

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 573, DE 2011

Apensados: PL nº 1.124/2011, PL nº 7.357/2014 e PL nº 3.557/2015

Dá interpretação autêntica ao disposto no art. 1º, § 1º, da Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979.

Autora: Deputada LUIZA ERUNDINA

Relator: Deputado DELEGADO EDER MAURO

I - RELATÓRIO

Encontra-se nesta Comissão, em regime de tramitação ordinária e sujeito à apreciação do Plenário, o **Projeto de Lei nº 573, de 2011**, que dá interpretação autêntica ao disposto no art. 1º, §1º, da Lei n.º 6.683, de 28 de agosto de 1979.

O texto é composto por dois artigos, sendo que o primeiro leciona que *“não se incluem entre os crimes conexos, definidos no art. 1º, §1º, da Lei n.º 6.683, de 28 de agosto de 1979, os crimes cometidos por agentes públicos, militares ou civis, contra pessoas que, de modo efetivo ou suposto, praticaram crimes políticos”*. Já o artigo segundo determina que *“os efeitos desta Lei consideram-se em vigor desde a data da promulgação da Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979”*. Informa, igualmente, que *“a prescrição, ou qualquer outra disposição análoga de exclusão da punibilidade não se aplica aos crimes não incluídos na anistia concedida pela Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979”*.



Houve o apensamento de algumas proposições à presente peça legislativa, sendo necessário pontuá-las.

O **Projeto de Lei nº 1.124, de 2011**, dá interpretação autêntica ao disposto no art. 1º, § 1º da Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979. O seu art. 1º dispõe que *“não se incluem entre os crimes conexos, definidos no art. 1º, § 1º da Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979, os crimes cometidos por agentes públicos, militares ou civis, contra pessoas que, de modo efetivo ou suposto, praticaram atos contra a segurança nacional e a ordem política e social”*. Por sua vez, o seu art. 2º assevera que *“os efeitos desta lei consideram-se em vigor desde a data da promulgação da Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979.”*

O texto foi distribuído para ser apreciado pela **Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN)**, onde houve a apresentação de parecer pela **rejeição** da proposição principal, bem como do PL nº 1.124/2011.

Em seguida, determinou-se que, ao principal, ocorresse a apensação da peça legislativa nº 7.357, de 2014, e, consequentemente, da que a esta se encontra apensada, a proposição nº 3.557, de 2015.

A **Proposição nº 7.357, de 2014**, exclui os agentes públicos, militares ou civis que tenham cometido crimes de tortura, sequestro, cárcere privado, execução sumária, ocultação de cadáver ou de atentado, da Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979 (Lei da Anistia). O seu art. 1º elucida que *“são excluídos da anistia decretada pela Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979, os agentes públicos que tenham participado do aparato repressivo e, nesta condição, tenham praticado crimes de tortura, sequestro, cárcere privado, execução sumária, ocultação de cadáver ou atentado, durante o período por ela abrangido”*.

A **Peça Legislativa nº 3.557, de 2015**, altera o § 2º do art. 1º da Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979, que concede anistia e dá outras providências. A citada proposição insere, em seu art. 2º, o seguinte texto: *“Excetuem-se dos benefícios da anistia os que foram condenados pela prática de crimes de terrorismo, assalto, sequestro e atentado pessoal, e os agentes públicos que foram condenados pelos crimes de peculato, concussão,*



corrupção passiva e prevaricação (arts. 312 e 313, 316, 317 e 319 do Código Penal)”.

Posteriormente, houve a distribuição de todo o conteúdo à **Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania (CCJC)**, para apreciação de matéria e oferecimento do competente parecer.

É o Relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Compete a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania pronunciar-se sobre a constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito das proposições sub examine, a teor dos arts. 22, inciso I, e do 53, inciso III, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Inicialmente mostra-se imprescindível destacar, de forma sintetizada, o escopo de todos os expedientes em apreciação:

a) Projeto de Lei nº 573, de 2011 – principal:

a.1 Art. 1º Não se incluem entre os crimes conexos, definidos no art. 1º, § 1º da Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979, os crimes cometidos por agentes públicos, militares ou civis, contra pessoas que, de modo efetivo ou suposto, praticaram **crimes políticos**.

a.2 Art. 2º Os efeitos desta Lei consideram-se em vigor desde a data da promulgação da Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979.

a.3 Parágrafo único do art. 2º. A prescrição, ou qualquer outra disposição análoga de exclusão da punibilidade, não se aplica aos crimes não incluídos na anistia concedida pela Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979.

b) Projeto de Lei nº 1.124, de 2011:

b.1 Art. 1º Não se incluem entre os crimes conexos, definidos no art. 1º, § 1º da Lei nº 6.683, de 28 de agosto de



1979, os crimes cometidos por agentes públicos, militares ou civis, contra pessoas que, de modo efetivo ou suposto, praticaram atos contra a segurança nacional e a ordem política e social.

b.2 Art. 2º Os efeitos desta lei consideram-se em vigor desde a data da promulgação da Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979.

c) Projeto de Lei nº 7.357, de 2014:

c.1 Art. 1º São excluídos da anistia decretada pela Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979, os agentes públicos que tenham participado do aparato repressivo e, nesta condição, tenham praticado crimes de tortura, sequestro, cárcere privado, execução sumária, ocultação de cadáver ou atentado, durante o período por ela abrangido.

d) Projeto de Lei nº 3.557, de 2015:

d.1 Art. 2º O art. 1º da Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art.

1º

.....

§ 2º Excetua-se dos benefícios da anistia os que foram condenados pela prática de crimes de terrorismo, assalto, seqüestro e atentado pessoal, e os agentes públicos que foram condenados pelos crimes de peculato, concussão, corrupção passiva e prevaricação (arts. 312 e 313, 316, 317 e 319 do Código Penal).

.....”

É preciso esclarecer que, apesar de a peça legislativa principal e as apensadas terem observado os preceitos concernentes à competência legislativa da União, às atribuições do Congresso Nacional e à legitimação de



iniciativa parlamentar, nos exatos termos dos artigos 22 e 61, da Constituição da República, **todos os expedientes estão eivados de vícios insanáveis de inconstitucionalidade formal e material**, conforme passaremos a expor.

Como é cediço, o **postulado da irretroatividade da lei penal mais severa (“*novatio legis in pejus – lex gravior*”)** encontra-se plasmado no inciso XL do art. 5º da Constituição Federal, que dispõe que “*a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu*”, com duas exceções aceitas pela jurisprudência, quais sejam, o crime continuado e o permanente, o que, salvo melhor juízo, não se observa na hipótese em apreço.

Ao criar exceções aos crimes conexos que foram anistiados; impossibilitar a aplicação das causas de exclusão de punibilidade e determinar a retroatividade desses novos comandos à data da promulgação da lei paradigma, os projetos ferem de morte o princípio acima mencionado.

Em vista disso, não se admite, *in casu*, que uma nova lei promova, no âmbito penal, prejuízo ao suposto autor da conduta, razão pela qual aplica-se tão-somente a norma vigente ao tempo do ato ou outra posterior, caso lhe seja mais benéfica (“*novatio legis in melius – lex mitior*”).

Dessa maneira, absolutamente todas as disposições constantes nos expedientes ofendem, de forma irremediável, o princípio em discussão, visto que, caso ocorresse o acolhimento das pretensões, haveria a adoção da retroatividade da lei penal maléfica, o que é **vedado de forma ostensiva pela Constituição Federal**.

Frise-se, no que diz respeito exclusivamente à vedação do instituto da prescrição, que, além da inconstitucionalidade material da proposta, também vislumbramos a presença de inconstitucionalidade formal.

É primordial elucidar, quanto ao tema, que a aludida intenção esbarra em óbices intransponíveis, já que a Constituição Federal elenca, taxativamente, apenas duas hipóteses de delitos imprescritíveis, tidos como gravíssimos: o racismo e a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático (art. 5º, XLII e XLIV, respectivamente). Há entendimento doutrinário no sentido de que as **normas**



que tratam da imprescritibilidade constituem rol fechado, cujo alcance não pode ser aumentado ou suprimido. Vejamos:

“Nota-se, portanto, que, **fora essas duas exceções, a Constituição consagrou como regra a prescritibilidade das infrações penais. Assim, todo autor de ilícito penal tem direito público subjetivo a ver reconhecida a prescrição após o decurso de determinado prazo previamente estabelecido na legislação.** Por isso, é obrigação constitucional do legislador estabelecer prazos prescricionais, que, em regra, são fixados com base na gravidade da infração (sua pena máxima) ou, em alguns casos, em face de peculiaridades do delito (tal como ocorre nos crimes falimentares).”¹ (grifou-se)

Esse tratamento restritivo traduz-se em medida que confere concretude aos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e da segurança jurídica, inscritos nos arts. 1º e 5º da Lei Maior.

Ademais, cumpre-nos ressaltar que a prescrição é um instituto fundamental no nosso ordenamento jurídico, tendo em vista que o transcurso do lapso temporal acarreta, invariavelmente, o esquecimento da infração penal, o desaparecimento da necessidade de dar um exemplo ao meio social (prevenção geral e específica) e a dispersão de provas. Além disso, a existência do prazo prescricional possibilita a ressocialização do agente ao impedir a sua marginalização perpétua – afinal, um erro cometido no passado não pode persegui-lo para sempre.

Sobre a imprescindibilidade da prescrição penal, leciona o doutrinador Damásio de Jesus²:

“A prescrição, em face de nossa legislação penal, tem tríplice fundamento:

1º) o decurso do tempo (teoria do esquecimento do fato);

2º) a correção do condenado; e

¹ ESTEFAM, André; GONÇALVES, Victor Eduardo Rios. *Direito Penal Esquematizado: Parte Geral*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 634.

² JESUS, Damásio E. de. *Prescrição Penal*. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 18-19.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Delegado Éder Mauro

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD214144394400>



3º) a negligência da autoridade.

Pelo transcurso do tempo, considera-se a inexistência do interesse estatal em apurar um fato ocorrido há muitos anos, ou de ser punido seu autor. **A prevenção genérica e específica advindas da resposta penal, pelo passar dos anos, perdem sua eficácia.**

Sob outro aspecto, a prática de novo delito pelo condenado demonstra não se ter emendado. Ao contrário, **se ao primeiro crime não se segue outro, presume-se a correção do autor. Assim, o transcurso do tempo sem a reiteração criminosa faz presumir sua reintegração social, desaparecendo a razão para a punição da primeira infração penal.**

(...) Nosso sistema contempla a inércia da autoridade pública, no exercício do *jus perseguendi in juditio* ou do *jus executionis*, com a punição do decurso do prazo prescricional. **É um castigo à negligência da autoridade. (...)**

(grifou-se)

Desse modo, julgamos que, da mesma forma que não se admite pena de caráter perpétuo no Brasil, não seria razoável permitir que a possibilidade de punição pelo delito perdurasse *ad eternum*.

Também vislumbramos a existência de inconstitucionalidade formal na proposta ora apreciada, haja vista que pretende criar essa nova situação de imprescritibilidade em **norma infraconstitucional**, violando as regras existentes no nosso ordenamento jurídico a respeito do processo legislativo.

Por fim, incumbe registrar a imprescindibilidade da observância do **princípio da segurança jurídica**, gravado no inciso XXXVI do art. 5º da própria Constituição Federal, segundo o qual *“a lei não prejudicará o direito adquirido, a coisa julgada e o ato jurídico perfeito”*.

Conforme ensina José Afonso da Silva, *“a segurança jurídica consiste no conjunto de condições que tornam possível às pessoas o conhecimento antecipado e reflexivo das consequências diretas de seus atos e*

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Delegado Éder Mauro

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD214144394400>



de seus fatos à luz da liberdade reconhecida'. Uma importante condição da segurança jurídica está na relativa certeza que os indivíduos têm de que as relações realizadas sob o império de uma norma devem perdurar ainda quando tal norma seja substituída" (SILVA, J., 2006, p. 133)³.

Constata-se que **as novas regras em avaliação contrariam dois princípios consagrados na nossa Constituição Federal, o da irretroatividade da lei penal mais severa e o da segurança jurídica**, que são, nos termos do inciso IV do §4º do art. 60, considerados **cláusulas pétreas** e, portanto, insuscetíveis de supressão por proposta de emenda constitucional, o que impede, invariavelmente, que qualquer norma infraconstitucional contrarie os seus comandos.

Com relação à **juridicidade**, pelos motivos supradescritos, constatamos a **ausência de harmonia** dos respectivos textos **com o Sistema Jurídico Brasileiro**.

No que tange à **técnica legislativa**, destaque-se que os dispositivos dos expedientes que versam sobre a retroatividade da cláusula de vigência **maculam a Lei Complementar nº 95, de 1998**, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

A referida assertiva encontra amparo no art. 8º, da referida Lei, que ensina:

“Art. 8º A vigência da lei será indicada de forma expressa e de modo a contemplar prazo razoável para que dela se tenha amplo conhecimento, reservada a cláusula "entra em vigor na data de sua publicação" para as leis de pequena repercussão.

§ 1º A contagem do prazo para entrada em vigor das leis que estabeleçam período de vacância far-se-á com a inclusão da data da publicação e do último dia do prazo, entrando em vigor no dia subsequente à sua consumação integral.



§ 2º As leis que estabeleçam período de vacância deverão utilizar a cláusula ‘esta lei entra em vigor após decorridos (o número de) dias de sua publicação oficial.’

Depreende-se, por conseguinte, que a cláusula de vigência somente poderá dispor que a nova lei terá **vigência imediata** ou que **deverá obedecer a um interregno por ela estipulada**, denominado “**vacância**”. Não há autorização para que se elabore, formalmente, regra que propicie a retroatividade da legislação.

Mesmo após o juízo negativo de admissibilidade dos Projetos de Lei, informamos que, no que diz respeito ao **mérito**, os anseios *sub examine* também **não merecem prosperar**.

Inicialmente convém registrar que o termo “anistia” emana do grego *amnestía*, cujo significado é “**esquecimento**”. Na seara criminal, pode-se asseverar que se trata de instituto destinado a conceder o perdão estatal, restando extintas as consequências penais de determinado fato punível.

O art. 107 do Código Penal trata das causas de extinção da punibilidade, que são hipóteses de renúncia do Estado ao direito que possui de concretizar a persecução penal e eventual condenação, sendo que, no inciso II, encontra-se justamente a anistia.

Acerca do tema, interessante trazer à baila as preciosas lições do professor Rogério Sanches⁴:

“Na anistia o Estado, por meio de lei penal, devidamente discutida no Congresso Nacional e sancionada pelo executivo federal, por razões de clemência, política, social, etc., esquece um fato criminoso, apagando seus efeitos penais (principais e secundários). (...)”

Note que, **uma vez concedida a anistia (renunciando o Estado seu poder de punir), não pode lei superveniente impedir seus (anistia) efeitos extintivos da punibilidade; deve ser respeitada a garantia constitucional da proibição da retroatividade maléfica.**” (grifou-se)

4 Cunha, Rogério Sanches. Manual de direito penal: parte geral (arts. 1º ao 120), 8. Ed. Ver., ampl. E atual. – Salvador: JusPODIVM, 2020, p.387

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Delegado Éder Mauro

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD214144394400>



A Lei de Anistia (Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979), concede o citado benefício penal a 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.

Outrossim, considera conexos, para os efeitos da mesma norma, os crimes de qualquer natureza relacionados com crimes políticos ou praticados por motivação política. Exclui dos benefícios da anistia os que foram condenados pela prática de crimes de terrorismo, assalto, sequestro e atentado pessoal.

A retrocitada lei é uma conquista histórica da sociedade, acordada com o governo existente à época, e que resultou em benefícios bilaterais, ampla e geral, como o esquecimento das condutas eventualmente levadas a efeito, na forma da Lei, e a volta dos exilados políticos ao Brasil.

Registre-se que o assunto já foi levado ao conhecimento do Supremo Tribunal Federal na Ação de Arguição de Descumprimento Fundamental (ADPF) nº 153, que questiona constitucionalidade da Lei de Anistia para crimes cometidos no período da ditadura militar. Todavia, o Ministro Eros Grau, então Relator do voto vencedor, após discorrer acerca do histórico e da conjuntura que culminaram na elaboração da referida norma, concluiu que não incumbe ao Poder Judiciário a revisão da negociação política firmada.

Nesse diapasão, convém colacionar excerto do citado julgado:

“A chamada Lei da Anistia veicula uma decisão política assumida naquele momento – o momento da transição conciliada de 1979. A Lei 6.683 é uma lei-medida, não uma regra para o futuro, dotada de abstração e generalidade. Há de ser interpretada a partir da realidade no momento em que foi conquistada. A Lei 6.683/1979 precede a Convenção das



Nações Unidas contra a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes – adotada pela Assembleia Geral em 10-12-1984, vigorando desde 26-6-1987 – e a Lei 9.455, de 7-4-1997, que define o crime de tortura; e o preceito veiculado pelo art. 5º, XLIII, da Constituição – que declara insuscetíveis de graça e anistia a prática da tortura, entre outros crimes – não alcança, por impossibilidade lógica, anistias anteriormente a sua vigência consumadas. A Constituição não afeta leis-medida que a tenham precedido.” [\[ADPF 153\]](#), rel. min. Eros Grau, j. 29-4-2010, P, DJE de 6-8-2010.]

Sobre a expressão “lei-medida”, transcrevemos novo trecho da mencionada deliberação judicial:

“As leis-medida (*Massnahmegesetze*) disciplinam diretamente determinados interesses, mostrando-se imediatas e concretas. Consubstanciam, em si mesmas, um ato administrativo especial. (...) O Poder Legislativo não veicula comandos abstratos e gerais quando as edita, fazendo-o na pura execução de certas medidas. Um comando concreto é então emitido, revestindo a forma de norma geral. As leis-medida configuram ato administrativo completável por agente da Administração, mas trazendo em si mesmas o resultado específico pretendido, ao qual se dirigem. Daí por que são leis apenas em sentido formal, não o sendo, contudo, em sentido material. Cuida-se, então, de lei não-norma. (...) Pois o que se impõe deixarmos bem vincado é a inarredável necessidade de, no caso de lei-medida, interpretar-se, em conjunto com o seu texto, a realidade no e do momento histórico no qual ela foi editada, não a realidade atual.” [\[ADPF 153\]](#), rel. min. Eros Grau, j. 29-4-2010, P, DJE de 6-8-2010.]

Logo, a manutenção da Lei de Anistia, tal como editada, é providência que se impõe, a fim de permitir a continuidade da pacificação social e a coexistência serena entre as várias instituições estatais e a coletividade.



Trata-se de situação consolidada, de pacto firmado de forma válida e que deve ser respeitado pelas gerações a ela posteriores, sob pena de macular o princípio da segurança jurídica e fragilizar toda a estrutura jurídica e social existente.

Assim, é obrigação desta Casa Legislativa preservar as conquistas obtidas por todos os brasileiros, mantendo incólume a higidez da democracia, o que demanda a recusa das inovações legislativas almejadas!

Efetivadas tais considerações, da análise entre a realidade social e as leis vigentes, mostram-se **inconvenientes** e **inoportunos** os novos comandos ora apreciados.

Ante o exposto, voto:

- a) pela **inconstitucionalidade, injuridicidade** e boa técnica legislativa; e, no mérito, pela **rejeição** dos Projetos de Lei nº 7.357, de 2014, e 3.557, de 2015; e
- b) pela **inconstitucionalidade, injuridicidade e má técnica legislativa**; e, no mérito, pela **rejeição** dos Projetos de Lei nº 573, de 2011, e 1.124, de 2011.

Sala da Comissão, em de de 2021.

Deputado **DELEGADO EDER MAURO**
Relator

2021_7394



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Delegado Éder Mauro
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD214144394400>

