

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## PROJETO DE LEI Nº 4.986, DE 2009

Concede anistia aos diretores, gestores e empregados das Santas Casas de Misericórdia, entidades hospitalares sem fim econômico, hospitais de natureza religiosa e entidades de saúde de reabilitação física de deficientes sem fins lucrativos que, durante sua administração, praticaram as condutas descritas no art. 168 – A, caput e § 1º, do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal.

**Autor:** Deputado ROBERTO SANTIAGO

**Relator:** Deputado FÁBIO RAMALHO

### I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei n.º 4.986/2009, de autoria do ilustre deputado Roberto Santiago, pretende conceder anistia aos diretores, gestores e empregados das entidades de saúde, sem fins lucrativos, que praticaram o crime tipificado no caput e § 1.º, do art. 168 – A, do Código Penal.

Alega que

*“As Santas Casas de Misericórdia, entidades hospitalares sem fim econômico, hospitais de natureza religiosa e entidades de saúde de reabilitação física de deficientes sem fins lucrativos são entidades que têm como missão o tratamento e assistência dos enfermos, idosos, inválidos e desamparados. Hoje, estão presentes em quase todo país e exercem de*

*maneira filantrópica um papel fundamental aos pacientes do Sistema Único de Saúde.*

*Para os administradores dessas instituições, no entanto, manter o equilíbrio financeiro é extremamente difícil em razão da defasagem entre as tabelas do Sistema Único e os custos reais do atendimento médico. Esses hospitais beneficentes freqüentemente são responsáveis por mais de 50% das internações realizadas pelo SUS e, justamente por essa razão, acumulam toda sorte de dívidas...”*

A Comissão de Seguridade Social e Família aprovou a proposta, com abstenções de alguns Senhores Deputados.

A esta Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania compete analisar a proposta sob os aspectos de constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito, sendo a apreciação final do Plenário da Casa (art. 54, do Regimento Interno).

É o relatório.

## **II - VOTO DO RELATOR**

Não há nos projeto vícios de natureza constitucional, uma vez que a iniciativa da lei, no caso, pode ser de qualquer Parlamentar (art. 61 de nossa Magna Carta).

A juridicidade não se nos apresenta atentatória aos princípios que informam nosso ordenamento jurídico.

A técnica legislativa encontra-se de acordo com os ditames da Lei Complementar n.º 95, de 26 de fevereiro de 1998.

No mérito, todavia, não cremos oportuna ou conveniente a aprovação da matéria em análise.

Salienta o emérito Magalhães Noronha: “O fim da anistia é o esquecimento do fato ou dos fatos criminosos que o poder público teve dificuldades de punir ou achou prudente não punir. Juridicamente os fatos

*deixam de existir; o parlamento passa uma esponja sobre eles. Só a história os recolhe”.*

**Aplica-se, em regra, a crimes políticos**, tendo por objetivo apaziguar paixões coletivas perturbadoras da ordem e da tranqüilidade social; entretanto, tem lugar também nos crimes militares, eleitorais, contra a organização do trabalho e alguns outros (Magalhães Noronha).

Segundo Julio Fabbrini Mirabete:

*“Extinguem a punibilidade a anistia, a graça e o indulto (art. 107, inciso II). São causas extintivas motivadas por política criminal, além de processo de individualização da pena, para moderar os rigores implacáveis da lei na aplicação ou execução da pena ou, eventualmente, destinadas a remediar erro judiciário.*

*A anistia pode ocorrer antes ou depois da sentença, extinguindo a ação e a condenação e se destina a fatos e não a pessoas, embora possa exigir condições subjetivas para ser aplicada ao réu ou condenado. Tem a finalidade de fazer-se olvidar o crime e aplica-se principalmente aos crimes políticos. Pode ser geral ou restrita e incondicionada ou condicionada.*

*Por disposição constitucional (art. 5º, XLIII), regulamentada pela Lei nº 8.072, de 25-7-1990, são insuscetíveis de anistia os crimes hediondos (item 3.6.22), a prática de tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e o terrorismo, consumados ou tentados (art. 2º, 1). Nesse sentido, o art. 19, § 6º, da Lei nº 9.455, de 7-4-97, que proíbe a graça e a anistia ao condenado por crime de tortura.*

*Compete à União, através de lei do Congresso Nacional, a concessão de anistia (arts. 21, XVII, e 48, VIII). Não há mais restrição à iniciativa do projeto quando se referir a crimes políticos, como ocorria na norma constitucional anterior.*

*A anistia opera ex tunc, isto é, para o passado, apagando o crime e extinguindo todos os efeitos penais da sentença (pena pecuniária, sursis, pressuposto da reincidência etc.).<sup>4</sup> Não*

*abrange, porém, os efeitos civis (dever de indenizar, perdimento de instrumentos ou produto do crime etc.).”*

Pinto Ferreira, emérito constitucionalista, afirma que “as leis novas não regulam fatos passados salvo disposição expressa”. A irretroatividade da lei, portanto, constitui princípio e regra. “Excepcionalmente se admite a retroatividade ou a retroeficácia da lei, mas como exceção, **nos casos de interesse da ordem pública**”.

Assim, enquanto vigente o artigo 168-A do Decreto-lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), os seus efeitos tiveram ampla eficácia, e todos os gestores de recursos que seriam repassados à Previdência Social a ele deveriam submeter-se, como de fato ocorreu.

Se apenas parcela diminuta desses gestores ousou infringir as normas então vigentes, não pode nem deve a lei nova vir anistiá-los por uma conduta que é tida como infringente das normas de comportamento.

Embora reconheçamos que as instituições hospitalares que tratam piamente seus doentes vivam com dificuldades financeiras, devemos reconhecer também que o delito de que tratamos – a apropriação indébita previdenciária – é fato típico que merece ser punido, pois a conduta é não repassar à previdência social contribuições recolhidas de empregados, é apropriar-se dessas contribuições.

Se o responsável por repassá-las à Previdência Social, apropriar-se delas, não pode ser perdoado; se as empregar no próprio estabelecimento hospitalar, o juiz ao analisar o caso concreto e a pedido do próprio condenado ou do Ministério Público ou do Conselho Penitenciário ou da autoridade administrativa (art. 188 da Lei de Execução Penal – Lei 7.210/84) poderá conceder a graça ou indulto individual, o que fará apagar as sanções impostas ao condenado.

Não se pode generalizar, sem uma análise caso a caso, e extinguir a punibilidade de quem não agiu por motivos altruístas ou pios, anistiando quem deve ser punido.

Deste modo, não vemos conveniência ou oportunidade na aprovação da presente proposta.

Nosso voto é pela constitucionalidade, juridicidade e adequada técnica legislativa do Projeto de Lei n.º 4.986, de 2009, e, no mérito, por sua rejeição.

Sala da Comissão, em            de            de 2012.

Deputado FÁBIO RAMALHO  
Relator