

COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO

PROJETO DE LEI Nº 7.951, DE 2014.

Dispõe sobre a concessão de anistia, anulação e revogação de condenações, ações penais e inquéritos policiais contra pessoas e lideranças de movimentos sociais, sindicais e estudantis que participaram de greves, ocupações de fábricas, ocupações de terras, ocupações de escolas, manifestações e atividades públicas, além de revogar a Lei de Segurança Nacional.

Autores: Deputados Renato Simões (PT/SP), Fernando Ferro (PT/PE), Luiz Couto (PT/PB), Erika Kokay (PT/DF) e Amauri Teixeira (PT/BA).

Relator: Deputado Laudívio Carvalho.

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 7.951, de 2014, de autoria dos Deputados Renato Simões (PT/SP), Fernando Ferro (PT/PE), Luiz Couto (PT/PB), Erika Kokay (PT/DF) e Amauri Teixeira (PT/BA) possui 8 artigos, os quais pretendem, respectivamente:

1. Que sejam anistiadas todas as pessoas e lideranças de movimentos sociais, sindicais e estudantis de todos os estados da federação que, no período compreendido entre 5 de outubro de 1988 e a data de promulgação da lei, foram condenados com base no Código Penal por participarem ou liderarem movimentos reivindicatórios que culminaram:

- a) no exercício do direito de greve;
- b) na ocupação de fábricas;
- c) na ocupação de terras urbanas e rurais;
- d) na ocupação de escolas;
- e) em manifestações ou atividades públicas de protesto em prol da defesa de direitos e reivindicações;

2. Que a concessão da anistia anule e revogue todas as condenações criminais derivadas de tipos penais cuja origem esteja diretamente relacionada com atividades administrativas, fiscais contábeis, previdenciárias, realizadas ou não durante:

- a) o exercício de greves e atividades sindicais;
- b) a administração de fábricas e empresas ocupadas por trabalhadores e seus dirigentes eleitos ou contratados;
- c) a ocupação e administração de terras por trabalhadores rurais e urbanos;
- d) a ocupação de prédios públicos;
- e) ocupações e mobilizações em escolas e universidades públicas e privadas;
- f) manifestações em vias públicas.

3. Que a concessão da anistia promova a imediata anulação e revogação de todos os processos criminais contra participantes dos movimentos sociais, sindicais e estudantis decorrentes:

- a) do exercício de greve;
- b) de ocupações de empresas, de terras urbanas e rurais, de escolas e de universidades;
- c) de manifestações populares.

4. Que a concessão de anistia promova a anulação de todas as condenações criminais, ações penais e inquéritos policiais com base em tipos penais como desobediência, resistência à prisão, resistência a ato legal, impedimento de serviço público, desacato a funcionário público, dano ao patrimônio público, esbulho possessório, sequestro, cárcere privado, formação

de quadrilha ou bando, incitação ao crime, apologia ao crime, apropriação indébita previdenciária, fraude processual, decorrente de atos praticados ou não por movimentos sociais, sindicais e estudantis em virtude:

- a) do exercício de greve;
- b) de ocupações de empresas, de terras urbanas e rurais, de escolas e de universidades;
- c) de manifestações populares.

5. Que ninguém seja punido por fato que lei posterior deixa de ser crime, cessando, em virtude dela, a própria vigência de sentença condenatória irrecorrível.

6. Sejam enquadrados nos critérios da lei todos os cidadãos e lideranças de movimentos sociais, sindicais e estudantis que sofreram ou sofrem condenações, ações penais e inquéritos policiais cuja origem é a participação em:

- a) greves;
- b) ocupações de fábricas;
- c) ocupações de terras;
- d) ocupações de escolas;
- e) manifestações e atividades públicas e relacionadas

7. Que a Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983 - Lei de Segurança Nacional - seja revogada.

8. Que a lei entre em vigor na data da publicação.

Em sua justificação, os autores argumentaram que: **a)** o presente Projeto de Lei foi discutido e elaborado por ativistas e advogados de movimentos sociais atingidos pela repressão do Estado; **b)** apesar de a Constituição de 1988 ter assegurado direitos e garantias de interesse da população, existe ainda uma realidade de extrema pobreza e de negação de direitos no Brasil; **c)** os conflitos envolvendo questões de terra, reforma urbana e desemprego convivem com restrições ao direito constitucional de greve, com aplicação de interditos proibitórios, com perseguições políticas e com ameaças;

d) o Poder Judiciário e o Ministério Público têm intensificado a judicialização de questões que envolvem lutas políticas; **e)** vem se criando um ambiente de exceção no Brasil, que criminaliza cidadãos, lideranças, defensores de direitos humanos e movimentos envolvidos com reivindicações populares; **f)** a crescente criminalização dos movimentos de reivindicação deve ser reconhecida como um empecilho para o desenvolvimento social, além de ser uma ameaça à democracia; **g)** é preciso diferenciar as ações criminalmente censuráveis, praticadas por criminosos comuns, daquelas diretamente relacionadas com a busca de justiça social; **h)** a dignidade da pessoa humana é uma garantia reconhecida pela Constituição Federal e por acordos internacionais dos quais o Brasil faz parte; **i)** não existe crime quando o fato é fundamentado no exercício regular do direito; **j)** a Lei de Segurança Nacional é inconstitucional, pois de conteúdo contrário à democracia e às garantias fundamentais quando aplicadas com o objetivo de coibir manifestações populares; **k)** a Lei de Segurança Nacional é medida de exceção, aprovada no contexto da ditadura militar de 1964, e que serve para legitimar a repressão política; **l)** o processo de endurecimento penal e repressivo fortalece a criminalização dos manifestantes e dos movimentos sociais na luta por direitos, neutralizando as reivindicações populares; e **m)** o Brasil já foi condenado na Corte Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos por transgressões a normas internacionais de direitos humanos.

O projeto - apresentado em 3.9.2014 - foi distribuído às Comissões de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (Mérito) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (Mérito e art. 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados), em regime de tramitação ordinária e sujeito à apreciação do Plenário.

A Deputada Moema Gramacho (PT-BA) e o Deputado Éder Mauro (PSD-PA) foram designados relatores anteriormente, mas devolveram o projeto sem manifestação. Em 30.8.2016, o Presidente da Comissão designou este Deputado como relator da matéria.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Conforme determina Regimento Interno da Câmara dos Deputados - RICD, em seu art. 32, inciso XVI, alínea “d”, cumpre a esta Comissão permanente pronunciar-se acerca do mérito de assuntos relativos à segurança pública interna e seus órgãos institucionais.

As questões tratadas neste projeto de lei são complexas e merecem apurada reflexão. Dessa maneira, este Relator dividirá o parecer em quatro tópicos, de maneira a melhor elucidar a intenção da presente proposição: **I – Do Instituto da Anistia;** **II – Da Criminalização dos Movimentos Sociais e da Inviabilidade de Aprovação do PL nº 7.951, de 2014;** **III – Da Manutenção da Lei de Segurança Nacional;** e **IV – Da Conclusão.**

I – Do Instituto da Anistia:

Anistia é palavra derivada do grego - *amnestía* – e significa “esquecimento”. Trata-se, em breve explicação, de uma ‘ficção jurídica’ que concede perdão para condutas consideradas ilícitas, sendo muito utilizada por Estados que buscam pacificação social após motins, revoluções e situações de instabilidade em geral. Segundo o dicionário Michaelis¹, anistia é:

1 Perdão geral, esquecimento.

2 Jur Ato do poder público que declara impuníveis determinados delitos, em geral por motivos políticos e, ao mesmo tempo, suspende diligências persecutórias e anula condenações.

Destaca-se que são três as principais modalidades de anistia: tributária, previdenciária e penal. As duas primeiras - tributária e previdenciária - extinguem infrações administrativas dos contribuintes; a última - penal – é causa de extinção da punibilidade (art. 107, II, do Código Penal) e consiste na decisão do Estado de não punir pessoas já condenadas ou que ainda respondem a processos ou inquéritos. Vale mencionar que a anistia penal não exclui a responsabilidade civil por eventual dano causado.

Em nosso ordenamento jurídico, a anistia é prevista na Constituição Federal de 1988, a qual estabeleceu em seu art. 21, XVII, c/c art.

¹ Dicionário Michaelis Online. Consulta em 28.7.2016, no seguinte sítio eletrônico. <http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=anistia>

48, VIII, que a sua concessão depende de lei, a qual cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República:

Art. 21. Compete à União:

[..]

XVII - conceder anistia;

[...]

Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

[...]

VIII - concessão de anistia;

A iniciativa de lei que confere anistia é concorrente, ou seja, de qualquer das autoridades e órgãos constantes do *caput* do art. 61 da Constituição Federal:

A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

O constituinte de 1988, no entanto, criou limites ao estabelecer que nem todos os delitos podem ser anistiados no Brasil. O art. 5º, inciso XLIII, define, entre outras coisas, que a prática de tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os definidos como crimes hediondos são insuscetíveis de anistia:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

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;

Embora esta Casa Legislativa já tenha aprovado inúmeros projetos de lei concedendo anistia - vide casos de policiais que participaram de movimentos grevistas em vários estados da federação -, a situação mais emblemática é anterior à Constituição de 1988 e marca o período final do regime ditatorial no Brasil. Trata-se da Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979, a chamada Lei da Anistia, que perdoou:

todos quantos, no período compreendido entre 02 de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979, cometeram crimes políticos ou conexo com estes, crimes eleitorais, aos que tiveram seus direitos políticos suspensos e aos servidores da Administração Direta e Indireta, de fundações vinculadas ao poder público, aos Servidores dos Poderes Legislativo e Judiciário, aos Militares e aos dirigentes e representantes sindicais, punidos com fundamento em Atos Institucionais e Complementares

Feitas as ponderações acima em relação ao Instituto da Anistia e seu enquadramento no ordenamento jurídico brasileiro, passa-se a análise do Projeto de Lei n. 7.951, de 2014, objeto do presente parecer.

II – Da Criminalização dos Movimentos Sociais e da Inviabilidade de Aprovação do PL nº 7.951, de 2014:

Antes de adentrar no mérito da presente proposição, vale fazer breves considerações sobre a questão da criminalização dos movimentos sociais, assunto bastante explorado na justificativa do PL nº 7951, de 2014

Nos últimos anos, a questão da criminalização da pobreza e dos movimentos sociais vem ganhando notoriedade política e papel de destaque na conjuntura nacional. Mesmo diante de uma Constituição Federal de caráter progressista, com inúmeras garantias, os defensores das causas sociais, em diversas vezes, continuam a ter seus direitos negados.

Nessa linha, pode-se dizer que a deslegitimação dos movimentos sociais por meio de sua criminalização é uma realidade e se concretiza de variadas formas, tais como: **a)** a judicialização de greves e ocupações; **b)** a criação de tipos penais cada vez mais rigorosos, na linha do Direito Penal Máximo; e **c)** a utilização desproporcional de mecanismos coercitivos, com o abuso de forças policiais.

Não há como se negar que esses instrumentos de criminalização das causas sociais e das lutas legítimas têm por finalidade esvaziar o conteúdo político das reivindicações populares, incitando a despolitização da sociedade e a negação de direitos.

O presente Projeto de Lei, no entanto, não resolve a questão. A anistia, de forma abstrata, de todas as pessoas que participaram de movimentos sociais, sindicais e estudantis e que foram condenadas penalmente entre 5 de outubro de 1988 até os dias de hoje é inviável, fere a segurança jurídica e se transformará em verdadeira “carta branca” para que

manifestantes façam o que bem entenderem num futuro contexto de mobilização.

Ora, vivemos em um país que impera o Estado Democrático de Direito e, conseqüentemente, o devido processo legal. O direito de manifestação deve ser sempre assegurado; contudo os excessos e os desvios de conduta que extrapolam o direito legítimo de reivindicação popular devem ser punidos. Há, sim, pessoas que cometem – e cometeram - crimes em contexto de manifestação, e o presente projeto não faz essa distinção, concedendo anistia indiscriminada a todos os participantes de movimentos sociais, sindicais e estudantis.

Embora se reconheça que há situações limites em que o livre exercício de manifestação e a prática de crimes se confundem (casos de ocupações, por exemplo), tem-se que confiar no trabalho desempenhado pelo Poder Judiciário e pelo Ministério Público. Se houve condenação – apesar da inúmera quantidade de recursos e instâncias judiciárias disponíveis no Brasil - é porque esses órgãos entenderam que era caso de crime e não de livre manifestação do pensamento. Nesse sentido, o Parlamento estaria sendo leviano se aprovasse uma medida de anistia nos termos que aqui se propõe.

Assim, a possível tendência de criminalização de movimentos sociais deve ser combatida no judiciário, com o devido processo legal, e não sob a forma - indiscriminada e abstrata – de anistia.

III – Da Manutenção da Lei de Segurança Nacional:

A Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983, conhecida como a Lei de Segurança Nacional - LSN, “Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências.”.

A LSN teve sua primeira versão editada em 1967, quando transformou a Doutrina de Segurança Nacional em lei. A segunda versão data de 1969 e a terceira de 1983. É sabido que essa legislação causa divergência entre estudiosos. Há quem diga² que sua aplicabilidade é duvidosa, tendo em vista que não teria sido recepcionada pela Constituição Federal de 1988.

² O jurista e Procurador de Justiça aposentado do estado do Rio Grande do Sul, Lênio Luiz Streck, defende que a Lei de Segurança Nacional não foi recepcionada pela Constituição de 1988.

Sabe-se que muitos dispositivos não mais encontram respaldo na Constituição Federal. No entanto, seria temerário uma revogação integral dessa legislação, tendo em vista que o Código Penal e as demais legislações extravagantes são insuficientes para proteger juridicamente ataques ao Estado brasileiro, o que, em tese, seria a razão da existência da LSN.

Assim, uma possível revogação da LSN só poderia ocorrer se viesse acompanhada de uma ampla reforma na legislação penal brasileira, raciocínio este que vem sendo aplicado no PLS nº 236, de 2012, que reformula o Código Penal e, somente por fim, revoga a LSN.

IV – Da Conclusão:

Ante o exposto, meu voto é pela **REJEIÇÃO** do Projeto de Lei nº 7951, de 2014.

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado **LAUDIVIO CARVALHO**
Relator