

**RECURSO N.º 92-A, DE 2015**  
**(Do Sr. Cabo Daciolo)**

Recorre ao Plenário da Câmara dos Deputados contra decisão de seu Presidente, Sr. Eduardo Cunha, 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"; tendo parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, pelo provimento, para que seja revista a decisão da Presidência desta Casa e o PL 3.391/2015 possa ter regular tramitação (relator: DEP. SERGIO ZVEITER).

**DESPACHO:**

À COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO (RICD, ART. 137, § 2º). PUBLIQUE-SE.

**APRECIÇÃO:**

Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário

**PUBLICAÇÃO DO PARECER DA**  
**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

**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 nº 3.391, 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.

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 á 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.

---

<sup>1</sup> Na hipótese do parágrafo anterior, poderá o Autor da proposição 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.

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)*

Cumpra-se 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 16 de maio de 2018.

Deputado SERGIO ZVEITER  
Relator

### **III - PARECER DA COMISSÃO**

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em reunião ordinária realizada hoje, opinou pelo provimento do Recurso nº 92/2015, para que seja revista a decisão da Presidência desta Casa e o Projeto de Lei nº 3.391/2015 possa ter regular tramitação, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Sergio Zveiter.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Daniel Vilela - Presidente, Hildo Rocha - Vice-Presidente, Alessandro Molon, Antonio Bulhões, Arnaldo Faria de Sá, Betinho Gomes, Carlos Bezerra, Clarissa Garotinho, Covatti Filho, Delegado Edson Moreira, Edio Lopes, Evandro Roman, Fábio Sousa, Fábio Trad, Fausto Pinato, Felipe Maia, Félix Mendonça Júnior, Francisco Floriano, Herculano Passos, Hugo Motta, João Campos, José Mentor, Júlio Delgado, Jutahy Junior, Marcelo Aro, Maria do Rosário, Nelson Pellegrino, Paes Landim, Paulo Magalhães, Paulo Teixeira, Rubens Bueno, Rubens Pereira Júnior, Silvio Torres, Subtenente Gonzaga, Thiago Peixoto, Aureo, Bacelar, Capitão Augusto, Celso Maldaner, Delegado Éder Mauro, Domingos Sávio, Edmar Arruda, Gonzaga Patriota, Hiran Gonçalves, Ivan Valente, Jerônimo Goergen, João Gualberto, Lincoln Portela, Lucas Vergilio, Luiz Couto, Marcos Rogério, Nelson Marquezelli, Pastor Eurico, Pauderney Avelino, Pedro Cunha Lima, Reginaldo Lopes, Ricardo Izar, Samuel Moreira, Sandro Alex, Sergio Zveiter, Valtenir Pereira e Vicentinho Júnior.

Sala da Comissão, em 12 de dezembro de 2018.

Deputado DANIEL VILELA  
Presidente