



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA PRESIDENTE DO SUPREMO  
TRIBUNAL FEDERAL**

**PETIÇÃO INICIAL AJCONST/PGR Nº 950171/2022**

O **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**, com fundamento nos arts. 102, I, “a” e “p”, 103, VI, e 129, IV, da Constituição Federal, no art. 46, parágrafo único, I, da Lei Complementar 75/1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União) e na Lei 9.868/1999, propõe

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR**

contra os arts. 6º, *caput* e parágrafo único, e 7º, § 3º, do Decreto 11.302, de 22.12.2022, do Presidente da República, que concede indulto natalino a condenados por crimes diversos, especialmente os praticados por agentes de segurança pública e por militares das forças armadas em operações de garantia da lei e da ordem na hipótese de excesso culposos.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

OBJETO DA AÇÃO

Eis o teor da norma impugnada (em destaque):

***Decreto nº 11.302, de 22 de dezembro de 2022***

*Art. 1º. Será concedido indulto natalino às pessoas nacionais e estrangeiras condenadas que, até 25 de dezembro de 2022, tenham sido acometidas:*

*I - por paraplegia, tetraplegia ou cegueira, posteriormente à prática do delito ou dele consequente, comprovada por laudo médico oficial, ou, na sua falta, por médico designado pelo juízo da execução;*

*II - por doença grave permanente, que, simultaneamente, imponha severa limitação de atividade e exija cuidados contínuos que não possam ser prestados no estabelecimento penal, pela respectiva equipe de saúde, comprovada por laudo médico oficial, ou, na falta, por médico designado pelo juízo da execução; ou*

*III - por doença grave, como neoplasia maligna ou síndrome da deficiência imunológica adquirida (aids), em estágio terminal e comprovada por laudo médico oficial, ou, na sua falta, por médico designado pelo juízo da execução.*

*Art. 2º. Será concedido indulto natalino também aos agentes públicos que compõem o Sistema Único de Segurança Pública – Susp, nos termos do disposto na Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, que, até 25 de dezembro de 2022, no exercício da sua função ou em decorrência dela, tenham sido condenados:*

*I - por crime na hipótese de excesso culposo prevista no parágrafo único do art. 23 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal; ou*

*II - por crime culposo, desde que tenham cumprido pelo menos um sexto da pena.*

*§ 1º Aplica-se o disposto no caput aos agentes públicos que compõem o Susp que tenham sido condenados por ato cometido, mesmo que fora do serviço, em razão de risco decorrente da sua condição funcional ou em razão do seu dever de agir.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*§ 2º O prazo do cumprimento da pena a que se refere o inciso II do caput será reduzido pela metade quando o condenado for primário.*

*Art. 3º. Será concedido indulto natalino aos militares das Forças Armadas, em operações de Garantia da Lei e da Ordem, conforme o disposto no art. 142 da Constituição e na Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que, até 25 de dezembro de 2022, tenham sido condenados por crime na hipótese de excesso culposo prevista no art. 45 do Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969 – Código Penal Militar.*

*Art. 4º. Será concedido indulto natalino às pessoas maiores de setenta anos de idade, condenadas à pena privativa de liberdade, que tenham cumprido pelo menos um terço da pena.*

*Art. 5º. Será concedido indulto natalino às pessoas condenadas por crime cuja pena privativa de liberdade máxima em abstrato não seja superior a cinco anos.*

*Parágrafo único. Para fins do disposto no caput, na hipótese de concurso de crimes, será considerada, individualmente, a pena privativa de liberdade máxima em abstrato relativa a cada infração penal.*

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

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

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

*I - considerados hediondos ou a ele equiparados, nos termos do disposto na Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990;*

*II - praticados mediante grave ameaça ou violência contra a pessoa ou com violência doméstica ou familiar contra a mulher;*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*III - previstos na:*

- a) Lei nº 9.455, de 7 de abril de 1997;*
- b) Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998;*
- c) Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006;*
- d) Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013; e*
- e) Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016;*

*IV - tipificados nos arts. 215, art. 216-A, art. 217-A, art. 218-A, art. 218-B e art. 218-c do Decreto-Lei nº 2.848, de 1940 – Código Penal;*

*V - tipificados nos art. 312, art. 316, art. 317 e art. 333 do Decreto-Lei nº 2.848, de 1940 – Código Penal;*

*VI - tipificados no caput e no § 1º do art. 33, exceto na hipótese prevista no § 4º do referido artigo, no art. 34 e no art. 36 da Lei 11.343, de 23 de agosto de 2006;*

*VII - previstos no Decreto-Lei nº 1.001, de 1969 – Código Penal Militar, quando correspondentes aos crimes a que se referem os incisos I a V; e*

*VIII - tipificados nos arts. 240 e art. 244-B da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente.*

*§ 1º O indulto natalino também não será concedido aos integrantes de facções criminosas, ainda que sejam reconhecidas somente no julgamento do pedido de indulto.*

*§ 2º As vedações constantes das alíneas “b” e “d” do inciso III e do inciso V do caput deste artigo não se aplicam na hipótese prevista no art. 4º.*

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

*Art. 8º O indulto natalino de que trata este Decreto não é extensível às:*

- I - penas restritivas de direitos;*
- II - penas de multa; e*
- III - pessoas beneficiadas pela suspensão condicional do processo.*

*Art. 9º O indulto natalino de que trata este Decreto poderá ser concedido ainda que:*

- I - a sentença tenha transitado em julgado para a acusação, sem prejuízo do julgamento de recurso da defesa em instância superior;*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*II - a pessoa condenada seja ré em outro processo criminal, ainda que o objeto seja um dos crimes previstos no art. 7º; e*

*III - não tenha sido expedida a guia de recolhimento.*

*Parágrafo único. O indulto natalino não será concedido se houver recurso da acusação de qualquer natureza após o julgamento em segunda instância.*

*Art. 10. O indulto natalino de que trata este Decreto não se estende aos efeitos da condenação.*

*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 não cumprir a pena pelo crime impeditivo do benefício, na hipótese de haver recurso com os crimes a que se refere o art. 7º, ressalvada a concessão fundamentada no inciso III do caput do art. 1º.*

*Art. 12. O indulto natalino de que trata este Decreto será concedido pelo juízo do processo de conhecimento, quando se tratar de condenação primária, desde que não haja recurso da sentença interposto pela acusação.*

*Art. 13. A autoridade que detiver a custódia dos presos ou os órgãos da execução penal previstos no art. 61 da Lei nº 7.210, de 1984, encaminharão à Defensoria Pública, ao Ministério Público, ao Conselho Penitenciário e ao juízo da execução, preferencialmente por meio digital, na forma estabelecida pela alínea "f" do inciso I do caput do art. 4º da Lei nº 12.714, de 14 de setembro de 2012, a lista das pessoas que satisfaçam os requisitos necessários para a concessão do indulto natalino de que trata este Decreto.*

*§ 1º O procedimento previsto no caput será iniciado:*

*I - pelo condenado, pelo seu representante, pelo seu cônjuge ou companheiro, por ascendente seu ou por descendente seu;*

*II - pela defesa do condenado; ou*

*III - de ofício, quando os órgãos da execução penal a que se refere o caput, intimados para manifestação em prazo não superior a dez dias, se mantiverem inertes.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*§ 2º O juízo da execução penal proferirá decisão para conceder, ou não, o indulto natalino, ouvidos o Ministério Público e a defesa do condenado.*

*Art. 14. A declaração do indulto natalino terá preferência sobre a decisão de qualquer outro incidente no curso da execução penal, exceto quanto a medidas urgentes.*

*Art. 15. A pessoa submetida à pena de prestação de serviços à comunidade ou a entidades públicas poderá requerer a comutação de sua pena remanescente em prestação pecuniária, desde que tenha cumprido pelo menos um sexto da pena.*

*§ 1º Para fins do disposto no caput, o montante a ser calculado será de um dia-multa, no seu valor mínimo, por hora remanescente de serviço à comunidade ou a entidades públicas.*

*§ 2º O valor arrecadado com o pagamento da prestação pecuniária a que se refere o caput será destinado à instituição ou entidade pública em que a pessoa condenada estiver prestando o serviço.*

*§ 3º O disposto no caput deste artigo não se aplica na hipótese de condenação pelos crimes previstos nos incisos I e II, nas alíneas "a", "c" e "e" do inciso III e nos incisos IV, VI, VII e VIII do caput do art. 7º.*

*Art. 16. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.*

Os dispositivos impugnados, conquanto inseridos em decreto editado pelo Presidente da República no uso de prerrogativa constitucional de conceder a indulgência estatal, afrontam limites materiais que condicionam e conformam a válida emanção da clemência soberana do Estado, previstos expressamente no art. 5º, XLIII, da Constituição Federal, ou como imanação direta dos limites constitucionais sistêmicos derivados do dever de observância dos tratados internacionais que a República Federativa do Brasil seja parte (arts. 1º, I e II, 4º, II e 5º, §§ 2º e 3º, da CF e art. 7º do ADCT à CF/1988).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

CABIMENTO DA AÇÃO

O art. 102, I, da Constituição Federal estabelece como objeto de ação direta de inconstitucionalidade a lei ou o ato normativo federal ou estadual. Qualifica-se como ato normativo primário aquele que tenha requisitos essenciais de autonomia, abstração, generalidade e impessoalidade, e discipline diretamente a Constituição.

As disposições questionadas do Decreto 11.302, de 22.12.2022, revestem-se dos atributos de generalidade e abstração suficientes para se qualificarem como preceitos normativos primários sujeitos a controle concentrado, podendo ser contrapostas diretamente com a Constituição Federal, sem necessidade de exame de nenhuma norma infraconstitucional interposta.

A circunstância de o indulto natalino editado pelo Presidente da República ter destinatários determináveis não afasta as características de ato normativo autônomo e abstrato que torna o decreto presidencial impugnado sindicável pela via do controle concentrado de constitucionalidade.<sup>1</sup>

---

1 *“O fato de serem determináveis os destinatários da lei não significa, necessariamente, que se opera individualização suficiente para tê-la por norma de efeitos concretos”* (ADI 1.655/AP, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ de 2.4.2004). *“A determinabilidade dos destinatários da norma não se confunde com a sua individualização, que, esta sim, poderia convertê-lo em ato de efeitos concretos, embora plúrimos”* (ADI 26.137-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 12.5.2000). *“A lei estadual consubstancia lei-norma. Possui generalidade e abstração suficientes. Seus destinatários são determináveis, e não determinados, sendo possível a análise desse texto normativo pela via da ação direta”* (ADI 820/RS, Rel. Min. Eros Grau, DJe de 29.2.2008).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A propósito, pontua José Afonso da Silva que o decreto de indulto pode até mesmo indicar nominalmente os beneficiados sem perder as características de ato normativo autônomo, de feição coletiva e abstrata. Veja-se:

*O indulto, como a graça e a anistia (arts. 21, XVII, e 48, VIII), é causa de extinção da punibilidade (CP, art. 107, II). Indulto é medida coletiva, mas não geral, porque atinge só penas de menor gravidade; **por isso, no ato que o concebe pode ser indicados nominalmente os beneficiados**. Diferentemente da anistia, que se concede por lei, o indulto se concede por decreto do Presidente da República (...).<sup>2</sup> (Grifo nosso)*

Ou seja, nem mesmo a indicação dos beneficiários nominalmente tem o potencial para descaracterizar o indulto natalino como ato normativo primário (que extrai seu fundamento de validade diretamente da Constituição), contra o qual é indiscutível o cabimento de ação direta de inconstitucionalidade,<sup>3</sup> nem tem o efeito de transmudá-lo em graça constitucional, a qual é conferida em caráter individual e não por previsão genérica e de alcance coletivo.<sup>4</sup>

2 SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 9ª ed. São Paulo: Malheiros. 2014, p. 495.

3 O Supremo Tribunal Federal, inclusive, conheceu da ADI 5.874/DF, proposta pela Procuradoria-Geral da República contra dispositivos do decreto presidencial que concedeu indulto natalino em 2017 (Decreto 9.246/2017), sob a alegação, entre outros fundamentos, de que a extinção da punibilidade seria seletiva para alcançar condenados por crimes de “colarinho branco”, o que, como enfatizado no julgamento da referida ação direta, abrangeria parte dos condenados no chamado esquema do mensalão (Ação Penal 470).

4 “Constitui o indulto, portanto, manifestação da clemência soberana do Estado, que importa renúncia ao ‘jus puniendi’, por intermédio de medida coletiva e genérica – no que se diferencia da graça, que é medida de caráter individual –, objeto de ato do Presidente da República (CF, art. 84, XII), destinado a favorecer, pela extinção da punibilidade, todos os que, condenados, encontram-se na situação prevista no decreto presidencial de sua concessão” (trecho extraído do voto



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO

O art. 6º, *caput* e parágrafo único, do Decreto 11.302/2022, concede indulto natalino “aos agentes públicos que integram os órgãos de segurança pública de que trata o art. 144 da Constituição e que, no exercício da sua função ou em decorrência dela, tenham sido condenados, ainda que provisoriamente, por fato praticado há mais de trinta anos, contados da data da publicação deste Decreto, e não considerado hediondo no momento de sua prática”, também sendo aplicável “às pessoas que, no momento do fato, integravam os órgãos de segurança de que trata o art. 144 da Constituição, na qualidade de agentes públicos”.

Já o art. 7º, § 3º, do decreto presidencial afasta a exigência de que os crimes não tenham sido praticados mediante grave ameaça ou violência contra a pessoa para concessão do indulto natalino.

Portanto, o indulto concedido abrange crimes cometidos por agentes públicos vinculados a órgãos de segurança pública, mesmo que praticados com violência ou grave ameaça contra a pessoa, desde que: (i) o fato tenha ocorrido há mais de 30 anos contados da data de publicação do decreto (ou seja, antes de 22.12.1992), (ii) o crime tenha sido praticado pelo agente de segurança pública no exercício de sua função ou em decorrência dela; e (iii) o crime não seja considerado hediondo no momento de sua prática.

---

proferido pelo Ministro Celso de Mello na ADI 5.874/DF, Red. p./ acórdão Min. Alexandre de Moraes, DJe de 05.11.2020).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

As previsões normativas, nos termos em que formuladas, alcançam, **ainda que não somente**, os agentes públicos condenados no chamado **Massacre do Carandiru**.<sup>5</sup> Trata-se de triste capítulo da história brasileira, ocorrido no dia **02.10.1992**, quando 341 agentes de Polícia Militar do Estado de São Paulo foram enviados para conter uma rebelião no Pavilhão 9 da Casa de Detenção, no Complexo do Carandiru, operação que resultou num total de 111 mortos e na consequente condenação de 74 policiais militares por homicídio qualificado, com penas variando de 96 a 624 anos de pena privativa de liberdade.

Posteriormente ao episódio, o homicídio qualificado foi incluído, pela Lei 8.930/1994, no catálogo dos crimes hediondos previsto na Lei 8.072/1990. Sem embargo, os agentes estatais sentenciados pelas mortes dos detentos no complexo do Carandiru foram, por diversas vezes, condenados como incursores nas sanções do art. 121, § 2º, IV, do Código Penal, quando o homicídio doloso qualificado **ainda não era considerado crime hediondo**.

É, portanto, caso de o Supremo Tribunal Federal definir se o decreto de indulto pode abranger crimes hediondos que, na data do fato delituoso, não eram previstos em lei como tal, e se o indulto pode ser levado a efeito em favor de condenados por crimes considerados de lesa-humanidade no plano internacional.

5 Mesmo que eventualmente se verifique que o indulto natalino foi editado com propósito de alcançar os condenados no Massacre do Carandiru, não há como negar que a norma não se limita aos policiais militares condenados no caso, tampouco afasta a autonomia jurídica desta em relação à vontade do responsável por sua edição (c.f. MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do Direito*. 19 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 23-25).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

**LIMITES MATERIAIS DO INDULTO NATALINO**

O indulto, assim como a graça constitucional, é ato de natureza essencialmente política, inserido na competência privativa do Presidente da República (CF/1988, art. 84, XII), que não se sujeita às limitações que incidem sobre os atos administrativos em geral, mesmo aqueles qualificados por ampla margem de discricionariedade.<sup>6</sup>

No exercício do poder de clemência soberana do Estado, o Presidente da República desempenha atribuição política que tem, como predicado essencial, espaço máximo de conformação política.

No **plano jurídico interno**, o exercício da clemência estatal pela autoridade política competente não se sujeita a limitações legislativas ou judiciais que não se esgotem no que delinea a Constituição da República Federativa do Brasil a título exclusivo.

Nesse sentido, ressalta Gustavo Zagrebelsky:

*O corolário institucional da potestade de clemência como instrumento político é a insubsistência de limitações legais ao seu exercício, tanto no tocante ao “an” quanto em relação ao “quando”. O caráter em certo modo arbitrário da graça [da qual é espécie o indulto] nesses casos é a direta consequência da imprevisibilidade das circunstâncias em que essa há de ser empregada, o que justifica, além disso, a inexistência*

---

6 Conforme defendido por este Procurador-Geral da República em pareceres oferecidos nos autos das ADPFs 964, 965, 966 e 967/DF.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*de procedimentos preparatórios à emanção do ato em sede política ou, pelo menos, a sua vinculatividade ao comportamento dos órgãos investidos da potestade de clemência.<sup>7</sup>*

A respeito do tema, já decidiu este Supremo Tribunal Federal não ser dado à lei restringir a competência do Presidente da República para conceder indulto, medida cujo alcance pode ser parcial ou total (HC 81.565/SC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 22.3.2002).

De forma convergente, ao julgar a ADI 5.874/DF (Red. p./ acórdão o Min. Alexandre de Moraes, DJe de 5.11.2020), entendeu o Supremo Tribunal Federal ser descabido ao Poder Judiciário substituir-se ao juízo político conferido ao Presidente da República para concessão do indulto coletivo.

Em voto proferido na referida ação direta, advertiu o Ministro Celso de Mello ser inaceitável uma “*apropriação institucional, por órgão do Poder Judiciário, das atribuições inerentes à competência do Presidente da República em matéria de indulto, operando uma inconcebível substituição judicial de critérios, com afastamento daqueles cuja adoção incumbe, com exclusividade, por efeito de determinação constitucional, ao Chefe de Estado, e a este somente*” (p. 188 do acórdão).

A Carta Política atribui ampla liberdade decisória ao Presidente da República para expender atos de clemência soberana do Estado. Ressalvados os

---

7 ZAGREBELSKY, Gustavo. *Amnistia, Indulto e Grazia – profili costituzionali*. Milano: Giuffrè, 1974, p. 18-19.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

crimes considerados insuscetíveis de graça ou de anistia, mencionados no art. 5º, XLIII (tortura, de tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, terrorismo e crimes hediondos), o texto constitucional não prevê nenhum outro limite material expresso ao qual se sujeite o exercício do poder de indultar do Chefe de Estado.

Em relação ao indulto, à exceção da limitação material negativa estampada no art. 5º, XLIII, da Constituição Federal, inexistem outras condicionantes constitucionais de cunho substancial.

A controvérsia atinente aos limites do controle de constitucionalidade sobre o exercício da competência conferida pelo art. 84, XII, da Constituição Federal ao Presidente da República foi objeto da já citada ADI 5.874/DF, tendo o Supremo Tribunal Federal compreendido, por maioria de votos, que o texto constitucional apenas trouxe como limitação material à prerrogativa de indultar aquela estabelecida expressamente no art. 5º, XLIII, da CF, e que interferência judicial no mérito do indulto acarretaria violação do princípio da separação de poderes. Veja-se:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO PENAL E PROCESSO PENAL. INDULTO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA (CF, ART. 84, XII) PARA DEFINIR SUA CONCESSÃO A PARTIR DE REQUISITOS E CRITÉRIOS DE CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE. PODER JUDICIÁRIO APTO PARA ANALISAR A CONSTITUCIONALIDADE DA CONCESSÃO, SEM ADENTRAR NO*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

MÉRITO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
JULGADA IMPROCEDENTE.

1. A Constituição Federal, visando, principalmente, a evitar o arbítrio e o desrespeito aos direitos fundamentais do homem, previu a existência dos Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, repartindo entre eles as funções estatais.
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 clemencia 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.  
(ADI 5.874/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, Red. p/ o acórdão o Min. Alexandre de Moraes, DJe de 4.11.2020)

**É pressuposto constitucional para a válida edição do ato que concede o indulto natalino a circunstância de não abranger o decreto presidencial que o formaliza os crimes de prática de tortura, de tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os definidos como crimes hediondos (art. 5º, XLIII, c/c art. 84, XII, da Constituição Federal).**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Nesse sentido, o decreto presidencial que concede o indulto natalino não pode alcançar os crimes que, no momento da sua edição, são definidos como hediondos, pouco importando se, na data do cometimento do crime, este não se qualificava pela nota de hediondez.

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

Há julgados de ambas as Turmas do Supremo Tribunal Federal no sentido de que, independentemente de a prática do crime ter ocorrido antes da vigência das Leis 8.072/1990 e 8.930/1994, a ausência de caracterização legal como hediondo é requisito a ser aferido na data da edição do decreto presidencial concessivo do indulto, nos termos do art. 5º, XLIII, da Constituição Federal, não havendo falar em violação da irretroatividade da lei penal mais gravosa.

Vejam-se, nesse sentido, as ementas dos seguintes julgados:

*HABEAS CORPUS. DIREITO PENAL E PROCESSO PENAL. NÃO ESGOTAMENTO DA JURISDIÇÃO. HOMICÍDIO QUALIFICADO. CRIME COMETIDO ANTES DA VIGÊNCIA DAS*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

LEIS 8.072/1990 E 8.930/1994. INDULTO. COMUTAÇÃO DE PENA.  
DECRETO Nº 2.838/1998.

- 1. Há óbice ao conhecimento de habeas corpus impetrado contra decisão monocrática de Ministro Relator do Superior Tribunal de Justiça, em que dado provimento ao recurso especial do Parquet interposto naquela Corte, cuja jurisdição não se esgotou.*
- 2. Tratando-se o indulto de ato discricionário do Presidente da República, restrito, portanto, às condições estabelecidas em decreto presidencial, a vedação de sua concessão aos apenados por crimes hediondos, ainda que cometidos antes da vigência das Leis 8.072/1990 e 8.930/1994, não configura violação do princípio da irretroatividade da lei penal mais gravosa. Precedentes.*
- 3. A aferição da natureza do crime, para concessão do indulto, há de se fazer na data da edição do decreto presidencial respectivo, e não na do cometimento do delito. Precedentes.*
- 4. Habeas corpus extinto sem resolução de mérito.*  
(HC 117.938/SP, Primeira Turma, Rel. Min. Rosa Weber, DJe de 13.02.2014) – grifo nosso.

HABEAS CORPUS. COMUTAÇÃO. CRIME HEDIONDO.  
IMPOSSIBILIDADE. ORDEM DENEGADA.

*A natureza dos crimes não contemplados pelo decreto presidencial que concede o benefício de indulto e comutação de pena deve ser aferida à época da edição do respectivo ato normativo, pouco importando a data em que tais delitos foram praticados. Precedentes (RE 274.265, rel. min. Néri da Silveira, DJ de 19.10.2001, p. 49; e HC 74.265, rel. min. Sydney Sanches, DJ 21.03.1997).(…).*  
*Ordem denegada.*  
(HC 94.679/SP, Segunda Turma, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe de 19.12.2008) – grifo nosso.

O decreto que concede indulto natalino é ato normativo primário, de caráter geral e coletivo, que abrange destinatários determináveis. Por se tratar



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

de ato normativo dotado de coeficiente de abstração há de observar os crimes que são, na data da sua edição, definidos legalmente como hediondos, nos exatos termos da locução “*definidos como crimes hediondos*”, contida no art. 5º, XLIII, da CF, **pouco importando a data em que os delitos foram praticados**.

O próprio art. 7º, I, do Decreto 11.302/2022 exclui expressamente do indulto natalino os crimes considerados hediondos ou a eles equiparados, nos termos do disposto na Lei 8.072/1990, como forma de atender ao pressuposto de validade para edição do ato, inscrito no art. 5º, XLIII, da CF, **considerando a data da edição do ato normativo**.

No entanto, no art. 6º, *caput* e parágrafo único, o Decreto 11.302/2022 adota como parâmetro o **momento da prática do crime**, a fim de afastar da vedação inscrita no art. 7º, I, os delitos que, na data em que foram praticados, não estavam previstos em lei como crimes hediondos.

Ao considerar o momento da prática do crime como marco temporal para concessão de indulto, o art. 6º, *caput*, do Decreto 11.302/2022, além de ocasionar inconsistência intraorgânica no diploma, viola frontalmente o art. 5º, XLIII, da CF, por viabilizar que crimes classificados na data da sua edição como hediondos sejam alcançados pelo benefício, em patente contrariedade ao comando constitucional.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

É, portanto, caso de declaração de inconstitucionalidade da expressão “*no momento de sua prática*”, contida no art. 6º, *caput*, do Decreto 11.320/2022, com fixação de 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 pelo qual o agente estatal foi condenado.

DESDOBRAMENTOS DO INDULTO NATALINO  
NO PLANO JURÍDICO INTERNACIONAL

O indulto é concedido pelo Presidente da República na condição de Chefe de Estado. Representa renúncia do Estado brasileiro ao *ius puniendi*, como forma de perdão ao cometimento de infrações penais, conforme registra o magistério doutrinário<sup>8</sup> e jurisprudencial do Ministro Celso de Mello:

*Ao contrário da anistia, que opera efeitos radicais, o indulto e a graça em sentido estrito geram, somente, a extinção da punibilidade. Não apagam o ilícito nem suprimem as consequências de ordem criminal, inclusive os efeitos penais secundários da sentença condenatória (RT 409/304 – RT 466/401 – RT 513/423, v.g.). Atingem, no entanto, as medidas de segurança (CP, art. 96, parágrafo único).*

*Constitui o indulto, portanto, manifestação da clemência soberana do Estado, que importa em renúncia ao “*ius puniendi*”, por intermédio de medida coletiva e geral – no que se diferencia da graça, que é medida de caráter individual –, objeto de ato do Presidente da República (CF,*

8 Vide: MELLO FILHO, José Celso de. *Constituição Federal Anotada*. São Paulo: Saraiva, 2. ed., 1986, p. 260-263.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*art. 84, XII), destinado a favorecer, pela extinção da punibilidade, todos só que, condenados, encontrem-se na situação prevista no decreto presidencial de sua concessão.<sup>9</sup>*

Assim como um ato legislativo ou judicial, o decreto do Presidente da República concessivo de indulto traduz, **no plano jurídico internacional**, ato do Estado brasileiro sujeito às limitações impostas por tratados internacionais de direitos humanos que a República Federativa do Brasil seja signatária.

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

A adesão voluntária da República Federativa do Brasil à Convenção Americana de Direitos Humanos e o reconhecimento da jurisdição obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos, da mesma forma que o indulto, são atos soberanos do Estado brasileiro, que decidiu integrar o sistema interamericano de proteção de direitos humanos (SIPDH).

---

9 Trecho do voto proferido na ADI 5.874/DF (DJe de 4.11.2020)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

O indulto, como ato soberano do Estado brasileiro, deve observar os tratados internacionais de direitos humanos, ainda que a adesão voluntária do Brasil a esses instrumentos também consubstancie manifestação soberana do Estado. Há de se partir da compreensão de compatibilidade das normas constitucionais com a normatividade internacional de proteção dos direitos humanos como uma presunção absoluta.

Segundo André de Carvalho Ramos:

*A alternativa à teoria da compatibilidade como presunção absoluta é a aceitação da supremacia da Constituição sobre a norma internacional de direitos humanos ou a aceitação da revogação de norma constitucional por estar em contradição com a norma internacional, quando a contradição, se vislumbrada pelo intérprete, é meramente aparente. Fazendo o paralelo com possíveis choques entre normas constitucionais originárias, vê-se que é pacífica a necessidade de conciliação entre dois dispositivos constitucionais aparentemente opostos. O mesmo deve se dar com a aparente oposição entre a norma constitucional e a norma internacional, sob pena de, ao enfatizar a supremacia da Constituição, fixe-se uma interpretação constitucional contrária a proteção internacional de direitos humanos, o que certamente fere o espírito da própria Constituição. Assim, ironicamente, ao se afirmar a supremacia da Constituição, viola-se o seu caráter protetivo de direitos humanos.<sup>10</sup>*

O reconhecimento da interpretação internacional dos tratados ratificados pelo Brasil é a consequência dos comandos constitucionais que impõem a proteção

---

10 RAMOS, André de Carvalho. A ADPF 153 e a Corte Interamericana de Direitos Humanos. In: GOMES, Luiz Flávio e MAZZUOLI, Valério. *Crimes da ditadura militar*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 216.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

de direitos humanos, como os inscritos nos §§ 2º e 3º do art. 5º, no inciso II do art. 4º do texto permanente da Constituição Federal, e do art. 7º do ADCT à CF/1988.

Assim, no plano internacional, especialmente no sistema interamericano de direitos humanos e em razão das obrigações assumidas pelo Estado brasileiro na Convenção Americana de Direitos Humanos e outros tratados ou convenções regionais sobre a matéria, todo ato do Estado brasileiro, normativo ou material, de qualquer dos seus órgãos ou entes federativos, há de se sujeitar ao controle de convencionalidade exercido pela jurisdição internacional, sem que disso resulte superioridade dos tribunais internacionais em relação aos internos ou, de outro lado, a possibilidade de se negar força normativa à Convenção Americana.

A propósito, observa Antonio Augusto Cançado Trindade:

*É certo que os tribunais internacionais de direitos humanos – as Cortes Europeia e Interamericana de Direitos Humanos – não “substituem” os tribunais internos, e tampouco operam como tribunais de recursos ou de cassação de decisões dos tribunais internos. Os atos internos dos Estados podem vir a ser objeto de exame por parte dos órgãos de supervisão internacionais quando se tratar de verificar sua conformidade com as obrigações internacionais dos Estados em matéria de direitos humanos. (...) Isso se aplica à legislação nacional assim como às decisões internas judiciais e administrativas. Por exemplo, uma decisão judicial interna pode dar uma interpretação incorreta de uma norma de um tratado de direitos humanos; ou qualquer outro órgão estatal pode deixar de cumprir uma obrigação internacional do Estado neste domínio. Em tais hipóteses pode-se configurar a responsabilidade internacional do Esta-*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*do, porquanto seus tribunais ou órgãos não são os intérpretes finais de suas obrigações internacionais em matéria de direitos humanos.*<sup>11</sup> (Grifo nosso)

Na perspectiva do direito internacional, o ato político do Presidente da República de conceder indulto natalino, assim como outros emanados dos órgãos nacionais legislativos e executivos, expressa a vontade do Estado brasileiro no sentido de cumprir ou não os tratados internacionais de direitos humanos ratificados e incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro.

Como acertadamente pondera José Carlos de Magalhães:

*(...) os poderes do Estado, inclusive o Judiciário, não podem ignorar preceitos de Direito Internacional em decisões que repercutem na esfera internacional e que, por isso, podem acarretar a responsabilidade internacional do Estado e da própria pessoa responsável pela decisão. Afinal, o Juiz é o Estado e atua em seu nome, sobretudo quando decide questões que interferem com a ordem internacional de observância compulsória, como as que dizem respeito aos direitos humanos, genocídio, crimes contra a humanidade e outras a que a comunidade internacional confere tal qualidade.*<sup>12</sup>

Para evitar a responsabilização internacional do Estado brasileiro, expondo-o a sanções e alçando-o à posição de inadimplente perante o sistema

11 TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997, vol. 1, p. 412.

12 MAGALHÃES, José Carlos de. *O Supremo Tribunal Federal e o Direito Internacional: uma análise crítica*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000, p. 16-17.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

interamericano de proteção a direitos humanos, é imprescindível que os órgãos nacionais compatibilizem o direito interno ao direito internacional.

O art. 6º, *caput* e parágrafo único, c/c art. 7º, § 3º, do Decreto 11.302/2022, ao permitir, especificamente no caso do **Massacre do Carandiru**, que os policiais militares condenados sejam beneficiados com o indulto natalino, afronta a dignidade humana e princípios basilares e comezinhos do direito internacional público, apresentando-se como afronta às decisões de órgãos de monitoramento e de controle internacionais relativos a direitos humanos, sendo capaz de ocasionar a responsabilização do Brasil por violações a direitos humanos.

Os órgãos do Sistema Interamericano de Proteção a Direitos Humanos estabeleceram que a concessão indevida de benefícios na execução da pena pode resultar em uma forma de impunidade, especialmente quando se trata de graves violações a direitos humanos. **O direito internacional proíbe a aplicação de indulto ou outras excludentes de punibilidade a pessoas que foram declaradas culpadas pela prática de crimes de lesa-humanidade.**

Na perspectiva do direito internacional, costumeiro ou convencional, consideram-se sinônimos os conceitos de “*graves violações de direitos humanos*” e “*crimes de lesa-humanidade*”. Instrumentos internacionais, doutrina e jurisprudência dos tribunais de direitos humanos e cortes constitucionais de numerosos países



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

reconhecem que delitos perpetrados por agentes estatais com grave violação a direitos fundamentais constituem crimes de lesa-humanidade.

Vale lembrar que a Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso **Barrios Altos e La Cantuta vs. Peru**, no dia 7.4.2022, suspendeu, em sede cautelar, decisão do Tribunal Constitucional do Peru que, em conformidade com o anúncio oficial, restituiu os efeitos da Resolução Suprema de 24.12.2017, por meio do qual se concedeu um indulto humanitário ao ex-Presidente do país Alberto Fujimori, e se ordenou sua libertação, depois de ter sido condenado por crimes contra a humanidade.

Em relação ao caso do Massacre do Carandiru, Relatório da Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA<sup>13</sup> declarou o Brasil responsável por graves violações a direitos protegidos pela Convenção Americana de Direitos Humanos, expedindo recomendações para que o Estado brasileiro reparasse os danos causados e evitasse novas violações:

***RELATÓRIO Nº 34/00 – Caso 11.291 (Carandiru), em 13.04.2000.***

- 13 A Comissão Interamericana de Direitos Humanos é órgão criado pela Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA) para promover direitos substantivos reconhecidos pela Convenção Americana de Direitos Humanos e outros tratados internacionais de direitos humanos em todo o continente americano. Para realizar seu mandato a CIDH por realizar estudos sobre a situação de direitos humanos na região ou em países específicos e publicar relatórios contendo recomendações para a melhoria da situação, promover atividades de educação e conscientização em direitos humanos e receber denúncias individuais de violações dos direitos humanos reconhecidos pela Convenção Americana e outros tratados internacionais.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

(...)

**VI - CONCLUSÕES**

- 1. Tem competência para conhecer deste caso e que a petição é admissível, em conformidade com os artigos 46 e 47 da Convenção Americana.*
- 2. A República Federativa do Brasil é responsável pela violação dos citados artigos 4 (direito à vida) e 5 (direito à integridade pessoal), em virtude da morte de 111 pessoas e de um número indeterminado de feridos, todos eles detidos sob a custódia, na subjugação do motim de Carandiru em 2 de outubro de 1992, pela ação da Polícia Militar de São Paulo.*
- 3. A República Federativa do Brasil é responsável pela violação dos citados artigos da Convenção por motivo do descumprimento, no caso dos internos em Carandiru, das devidas condições de detenção e pela omissão em adotar estratégias e medidas adequadas para prevenir as situações de violência e para debelar possíveis motins. A Comissão reconhece que foram tomadas medidas para melhorar as condições carcerárias, em particular a construção de novas instalações penitenciárias, a fixação de novas normas de detenção e o estabelecimento no Estado de São Paulo de uma secretaria especial responsável pelo assunto.*
- 4. A República Federativa do Brasil é responsável pela violação dos artigos 8 e 25 (garantias e proteção judicial) em conformidade com o artigo 1(1) da Convenção, pela falta de investigação, processamento e punição séria e eficaz dos responsáveis e pela falta de indenização efetiva das vítimas dessas violações e seus familiares.*

**VII. RECOMENDAÇÕES**

*Com fundamento na análise e nas conclusões deste relatório, A Comissão de Direitos Humanos recomenda à República Federativa do Brasil o seguinte:*

- 1. Realizar uma investigação completa, imparcial e efetiva a fim de identificar e processar as pessoas e funcionários responsáveis pelas violações dos direitos humanos assinaladas nas conclusões deste relatório.*
- 2. Adotar as medidas necessárias para que as vítimas dessas violações que foram identificadas e suas famílias recebam adequada e oportuna indenização pelas violações definidas nas conclusões deste relatório, assim como par que sejam identificadas as demais vítimas.*
- 3. Desenvolver políticas e estratégias destinadas a descongestionar a população das casas de detenção, estabelecer programas de reabilitação*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*e reinserção social acordes com as normas nacionais e internacionais e prevenir surtos de violência nesses estabelecimentos. Desenvolver, ademais, para o pessoal carcerário e policial, políticas, estrangeiras e treinamento especial orientados para a negociação e a solução pacífica de conflitos, assim como técnicas de reinstauração da ordem que permitam a subjugação de eventuais motins com o mínimo risco para a vida e a integridade pessoal dos internos e das forças policiais.*

**4.** *Adotar as medidas necessárias para o cumprimento, no presente caso, das disposições do artigo 28 da Convenção (Cláusula federal) relativas às matérias que correspondem à competência das entidades componentes da federação, neste caso o Estado de São Paulo.*<sup>14</sup>

Especificamente sobre a obrigação do Estado brasileiro de investigar e punir efetivamente os responsáveis, dispôs o Relatório da CIDH:

**102.** *A Comissão concluiu que o Estado não cumpriu sua obrigação de processar e punir os responsáveis. Como corolário do artigo 1(1) da Convenção, o Estado tem a obrigação de garantir o pleno exercício dos direitos nela reconhecidos e deve prevenir, investigar e punir qualquer violação. O Estado sustentou que haviam sido iniciados diferentes processos e que estes estavam sendo conduzidos de acordo com a legislação interna e em coerência com o respeito às garantias processuais. Contudo, da análise do decurso e resultados de tais processos, comprova-se que sofreram atrasos injustificáveis e de deparam com negligências e obstáculos de toda natureza, todos eles de fato ou intencionalmente destinados a assegurar a impunidade dos responsáveis. Sete anos depois [isso em 2000] das ocorrências, essa completa incapacidade de punir os responsáveis é uma manifestação definitiva do não-cumprimento da obrigação constante do artigo 1(1) da Convenção.*

**103.** *Essa obrigação é violada não só pela falta de condenação efetiva dos acusados, mas também por uma série de violações e delitos que ficaram sem punição: particularmente a incapacidade de tomar as ne-*

14 Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/99port/Brasil11291.htm>. Acesso: 26 dez. 2022.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*cessárias medidas para preservar as provas, a incapacidade de intervenção do Poder Judiciário durante as ocorrências, a falta de ação firme e efetiva do Ministério Público para processamento dos implicados por responsabilidade individual ou conivência, a falta de medidas de direito interno para ativar mecanismos federais com vistas a reforçar a incapacidade de Promotoria Pública do Estado federal quando essa se mostra incapaz de obedecer aos padrões mínimos de garantia de direitos reconhecidos e não-suspensão pela Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo da imunidade de um de seus membros, acusado de comandar uma operação que culminou na perpetração de homicídios dolosos e outros delitos atroz.*

O indulto natalino conferido pelo Presidente da República aos agentes estatais envolvidos no caso do **Massacre do Carandiru** representa reiteração do Estado brasileiro no descumprimento da obrigação assumida internacionalmente de processar e punir, de forma séria e eficaz, os responsáveis pelos crimes de lesa-humanidade cometidos na Casa de Detenção em 02.10.1992.

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

3º), e da cláusula de vinculação do Brasil a tribunais internacionais de direitos humanos (ADCT/CF-1988, art. 7º).<sup>15</sup>

Essa compreensão se ajusta com fidelidade às considerações feitas pelo Ministro Alexandre de Moraes no voto-condutor proferido na ADI 5.874, no sentido de que crimes objeto de pedido extradicional e os **crimes de lesa-humanidade** não são passíveis de concessão de indulto em razão de limites sistêmicos imanentes da Constituição da República. Veja-se:

*Também o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL já reconheceu como limitação constitucional implícita, no julgamento da EXT 1435/DF (2 T., j. 29/11/2016), de relatoria do Min. CELSO DE MELLO, a concessão de indulto a crimes objeto do pedido extradicional, salientando que:*

*“O exercício da clemência soberana do Estado não se estende, em nosso direito positivo, aos processos de extradição, eis que o objeto da indulgentia principis restringe-se, exclusivamente, ao plano dos ilícitos penais sujeitos à competência jurisdicional do Estado brasileiro”.*

*Na doutrina constitucional argentina, BIDART CAMPOS E HELIO JUAN ZARINI consideram que não podem ser indultados os crimes previstos na própria Constituição, como o tráfico de pessoas*

---

15 As normas dos tratados internacionais de direitos humanos não aprovados na forma do art. 5º, § 3º, da CF, conquanto tenham natureza jurídica de normas supraleais, representam verdadeiro filtro para a aferição da violação constitucional do dever de observância dos compromissos assumidos internacionalmente pela República Federativa do Brasil. Nesse caso, a norma supraleal não configura exatamente um parâmetro de controle abstrato, mas simples índice para aferição da violação dos preceitos constitucionais que impõem a observância dos tratados internacionais de direitos humanos. Daí assentar o Ministro Teori Zavascki, em voto proferido na ADI 5.240/DF, que a competência para o exercício do controle de convencionalidade também é do Supremo Tribunal Federal.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*ou delito de traição; o raciocínio é que os delitos sancionados pelo próprio constituinte não podem ser passíveis de modificação pelos poderes constituídos (ZARINI, Decreto Constitucional, Buenos Aires, Astrea, 1992, p. 689).*

***Na doutrina mais atual, HORACIO ROSATTI exclui da possibilidade de indulto também os crimes de “lesa humanidade”, cuja persecução o Estado obrigou-se por compromisso internacionais (Tratado de Derecho Constitucional, tomo II, 2. ed., Buenos Aires, 2017, Rubinzal-Culzoni, p. 393/394).***

(ADI 5.874/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, Red. p./ o acórdão Min. Alexandre de Moraes, DJe de 05.11.2020) – Grifo nosso.

Vale transcrever, aqui, a advertência feita por M. Cherif Bassiouni:

*A virtude de perdoar um indivíduo é uma “generosidade de julgamento” que pode ser aplicada em casos individuais, mas não é virtude alguma perdoar uma categoria inteira de delinquentes que cometeram os piores crimes contra uma categoria inteira de vítimas.<sup>16</sup>*

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

---

16 BASSIOUNI, M. Cherif. *Crimes Against Humanity in International Criminal Law*. Second Edition. Haia: Kluwer Law International, 1999.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

**PEDIDO CAUTELAR**

Estão presentes os pressupostos para concessão da medida cautelar. A plausibilidade jurídica do pedido (*fumus boni juris*) está suficientemente demonstrada pelos argumentos deduzidos nesta petição inicial, que, inclusive, encontram amparo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

O perigo na demora em se obter o provimento jurisdicional (*periculum in mora*) decorre da circunstância de, enquanto não for suspensa a eficácia dos dispositivos impugnados, haver o risco de extinção da punibilidade de inúmeras condenações, de modo contrário à Constituição, e de responsabilização do Estado brasileiro por violações de tratados internacionais de direitos humanos.

Tem-se a possibilidade de esvaziamento maciço de uma série de decisões condenatórias, sobretudo ao fim do recesso forense, com prejuízo irreparável ou de difícil reparação para a aplicação da lei penal e para a efetividade das decisões do Poder Judiciário, cenário que resulta em desprestígio do texto constitucional e descrença da sociedade nas instituições, decorrente da concessão de benefício indevido a transgressores da norma penal.

Não há, por outro lado, possibilidade de *periculum in mora* inverso, seja pela inexistência de limite temporal para edição de decretos presidenciais



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

de indulto, seja em razão de a suspensão de efeitos destas normas não alterar os quadros normativos e processuais existentes antes de sua edição.

**A hipótese se amolda à urgência qualificada que reclama deferimento de liminar pela Presidência do Supremo Tribunal Federal durante o período de recesso forense, conforme autoriza o art. 13, VIII, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.**

Portanto, além do sinal do bom direito, evidenciado pelos próprios fundamentos constitucionais em que se apoia esta ação direta, há premência em que a Corte conceda a medida cautelar para determinar a imediata suspensão dos efeitos das normas questionadas.

**PEDIDOS E REQUERIMENTOS**

Em face do exposto, requer o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA que esse Supremo Tribunal conceda medida cautelar para suspensão da eficácia das normas impugnadas, para os fins expostos acima e nos termos do art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999.

Em seguida, pleiteia que se colham informações da Presidência da República e, após, que se ouça a Advocacia-Geral da União, nos termos do art. 103, § 3º, da Constituição Federal. Superadas essas fases, pede prazo para a manifestação da Procuradoria-Geral da República.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-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 11.302/2020, 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.

Brasília, data da assinatura digital.

*Augusto Aras*  
Procurador-Geral da República  
*Assinado digitalmente*

PC/AMO/JAF