

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## RECURSO Nº 92, DE 2015

(Do sr. Cabo Daciolo)

Recorre ao Plenário da Câmara dos Deputados contra a decisão da Presidência da Câmara dos Deputados que indeferiu prosseguimento à apreciação do Projeto de Lei nº 3.391, de 2015.

**Autor:** Deputado CABO DACIOLO

**Relator:** Deputado SERGIO ZVEITER

### I. RELATÓRIO

Vem a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para exame, o Recurso nº 92, de 2015, apresentado pelo Deputado Cabo Daciolo, contra a decisão da Presidência da Câmara dos Deputados que negou prosseguimento à apreciação do Projeto de Lei nº 3.391, de 2015, de autoria do recorrente, o qual concede anistia ao Delegado de Polícia Federal Protógenes Pinheiro de Queiroz, que coordenou a Operação Policial Satiagraha.

Em despacho publicado no Diário da Câmara dos Deputados de 3/12/2015, o então presidente da Casa, Deputado Eduardo Cunha, devolveu o Projeto de Lei nº3.391, de 2015, ao autor, nos seguintes termos:

*“Devolva-se a proposição, por contrariar o disposto no artigo 61, § 1º, inciso II, alínea “c”, da Constituição Federal (art. 137, §1º, inciso II, alínea “b”, do RICD). Oficie-se ao 1º signatário, sugerindo-lhe a forma de Indicação. Publique-se.”*

Inconformado, o Deputado Cabo Daciolo interpôs o presente Recurso, no prazo regimental, sob os seguintes termos:

*“Nos termos do art. 137, § 2º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, recorro ao Plenário da Casa contra decisão de Vossa Excelência, que indeferiu prosseguimento à apreciação do PL nº 3.391/2015, que “Concede anistia ao Delegado de Polícia Federal Protógenes Pinheiro de Queiroz que coordenou a Operação Policial Satiagraha”. A decisão recorrida fundamenta-se no art. 61, §1º, inciso II, letra “c”, da Constituição Federal, que estabelece a iniciativa privativa do Presidente da República para legislar sobre questões afetas a regime jurídico de servidores públicos federais. Ocorre que a proposição em tela remete-se ao artigo 48, inciso VIII, da Constituição Federal que estabelece, como competência do Congresso Nacional, a concessão de anistia. Do exposto, requeiro o prosseguimento da tramitação do PL nº 3.391/2015, de modo que seja distribuído às comissões competentes para apreciação. ”*

É o relatório.

## **II. VOTO DO RELATOR**

Conforme determina o art. 32, IV, c, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), cumpre à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania se pronunciar acerca do Recurso previsto no § 2º, do art. 137, do RICD. A matéria sob exame se adequa à hipótese regimental.

O Recorrente interpôs o Recurso na mesma data (1º/12/2015) em que o presidente da Câmara dos Deputados lançou despacho negando o prosseguimento regular do PL nº 3.391/2015. Cumprido o prazo previsto no art. 137, § 2º. Do RICD<sup>1</sup>, o recurso é tempestivo.

---

<sup>1</sup> Na hipótese do parágrafo anterior, poderá o Autor da preposição recorrer ao Plenário, **no prazo de cinco sessões da publicação do despacho**, ouvindo-se a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em igual prazo. Caso seja provido o recurso, a proposição voltará à Presidência para devido trâmite.

Quanto ao objeto do Recurso, informa o Recorrente que a Presidência da Câmara dos Deputados devolveu a proposição de sua autoria por considerá-la “evidentemente inconstitucional”, nos termos do art. 137, § 1º, inciso II, alínea “b”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, por suposta ofensa ao art. 61, § 1º, inciso II, lera “c”, da Constituição Federal, que estabelece a iniciativa privativa do Presidente da República para legislar sobre questões afetas a regime jurídico de servidores públicos federais.

Sustenta o Recorrente que a proposição alvo do recurso encontra amparo no artigo 48, inciso VIII, da Constituição Federal que estabelece, como competência do Congresso Nacional, a concessão da anistia.

O Recurso em análise, em nossa opinião, merece ser provido.

Justifico

### **I – Da competência do Congresso Nacional e da inexistência de óbice à tramitação da matéria**

A palavra “anistia” é derivada do grego – *amnestía* – e significa, em uma palavra, “esquecimento”. Trata-se, em breve registro, de ‘ficção jurídica’ que surge com a finalidade de conceder perdão para condutas consideradas ilícitas. O instituto é utilizado pelo Estado para buscar a pacificação social após motins, revoluções e situações de flagrante instabilidade. Segundo o dicionário Aurélio, anistia é: 1. Perdão geral; 2. *Jur.* Ato pelo qual o poder público declara impuníveis, por motivo de utilidade social, todos quantos, até certo dia, perpetraram determinados delitos, em geral políticos, seja fazendo cessar as diligências persecutórias, seja tornando nulas e de nenhum efeito as condenações.

Inicialmente, é de se dizer que a anistia é prevista na Constituição Federal de 1988 em seu art. 21, XVII, c/c art. 48, VIII, de onde se retira a disciplina de que compete à União a sua concessão, cabendo ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre a matéria:

*“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”;*

Por sua vez, a iniciativa de lei que confere anistia é concorrente, ou seja, atribuída como regra a 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 na constituição.” (girfei)*

Cumprе realçar, ainda, que o constituinte de 1988 criou limites ao estabelecer que nem todos os delitos podem ser alvo de anistia 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 evita-los, se omitirem;”*

Dessa forma, enxerga-se que, **à luz das balizas constitucionais elencadas**, a proposição apresentada pelo Deputado Cabo Daciolo não esbarra, em juízo preliminar, em qualquer impedimento de natureza material ou formal, vez que ; (i) subscrita por deputado federal no exercício regular do mandato; (ii) a matéria tratada (anistia) é de competência própria da União; (iii) a iniciativa não é, em princípio, exclusiva do Presidente da República; (iv) cabe ao Congresso Nacional dispor, com a sanção do Presidente da República, sobre o tema; (v) a proposição não versa sobre a prática de tortura , o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os definidos como crimes hediondos.

## **II – Dos precedentes que autorizam o procedimento do projeto de lei**

A inconstitucionalidade invocada pela Presidência da Casa para a devolução da proposição ao autor se funda na tese de que a matéria importa iniciativa privativa do Presidente da República para legislar sobre questões afetas a regime jurídico de servidores públicos federais . Em outras palavras, a decisão admite ( ao nosso ver, de forma equivocada) que projeto de lei que disciplina anistia endereçada a servidor público federal tem que ser necessariamente iniciado pelo Presidente da República.

Contudo, tal interpretação – em sede de admissão inicial de processamento de proposição – é no mínimo controversa, já que tramitam na

Casa diversas proposições, de iniciativa parlamentar, em que servidores públicos federais são destinatários de anistia.

Por outro lado, entendo que o controle de constitucionalidade exercido pelo Presidente da Casa, neste caso, importa em substituição indevida do papel regimental atribuído a esta Comissão, que exercerá, em etapa regimental adequada, o efetivo controle prévio da constitucionalidade. É que não há, no projeto de lei objeto do recurso, conteúdo ou forma que consubstancie flagrante inconstitucionalidade (a ensejar o indeferimento atacado).

Nesse sentido, valho-me, neste voto, das Questões de Ordem (QO) nº 163/2007 e (QO) nº 434/2004, cujos conteúdos expressam a seguinte diretriz:

*“A devolução de proposição ao autor, neste caso, só deverá ocorrer na hipótese de flagrante inconstitucionalidade, não quando houver apenas indícios, posto que cabe à Comissão de Constituição e de Cidadania examinar em profundidade a proposição”.*  
(girfei)

Portanto, pela análise da matéria, conclui-se que a decisão da Presidência da Câmara dos Deputados carece de fundamentação. Em análise superficial – que é o que deve prevalecer nesta etapa – não se enxerga no PL nº 3.391 de 2015, vício regimental ou constitucional que impeça a sua tramitação. Por sua vez, mero indício de inconstitucionalidade, como já destacado, não é razão suficiente para impedir o processamento de uma proposição.

Isto posto, o voto é no sentido do provimento do Recurso nº 92, de 2015, para que seja revista decisão da Presidência da Câmara dos Deputados e o Projeto de Lei nº 3.391, de 2015, e possa ter regular tramitação nesta Casa.

Sala da Comissão, em        de        de 2018.

Deputado SERGIO ZVEITER

Relator

