiro artigo define:

Art. 1º São considerados hediondos os seguintes crimes, todos tipificados no Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, consumados ou tentados:

I - homicídio (art. 121), quando praticado em atividade típica de grupo de extermínio, ainda que cometido por um só agente, e *homicídio qualificado* (art. 121, § 2º, incisos I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII e IX);

Apesar de hoje ser considerado hediondo, há 30 anos atrás o homicídio qualificado era um crime comum, sendo inserido no rol de crimes “revestidos de excepcional gravidade” (MONTEIRO, 2015, p. 17), através da Lei 8.930/94, logo após a chacina ocorrida no Carandiru (BARROS; FERREIRA, 2023).

Nessa senda, apesar de o homicídio qualificado ser expressamente insuscetível de indulto, o Decreto Presidencial 11.302/22 tenta contornar essa vedação, não só na redação do artigo 6º, mas do artigo 7º, inciso II c/c artigo 7º, §3º, conforme segue:

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.

Vladimir Aras (2023), defende que a redação do artigo 6º é *tailor-made*, vestindo perfeitamente os policiais condenados pela chacina no Carandiru. Assim, embora embalado como indulto coletivo, para o autor, o indulto do artigo 6º é, na

verdade, uma graça (ou indulto individual), uma vez que tem destinatários certos e determinados de antemão.

Esses destinatários foram confirmados, inclusive, pelo Deputado Federal Eduardo Bolsonaro, filho do ex-Presidente da República. Em 23 de dezembro de 2022, logo após a publicação do decreto, acompanhando a foto de uma manchete de jornal que anunciava “Último indulto de Natal de Bolsonaro perdoa policiais envolvidos no massacre de Carandiru”, o descendente publicou o seguinte no Twitter:

Hoje foi feito justiça. Policiais Militares que entraram onde nenhuma mãe sequer permitiria que seus filhos entrassem e cumpriram sua missão. Local que guardava as pessoas mais perigosas do país. Sofreram, mesmo com a esmagadora maioria da sociedade apoiando-os. (BOLSONARO, 2022. Twitter)

Aras (2023) entende que o artigo 6º do Decreto se trata de uma graça irregular, uma vez que concedida sem pedido individualizado, e de ofício. Nas palavras do autor “o *design* escolhido (o de indulto coletivo) foi adotado para contornar as exigências legais quanto à graça, presentes na LEP, e que conformam o poder presidencial previsto no art. 84, inciso XII, da Constituição” (ARAS, 2023, p. 5). Sua denúncia se estende ao apontar que tal configuração viola os princípios constitucionais da impessoalidade e da legalidade “sendo de notar que o decreto de indulto questionado não contém qualquer motivação particular sobre por que agraciar os condenados pelo Massacre do Carandiru e qual o interesse público atendido com tal medida.” (ARAS, 2023, p. 5).

Diante dessa conjuntura, Aras (2023) define o dispositivo do decreto como ilegal, inconstitucional e inconveniente. O mesmo entende o Procurador-Geral da República, Augusto Aras, que propôs a Ação Direta de Inconstitucionalidade 7330, com medida cautelar, em face do artigo 6º, *caput* e parágrafo único, e do artigo 7º, §3º do Decreto Presidencial 11.302/2022.

Na ADI, o Procurador-Geral aponta muitas das questões que foram desenvolvidas neste trabalho até aqui. Primeiramente, defende o cabimento da ação, em razão de se tratar de impugnação ao Decreto Presidencial com base na Constituição Federal. Em seguida, Aras confirma que, nos termos em que foi redigido, a *clementia principis* alcança, dentre seus destinatários, os agentes públicos condenados pelo Massacre do Carandiru (BRASIL, 2023).

Também aponta que, após esse trágico episódio na história do Brasil, o homicídio qualificado foi incluído ao rol de crimes hediondos previsto na Lei 8.072/1990, sendo que os agentes envolvidos no massacre foram condenados no artigo 121, §2º, IV do Código Penal (homicídio qualificado cometido à traição, de emboscada, ou mediante dissimulação ou outro recurso que dificulte ou torne impossível a defesa do ofendido) quando o delito ainda não era considerado crime hediondo (BRASIL, 2023).

Como demanda ao Supremo Tribunal Federal, pede que a Corte defina: i) se o decreto de indulto pode abranger crimes hediondos que, na data do fato delituoso, não eram previstos em lei como tal; ii) se o indulto pode ser levado a efeito em favor de condenados por crimes considerados de lesa-humanidade internacionalmente. O autor da ADI sustenta que, à luz do artigo 5º, inciso XLIII, da Constituição da República, o crime qualificado como hediondo não pode ser alcançado pelo benefício do indulto, pois o dispositivo constitucional não leva em conta a data do cometimento do delito, mas somente o fato de o crime estar, na data da publicação do decreto, definido como hediondo (BRASIL, 2023).

O Procurador-Geral da República toca ainda em um dos pontos mencionado por Vladimir Aras, sobre o teor inconveniente do decreto. Aquele Aras aduz que, para evitar responsabilização em âmbito internacional, o decreto deve passar por um controle de convencionalidade, a fim de compatibilizar o direito interno com o direito internacional (BRASIL, 2023).

Aponta que, no caso do Massacre do Carandiru, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA declarou o Brasil responsável por graves violações a direitos protegidos pela Convenção Americana de Direitos Humanos. Com essa declaração, foram expedidas recomendações para que o Estado reparasse os danos causados e evitasse novas violações. Sendo assim, a concessão de indulto aos agentes públicos responsáveis pelo massacre - condenados por crimes de lesa-humanidade - é uma afronta à dignidade humana e aos princípios basilares do direito internacional público, sendo capaz de ocasionar nova responsabilização do Brasil por violações a direitos humanos (BRASIL, 2023).

Ainda, salienta que o indulto a crimes de lesa-humanidade representa violação direta do dever constitucional de observância dos tratados internacionais de direitos humanos de que o Brasil seja signatário<sup>8</sup> (BRASIL, 2023).

Estes foram os pedidos formulados pelo Procurador-Geral da República:

[...] Ao final, postula que se julgue procedente o pedido para:

(i) declarar 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, sendo irrelevante a ausência dessa qualificação legal na data da prática do fato delituoso, e

(ii) declarar a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, da norma resultante da exclusão da expressão acima indicada, para afastar da incidência do art. 6º, caput e parágrafo único, c/c art. 7º, § 3º, do Decreto 11.302/2022, 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, 2023).

Em resposta, o então Presidente da República limitou-se a alegar que, por ser de natureza discricionária, o controle judicial do decreto de indulto deve se ater a verificar sua compatibilidade com o artigo 5º, XLIII, da Constituição Federal; e que a lei penal mais gravosa não pode retroagir, de forma que só deve ser levado em conta que o crime de homicídio qualificado não era hediondo na data dos fatos. Jorge Messias, Advogado-Geral da União, apresentou os mesmos argumentos.

Por sua vez, o Relator Ministro Luiz Fux, em seu voto, aborda uma questão importante para o tema e para este trabalho: a redação do artigo 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal não traz a palavra *indulto*, mas *graça* e *anistia* (BRASIL, 2023):

Art. 5º, XLIII - 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;

Contudo, é consolidado o entendimento de que o termo *graça* adotado no dispositivo, não se refere apenas à *graça* em sentido estrito, mas também ao indulto. Conforme explanado anteriormente, na prática, a *graça* não se consagra como um instituto autônomo, é concebida como um indulto individual. Dessa forma, ao mencionar o artigo 5º, XLIII da CF, o presente trabalho aborda desde o princípio a jurisprudência consolidada pelo Supremo Tribunal Federal.

---

<sup>8</sup> Constituição Federal, artigos 1º, I e II; 4º, II; e 5º, §§ 2º e 3º.

Em relação ao momento de aferição da hediondez do crime, se na data dos fatos ou na da edição do Decreto que concede o indulto, o Ministro Luiz Fux aponta que há decisões das Turmas em ambos os sentidos. Segundo Fux, os julgados que decidiram pela aferição da hediondez no momento da edição do decreto, o fizeram ante a presença do princípio *fumus boni juris*<sup>9</sup>; e os que entenderam que essa aferição deve acontecer na data dos fatos, se baseiam no princípio constitucional da irretroatividade da lei mais gravosa<sup>10</sup>.

No que tange ao controle de convencionalidade, o Ministro Relator conclui que a concessão do indulto, no caso do Massacre do Carandiru, pode produzir efeitos tanto na ordem jurídica interna, quanto no sistema internacional de direitos humanos, com base no que foi exposto pelo Procurador-Geral da República.

Diante da controvérsia de entendimentos, e a fim de evitar a irreversível consumação dos efeitos do indulto e garantir a segurança jurídica das partes envolvidas, o Ministro Luiz Fux concedeu medida cautelar, com a suspensão da expressão “no momento de sua prática” constante na parte final do artigo 6º, *caput*, e §3º do artigo 7º do Decreto Presidencial 11.302/2022 (BRASIL, 2023). Segue trecho da ementa da ADI:

[...] 7. Momento da aferição, para a concessão do indulto, da natureza do crime - se a data da edição do decreto presidencial ou a do cometimento do delito. Existência de julgados turmários favoráveis à tese esgrimida na ADI, a evidenciarem a presença do *fumus boni juris*, a que se contrapõem decisões também turmárias em sentido diverso, indicativas de jurisprudência não consolidada. 8. A suspensão dos dispositivos impugnados surge como medida de cautela e prudência, não só pela possibilidade de exaurimento dos efeitos do Decreto Presidencial antes da apreciação definitiva dos pedidos deduzidos, como também para prevenir a concretização de efeitos irreversíveis, conferindo, ainda, segurança jurídica aos envolvidos. 9. Diante do Relatório 34/2000 da Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA, possibilidade, em juízo de estricta delibação, de o indulto aos agentes públicos envolvidos no Massacre do Carandiru vir a configurar transgressão às recomendações da Comissão no sentido de exortar o Brasil à promoção da investigação, do processamento e da punição séria e eficaz dos responsáveis. 10. Medida cautelar deferida para suspender, até o reexame da matéria pelo eminente Relator, após a abertura do Ano Judiciário, e ad referendum do Plenário, a (i) expressão no momento de sua prática constante da parte final do art. 6º, *caput*, do Decreto Presidencial 11.302/2022 e (ii) do § 3º do art. 7º do Decreto Presidencial 11.302/2022. (BRASIL, 2023).

---

<sup>9</sup> A expressão em latim é traduzida em “fumaça do bom direito”, significa que o direito pleiteado é plausível, que o alegado pela parte autora provavelmente se concretizará.

<sup>10</sup> “A lei penal somente retroage para beneficiar o réu (art. 5.º, XL, da CF), e a lei nova que de qualquer modo favorecê-lo será aplicada aos fatos anteriores, ainda que decididos por sentença condenatória transitada em julgado (art. 2.º, parágrafo único, do CP)” (ANDREUCCI, 2021, p. 45).

Com o deferimento da medida cautelar postulada pela Procuradoria-Geral da União, até que se decida sobre o mérito, o benefício de indulto concedido por Bolsonaro não poderá alcançar os agentes estatais responsáveis pela chacina no Carandiru.

Para a continuidade do trabalho, mostra-se necessário recordarmos o ocorrido na Casa de Detenção de São Paulo, em outubro de 1992.

### **1.3 A maior penitenciária da América Latina**

A história do estabelecimento que sediou o horror do Massacre do Carandiru é contada pelo sociólogo e pesquisador do Núcleo de Estudos da Violência da USP, Fernando Salla, em sua tese de doutorado “O encarceramento em São Paulo: das enxovias à Penitenciária do Estado”.

Segundo o estudo de Salla (1997), antes mesmo de a Constituição de 1891 entrar em vigor, o Código (penal) de 1890 foi decretado, reforçando o alto grau de autonomia que a justiça criminal exercia no país. Os aparatos voltados ao controle da criminalidade, como as prisões e as polícias estatais funcionavam sem qualquer regulamentação técnico-burocrática, herdando as características do tempo colonial (SALLA, 1997).

O Código de 1890 veio justamente em resposta às críticas de que havia uma anarquia no sistema de execução penal. Definiu-se um padrão nacional para a organização das prisões, uma vez que não havia regimentos ou regulamentos internos, e foram abolidas as penas de morte, galés e açoites. A pena de prisão celular foi prevista para quase todos os crimes, juntamente com a reclusão, a prisão com trabalho obrigatório e a prisão disciplinar. A prisão perpétua também deixou de ser prevista, a partir de então, e o encarceramento não poderia exceder 30 anos (SALLA, 1997).

O modelo progressivo de execução de pena foi o adotado pelo Código, prevendo diferentes estágios para seu cumprimento. O reeducando passaria de um isolamento celular absoluto para um regime que o aproximasse cada vez mais da sociedade. Contudo, a dificuldade para a implementação desse modelo poderia ser facilmente identificada, razão pela qual, já no Código, o legislador previu mecanismo

para o cumprimento da pena e contorno da inexistência de instituições apropriadas para a progressão de regime<sup>11</sup> (SALLA, 1997).

A partir do Brasil República, introduziu-se na agenda política a organização de uma sociedade na qual as leis do “progresso” deveriam conduzir todos os aspectos da vida social. Assim, as elites que conduziam os governos republicanos de São Paulo levaram com seriedade a necessidade de construção de uma penitenciária que, além de dar conta do *déficit* de vagas da época, pudesse servir como um estabelecimento modular, que se contrapunha às condições precárias das prisões durante o Império (SALLA, 1997).

A Avenida Cantareira, no Carandiru, foi o local escolhido para a construção da nova penitenciária do estado. As obras de arrastaram de 1911 a abril 1920, momento da sua inauguração, e o edifício foi marcado como a maior construção realizada pelo governo do estado no início do século (SALLA, 1997).

A pretensão era de um efeito igualmente monumental, intimidatório, que a Penitenciária possuiria na busca da construção de uma ordem social fundada num controle estreito da população e de seus segmentos desviantes. À exuberância dos pavilhões alinhados simetricamente, que saltavam na paisagem, pesados, com as paredes grossas, e a infinidade de janelas das celas, adicionou-se a fantasia do presídio-modelo. Talvez imbuídos pela grandiosidade do investimento; talvez pela preocupação de também neste domínio projetar o Estado como o líder da nação, a ditar os padrões na forma de punir; talvez buscando forjar um feitiço que encantasse as mentes criminosas e atemorizasse os corações rebeldes; talvez ainda como simples jogo mimético, entre outros tantos - o certo é que os homens de governo, os membros da elite que o controlavam, acalentariam esta fantasia de um “instituto de regeneração modelar” por muito tempo (SALLA, 1997, p. 150).

A organização laboral da penitenciária também sustentava a fama modular, havendo um cuidado para que a produção de bens dentro da unidade tivesse um ritmo industrial. As oficinas com maquinários avançados garantiam o disciplinamento dos condenados e geravam recursos que eram abatidos nos custos da manutenção da prisão (SALLA, 1997). O trabalho dentro da unidade penitenciária é um dos pontos que Baratta (2002) traz em sua obra para denunciar a real função do sistema penitenciário: a manutenção da marginalização social. O autor explica que, em uma sociedade capitalista, há uma forte relação entre emprego e criminalidade, de forma

---

<sup>11</sup> Art. 409. Enquanto não entrar em inteira execução o systema penitenciario, a pena de prisão cellullar será cumprida como a de prisão com trabalho, nos estabelecimentos penitenciaris existentes, segundo o regimen actual; e nos lugares em que os não houver, será convertida em prisão simples, com augmento da sexta parte do tempo.

que o processo de marginalização criminal - essencial para a estrutura dessa sociedade que se alimenta ideológica e economicamente da desigualdade social - conta com a exclusão do mercado de trabalho. Assim, “a esperança de socializar, através do trabalho setores de marginalização criminal, se choca com a lógica da acumulação capitalista, que tem necessidade de manter em pé setores marginais do sistema e mecanismos de renda e parasitismo” (BARATTA, 2002, p. 190). No mesmo sentido, em contexto latino-americano, Souza (2020b) aponta a superexploração, entendida como uma expressão da relação entre capital e trabalho, como chave da dinâmica do capitalismo dependente.

Todavia, o que sustentava a fama da penitenciária de fato, era o silêncio, tudo que se passava dentro da unidade, de lá não saía. “É como se o peso e a dimensão daqueles pavilhões emudecessem a crítica e apresentassem aquela prisão como algo inquestionável” (SALLA, 1997, p. 153).

A partir dos anos 1960, a unidade desempenharia um papel importante na contenção das pressões por vagas, se tornando um grande depósito de presos (SALLA, 2015). Essa pressão decorria do aumento considerável da população carcerária desencadeada a partir do Golpe Militar de 1964, quando foram instaurados os Atos Institucionais<sup>12</sup>.

Elizabeth Cancelli (2005) ressalta que, acima do Poder Judiciário, a instituição da polícia controlava as unidades prisionais. Isto, junto ao fato de ter um número excessivo de pessoas encarceradas, e dentro do contexto da ditadura militar, dava margem para uma atuação abusiva dos agentes públicos. A autora explica que a polícia atuava em duas perspectivas diferentes:

A primeira delas, a mais visível e direta, era a enérgica repressão aos que houvessem se transformado em inimigos potenciais ou objetivos do regime. Portanto, uma instituição de ameaça e de controle institucionalizados. A segunda perspectiva, extremamente eficaz sob o ponto de vista psíquico, era a de fazer com que a sociedade como um todo pudesse imaginar muito bem os perigos e a violência a que poderiam ser expostos aqueles a quem a polícia pudesse considerar como inoportunos ao Estado, quer do ponto de vista político quer do social, e dirigi-los à prisão. (CANCELLI, 2005, p. 142)

No Carandiru, o que antes eram celas individuais, passaram a abrigar pelo menos 15 indivíduos. Já no início dos anos 1980, a Casa de Detenção era considerada a maior penitenciária da América Latina, guardava cerca de 60% da

---

<sup>12</sup> Os Atos Institucionais foram normas arbitrárias editadas pelo comando das Forças Armadas ou pelo Presidente durante o regime militar (BECHARA; RODRIGUES, 2015).

população carcerária do estado (aproximadamente 10 mil pessoas), que estava distribuída entre 14 unidades (SALLA, 2015). À época do Massacre do Carandiru, a população carcerária brasileira era de aproximadamente 115 mil pessoas, destes, 40% estavam presos provisoriamente. No Pavilhão 9 da Casa de Detenção de São Paulo, mais de 2 mil pessoas estavam presas, o setor era destinado aos presos que estavam chegando no sistema, incluindo os provisórios (FERREIRA, 2023).

### **1.3.1 O Massacre do Carandiru**

Sexta-feira, 02 de outubro de 1992, na Casa de Detenção de São Paulo, uma briga entre internos chamou a atenção da administração da unidade. No Pavilhão 9, membros de duas facções criminosas rivais entre si entram em vias de fato, em razão de uma dívida de cinco maços de cigarro.

Poucos escritores vão conseguir expressar o que se passou no Carandiru nesse dia, nada passará mais veracidade do que os relatos dos sobreviventes. Por isso, o Massacre do Carandiru será desenhado pela carta anônima publicada na Revista Liberdades na edição de 2012. A carta foi escrita em 12 de outubro de 1992 por um dos sobreviventes do massacre, que a assinou como M.A.S.

Tudo começou com uma briga violenta e, sangrenta entre dois presos que, se confrontavam a golpes de facas. Isto se deu às duas horas no segundo andar, na sexta-feira. Um dos presos, muito ferido, não aguentou e enfraqueceu. Os seus companheiros, não satisfeitos com o resultado da briga, resolveram se vingar e começaram tudo. Foi uma briga muito feia entre os presos, não todos, talvez um grupo de vinte. Os funcionários do Pavilhão 9 tentaram interferir para controlar a situação, mas agindo da forma errada, à base de canadas de ferro, batendo em todos, até naqueles que não tinham nada a ver com o tumulto. Os presos, revoltados por apanhar, resolveram bater em alguns funcionários, que assustados e extremamente amedrontados, saíram correndo para fora do pavilhão, gritando que era rebelião. O pavilhão ficou abandonado pelos funcionários e apenas com os presos. (M.A.S., 1992)

A notícia foi levada ao Coronel Ubiratan Guimarães, Comandante do Policiamento Metropolitano que, com o consentimento do Governador Luis Antônio Fleury Filho deu ordem para que o Comando de Policiamento de Choque de São Paulo, às 15:30h, ocupasse o pátio do Pavilhão 9 (BARBOSA, 2012).

Mais ou menos umas 15 hrs do mesmo dia, já sabíamos que o pavilhão seria invadido pelo batalhão de choque. Todos resolvemos nos desarmar. Jogando fora, pelas janelas (ventanas) as facas e, pedaços de madeira. Não havia de forma alguma arma de fogo, apenas facas e, pedaços de madeira. Não existia também butijão de gás, isto porque nossos fogões, são brazeiros elétricos. (M.A.S., 1992)

Eram mais ou menos umas 15:30 hrs, quando o batalhão de choque, chegou ao pátio. Todos nós já estávamos rendidos, esperando os PMs subirem nos andares do pavilhão. Mas, não sabíamos que estávamos esperando a morte. (M.A.S., 1992)

Os relatos do que se sucedeu após a ocupação do pavilhão pelo batalhão da polícia militar são aterrorizantes:

Um polícia abriu o guichezinho da porta, enfiou a metralhadora e gritou: Surpresa chegou o diabo para carregar vocês para o inferno! Deu duas rajadas para lá e para cá. Encheu o barraco de fumaça, maior cheirão de pólvora. Só fui perceber que estava vivo quando senti um quente pingando nas costas. Era sangue, na hora até pensei que fosse meu. (MAJESTADE, 1999)

Me encontrava num xadrez, com mais oito companheiros, todos nós estávamos completamente nus. Quando os policiais chegaram no guichê, gritamos que não atirassem e, abrimos a porta. Na porta do xadrez havia um policial que, com uma faca na mão, tentava nos furar, conforme passávamos correndo por ele. Corremos por uma galeria escura, cheia de cachorros, policiais armados de faca, metralhadoras, pedaços de paus, o verdadeiro corredor da morte. [...] Todos que conseguiram correr, tiveram mais sorte do que aqueles que obedeceram as ordens dos policiais. Muitos que escorregavam na galeria, eram mortos covarde mentes. Eles caíam e eram devorados pelos cachorros, eram esfaqueados pelos policiais, eram fuzilados covardemente. Consegui descer até o pátio que, havia muitos presos rendidos, sentados completamente nú, com a mão na cabeça. Chovia muito, ficamos horas e mais horas ali, sentados, ouvindo tiros e gritos que, nos atormentava muito. Um dos policiais que se encontrava no pátio, falou: “Já morreu cem”; “Morrendo mais de cem já está bom”; “Tá tremendo porque logo vai chegar à sua vez”.. (M.A.S., 1992)

Ao anoitecer, os policiais recolheram os internos sobreviventes do Pavilhão 9 e, em seguida, ordenaram que carregassem os cadáveres:

O dia começou a ir embora, a escuridão tomou conta de tudo, a noite ainda estava começando, e ainda tinha muita coisa para acontecer. Depois de escurecer mais, eles deram ordem para os primeiros presos, levantarem e, andarem rápido. Eles iam subir o pavilhão. Pensei que o terror já havia acabado mas, infelizmente não. As três primeiras filas de presos que subiram foram recebidas a mordidas de cães, tiros e facadas. Todos foram mortos. Havia muitos feridos que aguardavam socorros numa fila separada, enquanto todos subiam o pavilhão. Chegou a minha hora de subir, só podia andar olhando para o chão e vi as marcas da devastação. Havia muitos corpos amontoados no chão. Me colocaram numa sela pequena com mais trinta presos, não dava nem prá respirar. Aonde eu me encontrava, dava para ver o pátio e, foi quando eu vi todos os companheiros no pátio, aqueles feridos que, aguardavam socorros, serem levados para dentro da escolinha e serem metralhados, eles gritavam muito, mas não por muito tempo, porque foram mortos. (M.A.S., 1992)

Já parecia madrugada quando vi os presos carregarem cadáveres logo depois de ser mortos. Ficamos contando os cadáveres que passavam carregados pelo pátio e a conta já ultrapassava duas centenas. O dia chegou, amanheceu, não havia mais PMs, começamos a andar nas galerias e, vimos que as marcas da destruição era bem, maior do que imaginávamos. As galerias pareciam rios de sangue, com mais de um palmo de altura, muito sangue misturado com água. Havia xadrezes lotados de cadáveres, o poço do elevador estava cheio de cadáveres. Muitos feridos à bala, facada e paulada andavam na galeria procurando seus companheiros, e muitos não eram encontrados. (M.A.S., 1992)

Cerca de 330 policiais militares foram empregados para invadir a unidade prisional, juntamente com 25 cavalos e 13 cachorros. Os policiais faziam parte das tropas especiais da Polícia Militar, ROTA (Rondas Ostensivas Tobias de Aguiar), COE (Comando e Operações Especiais), e Gate (Grupo de Ações Táticas Especiais). Destes policiais, nenhum foi morto, em contrapartida ao número oficial de 111 presos mortos - 89 eram presos provisórios (DIAS; TOMAZ, 2022; FERREIRA, 2023).

Passados longos anos, após a demolição da Casa de Detenção de São Paulo, nos interessa conferir como, e se ocorreu, o processo de responsabilização do Estado. Para tanto, nos utilizaremos das premissas da justiça de transição.

### **1.3.2 O Massacre do Carandiru sob a ótica da justiça de transição**

Antes de adentrar no tema, é importante ressaltar que o Massacre do Carandiru ocorreu em outubro de 1992, 7 anos após o fim da ditadura militar (1964-1985), em pleno processo de redemocratização do país.

Assim como o Brasil, durante o século XX, muitos países passaram por processos de mudança de regime político, emergindo de regimes ditatoriais para uma democracia. De pronto, o processo de (re)democratização exige o enfrentamento das violações dos direitos humanos sucedidas pelo poder arbitrário do regime anterior. Enfrenta-se o passado recente, investigando crimes estatais levado a cabo pelo seu aparato repressivo, julgando e responsabilizando os agentes executores e o Estado como um todo, e promovendo a devida reparação às vítimas do regime (DE VASCONCELOS, 2015). Essas medidas apresentam-se como uma

forte afirmação de que um Estado de Direito está sendo estabelecido, e que não mais será aceito o horror perpetrado no passado<sup>13</sup> (DE VASCONCELOS, 2015).

Os países em transição de regime político tinham em comum o acervo de violações aos direitos humanos pela atuação estatal ou de grandes grupos organizados que dominavam o território. Todas essas transições resultaram na criação de inúmeros tratados e resoluções internacionais, bem como centenas de leis e processos nacionais, que formaram uma justiça ou um direito comprometido com o estabelecimento ou restabelecimento de um Estado de Direito<sup>14</sup>, e que podia ser aplicado aos casos concretos (TORELLY, 2010).

Esse processo de mudança que responsabiliza judicialmente o Estado e repara as vítimas, ou seja, essa resposta legal dada pelo Estado democrático em ascensão é chamada de justiça de transição (TORELLY, 2010). Apesar de seu foco ser nas sociedades políticas que transitaram de um regime não-democrático para uma democracia, a justiça de transição pode ser aplicada também dentro dos moldes de governo democráticos, sempre que violações de direitos humanos sejam procedidas pelo Estado (DA SILVA FILHO, 2010).

Torelly (2010), conceitua a justiça de transição como

[...] uma série de iniciativas empreendidas por via dos planos internacional, regional ou interno, nos países em processos de liberação ou democratização, englobando suas políticas públicas, suas reformas legislativas e o funcionamento de seu sistema de justiça, para garantir que a mudança política seja bem sucedida e que, ao final dela, exista [...] um Estado de Direito na acepção substancial do tema. (TORELLY, 2010, p. 83)

No mesmo sentido, Bickford (2004), a define como o campo de atividade e pesquisa que busca compreender como as sociedades lidam com o legado de abusos ocorridos, principalmente, durante o período do regime militar, mas também com qualquer atrocidade em massa e traumas sociais severos causados pelo Estado, com o intuito de construir um futuro mais democrático.

De todo modo, é difícil determinar o início e o fim de um período de transição, visto que os processos de democratização não são contínuos. Para além das implicações legais, a adoção e execução de mecanismos para que a justiça de

---

<sup>13</sup> Torelly ensina que “[...] o nascimento da ideia moderna de justiça de transição conecta-se de forma visceral a ideia de não-repetição, elegendo a via criminal como meio eficaz tanto para a aplicação de medidas retributivas quanto para a formulação de um marco social significativo do repúdio a determinadas práticas.” (TORELLY, 2010, p. 86)

<sup>14</sup> Torelly (2010) aponta que a criação do Tribunal Penal Internacional é um marco concreto de que a justiça de transição, atualmente, está em uma fase estável de desenvolvimento.

transição seja efetiva costumam ser de longo prazo, de forma que ultrapassam a temporalidade da transição entre um regime político e outro (DE VASCONCELOS, 2015). Sendo assim, *justiça de transição* difere-se de *transição para a democracia*, para Torelly (2010), este segundo está ligado a estabilização de um sistema eleitoral democrático, enquanto aquele termo preocupa-se com as medidas para a superação do autorismo com vistas para as violações dos direitos humanos ocorridas no regime que está a ser superado.

Teoricamente, os Estados que se comprometem com a justiça de transição garantem o direito à verdade e à memória, promovem a justiça e a reparação das vítimas, e fortalecem as instituições democráticas. Torelly (2010) usa a classificação de Ruti Teitel (2003) que indica três fases na formulação das políticas transicionais.

A primeira fase consta com dois dos elementos chaves para a justiça de transição: (i) a reforma das instituições que praticaram os crimes de lesa-humanidade, com vistas à não-repetição; (ii) a responsabilização individual e punição dos delitos perpetrados em nome do regime precedente. Na segunda fase, a justiça de transição se dedica à: (i) reparações em escala às vítimas, com o amadurecimento dos processos de responsabilização da primeira fase; e (ii) ao estabelecimento de comissões da verdade como forma de garantir o direito à verdade e à memória. Por fim, a terceira fase é entendida pelo autor como a consolidação da justiça de transição, com a estabilização de um direito que oriente políticas e medidas de transição (TORELLY, 2010).

Para análise da efetivação das medidas da justiça de transição, utilizo do estudo “Carandiru: violência institucional e a continuidade do massacre” que articula resultados de pesquisas desenvolvidas pelo Núcleo de Estudo sobre o Crime e a Pena da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV), paralelamente à breve análise feita por Da Silva Filho (2010) acerca dos aspectos cruciais à efetivação da justiça de transição.

Após o fim de um regime autoritário, especialmente de uma ditadura militar, a apuração dos fatos ocorridos até então é essencial, assim como o amplo acesso aos documentos públicos que os relatam, a fim de garantir o *direito à verdade e à memória*, e reforçar a premissa de não-repetição. Da Silva Filho (2010) aponta a importância de que todas as versões sejam ouvidas, com a ressalva de que não se trata apenas de buscar uma verdade dos fatos, a questão é sobre a

imprescindibilidade da construção de uma versão reconhecida publicamente pelo Estado acerca dos abusos que ele mesmo cometeu.

No caso do Massacre do Carandiru, as professoras da FGV denunciam que, após 30 anos<sup>15</sup> da chacina, não há, ainda, uma versão oficial do que ocorreu na Casa de Detenção de São Paulo em outubro de 1992.

O que aconteceu na tarde do dia 02.10.1992? Confronto ou massacre? Quem deu a ordem? Quem autorizou ou não impediu que a ordem fosse dada? Onde e como foram mortos os 111 cidadãos em privação de liberdade que figuram como vítimas no processo criminal? Foram 111 mesmo? Do contingente de policiais militares que entrou no Pavilhão 9, quem disparou? Quem não disparou? O que aconteceu quando cessaram os disparos de armas de fogo? Limpeza e reorganização do ambiente prisional em prol dos sobreviventes ou corredor polonês e destruição de provas? Quem deu a ordem? Quem autorizou ou não impediu que a ordem fosse dada? Como foram retirados os corpos e para onde foram encaminhados? Quando e como os familiares receberam informações sobre as mortes? As armas utilizadas no decorrer do massacre foram devidamente apreendidas e periciadas? E o Pavilhão 9? E os sobreviventes? Os policiais que participaram da operação retomaram suas atividades regularmente? Os fatos foram noticiados à população de modo preciso e diligente? (MACHADO *et al*, 2013, p. 306)

As autoras também apontam a importância de os sobreviventes, familiares, funcionários, policiais, passantes, e todos aqueles que tenham lembrança do que ocorreu, serem ouvidos. Isso porque, quando é o Estado que comete o crime, a narrativa dos fatos é construída justamente por quem estava direta ou indiretamente envolvido na ação criminosa, razão pela qual ela é distorcida e seleciona apenas determinados aspectos do que se passou (MACHADO *et al*, 2013).

Prova disto se tem nos documentos públicos que apuraram os fatos ocorridos no Pavilhão 9, as expressões “massacre”, “motim”, “rebelião”, “ação policial”, “eventos”, “operação”, “episódio”. “Barbárie”, “evada de excessos”, “chacina”, “legítima”, “necessária”, “oportuna” foram retiradas de todos eles (MACHADO *et al*, 2013).

Ainda, o Pavilhão 9 da Casa de Detenção, onde ocorreu o massacre, foi implodido e deu lugar ao Parque da Juventude, casa do Museu Penitenciário Paulista que conta a história do Carandiru e do dia do massacre. O museu indica que a morte das 111 pessoas foi resultado de uma rebelião entre presos, a narrativa das vítimas e seus familiares é totalmente desconsiderada no museu dedicado ao ocorrido (MACHADO *et al*, 2021).

---

<sup>15</sup> No artigo lê-se “mais de 20 anos”, dado o momento da publicação do texto (2013), contudo, essa realidade permanece até hoje.

Por sua vez, o *direito à reparação* refere-se à vítima e seus familiares, consiste no direito de ver indenizados economicamente e moralmente os indivíduos que sofreram a repressão do Estado autoritário. O autor destaca que, pela via da reparação, muitas informações e narrativas podem vir à luz, diante da contrapartida de ver sua versão legitimada e seu direito “reparado” (DA SILVA FILHO, 2010).

Em parceria com a Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Machado *et al* (2013) fez o levantamento de que, até 2013, havia 73 pedidos de danos morais e materiais formulados pelos familiares das vítimas, em sua maioria, as ações foram buscadas por mães, companheiras e filhas das vítimas. O número de processos reflete na ausência de ações do Estado para facilitar a responsabilização dos agentes estatais e a reparação das vítimas, visto que uma ação coletiva não foi instaurada, cada familiar teve que buscar assistência judiciária para pedir a indenização devida.

Desses pedidos, 53 foram julgados procedentes, sendo que em todos os casos, a Fazenda Pública do Estado recorreu argumentando que não haveria responsabilidade do Estado pelas mortes no Carandiru e requerendo a diminuição dos valores arbitrados pelo juiz a título de indenização. Em novembro de 2015, das 73 ações, 43 entraram em fase de execução com a disponibilização dos precatórios<sup>16</sup> às famílias, os valores variaram entre R\$ 5.167,24 e R\$ 101.592,04, com a média de R\$ 55.660,00 (MACHADO *et al*, 2021).

No que concerne aos danos materiais, pouquíssimos pedidos foram julgados procedentes. Dentre os acórdãos, apenas 18 obtiveram a concessão de pagamento de pensão mensal aos familiares das vítimas. O direito se dava mediante comprovação de que a vítima, antes de ser presa, trabalhava regularmente e

---

<sup>16</sup> “Os precatórios apenas são disponibilizados quando a ação é concluída, não cabendo mais qualquer recurso, e julgada procedente, isto é, favorável aos autores do pedido. As informações respectivas são disponibilizadas no site do TJSP, em página específica, que permite a busca dos precatórios pelo nome dos autores das ações. Os documentos informam a data da disponibilização do precatório e, via de regra, o valor. É importante destacar que entre a disponibilização do precatório e o efetivo recebimento dos valores pelos familiares há ainda um longo trâmite, que não pôde ser observado pela pesquisa. De acordo com as informações obtidas na Defensoria, uma vez disponibilizado o precatório a Defensoria é notificada e verifica a correspondência entre o valor definido na ação judicial – que, como se verá a seguir, pode ter sido substancialmente modificado em relação ao valor do pedido – e o valor depositado. Em seguida, a Defensoria comunica o familiar, que deverá abrir uma conta específica no Banco do Brasil para receber o montante. A abertura de conta exige a apresentação de uma série de documentos e comparecimento pessoal, o que pode dificultar ainda mais o encerramento definitivo do processo.” (MACHADO *et al*, 2021, p. 36)

contribuía significativamente com o sustento dos familiares autores da ação (MACHADO *et al*, 2021).

Já os danos morais foram concedidos em 58 casos. A principal justificativa para o indeferimento do pedido foi a não comprovação de que o familiar tenha sofrido com a morte da vítima. E a principal questão tratada nos pedidos procedentes foi o valor da indenização, já que existem poucos parâmetros para sua determinação (MACHADO *et al*, 2021).

Nas ações julgadas improcedentes, foi utilizado o argumento de que a responsabilidade do dano causado pelo Estado é afastada quando a culpa é exclusivamente da vítima. Assim, o “motim” dos presos foi utilizado como justificativa para a ação dos agentes estatais (MACHADO *et al*, 2021). A título de exemplo, utilizo do mesmo acórdão trazido pelas autoras, datado de junho de 1999, o voto é furiosamente proferido pelo relator Pinheiro Franco:

Havia ainda perigo para a coletividade, na hipótese de fuga dos amotinados, elementos perigosos, que ocupavam o pavilhão destinado aos presos de maior periculosidade. A Polícia Militar foi chamada e precisava intervir, pois essa é sua função. [...] O que poderia fazer o Estado para evitar tão grande rebelião, que ainda trazemos em nossas retinas como uma das mais graves da história penitenciária brasileira? Será que tem culpa o Estado dos presos se amotinarem, de desejar fugir, de desejar matar todos que se coloquem entre eles e a rua? *A culpa foi das vítimas, que iniciaram a rebelião, que destruíram todo um pavilhão do Carandiru e que forçaram a sociedade, através de sua Polícia Militar, a se defender. Não poderiam ter direito algum a qualquer indenização, como não podem seus parentes buscar uma indenização por ato doloso de autoria das vítimas.* (BRASIL, 1999)

Até setembro de 2022, ao todo, 69 ações haviam sido julgadas procedentes, devendo o Estado pagar indenizações às famílias. Até então, pelo menos 24 famílias ainda não haviam recebido nenhum valor, em sete casos houve depósito do valor em precatório e em outros seis não havia informações sobre o pagamento (MENA, 2023).

A *justiça* a ser efetiva não está apenas atrelada à punição do agente estatal, mas à sua responsabilização pública, juntamente com os demais responsáveis pelos crimes de lesa-humanidade. Assim, “trata-se menos de punir e mais de sinalizar para a necessidade de não repetição.” (DA SILVA FILHO, 2010, p. 62)

Machado *et al* (2013) aponta que, logo no dia seguinte ao Massacre do Carandiru, o Comando Geral da Polícia Militar de São Paulo instaurou inquérito policial para apurar o “confronto” entre presos e policiais. Após conclusão do inquérito, em 02 de março de 1993, a denúncia foi oferecida contra 120 policiais

militares<sup>17</sup>. Somente em 2013 os júris foram marcados, sendo os réus distribuídos em grupos de acordo com o pavimento em que atuaram na unidade prisional.

Entre 2013 e 2014, 74 policiais foram condenados por 77 mortes, as penas altíssimas vão de 48 anos a 624 anos de prisão. No 1º andar, o julgamento de 21 de abril de 2013, condenou 23 dos 27 PMs que participaram da morte de 15 presos, eles foram condenados a 156 anos de prisão cada um. No 2º andar, 30 PMs da ROTA deixaram 78 presos mortos, em 3 de agosto de 2013, 26 deles foram condenados a 624 anos de prisão (cada um). O COE atuou no 3º andar com 16 PMs, resultando na morte de 8 presos, o julgamento de 2 de abril de 2014 condenou 15 deles a 48 anos de prisão. Por fim, no 4º andar, 13 PMs do Gate deixaram 10 presos mortos, julgados em 19 de março de 2014, 9 PMs foram condenados a 96 anos de prisão e 1 a 104 anos (DIAS; TOMAZ, 2022).

Antes disso, em 2001, o comandante das tropas, Coronel Ubiratan Guimarães, também foi condenado em júri popular a 632 anos de prisão pela morte de 102 das 111 pessoas assassinadas. Com direito de recorrer em liberdade, um ano após sua condenação, o coronel foi eleito a deputado estadual com cerca de 50 mil votos, chamando atenção pelo o número 111 que constava na sua cédula (11.190) e era destaque nas suas propagandas de rua. Em 2006, quando se preparava para a reeleição, o coronel foi absolvido da condenação pelas mortes no Carandiru por 20 votos a 2<sup>18</sup>. Naquele ano, o PM foi assassinado a tiros em seu apartamento na área nobre de São Paulo (DIAS; TOMAZ, 2022). Apesar das condenações, até hoje nenhum policial condenado foi preso pelo Massacre no Carandiru, e foram muitas as tentativas de deixar impunes os agentes estatais.

Em 2018, o Tribunal de Justiça de São Paulo chegou a anular todos os julgamentos dos PMs envolvidos na chacina, sob a alegação de que um novo júri deveria ser feito, em razão de os jurados terem condenado os agentes em desacordo com as provas do processo. Em 2021, o Superior Tribunal de Justiça decidiu por manter as condenações. Após novo recurso da defesa com pretensão à

---

<sup>17</sup> Com a vigência da Lei Bicudo (Lei n. 9.299/1996) o processo que inicialmente seria julgado pela Justiça Militar, foi encaminhado para a Justiça Comum.

<sup>18</sup> “O Órgão Especial do TJSP é composto por 25 desembargadores, e apenas 22 apresentaram voto neste julgamento. Eram eles: Celso Limongi (Presidente), José Cardinale, Denser de Passos de Freitas, Roberto Stucchi, Marco César, Munhoz Soares, Laerte Nordi, Sousa Lima, Canguçu de Almeida, Debatin Cardoso, Marcus Andrade Reis Kuntz, Barreto Fonseca, Aloísio de Toledo César e Corrêa Vianna, Mohamed Amaro (relator) e Roberto Vallim Bellocchi (revisor)”. Vencidos os votos do relator e do revisor.

anulação da decisão, a Corte, no ano passado (2022), determinou que não mais se discute culpa, o que está passível de julgamento são os recursos atinentes ao tempo de pena dos réus (DIAS; TOMAZ, 2022).

Na esfera administrativa, a Corregedoria da Polícia Militar do Estado de São Paulo não se importou em instaurar procedimento administrativo para averiguar a conduta dos policiais que tomaram a Casa de Detenção de São Paulo (MACHADO *et al*, 2013).

Outrossim, em âmbito internacional, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, no relatório 34/2000, definiu o episódio como um “massacre” e apontou a violação de diversos direitos humanos, como à vida e à integridade física de cidadãos que estavam sob a tutela do Estado brasileiro (MACHADO *et al*, 2013). O caso não foi julgado pela Corte Internacional de Direitos Humanos, sendo o relatório limitado às recomendações para a investigação dos fatos, responsabilização do Estado, indenização dos familiares e melhorias no sistema penitenciário (MACHADO *et al*, 2013).

Neste trabalho, o Decreto Presidencial 11.302/2022 também é apresentado como mais uma tentativa de deixar impunes os responsáveis pelo Massacre do Carandiru. O indulto concedido aos agentes estatais visa garantir que as condenações penais não sejam executadas, esvaziando uma das principais formas de responsabilização do Estado.

Dessa forma, apesar do reconhecimento internacional da responsabilidade do Estado brasileiro pelo massacre, o caso é emblemático pela ausência de respostas jurídicas adequadas. O caso não chegou à Corte IDH, esfera que poderia impor condenações ao Estado, e nenhum dos agentes estatais condenados cumpriu sua pena.

Por fim, o *fortalecimento das instituições democráticas* busca adequar as instituições, que no regime anterior se amoldaram ao sistema de crimes de lesa-humanidade, ao Estado de Direito.

Como apontado por Machado *et al* (2021), as causas estruturais do massacre, como a superlotação carcerária e a violência, seguem fortemente presentes nas medidas de segurança pública do Estado. O Relatório do Anuário Brasileiro de Segurança Pública denuncia, apesar da subnotificação dos dados, que em 2022, 6.145 pessoas foram mortas em intervenções policiais, e em 2021, o número de

pessoas encarceradas no Sistema Penitenciário brasileiro era de 815.165, sendo a terceira maior população carcerária do mundo (FBSP, 2022).

Toda essa exposição mostra o mínimo comprometimento do Estado brasileiro com a superação do Massacre do Carandiru pelas vias da justiça de transição. O direito à verdade e à memória não têm espaço, o que se faz acreditar é que as mortes dos mais de 111 presos decorreram de uma reação justa, de uma atuação legítima da polícia militar. Tampouco há compromisso com a reparação aos familiares das vítimas, já que as ações que foram ajuizadas contra o Estado levaram em média 22 anos e 6 meses do início ao arquivamento do processo, havendo, inclusive, registros de ações que foram assumidas pelos herdeiros da parte a ser indenizada. A não efetivação da justiça é o que escancara o descaso. Após 30 anos do massacre, ninguém foi encarcerado - como fazem cotidianamente com quem se parece com aqueles que perderam a vida no Carandiru. Por fim, esse evento trágico não foi suficiente para abalar as estruturas do sistema penitenciário e das instituições estatais no geral, nada foi feito em direção a mudanças na realidade do sistema penitenciário para adequá-lo ao que seria “compatível” com um Estado de Direito.

## **2 MASSACRE DO CARANDIRU: A LEGITIMAÇÃO DOS CRIMES DE ESTADO NO BRASIL**

Neste capítulo discorro sobre como os crimes de lesa-humanidade perpetrados pelo Estado, como o Massacre do Carandiru, são legitimados. Mostro que esse processo vai da identificação das vítimas do Estado à neutralização de sua atuação ilegal, a fim de evitar significativa reação social.

Primeiramente, exponho alguns elementos da relação entre Estado e racismo, o processo de etiquetamento dos sujeitos delinquentes, e a seletividade penal decorrente dessa conjuntura, a fim de identificar os corpos que estavam na Casa de Detenção de São Paulo e foram vítimas do massacre. Em seguida, abordo as particularidades que envolvem os crimes de Estado e como ocorre sua legitimação através da neutralização da reação social.

### **2.1 O conceito de massacre como introdução aos crimes de Estado**

Na obra “A palavra dos mortos”, Eugenio Raúl Zaffaroni aponta o massacre como um conceito fundamental para a compreensão dos crimes de Estado. Como conceito criminológico, o massacre seria a prática de homicídio de um número considerável de pessoas por parte de agentes do Estado, de forma direta ou sob seu consentimento, levado a cabo fora de situações reais de guerra (ZAFFARONI, 2012).

De acordo com o autor, a caracterização de um massacre exige a presença de alguns elementos: i) um homicídio múltiplo ocorrido em decorrência de um exercício de decisão política; ii) apesar de não ser uma questão contábil, deve se tratar de uma quantidade suficiente para deixar claro que se trata de uma política de Estado ou prática sistemática que tende a se prolongar no tempo; iii) não é necessário que os agentes do poder punitivo do Estado os executem diretamente, sendo suficiente que se abstenham de impedir o massacre, de forma a caracterizar notória complacência omissiva; iv) a execução do massacre pode ser de forma súbita, ou a conta-gotas, se prolongando no tempo; v) embora o massacre pretenda disfarçar-se de guerra, não há como haver essa classificação quando a força bélica,

econômica e social é inegavelmente discrepante entre os oponentes; vi) os agentes estatais responsáveis pelo massacre englobam os autores, cúmplices e instigadores, ou seja, tanto os executores materiais quanto os que possibilitam a execução (ZAFFARONI, 2012).

Percebe-se que a definição de Zaffaroni envolve uma assimetria de forças entre as partes, os que executam e os que sofrem o massacre. Essa discrepância, quando tratamos dos massacres cometidos por agentes estatais, vem da força que emana a figura do Estado - essa é a principal particularidade dos crimes de Estado e é grande parte da complexidade que os envolvem.

Enquanto o massacre seria o conceito criminológico, o genocídio seria um conceito jurídico para a compreensão dos crimes de Estado (ZAFFARONI, 2012). Nascimento (2016) começa sua obra trazendo uma definição de genocídio retirada do Dicionário Escolar do Professor, este seria a “recusa do direito de existência a grupos humanos inteiros, pela exterminação de seus indivíduos, desintegração de suas instituições políticas, sociais, culturais, linguísticas e de seus sentimentos nacionais e religiosos” (BRASIL, 1963, p. 580).

A realidade brasileira evidencia que há uma política de Estado que massacra a população negra e pobre cotidianamente. Dos dados trazidos no capítulo anterior sobre a letalidade policial, 84,1% das vítimas foram identificadas como negras. Entre os encarcerados em 2021, 67,5% são negros (FBSP, 2021). Os processos de genocídio dessa parcela da população ocorrem em todos os níveis da vida social, Nascimento (2016) afirma que a realidade dos afro-brasileiros é ditada pela discriminação, mesmo constituindo maioria populacional, são minorias nos setores sociais como o econômico, cultural e político.

Para melhor compreensão da figura do Estado e como ele exerce sua força - não só bélica - de forma seletiva, é imprescindível compreender como o racismo estrutura a atuação do Estado na violação de direitos humanos.

## **2.2 Elementos inerentes da relação entre Estado e racismo**

A fim de compreendermos como se dá a relação entre Estado e racismo<sup>19</sup>, e como isso influencia na ocorrência e legitimação dos crimes de Estado, é necessário conceituarmos o Estado.

Jaime Osório (2014), começa a falar do Estado declarando-o uma entidade complexa:

De início, é preciso notar que, para nós, o Estado é muito mais do que dominação de classes. Mas *é essencialmente dominação de classes*. O Estado é muito mais do que a condensação de relações de poder, mas *é fundamentalmente a principal condensação das relações de poder*. O Estado é muito mais do que as relações que conformam uma comunidade, mas *é essencialmente uma comunidade, porém ilusória*. Enfim, o Estado é muito mais do que coerção. Mas *é principalmente violência concentrada*. (OSÓRIO, 2014, p. 17)

De acordo com o autor, o Estado é composto por uma série de elementos visíveis<sup>20</sup>, entre eles as instituições, o corpo de funcionários, e as leis e normas que organizam a convivência em sociedade. Contudo, esses elementos em conjunto só podem ser chamados de Estado, quando atravessados pelas funções de dominação e poder de classes sociais. Assim, o poder e a dominação de classe configuram-se como elementos específicos e essenciais do Estado (OSÓRIO, 2014).

Apesar dessas relações de poder e dominação serem fundamentalmente de classe, não se ignora a forte influência do racismo na estruturação desta e de qualquer dinâmica situada em uma sociedade capitalista moderna (OSÓRIO, 2014).

Nesse sentido, ao destrinchar as particularidades do Estado, deve-se ter em mente que o racismo perpassa todas essas instâncias. O autor as pontua da seguinte forma: i) O Estado é a única instituição que tem capacidade de moldar os interesses sociais; ii) O Estado sintetiza costumes e valores compartilhados e projeta rumos comuns para os membros da sociedade, se apresentando como comunidade; iii) O Estado é o centro do poder político, e este se reproduz em todos os níveis da sociedade; iv) As sociedades produzem e reproduzem nos campos material, social,

---

<sup>19</sup> Silvio Almeida define o racismo como “[...] uma forma sistemática de discriminação que tem a raça como fundamento, e se manifesta por meio de práticas conscientes e inconscientes que culminam em desvantagens ou privilégios para indivíduos, a depender do grupo racial ao qual pertençam” (ALMEIDA, 2018, p. 32).

<sup>20</sup> Osório (2014) separa os elementos do Estado em visíveis e invisíveis. O conjunto de instituições, o corpo de funcionários que administra e trabalha em tais instituições, e as leis, normas e regulamentos são a parte visível. Enquanto a condensação da rede de relações de poder, dominação, força e laços comunitários que atravessam a sociedade, ou seja o Estado como relação social, compõe a parte invisível do Estado.

político e ideológico, sendo que essa reprodução está atravessada pelas funções estatais (OSÓRIO, 2014).

Para entendermos a influência estruturante que o racismo tem nas instituições estatais que dão materialidade a essas particularidades, deve-se partir do princípio que “o racismo é a manifestação normal de uma sociedade, e não um fenômeno patológico ou que expressa algum tipo de anormalidade” (ALMEIDA, 2018, p. 21), de forma que ele “fornece o sentido, a lógica e a tecnologia para a reprodução das formas de desigualdade e violência que moldam a vida social contemporânea” (ALMEIDA, 2018, p. 21).

Aqui, importa a diferenciação entre o racismo estrutural e o institucional, a fim de expor claramente como o racismo impera na atuação do Estado. De pronto, faz-se entender que o racismo institucional é uma das expressões do racismo estrutural. Eles estão intimamente conectados, uma vez que as instituições estão inseridas em uma estrutura social previamente existente, que tem o racismo como base estruturante. Ou seja, as instituições são a materialização de uma estrutura social que tem o racismo como um de seus componentes orgânicos, de forma que sua atuação por ele está determinada (ALMEIDA, 2018). Esse é o racismo estrutural, a própria gênese da sociedade capitalista brasileira (SOUZA, 2020a).

Almeida (2018) define o racismo institucional como uma consequência do funcionamento das instituições do Estado, que de forma passiva ou ativamente, operam a discriminação de certos grupos étnicos-raciais com a finalidade de impor os interesses políticos e econômicos da classe dominante.

Neste sentido, as instituições estatais, entendidas pelo autor como um “somatório de normas, padrões e técnicas de controle que condicionam o comportamento dos indivíduos” (ALMEIDA, 2018, p. 39), resultam dos conflitos pelo monopólio do poder social cravados entre as classes sociais. Assim, pode-se compreender que o poder é o elemento central da concepção do racismo institucional, “com efeito, racismo é dominação” (ALMEIDA, 2018, p. 40).

Sendo esse conflito latente e inerente da vida em sociedade, a estabilidade das instituições estatais vai depender da sua capacidade de absorvê-los. Aqui, o autor salienta que deve-se entender *absorver* como *normalizar*, processo feito a partir do estabelecimento de normas e padrões sociais que orientarão a ação dos indivíduos (ALMEIDA, 2018).

Esse processo de institucionalização das diferenças raciais mescla o uso de força e de dominação ideológica. Com esses instrumentos, por exemplo, parte da sociedade não verá anormalidade no fato de que as pessoas com renda mais baixa e que se submetem a trabalhos degradantes são majoritariamente negras (ALMEIDA, 2018).

A dominação ideológica é um mecanismo fundamental para o exercício do poder através do Estado, sendo o racismo uma das principais ideologias fundantes da sociedade brasileira, com capacidade de atravessar no tempo e acompanhar o desenvolvimento e as transformações da sociedade que fundou (BORGES, 2019). Sobre o racismo como ideologia, Almeida ensina:

*[...] mais do que a consciência, o racismo como ideologia molda o inconsciente. Ou seja, a vida cultural e política no interior da qual os indivíduos se reconhecem enquanto sujeitos autoconscientes e onde formam os seus afetos é constituída por padrões de clivagem racial inseridos no imaginário e em práticas sociais cotidianas (ALMEIDA, 2018, p. 63)*

Neste sentido, todos os aspectos da vida social, os afetos, os padrões, as verdades, são perpassados pelo racismo, especialmente de forma inconsciente. O racismo como ideologia cria a raça e os sujeitos racializados, produzindo um complexo imaginário social que a todo momento é reforçado pelos meios de comunicação, pela indústria cultural e pelos sistemas educacional e de justiça (ALMEIDA, 2018). Ou seja, “uma pessoa não nasce branca ou negra, mas torna-se a partir do momento em que seu corpo e sua mente são conectados a toda uma rede de sentidos compartilhados coletivamente, cuja existência antecede a formação de sua consciência” (ALMEIDA, 2018, p. 43).

Dentre as narrativas produzidas pela ideologia racista, destaca-se o mito da democracia racial. Florestan Fernandes (2017) ensina que a sociedade manuseia os mitos a fim de esconder a realidade, de forma que, por isso mesmo, eles revelam sua realidade íntima. Na mesma linha, Flauzina (2006) o descreve como uma blindagem construída a fim de impedir a observação da forte incidência do racismo institucional operado em prejuízo da população negra. Denuncia a autora que “a partir dessa perspectiva, o trato da questão racial se dá pelo avesso, numa dinâmica de silenciamento que impede a enunciação do racismo” (FLAUZINA, 2006, p. 37) e continua, afirmando que esse sofisticado mecanismo ideológico fez crer que negros e brancos vivem em perfeita harmonia (FLAUZINA, 2006).

Por sua vez, Almeida (2018) ensina que, no Brasil, a negação do racismo e a ideologia da democracia racial sustentam-se pelo discurso da meritocracia. Assim, se não há um racismo institucionalizado, a culpa pela própria condição miserável é das pessoas negras que deixaram de fazer o que deveria ser feito para ter uma realidade diferente. Esse entendimento vai de encontro com o que ensina Lilia Schwarcz (1998), a autora entende que o racismo é silencioso, ele reproduz a desigualdade sem revelar a fonte, se escondendo por trás de uma suposta garantia de universalidade e igualdade conferida pelas leis, e lançando a discriminação para o campo do privado. Ou seja, o racismo nada tem a ver com as instituições do Estado, é produto de ordem privada, pois não se regula pela lei e não se afirma publicamente.

Uma passagem do livro de Abdias Nascimento pode complementar esse entendimento. O autor ensina que o racismo determina a posição social e econômica de qualquer um em sociedade:

*Se os negros vivem nas favelas porque não possuem meios para alugar ou comprar residência nas áreas habitáveis, por sua vez a falta de dinheiro resulta da discriminação no emprego. Se a falta de emprego é por causa de carência de preparo técnico e de instrução adequada, a falta desta aptidão se deve à ausência de recurso financeiro. Nesta teia, o afro-brasileiro se vê tolhido de todos os lados, prisioneiro de um círculo vicioso de discriminação - no emprego, na escola - e trancadas as oportunidades que lhe permitiriam melhorar suas condições de vida, sua moradia, inclusive. Alegações de que esta estratificação é "não racial" ou "puramente social e econômica" são chavões que se repetem e racionalizações basicamente racistas: pois o fator racial determina a posição social e econômica na sociedade brasileira. (NASCIMENTO, 2016, p. 101)*

Este entendimento exige o Estado da responsabilidade das desigualdades que ele produz e reproduz. Mesmo que o negro seja considerado *igual aos demais perante a lei*, esse princípio não é efetivado na realidade social, de forma que essa norma não passa de um instrumento do mito da democracia racial para esconder as desigualdades sociais, econômicas e éticas (MOURA, 2014). Deste modo, o racismo enquanto instrumento de dominação faz uso e convive pacificamente com a subjetividade jurídica das normas estatais (ALMEIDA, 2018).

Como bem salientado por Winnie Bueno (2017), por vezes, o tema da seletividade penal passa despercebido, por consequência da força do mito da democracia racial. Fugindo desta variável, repisa-se que todos os níveis de atuação do Estado são atravessados pelo racismo, porém, o sistema criminal deixa marcas

mais profundas. Assim, ao abordarmos a atuação violenta e punitiva do Estado, devemos destacar a seletividade da sua operação.

### **2.2.1 A seletividade penal e a figura do *inimigo***

A partir do explanado no item anterior, é possível afirmar que o racismo estrutural cria condições sociais para que grupos racializados sejam discriminados de forma sistemática (ALMEIDA, 2018). Dentro desse mecanismo, a faceta punitiva do Estado se aproveita da dominação ideológica para criar e reproduzir a figura do *inimigo*.

Em “O inimigo no Direito Penal”, Zaffaroni explica que o tratamento diferenciado que se atribui ao *inimigo* consiste em negar-lhe sua condição de pessoa, sendo reduzido a um *ente perigoso ou daninho*. A condição de pessoa é usurpada a partir da privação de certos direitos individuais, garantidos a todos os *seres humanos* inseridos numa sociedade que evoca o Estado de direito. Não se trata da quantidade de direitos que alguém é privado, mas do fato que isso decorre da redução de alguém a um *ente perigoso* (ZAFFARONI, 2007).

Essa é a natureza do poder punitivo do Estado, desde sua origem mostrou-se perverso, discriminando os seres humanos e lhes conferindo tratamento punitivo não correspondente à condição de pessoas. Não se trata de pessoas, mas de *inimigos declarados*, estes não se declaram como inimigos, mas são declarados pelo poder punitivo como tal (ZAFFARONI, 2007).

O processo de seleção dos inimigos pode ser explicado pela teoria do *labelling approach* ou paradigma da reação social. Vera Andrade (1995) ensina que o termo *labelling* vem do conceito de “conduta desviada” e de “reação social”, e assim explica a tese, desenvolvida ainda nos anos 1960 no âmbito dos estudos sociológicos nos Estados Unidos: “o desvio e a criminalidade não é uma qualidade intrínseca da conduta ou uma entidade ontológica preconstituída à reação social e penal, mas uma qualidade (etiqueta) atribuída a determinados sujeitos através de processos de interação social” (ANDRADE, 1995, p. 28). Assim, uma conduta não é criminal em si, nem um sujeito criminoso por sua formação biológica ou

características naturais, esses fenômenos não são ontológicos, são criados e reproduzidos pelo Estado e suas instituições.

Nesse sentido, a criminalidade toma forma como um *status* atribuído a determinados sujeitos mediante os processos de definição e seleção. Primeiro, define-se, por meio de lei, a conduta considerada desviante, o crime; em seguida, seleciona-se, com a instrumentalização do etiquetamento e da estigmatização, quem será o desviado, o autor que será alvo da reação social entre todos aqueles que cometem o crime. Isso porque, não só quem é punido comete o crime, a criminalidade é um comportamento da maioria, porém, somente uma minoria social é alvo da reação social (ANDRADE, 1995).

Esse entendimento leva à compreensão de que há uma seleção de quem são os sujeitos a serem punidos pelo Estado, “e não, como pretende o discurso penal oficial, uma incriminação (igualitária) de condutas qualificadas como tais” (ANDRADE, 1995, p. 31-32). Assim, mais do que perseguir condutas definidas como crime por lei, o sistema penal mira em determinados indivíduos que cometem o crime, de forma que a conduta desviante não é, por si só, suficiente para privar a liberdade de alguém ou exterminá-la (ANDRADE, 1995). Nessa linha, Zaffaroni (1987) e Baratta (1982) fazem um adendo afirmando que a classe dominante da sociedade tem a capacidade de praticar condutas criminosas, restarem impunes perante o Estado, e não serem alvos da reação social. A clientela do sistema penal é constituída de pobres, não porque são eles os que têm maior tendência a delinquir, mas porque são eles os indivíduos etiquetados como criminosos e perseguidos pelo poder punitivo do Estado (ANDRADE, 1995).

Fazendo o necessário recorte racial, Juliana Borges (2019), afirma que o Estado propaga o medo desse indivíduo etiquetado, formulando e aplicando discursos e políticas de que “negros são indivíduos pelos quais deve-se nutrir medo e, portanto, sujeitos à repressão. A sociedade, imbuída de medo por esse discurso e pano de fundo ideológico, corrobora e incentiva a violência, a tortura, as prisões e o genocídio” (BORGES, 2019, p. 41). Dessa forma, cria-se um distanciamento no imaginário coletivo que discrimina *eles* negros, marginais, perigosos e o inimigo a ser combatido e encarcerado, e *nós* brancos, cidadãos de bem que precisamos da proteção do Estado.

No mesmo sentido, Zaffaroni (2012) aponta que a criminologia midiática como propulsora dessa realidade que cria um mundo de *peças decentes* frente a uma massa de *criminosos*, identificada pelos estereótipos que configuram *eles*. Nas palavras do autor:

Os *eles* da criminologia midiática incomodam, impedem de dormir com as portas e janelas abertas, perturbam as férias, ameaçam as crianças, *sujam* por todos os lados e por isso devem ser separados da sociedade, para deixar-nos viver tranquilos, sem medos, para *resolver todos nossos problemas*. Para tanto, é necessário que a polícia nos proteja de suas ciladas perversas, sem qualquer obstáculo nem limite, porque *nós* somos limpos, puros, imaculados. (ZAFFARONI, 2012, p. 307)

A mídia trabalha com imagens para construir o estereótipo de quem são *eles*, seleciona as que mostram corpos negros que delinquem - frisa-se, não costuma ser qualquer delito, são escolhidos os *delitos estereotipados* que envolvem violência e alta reprovação social - e em seguida outros corpos negros que não cometeram nenhum delito e nunca hão de cometer, *mas são parecidos*. Logo, se é parecido, pode fazer o mesmo (ZAFFARONI, 2012).

Budó (2008) também aponta os meios de comunicação como parte do controle social geral, no sentido de que a reprodução dos discursos que servem à seletividade do sistema penal, em conjunto com as demais instâncias do controle social, legitimam sua atuação e justificam a força direcionada aos indivíduos selecionados.

O abolicionista penal Luciano Góes aponta a estigmatização da população negra como uma “‘fórmula mágica’ para o direito penal responder ao problema da ‘criminalidade’, direcionando sua seletividade ontológica a corpos indesejáveis, alcançando seu sucesso com o encarceramento da massa negra e seu genocídio [...]” (GÓES, 2020, p. 159-160).

Uma vez que tal atuação seletiva é admitida como parte da atividade estatal, destaca-se que “o problema da legitimidade do direito penal, enquanto discurso legitimante de uma específica modalidade de controle social constitui o problema da legitimidade do próprio Estado enquanto monopólio da organizado da força” (SERRA, 2009, p. 11). Além disso, o modo como as instituições atuam, visando apenas um alvo específico, acaba por resultar no encarceramento em massa de pessoas negras, sendo que a própria “prisão deve sua existência ao Estado, sobretudo ao monopólio de seu uso, enquanto modalidade de violência física realizada sobre os corpos dos indivíduos” (SERRA, 2009, p. 34).

Ao explicar sobre poder legal e dominação legítima, Serra (2009) observa que o Estado é uma comunidade humana que detém o monopólio do uso legítimo da força dentro de um determinado território. Assim, pode ser entendido como uma forma de poder com capacidade de concentrar em si a soberania jurídico-política que faz com que o uso da violência seja tomado por legítimo. Na mesma linha, José C. M. da Silva Filho (2010) nomeia o monopólio da violência legítima do Estado como a característica que melhor se amolda à figura do Estado moderno.

Todavia, ao dizer que tal força é legítima, não significa que toda força, só porque emana do Estado é legítima, mas que sua legitimidade está radicada nos limites que a lei produzida por esse mesmo Estado impõe (SERRA, 2009). Ou seja, o instrumento da lei garante ao Estado o monopólio da violência legítima, ao delimitar o que seria ilegal para além da sua atuação naturalmente opressiva e punitivista. É nesse sentido que a flexibilidade do que seria legítimo, pode e dá lugar a verdadeiras atrocidades (DA SILVA FILHO, 2010). Logo, a lei que emana da estrutura que detém o monopólio da violência física é fundamental para a construção e legitimação de um Estado opressor e punitivista (SERRA, 2009).

A serviço do poder punitivo do Estado, estão seus aparelhos repressivos fortemente armados, o anteriormente mencionado artigo 144 da Constituição Federal os chamam de órgãos de segurança pública, compostos pelas polícias e forças militares. Aqui, é interessante fazer um adendo para informar que, de maneira geral na história do mundo, quando um país passa pelo processo de redemocratização, uma medida fundamental para separar o que era do que passa ser é a desmilitarização do aparato de segurança. O objetivo é tornar nítido que as polícias são responsáveis pela ordem interna, enquanto os militares cuidam da ordem externa (ZAVERRUCHA, 2006). Contudo, essa desmilitarização da polícia não ocorreu no processo de redemocratização brasileiro, de modo que o Estado se vale da polícia militarizada<sup>21</sup> para manter a ordem e garantir a segurança pública interna.

Identificados os sujeitos que são sistematicamente etiquetados como criminosos e encarcerados - os que foram vítimas do massacre ocorrido no

---

<sup>21</sup> “Entenda-se por militarização o processo de adoção e uso de modelos militares, conceitos e doutrinas, procedimentos e pessoal, em atividades de natureza civil. A militarização é crescente quando os valores do Exército se aproximam dos valores da sociedade. Quanto maior o grau de militarização, mais tais valores se superpõem” (ZAVERRUCHA, 2006).

Carandiru -, passaremos à análise do que se sucede quando o Estado comete um crime contra esses indivíduos.

### **2.3 Os crimes de Estado e o processo de neutralização da reação social**

O estudo dos crimes de Estado vem sendo desenvolvido vagarosamente pela criminologia, de forma que não se tem uma grande variedade de materiais acadêmicos sobre. Zaffaroni (2006) aponta o tema como o grande desafio da criminologia para o século XXI, considerando desprezível um saber criminológico que ignore e não se oponha ao mais grave de todos os crimes.

Além da invisibilidade científica, os crimes de Estado - a despeito de sua capacidade lesiva - também são ignorados cotidianamente. Ao contrário dos crimes comuns que são largamente anunciados pelos canais televisivos, os crimes de Estado, por envolverem indivíduos pertencentes ao poder público e a estrutura organizacional do Estado em si, não são alvos de coberturas midiáticas, e quando são, não há o devido aprofundamento que a complexidade dos crimes estatais exigem (DA SILVA FILHO, 2010).

Em razão da complexidade para a identificação de um crime de Estado - no sentido de haver o questionamento de como pode o Estado ser o agente criminoso, se é ele mesmo que define o que é entendido como crime - Da Silva Filho (2010) salienta a importância do direito internacional<sup>22</sup>, principalmente quando a conduta do Estado resulta na violação de direitos humanos. Explica que é vasta a legislação internacional que estabelece limitações para as ações do Estado e tipifica os crimes que este está suscetível a cometer, com a devida demarcação das responsabilidades individuais dos agentes envolvidos, bem como à organização estatal responsável.

Não obstante, a legislação interna também tem sua importância na identificação do que seria um crime de Estado. O próprio Estado tende a definir limites para a atuação do poder público que, quando ultrapassados, configuram uma

---

<sup>22</sup> O ator faz um adendo de que o recurso do direito internacional para a delimitação do que seria um crime de Estado não viola a soberania deste, uma vez que o Estado acata voluntariamente as normas internacionais empregadas em território nacional, até mesmo participando de sua elaboração (DA SILVA FILHO, 2010).

conduta criminosa que pode resultar na responsabilização, primeiro e principalmente dos agentes envolvidos, mas também do próprio Estado (DA SILVA FILHO, 2010).

A partir disso, conclui-se que a principal delimitação (e legitimação) do crime de Estado é a legislação, especialmente aquela produzida na esfera internacional. Porém, nem toda transgressão da lei ou ação inadequada operada pelo Estado pode ser definida como um crime de Estado, é essencial para a sua configuração que a conduta estatal resulte na violação de direitos humanos (GREEN; WARD, 2004 *apud* DA SILVA FILHO, 2010).

Para a configuração de um crime contra a humanidade, deve-se identificar três elementos na conduta estatal: i) o caráter inumano e hediondo, visto que os crimes de Estado são a espécie mais gravosa de crime e os que mais vidas humanas sacrificam; ii) a enunciação não taxativa da enumeração destes atos; e iii) que sejam praticados por meio de uma política de perseguição geral e sistemática (DA SILVA FILHO, 2010).

Os crimes contra a humanidade, assim são chamados, pois apontam para a eliminação de parcela da população inerente à diversidade humana. Segundo o autor, é justamente o Estado - que se propõe a proteger os direitos fundamentais dos cidadãos - que tem se revelado como o principal autor dos crimes dessa espécie. Por deter o monopólio da violência, é ele que possui maiores probabilidades de utilizá-la de “modo inadequado” (DA SILVA FILHO, 2010).

Da Silva Filho (2010) faz um apanhado do que seria e envolveria os crimes de Estado:

*[...] no caso dos crimes do Estado, o agente são os Estados; as regras são as normas internacionais e domésticas e também uma espécie de moralidade social que se apresenta em diferentes audiências (sociedade civil, movimentos sociais, organizações não governamentais nacionais e internacionais e organizações internacionais); e as sanções significativas envolvem sanções comerciais internacionais, ações militares de outros Estados, prejuízo à reputação do Estado, entre outras. (DA SILVA FILHO, 2010, p. 49)*

Por sua vez, Rothe (2003), ao definir o conceito de crime de Estado, se prende aos parâmetros definidos pela legislação, deixando de lado a moralidade social. Para a autora, a ação estatal que viole o direito internacional público e/ou a lei nacional do próprio Estado, quando praticada por atores individuais em favor do Estado, mesmo motivados por interesses pessoais, configura um crime de Estado.

Nesse sentido, uma vez que os crimes de Estado envolvem não somente o agente, mas o Estado como instituição, a análise do processo de neutralização desses crimes deve contemplar essas duas esferas, a individual e a macrossocial (DA SILVA FILHO, 2010). O processo de neutralização é tão elaborado que o Estado não só justifica a ofensa aos valores, como faz acreditar que esses valores estão a ser reforçados pela sua conduta criminosa; assim como os agentes executores se apresentam como defensores da ordem e dos bons costumes, e não só evitam danos à auto-imagem, como são transformados em heróis ou mártires (ZAFFARONI, 2006).

Antes de o massacre ser levado em consideração pelo grupo hegemônico que o impulsiona, deve haver o apoio da população, ou pelo menos a sua indiferença, além da lealdade das agências executoras. Esse pressuposto ao massacre depende de uma criação prévia de uma realidade reproduzida pela mídia que instala o medo e o conseqüente mundo paranoide. Em outros termos, cria-se o “bode expiatório” (o inimigo) e a conseqüente necessidade de aniquilá-lo (ZAFFARONI, 2012).

Para analisar esse processo, Zaffaroni (2006) aponta as técnicas de neutralização de Sykes e Matza, apresentadas no jornal acadêmico *American Sociological Review*, em 1957. Elas são cinco: i) negação da própria responsabilidade; ii) negação do dano; iii) negação da vítima; iv) condenação dos condenadores; e v) apelo à lealdade aos superiores.

A *negação da própria responsabilidade* nos massacres baseia-se em imputar ao outro a responsabilidade pela conduta criminosa, no sentido de que a ação do Estado é uma reação à ameaça que o grupo que virá a ser massacrado representa. Assim, cria-se a imagem de um inimigo muito perigoso, imbuído de grande força e poder, que precisa ser fortemente reprimido (ZAFFARONI, 2012). Nesse sentido, defende-se a ação criminosa do Estado como algo inevitável para o alcance de um objetivo superior capaz de justificar essa ação, como garantir a segurança dos cidadãos de bem diante de um inimigo perigosíssimo (DA SILVA FILHO, 2010).

Zaffaroni (2012) explica que esse pânico propagado acerca da figura do inimigo é ilusório, ou seja, o discurso apresenta uma realidade deformada, e por realidade deformada deve-se entender que existe verdade em algum nível (quase inexistente). Todavia, se não fosse deformada, essa realidade seria inventada totalmente, e isto é importante de ser dito, pois, caso contrário, os massacres só

teriam ocorrido em razão dessa perigosa realidade deformada, o que atribuiria a responsabilidade dos massacres às vítimas, como o Estado quer fazer acreditar.

Dessa forma, com a negação da própria responsabilidade, o massacrador se apresenta como vítima das circunstâncias. Ele não queria estar na posição de ter que cometer o crime, não passa de uma figura refém das circunstâncias fáticas que o colocaram no papel de massacrador, assim, não tem alternativa senão tirar vidas selecionadas em prol das demais (ZAFFARONI, 2012).

A *negação do dano ou lesão* também é uma técnica de comunicação para evitar uma reação social. Os canais midiáticos não mostram a dimensão do crime cometido pelo o Estado, na verdade, o negam. O que é propagado são os crimes que o inimigo cometeu e sua periculosidade (ZAFFARONI, 2012). É certo que o Estado não vai permitir que suas atrocidades sejam escancaradas em rede nacional, pois parte da legitimação da sua conduta criminosa, está na não reação social, na indiferença ou consentimento da sociedade (ZAFFARONI, 2012).

Assim, em primeiro plano, a negação da lesão consiste em negar o ato criminoso em si, o crime de lesa-humanidade. Em segundo plano, o que se objetiva é minimizar ou justificar o dano causado (DA SILVA FILHO, 2010).

Zaffaroni (2012) destaca que essa técnica tem maior efetividade quando o crime de Estado é cometido em território estrangeiro. Dentro do território nacional, há uma resistência da população em acreditar, “os habitantes dos bairros residenciais das grandes cidades resistem em acreditar nas execuções sem processo que têm lugar nas áreas marginais da mesma urbe, mesmo quando são mostradas como enfrentamentos.” (ZAFFARONI, 2012, p. 380).

Essencial para o processo de neutralização do massacre, a *negação da vítima* se dá a partir do entendimento de que não há como criar a figura de um inimigo de alta periculosidade que precisa ser combatido pela segurança de *todos*, sem preconceitos enraizados previamente no âmago da sociedade. Assim, a base desse discurso é sempre discriminatória, e permite que indivíduos racializados sejam considerados subumanos e merecedores dos piores crimes, não devendo ser reconhecido seu sofrimento (ZAFFARONI, 2012). Dessa forma, a vítima é desumanizada, ela não é vítima porque seu corpo é criminalizado por ser. Antes de ser vítima do crime de Estado, aquele sujeito negro e pobre é um ser criminoso e perigoso.

Ao falar da essencialização da vítima, Zaffaroni (2012) explica que, independentemente da discriminação que é feita da vítima:

*Em todos os casos, a vítima - o bode expiatório - deixa de ser pessoa, porque passa a fazer parte de um eles, através do fenômeno de substancialização<sup>23</sup>, ao qual já fizemos referência. Instala-se uma categoria de pensamento, introjeta-se a percepção do outro diferente como parte de um todo maligno, que passa a fazer parte do aparato psicológico. Não se pode pensar no outro como humano, mas sim como pertencente a uma totalidade que tem um para quê maligno e, ao atribuir-lhe esse para quê, ele passa a ser uma coisa, deixando de ser uma pessoa. (ZAFFARONI, 2012, p. 383)*

Este *para quê maligno* está atrelado à concepção de que o inimigo é muito perigoso. Para que essa imagem seja propagada imputa-se a *eles* os crimes mais graves os aproximando de seres bestiais e degenerados. Neste sentido, as diferenças, mesmo que pequenas, entre o inimigo e restante da sociedade são maximizadas, a fim de que o aquele esteja distante deste no imaginário social, mesmo que espacialmente seja seu vizinho (ZAFFARONI, 2012).

Por sua vez, a *condenação dos condenadores* determina que devem ser condenados todos aqueles que vieram a denunciar a conduta desviante do Estado. Além de oporem à autoridade estatal, sendo considerados traidores, esses condenadores levaram o título de conivência em relação aos crimes imputados à *eles*, como se a oposição à conduta criminosa do Estado significasse necessariamente o apoio ao inimigo, numa lógica de *com eles* ou *contra eles* (ZAFFARONI, 2012).

Por fim, o *apelo à lealdade aos superiores* é a justificativa mais usada no processo de neutralização dos crimes de Estado. Trata-se do apelo ao dever de obediência às ordens emanadas por superiores, a motivação pessoal e responsabilidade do agente estatal é encoberta por essa justificativa. Nesta lógica, atrocidades contra a humanidade são cometidas por agentes estatais que “estavam apenas cumprindo ordens” (DA SILVA FILHO, 2010).

Retornando ao caso do Massacre do Carandiru, em contraste com o comprometimento com a justiça de transição, todos os passos para a neutralização da reação social foram dados.

De forma prévia à intenção de seguir com a execução de um crime estatal, para a atuação seletiva do poder punitivo de um Estado estruturalmente racista,

---

<sup>23</sup> “A substancialização requer que o outro seja ou se converta em um *estrangeiro*” (p. 384). Procurar no livro do Zaffaroni o que é a substancialização.

constrói-se a figura do inimigo. Esse sujeito negro, pobre, etiquetado como criminoso tem o aval da sociedade para sofrer a repressão do Estado. E isso não só na esfera criminal, o racismo que estrutura todos níveis do convívio social permite a atuação seletiva do Estado em todos esses níveis sem causar incômodo. Pelo contrário, a desigualdade social é naturalizada, não estranha os olhos ver negros em lugar de negros e brancos em lugar de brancos.

Uma vez dentro do sistema penitenciário, além de já estigmatizado, o carimbo de criminoso é estampado na testa, e ele legitima qualquer ação truculenta do Estado. Assim, quando os Policiais Militares tomaram o Pavilhão 9 do Carandiru, estavam garantindo a segurança dos cidadãos de São Paulo, neutralizando o inimigo. Por isso, aos mais de 111 presos mortos pelo Estado é negada a posição de vítima e, conseqüentemente, nega-se a responsabilidade do Estado. O dano também foi negado, de todas as formas tentou-se diminuir a gravidade do ocorrido no Carandiru; os condenadores foram condenados, no sentido de que quem questionasse a atuação do Estado estaria apoiando os inimigos da sociedade; e os agentes estatais, naquele outubro de 1992, estavam apenas cumpriram ordens.

Zaffaroni (2012) aponta que os cadáveres produzidos pelo Estado estão invisíveis para a criminologia e para sociedade no geral, pois não são registrados em estatísticas de homicídios. Ao falar da criminologia negacionista, afirma que a criminologia atual não tem escapatória, deve se encarregar dos crimes cometidos pelo Estado. Ela está cercada por cadáveres que gritam e denunciam o horror que lhes imputaram, e não pode fazer calar seus gritos.

## CONCLUSÃO

Pode-se concluir do presente trabalho que o Decreto Presidencial 11.302/2022, assinado pelo ex-Presidente Jair M. Bolsonaro, é uma forma de legitimação do que ocorreu no Carandiru em 1992. Após 30 anos do episódio, o decreto vem como uma nova tentativa de manter impune os responsáveis pela chacina. Mesmo com condenações altíssimas, nenhum dos 77 policiais que participaram da operação que deixou pelo menos 111 presos mortos, foi privado de liberdade.

Não se ignora a medida cautelar concedida pelo Ministro Luiz Fux a partir da ADI 7330. De fato, por hora, as penas estão salvas da concessão de indulto. Todavia, este trabalho quis trazer o decreto como uma faceta do processo histórico de legitimação dos crimes de Estado - com ou sem indulto, a legitimação e a impunidade os acobertam.

A intenção do ex-Presidente com o decreto, não só fere as medidas de transição que, como visto, são fundamentais para a superação de crimes conduzidos pelo Estado, como também fere as normas de direito internacional. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos declarou o Estado brasileiro responsável pelo Massacre do Carandiru e recomendou medidas a serem tomadas. O Decreto Presidencial 11.302/2022 vai contra todas elas medidas, de forma que possibilita nova responsabilização internacional do Estado brasileiro.

Tratando-se de crimes de lesa-humanidade cometidos pelo Estado, através de suas instituições e agentes estatais, a impunidade significa a não concretização do que se mostra a medida mais significativa para a garantia de não repetição desse tipo de crime. Apesar da responsabilização pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, o Estado brasileiro que não foi julgado pela Corte Internacional de Direitos Humanos, e os agentes estatais que executaram o crime não sofreram qualquer tipo de punição efetiva da justiça criminal nacional ou estrangeira.

A impunidade decorre do complexo processo de legitimação do crime de Estado, também desenvolvido neste trabalho. O primeiro passo apontado para a legitimação dos crimes de Estado refere-se às vítimas, são selecionados os indivíduos que podem sofrer a repressão estatal sem gerar uma reação social contrária à conduta criminosa. Assim, quando o Estado comete um crime de

lesa-humanidade, ele tem como alvo aqueles indivíduos etiquetados como criminosos, os *inimigos* que geram temor social.

Conforme exposto, o racismo que estrutura a sociedade, influencia suas instituições e a forma que atuam, de forma que esse inimigo construído pelos mecanismos do Estado é racializado e não pertence à classe social dirigente. A violência estatal produzida contra o indivíduo negro e pobre é sempre legítima, pois motivada pela proteção aos cidadãos de bem.

No caso do Massacre do Carandiru, as vítimas da chacina foram homens encarcerados, que antes de estarem lá, já eram indivíduos estigmatizados. Da figura deles e de seus semelhantes se faz um monstro, que no dia 02 de outubro de 1992 amotinou-se na unidade prisional, a fim de escapar dos portões e ameaçar a segurança da população paulistana. Nessa ótica, por bem, a Polícia Militar tomou a unidade e não fez mais que proteger os cidadãos de bem da cidade de São Paulo.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Sívio Luiz de. *O que é racismo estrutural?* São Paulo: Letramento, 2018.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. Do paradigma etiológico ao paradigma da reação social: mudança e permanência de paradigmas criminológicos na ciência e no senso comum. *Seqüência Estudos Jurídicos Políticos*, 16(30), 1995, p. 24-36.

ANDREUCCI, Ricardo A. *Manual de Direito Penal*. São Paulo: Editora Saraiva, 2021. E-book. ISBN 9786555598377. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555598377/>. Acesso em: 11 jun. 2023.

ARAS, Vladimir. O indulto aos autores do Massacre do Carandiru: a inconstitucionalidade e inconvenção do Decreto 11.302/2022. *Meu Site Jurídico*, jan. 2023.

AVENA, Norberto. *Execução Penal*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2019.

BARATTA, Alessandro. *Criminologia crítica e crítica do direito penal: introdução à sociologia do direito penal*. Rio de Janeiro: Editora Revan: Instituto Carioca de Criminologia, 2002.

BARBOSA, Elaine Alves. História e memória do Carandiru. *Revista Memória e (Des)Construção*, v. 1, n. 1, 2012.

BARCELLOS, Ana P. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559642526. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559642526/>. Acesso em: 28 mai. 2023.

BARROS, Matheus; FERREIRA, Luísa. O indulto de Bolsonaro em favor dos policiais do Massacre do Carandiru: a busca por uma resposta efetiva é prolongada. *Memória Massacre Carandiru*, São Paulo, jan. 2023.

BECHARA, Gabriela Natacha; RODRIGUES, Horácio Wanderlei. DITADURA MILITAR, ATOS INSTITUCIONAIS E PODER JUDICIÁRIO. *Revista Justiça do Direito*, 29 (3), p. 587-605.

BICKFORD, Louis. Transitional Justice. In: *The Encyclopedia of Genocide and Crimes against Humanity*. New York: Macmillan, vol 3, p.1045-1047.

BITENCOURT, Cezar R. *Tratado de direito penal: Parte geral - arts. 1º a 120 (vol. 1)*. São Paulo: Editora Saraiva, 2022. E-book. ISBN 9786555597172. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555597172/>. Acesso em: 28 mai. 2023.

BORGES, Juliana. *Encarceramento em massa - São Paulo*: Sueli Carneiro; Pólen, 2019.

BOLSONARO, Eduardo. *Hoje foi feita justiça. Policiais Militares que entraram onde nenhuma mãe sequer permitiria que seus filhos entrassem e cumpriram sua missão. Local que guardava as pessoas mais perigosas do país*. [...] São Paulo, 23 dez. 2022. Twitter: @BolsonaroSP. Disponível em: <https://twitter.com/BolsonaroSP/status/1606310024883671040?s=20&t=A6RVbrsXY6M7F0n4Ju4pu>. Acesso em: 29 mai. 2023.

BOLSONARO, Jair Messias. *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*. [...] 28 nov. 2018. Twitter: @jairbolsonaro. Disponível em: <https://twitter.com/jairbolsonaro/status/1067787260244848640>. Acesso em: 10 jun. 2023.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 20 maio 2023.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 11.302, 22 dez. 2022. *Concede indulto natalino e dá outras providências*. Brasília, 2022. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/decreto/D11302.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D11302.htm). Acesso em: 20 maio 2023.

\_\_\_\_\_. Lei n. 7210, de 11 jul. 1984. *Institui a Lei de Execução Penal*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7210.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm). Acesso em: 20 maio 2023.

\_\_\_\_\_. Lei n. 8072, de 25 jul. 1990. *Dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8072.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8072.htm). Acesso em: 20 maio 2023.

\_\_\_\_\_. Lei n. 8930, de 06 set. 1994. *Dá nova redação ao art. 1º da Lei no 8.072, de 25 de julho de 1990, que dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8930.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8930.htm). Acesso em: 20 maio 2023.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e Cultura. *Dicionário Escolar do Professor*. Brasília, Distrito Federal, 1963.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5874, *Relator Min. Roberto Barroso*, Tribunal Pleno, julgado em 09 maio 2019. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI5874votoAMfinal.PDF>. Acesso em: 17 mar. 2023.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7330. *Relator Min. Luiz Fux*, Tribunal Pleno, julgado em 16 jan. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6543644>. Acesso em: 17 mar. 2023.

BUDÓ, Marília Denardin. *Da construção social da criminalidade à reprodução da violência estrutural: os conflitos agrários no jornal*. Dissertação (Mestrado em Direito). Curso de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2008.

BUENO, Winnie. Quantos meninos negros precisam ser encarcerados para que combatamos a seletividade penal?. *Justificando*. 10 mar. 2017.

CANCELLI, Elizabeth. *Repressão e Controle Prisional no Brasil: Prisões Comparadas*. In História: Questões e Debates, Editora UFPR: Curitiba, n. 42, p.141-156, 2005.

CASTRO, Rodrigo Arêas Ribeiro de. *Os limites da discricionariedade e seu controle judicial sob a perspectiva do indulto presidencial: o Decreto 9.246/2017 e a ação direta de inconstitucionalidade 5.874*. 2018. Dissertação (Bacharel em Direito). Faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense, 2018.

DA SILVA FILHO, José Carlos Moreira. Crimes do Estado e justiça de transição. *Criminologia e sistemas jurídico-penais contemporâneos*, 2012.

DE VASCONCELOS, Daniela Mateus. *A exceção da justiça: razões do atraso e dos impasses da justiça de transição no Brasil*. Dissertação (Doutorado em Ciência Política). Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2015.

DIAS, Carlos Henrique; TOMAZ, Kleber. Massacre em SP que matou 111 presos no Carandiru completa 30 anos sem prisões de PMs condenados ou desfecho na Justiça. *g1*, São Paulo, 01 out. 2022.

FERREIRA, Jorge. Massacre do Carandiru: terror e impunidade. *A Verdade*. São Paulo, 29 mar. 2023.

FLAUZINA, Ana Luiza Pinheiro. *Corpo negro caído no chão: o sistema penal e o projeto genocida do Estado brasileiro*. 2006. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de Brasília. Brasília, 2006.

\_\_\_\_\_. Democracia genocida. *Brasil em transe: Bolsonaroismo, nova direita e desdemocratização*. Rio de Janeiro: Oficina Raquel, 2019.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA – FBSP. *Anuário brasileiro de segurança pública*. Ano 18. São Paulo, 2014.

FREIXO, Adriano de; PINHEIRO-MACHADO, Rosana. *Brasil em transe: Bolsonaroismo, Nova direita e Desdemocratização* – Rio de Janeiro : Oficina Raquel, 2019.

GÓES, Luciano. *Corpos negros, prisões brancas: discutindo a periculosidade com o criminólogo (?) Frantz Fanon*. Defensoria Pública. Direitos humanos, saúde mental e racismo: diálogos à luz do pensamento de Frantz Fanon. Rio de Janeiro, 2020.

GREEN, Penny; WARD, Tony. *State crime: governments, violence and corruption*. London: Pluto Press, 2004.

HOLLANDA, Cristina Buarque de; BATISTA, Vanessa Oliveira; BOITEUX, Luciana. Justiça de transição e direitos humanos na América Latina e na África do Sul. *Revista OABRJ*, v.25, n. 02, pp. 55-75, 2010.

MACHADO, Maíra Rocha *et al.* Carandiru: violência institucional e a continuidade do massacre. *Revista brasileira de ciências criminais*, n. 105, p. 303-325, 2013.

MACHADO, Marta Rodriguez de Assis; MACHADO, Maíra Rocha; FONSECA, Anderson Lobo 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.

M.A.S. O dia do massacre na Casa de Detenção, pavilhão 09. *Revista Liberdades*. Nº 09 - jan./abr. 2012.

MENA, Fernanda. 1 a cada 3 famílias de vítimas do Carandiru não recebeu indenização após 30 anos. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 20 mai. 2023.

MONTEIRO, Antônio L. *Crimes hediondos: texto, comentários e aspectos polêmicos*. São Paulo: Editora Saraiva, 2015. E-book. ISBN 9788502625754. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502625754/>. Acesso em: 28 mai. 2023.

RIBEIRO, Rodrigo de Oliveira. O Indulto Presidencial: Origens, Evolução e Perspectivas. *Revista Brasileira de Ciências Criminais* 2015. RBCCRIM VOL. 117 (NOVEMBRO-DEZEMBRO 2015), p. 2.

ROTHER, Dawn L. *TEORÍA CRIMINOLÓGICA Y CRÍMENES DE ESTADO: ¿CUÁN LEJOS SE PUEDE LLEGAR?* Phd. Departamento de Soziología y Justicia Penal, Universidad de Barcelona, 2003.

SALLA, Fernando Afonso. *O encarceramento em São Paulo: das enxovias à Penitenciária do Estado*. Dissertação (Doutorado em Sociologia) Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1997.

\_\_\_\_\_. A Casa de Detenção do Carandiru nos primeiros tempos. Núcleo de Estudos da Violência. Universidade de São Paulo. *Memória Massacre Carandiru*. São Paulo, 2015.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. Nem preto nem branco, muito pelo contrário: cor e raça na intimidade. In: *História da Vida Privada no Brasil: contrastes da intimidade contemporânea*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

SERRA, Marco Alexandre de Souza. *Economia política da pena*. Rio de Janeiro: Revan, 2009.

SOUZA, Cristiane Lúza Sabino de Souza. *Racismo e Luta de classes na América Latina*. São Paulo-Porto Alegre: Editora Hucitec, 2020a.

\_\_\_\_\_. Racismo e luta de classes: contribuição para a análise da realidade latino-americana. *Anais do 8º Encontro Internacional de Política Social 15º Encontro Nacional de Política Social*, 2020b. Vitória/ES: Periódicos UFES, 2020b. v.1. p.1-14.

TORELLY, Marcelo D. *Justiça transicional e Estado Constitucional de Direito. Perspectiva teórico-comparativa e análise do caso brasileiro*. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade de Brasília. Brasília, 2010.

VAY, Giancarlo Silkunas. O indulto natalino e os fantasmas que queremos apaziguar. *Justificando*. São Paulo, 28 dez. 2014.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *A palavra dos mortos: conferências de criminologia cautelar*. São Paulo: Saraiva, 2012.

\_\_\_\_\_. El crimen de Estado como objeto de la criminología. *Derechos humanos, reflexiones desde el Sur* (2012): 1-19.

\_\_\_\_\_. *O inimigo no direito penal*. Rio de Janeiro: Revan, 2007 - (Pensamento criminológico, 14).

ZAVERUCHA, Jorge. A militarização da Abin. *Folha de S. Paulo*, 9 jan. 2006.