



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

PROJETO DE LEI Nº 573, DE 2011

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

Autor: Deputada LUIZA ERUNDINA

Relator: Deputado HUGO NAPOLEÃO

Relator Substituto: Deputado VITOR PAULO

I – RELATÓRIO

Na reunião ordinária deliberativa do dia 28/09/11 desta Comissão, em decorrência da ausência do relator, Deputado HUGO NAPOLEÃO, tive a honra de ser designado relator substituto da presente proposição e acatei, na íntegra, o parecer do Nobre Parlamentar.

“Versa o presente projeto de lei sobre interpretação da Lei n. 6.683/1979, que concedeu anistia criminal e disciplinar para atos cometidos durante o regime militar. Pretende o projeto interpretar autenticamente, por meio de lei, a abrangência da expressão “crimes conexos” contida no art. 1º, § 1º da referida lei de anistia, excluindo dessa interpretação “os crimes cometidos por agentes públicos, militares ou civis, contra pessoas que, de modo efetivo ou suposto, praticaram crimes políticos”. O projeto retroage os efeitos da lei à data de publicação da Lei n. 6.683/1979, estipulando 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”.

Na Justificativa, a ilustre autora argumenta que a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, ao julgar a arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) n. 153, de 29 de abril de 2010, não encerrou o debate levantado em torno do âmbito da anistia declarada pela Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979. Nesse



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

acórdão, o tribunal teria dado à expressão “crimes conexos”, empregada no *caput* e no § 1º do art. 1º daquele diploma legal, “um sentido claramente oposto ao entendimento técnico tradicional da doutrina e da jurisprudência, tanto no Brasil quanto no estrangeiro”. Esse entendimento violaria o preceito constitucional fundamental do art. 5º, XLIII, assim como o sistema internacional de direitos humanos. Lembra, ainda, que “nenhuma lei anterior à promulgação de uma nova Constituição permanece em vigor quando infrinja algum de seus dispositivos fundamentais”. Em seguida cita trechos de sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos, prolatada em 24 de novembro de 2010, cujos “Pontos Resolutivos” e “Reparações” estariam fundamentando a proposição.

Apresentada em 23/2/2011, por despacho de 14/4/2011 foi distribuída à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), sujeita a apreciação do Plenário, em regime de tramitação ordinária. Em 5/5/2011 foi-lhe apensado o PL 1124/2011.

O **PL 1124/2011**, de autoria do nobre Deputado Chico Alencar (PSOL/RJ), reproduz a mesma ementa e os arts. 1º, com redação semelhante e 2º, com redação idêntica (este, sem o parágrafo único, que na proposição principal, extingue a prescrição). O art. 1º difere apenas no final, uma vez que o projeto principal refere-se a “crimes políticos”, enquanto o apensado utiliza a expressão “atos contra a segurança nacional e a ordem política e social”.

Na Justificativa, o nobre autor utiliza a mesma argumentação vazada na proposição principal, colhendo fundamentação proposta pelo jurista Fábio Konder Comparato, acerca do desrespeito aos direitos humanos, com fulcro no julgamento em andamento na Corte Interamericana de Direitos Humanos, que veio a se confirmar com a sentença de 24/11/2010. O ilustre autor atribui ao mencionado jurista a autoria do projeto, reapresentado em razão do arquivamento do PL 7430/2010, da Deputada Luciana Genro (PSOL/RS), arquivado por término de legislatura, o qual fora, ainda, inspirado em projeto similar de 1999, do ex-Deputado Marcos Rolim.

Em 2/5/2011 a proposição foi redistribuída, com inclusão da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN).

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

A matéria em questão é pertinente à apreciação desta Comissão por subordinar-se à sua competência temática, nos termos do art. 32, inciso XV, alínea *m*), do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

Inicialmente transcrevemos, a seguir, o texto do art. 1º da Lei de Anistia e seus §§ 1º e 2º, para contextualizar o tema:

Art. 1º É concedida anistia a todos quantos, no período compreendido entre 02 de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979, cometeram crimes políticos ou conexos 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 (vetado).

§ 1º Consideram-se conexos, para efeito deste artigo, os crimes de qualquer natureza relacionados com crimes políticos ou praticados por motivação política.

§ 2º Excetua-se dos benefícios da anistia os que foram condenados pela prática de crimes de terrorismo, assalto, seqüestro e atentado pessoal.

De se consignar que o trecho vetado foi a expressão “e outros diplomas legais”, ao final do período, por não fazer sentido sua manutenção, com a retirada do texto original, do trecho “também por motivos políticos”, ao referir-se às punições, o qual, se mantido, anistiaría quaisquer punições aplicadas a servidores do Estado.

O âmago da questão é o entendimento acerca da expressão “crimes políticos ou conexos” do *caput* do art. 1º, especialmente a definição do que seriam “crimes conexos”. Entretanto, o próprio § 1º do texto legal confere interpretação autêntica do que sejam “crimes conexos”. Consideram-se como tais, para efeito do art. 1º da Lei de Anistia (“para efeito deste artigo”), os crimes de qualquer natureza relacionados com crimes políticos ou praticados por motivação política.

O sentido jurídico do vocábulo pode ser apreendido pela óptica material ou legal e pela processual. Segundo Swensson Júnior, “sob o aspecto material, ela é o reconhecimento de um liame entre os vários crimes praticados por um mesmo agente,



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

em concurso material”.¹ Sob o aspecto processual, o significado de “conexão” é dado pelo Decreto-Lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal) que, ao tratar da competência, se refere à conexão da seguinte forma:

Art. 76. A competência será determinada pela conexão:

I – se, ocorrendo duas ou mais infrações, houverem sido praticadas, ao mesmo tempo, por várias pessoas reunidas, ou por várias pessoas em concurso, embora diverso o tempo e o lugar, ou por várias pessoas, umas contra as outras;

II – se, no mesmo caso, houverem sido umas praticadas para facilitar ou ocultar as outras, ou para conseguir impunidade ou vantagem em relação a qualquer delas;

III – quando a prova de uma infração ou de qualquer de suas circunstâncias elementares influir na prova de outra infração.

Crimes de qualquer natureza podem ser os crimes comuns, eleitorais, militares; crimes contra a pessoa, contra o patrimônio; crimes apenados com detenção ou com reclusão; crimes próprios ou impróprios; consumados ou tentados, simples ou qualificados; não importando, pois, a condição do autor ou da vítima.

Crimes relacionados com crimes políticos são, portanto, aqueles crimes conexos, no sentido jurídico, com os crimes políticos. Ou seja, naqueles em que há uma comunhão temporal, territorial ou teleológica (ou ideológica) envolvendo seus autores, coautores ou partícipes.

Quantos aos **crimes políticos**, no dizer de Swensson Júnior,

parece não haver consenso sobre o critério a ser utilizado para definirmos quais crimes são políticos, mas não o são (*sic*). Não existe uma definição satisfatória para criminalidade política. E dessa forma, também é problemático o entendimento do que sejam crimes conexos aos crimes políticos.²

¹ SWENSSON JÚNIOR, Lauro Joppert. *Anistia penal: problemas de validade da Lei de Anistia brasileira* (Lei 6.683/79). Curitiba: Juruá, 2007, p. 189.

² SWENSSON JÚNIOR, op. cit., p. 189.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

Já **motivação política** significa, para ambos os lados, a defesa dos interesses que esposavam, visando à manutenção ou alteração do *status quo*. Pelo lado dos agentes do Estado, acreditavam cumprir apenas o dever de patriotismo, executando ordens que não reputavam ilegais, visto que lutavam, no seu entender, para proteger as instituições. Pela óptica dos que cometeram crimes políticos – uma vez que os agentes do Estado não poderiam cometê-los, na medida em que, atuando *contra legem*, não atentavam contra a existência do Estado, mas a título de protegê-lo – a motivação política era exatamente a derrubada de um regime que consideravam ilegítimo.

Nesse passo, não se pode admitir que a motivação política só fosse aplicável aos autores de crimes políticos. A se albergar esse entendimento, a lei seria iníqua desde seu nascedouro, ao anistiar os crimes políticos praticados pelos integrantes de um lado e ao anistiar meramente as infrações administrativas cometidas pelos integrantes de outro. Donde restariam não anistiados os autores de crimes praticados, com motivação política – defesa do Estado – pelos agentes deste.

Ocorreu, historicamente, um pacto entre as forças políticas ainda no poder, associadas ao corpo legislativo, atendendo aos reclamos da própria sociedade, que pugnava pela aprovação de uma anistia “ampla, geral e irrestrita”, conforme a conhecida expressão cunhada por Ruy Barbosa. Não foi, porém, irrestrita, visto que excetuou os benefícios da anistia aos condenados pela prática de algumas espécies de crime (terrorismo, assalto, seqüestro e atentado pessoal).

Dessas espécies criminosas, previstas na Lei de Segurança Nacional então em vigor (Lei n. 898, de 29 de setembro de 1969), torna-se difícil definir o que seja “terrorismo”, “assalto” e “atentado pessoal”. Para os que entendem estarem os repressores do regime abrangidos pela Lei de Anistia, praticamente apenas o atentado pessoal poderia ser imputado a tais agentes. Entretanto, segundo Swensson Júnior, citando Nilo Batista (*Aspectos jurídico-penais da anistia*, **Revista de Direito Penal**, Rio de Janeiro: Forense, n. 26, p. 33-42, jul./dez. 1979), “por atentado pessoal, poderíamos entender a ‘ofensa à vida, integridade corporal ou saúde de chefes de Estado ou pessoas especialmente protegidas’”.³

Mas a Lei excetuou apenas os que “foram condenados”, isto é, já haviam sido condenados com trânsito em julgado. Dessa noção se infere que os processos em andamento, assim como as investigações e as suspeitas acerca de tais crimes foram

³ SWENSSON JÚNIOR, op. cit., p. 194.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

destinados ao limbo da história. A aplicação da Lei de Anistia tanto a repressores como a opositores do regime é factualmente admissível, uma vez que ninguém mais foi responsabilizado pelos crimes cometidos no período abrangido pela Lei, nem da parte dos repressores do regime, nem da parte dos seus opositores.

É o que conclui Swensson Júnior, na sua obra referida, para quem

De toda a argumentação desenvolvida ao longo da pesquisa, a conclusão a que chegamos é que a Lei 6.683/79 é: a) juridicamente válida; b) socialmente eficaz; c) axiologicamente ilegítima ou injusta. Apesar dessa Lei contrariar aos vários critérios por nós estabelecidos para que ela possa ser considerada justa, legítima ou moralmente admitida, ela não deixa de ser uma norma juridicamente válida, pertencendo, portanto, ao ordenamento jurídico brasileiro e tendo força vinculante. Em outras palavras; a Lei é injusta, mas é válida.⁴

Mezarobba cita o historiador Daniel Aarão Reis Filho, que, em *Ditadura militar, esquerdas e sociedade* (Rio de Janeiro: Zahar, 2000), traz a seguinte reflexão:

Um primeiro deslocamento de sentido, promovido pelos partidários da Anistia, apresentou as esquerdas revolucionárias como parte integrante da resistência democrática, uma espécie de braço armado dessa resistência. Apagou-se, assim, a perspectiva ofensiva, revolucionária, que havia moldado aquelas esquerdas. E o fato que elas não eram de modo nenhum apaixonadas pela democracia, francamente desprezada em seus textos. Os partidários da ditadura responderam à altura, retomando o discurso da polícia política e reconstruindo as ações armadas praticadas como uma autêntica guerra revolucionária, na qual as próprias esquerdas revolucionárias, em certo momento, acreditaram. Com base nessa tese ("se houve uma guerra, os dois lados devem ser considerados"), foi possível introduzir na Lei da Anistia dispositivos que garantiram a estranha figura da anistia recíproca, em que os torturadores foram anistiados com os torturados. Finalmente, teria lugar uma terceira reconstrução: a sociedade se reconfigurou como tendo se oposto, sempre, e maciçamente, à ditadura, transformada em corpo estranho. Redesenhou-se o quadro das relações da sociedade com a ditadura, que apareceu como permanentemente hostilizada por aquela. Apagou-se da memória o amplo movimento de massas que, através das Marchas da Família com Deus e pela Liberdade, legitimou socialmente a instauração da ditadura.

⁴ SWENSSON JÚNIOR, op. cit., pp. 213-214.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

E assim mesmo que muito pouca gente o soubesse, reatualizou-se no Brasil contemporâneo a figura de Ernest Renan, o grande pensador francês de fins do século XIX que dizia, com agudo senso prático e sem nenhum cinismo, que, freqüentemente, para a boa coesão e harmonia sociais, mais vale construir o esquecimento do que exercitar a memória.⁵

Conforme ficou decidido pelo STF, ao julgar a ADPF n. 153/10-DF, improcede a argumentação acerca da invalidade da Lei de Anistia. Eis o acórdão:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Senhor Ministro Cezar Peluso, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por maioria, em julgar improcedente a arguição, nos termos do voto do relator.

Transcrevemos, a seguir, trechos do voto do digno relator, Ministro Eros Grau, cuja clareza nos permite recomendar a rejeição da presente proposição.

2. O argumento descolado da dignidade da pessoa humana para afirmar a invalidade da conexão criminal que aproveitaria aos agentes políticos que praticaram crimes comuns contra opositores políticos, presos ou não, durante o regime militar, não prospera.

3. Conceito e definição de "crime político" pela Lei n. 6.683/79. São crimes conexos aos crimes políticos "os crimes de qualquer natureza relacionados com os crimes políticos ou praticados por motivação política"; podem ser de "qualquer natureza", mas [i] não de terem estado relacionados com os crimes políticos ou [ii] não de terem sido praticados por motivação política; são crimes outros que não políticos; são crimes comuns, porém [i] relacionados com os crimes políticos ou [ii] praticados por motivação política. A expressão crimes conexos a crimes políticos conota sentido a ser sindicado no momento histórico da sanção da lei. A chamada Lei de anistia diz com a conexão *sui generis*, própria ao momento histórico da transição para a democracia. Ignora, no contexto da Lei n. 6.683/79, o sentido ou os sentidos correntes na doutrina, da chamada conexão criminal; refere o que "se procurou", segundo a inicial, vale dizer, estender a anistia criminal de natureza política aos agentes do Estado encarregados da repressão.

4. A lei estendeu a conexão aos crimes praticados pelos agentes do Estado contra os que lutavam contra o Estado de exceção; daí o

⁵ MEZAROBBA, Glenda. *Um acerto de contas com o futuro: a anistia e suas consequências: um estudo do caso brasileiro*. São Paulo: Associação Editorial Humanitas; Fapesp, 2006, p. 61. Destaques no original.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

caráter bilateral da anistia, ampla e geral, *que* somente não foi irrestrita porque não abrangia os já condenados e com sentença transitada em julgado, qual o Supremo assentou pela prática de crimes de terrorismo, assalto, seqüestro e atentado pessoal.

5. O significado válido dos textos é variável no tempo e no espaço, histórica e culturalmente. A interpretação do direito não é mera dedução dele, mas sim processo de contínua adaptação de seus textos normativos à realidade e seus conflitos. Mas essa afirmação aplica-se exclusivamente à interpretação das leis dotadas de generalidade e abstração, leis que constituem preceito primário, no sentido de que se impõem por força própria, autônoma. Não àquelas, designadas *leis-medida* (*Massnahmegesetze*), que disciplinam diretamente determinados interesses, mostrando-se imediatas e concretas, e consubstanciam, em si mesmas, um ato administrativo especial. No caso das leis-medida interpreta-se, em conjunto com o seu texto, a realidade no e do momento histórico no qual ela foi editada, não a realidade atual. É a realidade histórico-social da migração da ditadura para a democracia política, da transição conciliada de 1979, que há de ser ponderada para que possamos discernir o significado da expressão *crimes conexos* na Lei n. 6.683. É da anistia de então que estamos a cogitar, não da anistia tal e qual uns e outros hoje a concebem, senão qual foi na época conquistada. Exatamente aquela na qual, como afirma inicial, "se procurou" [sic] estender a anistia criminal de natureza política aos agentes do Estado encarregados da repressão. A chamada *Lei da anistia* veicula uma decisão política assumida naquele momento – o momento da transição conciliada de 1979. A Lei n. 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.

6. A Lei n. 6.683/79 precede a Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes - adotada pela Assembléia Geral em 10 de dezembro de 1984, vigorando desde 26 de junho de 1987 - e a Lei n. 9.455, de 7 de abril de 1997, que define o crime de tortura; e o preceito veiculado pelo artigo 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.

7. No Estado democrático de direito o Poder Judiciário não está autorizado a alterar, a dar outra redação, diversa da nele contemplada, a texto normativo. Pode, a partir dele, produzir distintas *normas*. Mas nem mesmo o Supremo Tribunal Federal está



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

autorizado a reescrever leis de anistia.

8. Revisão de lei de anistia, se mudanças do tempo e da sociedade a impuserem, haverá - ou não - de ser feita pelo Poder Legislativo, não pelo Poder Judiciário.

9. A anistia da lei de 1979 foi reafirmada, no texto da EC 26/85, pelo Poder constituinte da Constituição de 1988. Daí não ter sentido questionar-se se a anistia, tal como definida pela lei, foi ou não *recebida* pela Constituição de 1988; a nova Constituição a [re]instaurou em seu ato originário. A Emenda Constitucional n. 26/85 inaugura uma nova ordem constitucional, consubstanciando a ruptura da ordem constitucional que decaiu plenamente no advento da Constituição de 5 de outubro de 1988; consubstancia, nesse sentido, a *revolução branca* que a esta confere legitimidade. A reafirmação da anistia da lei de 1979 está integrada na nova ordem, compõe-se na origem da nova norma fundamental. De todo modo, se não tivermos o preceito da lei de 1979 como ab-rogado pela nova ordem constitucional, estará a coexistir com o § 1º do artigo 4º da EC 26/85, existirá a par dele [dicção do § 2º do artigo 2º da Lei de Introdução ao Código Civil]. O debate a esse respeito seria, todavia, despiciendo. A uma por que foi mera *lei-medida*, dotada de efeitos concretos, já exauridos; é lei apenas em *sentido formal*, não o sendo, contudo, em *sentido material*. A duas por que o texto de hierarquia constitucional prevalece sobre o infraconstitucional quando ambos coexistam. Afirmada a integração da anistia de 1979 na nova ordem constitucional, sua adequação à Constituição de 1988 resulta inquestionável. A nova ordem compreende não apenas o texto da Constituição nova, mas também a *norma-origem*. No bojo dessa totalidade - totalidade que o novo sistema normativo é - tem-se que "[é] concedida, igualmente, anistia aos autores de crimes políticos ou conexos" praticados no período compreendido entre 02 de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979. Não se pode divisar antinomia de qualquer grandeza entre o preceito veiculado pelo § 1º do artigo 4º da EC 26/85 e a Constituição de 1988.

10. Impõe-se o desembaraço dos mecanismos que ainda dificultam o conhecimento do quanto ocorreu no Brasil durante as décadas sombrias da ditadura.

Então, a Lei da Anistia veio a formalizar um acordo no seio da sociedade civil, no sentido de se perdoar, se esquecer (tanto que é chamada "lei do esquecimento"), a fim de permitir uma nova perspectiva de convivência entre os antigos opositores. Trata-se, em verdade, de uma lei-medida, cujos efeitos se esgotam na própria lei.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

Analisando a estrutura da lei, Canotilho efetua a seguinte distinção entre lei e medida:

Ao permitir-se a um órgão executivo a emanção de medidas com forma e valor de lei, operantes inclusivamente no campo dos direitos fundamentais (liberdade e propriedade), então teríamos actos simultaneamente legislativos e executivos, simultaneamente leis e execução de leis. Estes actos foram designados por Schmitt com o nome de medidas.⁶

Aprofundando a análise sobre o que chama de leis-medida (*Massnahmegesetze*), assim pondera:

A distinção de Schmitt é posteriormente aproveitada por Forsthoff que, partindo da constatação das indesmentíveis transformações sociais e políticas ocorridas depois da 1ª Guerra Mundial, considera inevitável a adopção, por parte do legislador, de medidas legais destinadas a resolver problemas concretos, económicos e sociais. Não se trata já do legislador extraordinário de Schmitt, mas do legislador ordinário forçado a emanar leis, cujo escopo não é o de criarem uma ordem geral, justa e racional, mas o de realizarem elas mesmas uma utilidade concreta. Essas leis, nascidas de situações de necessidade, estão numa relação lógica com essas necessidades; há uma conexão evidente entre escopo e meio de realizar desse escopo.⁷

Percebemos que a Lei de Anistia, ora sob análise, atende a três orientações formuladas por Canotilho, acerca da visão formalista da lei, a fim de classificá-la como lei-medida, além daquela classificação entrevista no trecho transcrito, em que transparece a característica de lei de escopo.

Assim, pode ser classificada como lei individual (*Einzelpersonengesetz*), distinguível

segundo o número de destinatários a quem eram dirigidas: as leis-norma seriam leis gerais, dirigidas a uma pluralidade indefinida de pessoas; as leis-medida seriam leis individuais, visando uma só pessoa ou um determinado grupo de pessoas.⁸

⁶ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 717. Destaques no original.

⁷ CANOTILHO, *Op. cit.*, pp. 717-718.

⁸ *Op. cit.*, p. 719.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

Pode, igualmente, ser classificada como **lei concreta** (*Einzelfallgesetz*), em que a base da distinção “não é a contraposição entre geral-individual mas entre *abstracto-concreto*. O interesse estará em saber se uma lei pretende regular em *abstracto* determinados factos ou se se destina especialmente a certos factos ou situações concretos”.

Por fim, pode ser vista como **lei temporária**, em oposição a

uma das características clássicas assinaladas à lei (o carácter duradouro), pois assenta num critério temporal para operar a distinção entre leis clássicas e leis-medida. Estas seriam leis temporárias (Zeitgesetze), pois quer se preveja de antemão o termo da sua vigência, quer se anteveja um limite temporal resultante da satisfação dos fins a que a lei se dirige, as lei-medida estariam sempre condicionadas pelos limites de validade temporal.⁹

Outros aspectos a considerar são os princípios constitucionais que alguns não se acanham de tentar ofender. Ora, um desses princípios, é o da anterioridade da lei penal (art. 5º, inciso XL).

O crime de tortura não fora, ainda, positivado, o que só se deu pela edição da Lei n. 9.455, de 7 de abril de 1997.

Alegam os partidários da relativização da Lei de Anistia que a tortura, mesmo não tipificada no ordenamento jurídico pátrio, por ele era proibida, dada a adesão do Brasil à “Convenção das Nações Unidas Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes”. A argumentação é no sentido de que referido acordo internacional estaria integrado à estrutura constitucional brasileira, ombreando-se às emendas constitucionais e, portanto, com eficácia plena em respeito aos direitos fundamentais. Ocorre que tal convenção foi aprovada pela Assembléia Geral em 10 de dezembro de 1984, em data posterior à edição da lei citada.

É de se rebater, contudo, assertivas dessa natureza, em razão da supremacia da Constituição a qualquer acordo internacional que a integre, idealmente, quando algum de seus dispositivos afronte os princípios mesmo que informam a Constituição.

⁹ CANOTILHO, *Op. cit.*, p. 719.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

Propugnam, ainda, que a Constituição em vigor não admite a anistia para a prática de tortura (art. 5º, inciso XLIII) e, portanto, não teria recepcionado a Lei da Anistia, no sentido em que é interpretada até hoje, isto é, contemplando os agentes da repressão como anistiados de quaisquer crimes cometidos contra os opositores do regime, tidos, então, como conexos com os crimes políticos que eventualmente reprimiam.

Ora, não pode a Constituição albergar instituto que atente contra seus próprios princípios. Temos, assim, que dentre os direitos e garantias individuais insertos na Constituição, o da anterioridade da lei penal não pode sequer ter sua validade posta em dúvida, visto que integrante das cláusulas pétreas, insuscetíveis de emenda constitucional, a teor do art. 60, § 4º, inciso IV.

No âmbito infraconstitucional, é preciso, ainda, *ad argumentandum tantum*, caso o princípio da anterioridade da lei penal se tornasse inaplicável, a ocorrência do instituto da prescrição penal, definida pelo art. 107, inciso IV do Código Penal (Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940). O art. 109, I, do mesmo diploma, define em vinte anos o prazo prescricional máximo. Caso alguém houvesse cometido qualquer crime na véspera do termo final do período abrangido pela Lei de Anistia, o prazo da prescrição se teria encerrado no dia 15 de agosto de 1999, ou seja, vinte anos depois. A propósito, a própria Constituição só considera imprescritíveis o crime de racismo e a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado democrático (art. 5º, incisos XLII e XLIV).

É bom recordar que a Advocacia Geral da União manifestou-se, no processo da ADPF 153-DF, no sentido de que o Poder Judiciário brasileiro não está obrigado a acatar a sentença prolatada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso “Guerrilha do Araguaia”.

À guisa de informação acrescento:

1) Segundo o Nacho Doce da agência Reuters, Josias de Souza afirma que a Presidente Dilma Rouseff disse aos Comandantes Militares que, no seu governo, não há espaço para revanchismo, ficando “entendido que não haverá tentativas de modificar a Lei de Anistia que perdoou os crimes da ditadura e de seus opositores”.

2) No setor política o “Paraná on line” de 8/8/11, baseado no “O Estado de São Paulo”, noticia que: “em mensagem teleguiada para acalmar a caserna.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

Dilma afirmou que ninguém precisa temer mudanças. Embora não tenha tocado no assunto com todas as letras, todos entenderam na conversa que não haverá revisão da Lei de Anistia, que impede a abertura de processo e punição de agentes de Estado que atuaram na ditadura e praticaram crimes contra os opositores do governo como tortura, assassinatos desaparecimentos forçados”.

3) Já na gazetaweb.com de 06/08/11 consta que a Presidente disse que não iria “reinventar a roda”. “A referência à roda foi feita por Amorim quando os comandantes mostraram preocupação com propostas polêmicas dentro e fora do governo, como a da Comissão da Verdade, que poderia levar à revisão da Lei da Anistia. Amorim disse que esse assunto não está em discussão.”

A Emenda Constitucional que revogou os atos de excessão, a anistia e a alteração da Lei de Segurança Nacional advieram de medidas legislativas adotadas pelo Congresso Nacional inspiradas no histórico “diálogo” empreendido pelo inesquecível Senador Petrônio Portella com as vozes da sociedade civil.

Não se desconhece informações de execráveis atos praticados contra cidadãos do nosso país. Assim, se houve pecado, foi não haver sido irrestrita como almejada.

O que não quer, todavia, dizer que se tenha que rediscutir uma lei considerada marco decisivo no processo de redemocratização.

A 6683 atendeu a um momento histórico e não vejo fundamentação jurídica para ser reformulada 32 anos depois!

Quero dizer a meus Pares que considero-me isento para assim pensar.

Primeiro por que fui advogado de preso político ao lado do ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal Victor Nunes Leal e dos renomados juristas Drs. Heráclito da Fontoura Sobral Pinto, Evaristo de Moraes Filho e Candido de Oliveira Neto.

Segundo pela circunstância de haver, conscientemente, na qualidade de Deputado Federal, votado a Lei de Anistia. Sentir-me-ia constrangido se mudasse o meu ponto de vista.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

Por último, incorporo trechos do voto do Ministro Cezar Peluzzo, eminente Presidente do STF, que assim se pronunciou:

É certo, pois, que o argumento da Arguente não prospera, mesmo porque há desigualdade entre a prática de crimes políticos e crimes conexos com eles. A lei poderia, sim, sem afronta à isonomia - que consiste também em tratar desigualmente os desiguais - anistiá-los, ou não, desigualmente.¹⁰

Há momentos históricos em que o caráter de um povo se manifesta com plena nitidez. Talvez o nosso, cordial, se desnude na sucessão das frequentes anistias concedidas entre nós.¹¹

Em face do exposto, voto pela **REJEIÇÃO** do Projeto de Lei n. 573/2011 e seu apensado, Projeto de Lei n. 1.124/2011.

Sala da Comissão, em de de 2011.

Deputado HUGO NAPOLEÃO

Relator”

Sala da Comissão, em 28 de setembro de 2011.

Deputado VITOR PAULO

Relator Substituto

¹⁰ Supremo Tribunal Federal, Julgamento da ADPC 153-DF, Coordenadoria de Análise de Jurisprudência, DJe n. 145, Divulgação 05/08/2010, Publicação 06/08/2010, Ementário n. 2409-1, item 15, p. 17.

¹¹ Op. cit., item 33, p. 30.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL