



## **PARECER Nº , DE 2014**

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, ao Projeto de Lei do Senado nº 517, de 2007, do Senador Expedito Júnior, que *altera a Lei nº 10.559, de 13 de novembro de 2002, Regulamenta o art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências, para tratar sobre o cálculo do valor dos danos morais e materiais devidos ao anistiado político e determinar forma de fiscalização das decisões da Comissão de Anistia.*

RELATOR: Senador **EDUARDO MATARAZZO SUPLICY**

### **I – RELATÓRIO**

Esta Comissão recebe, para exame, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 517, de 2007, de autoria do ilustre Senador Expedito Júnior, que trata do cálculo do valor dos danos morais e materiais devidos ao anistiado político e determina forma de fiscalização das decisões da Comissão de Anistia.

Neste sentido, o PLS modifica os arts. 3º e 12 da Lei nº 10.559, de 2002, e lhe acrescenta os arts. 12-A e 12-B.

A modificação no art. 3º da Lei nº 10.559, de 2002, conhecida como Lei de Anistia, se dá pela inserção de três incisos no seu § 2º, que determinam que:

a) Portaria do Ministro de Estado da Justiça deverá discriminar, separadamente, os valores da indenização relativos aos danos materiais e aos danos morais;





b) na definição da indenização por danos materiais, deverá haver a necessária dedução dos valores percebidos pelo anistiado em razão das atividades econômicas por ele exercidas no período referente ao qual peticiona a reparação econômica de caráter indenizatório;

c) na determinação do ressarcimento por danos morais, deverá ser considerada a capacidade orçamentária do Estado para arcar com a indenização, ouvido previamente o Tribunal de Contas da União (TCU).

A nova redação que se pretende conferir ao § 1º do art. 12 da Lei de Anistia, combinado com o § 6º que o PLS acrescenta a esse artigo, inclui na Comissão de Anistia do Ministério da Justiça um representante do TCU, indicado pelo presidente desse órgão de fiscalização, e passa a exigir que as decisões do colegiado sejam tomadas por consenso.

Pelos arts. 12-A e 12-B, exigir-se-ão do membro da Comissão de Anistia o auto-impedimento, por suspeição, caso seja amigo, inimigo ou parente do peticionário ou da pessoa em favor de quem se esteja solicitando a anistia, e a obrigatoriedade de entrega de cópias das declarações de renda prestadas à Receita Federal ao Ministro da Justiça, para repasse ao TCU, antes da posse, a cada ano de exercício e ao se desligar do colegiado.

Na justificação, o autor do PLS afirma ser aviltante à consciência nacional que poucos cidadãos, a título de reparação econômica, em razão dos atos havidos durante o regime ditatorial, consigam do Estado somas impensadas e escorchantes, em detrimento das outras tantas necessidades, e mesmo urgências, nacionais e do bem-estar de milhares de famílias.

O autor acrescenta que muitos anistiados que, malgrado terem sido obrigados a se dedicar a atividades diversas das que desempenhavam, e até mesmo a deixar o País, conseguiram sucesso e acumularam patrimônio material considerável, e, até mesmo, superior ao que comporiam caso se mantivessem em seus empregos anteriores. Afirma também que o dano perpetrado pelo Regime foi contornável, não lhes tirou a capacidade laboral, e, no que concerne aos danos patrimoniais, causou-lhes pouco impacto. Essa circunstância, segundo o





proponente, deve ser levada em conta no momento de se arbitrar o valor da indenização a ser paga pelos cofres públicos, porque o instituto de indenização “visa a recompor o patrimônio material ou moral danificado, consoante informa o art. 927 e seguintes da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que institui o Código Civil (CC)”.

Reconhece o autor do projeto que ao se quantificar monetariamente o dano moral causado ao anistiado político, que constitui tarefa subjetiva, deve-se levar em conta a capacidade orçamentária do Estado, como forma de lhe fazer justiça, tal como ocorre com relação a danos morais causados por particulares.

A proposição havia sido inicialmente despachada apenas à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), mas, por força da aprovação em Plenário do Requerimento nº 843, de 2008, do Senador Inácio Arruda, foi submetida à apreciação da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), que deliberou pela aprovação da proposta, aos fundamentos de que os recursos públicos devem ser alocados de acordo com o interesse público e de que se deve evitar o enriquecimento sem causa em prejuízo do Erário.

Não foram oferecidas emendas no prazo regimental.

## **II – ANÁLISE**

Cabe a esta Comissão oferecer parecer quanto à constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da matéria, bem como quanto ao mérito, nos termos do art. 101, I e II, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

O PLS, em linhas gerais, não conflita com disposições constitucionais, porquanto, nos termos do art. 48, VIII, compete ao Congresso Nacional dispor sobre as matérias de competência da União, especialmente sobre concessão de anistia.

A exceção se dá quanto à previsão de participação do TCU na Comissão de Anistia e na fixação das indenizações aos anistiados.





A audiência prévia do TCU para a fixação de indenizações de qualquer tipo me parece inconstitucional, por afronta ao princípio da separação de poderes, uma vez que se pretende submeter ato de competência do Poder Executivo à autorização de órgão do Poder Legislativo. Nesse sentido, as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) nºs 1.166, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ de 25.10.2002, e 770, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ de 20.9.2002. Ademais, o TCU, como órgão de controle externo que é, não tem competência consultiva na matéria.

Pelas mesmas razões, pode ser questionada a constitucionalidade da participação de representante do TCU na Comissão de Anistia, a exemplo do que ficou decidido na Medida Cautelar na ADI nº 2654, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 23.8.2002, conforme ementa que se segue:

I. Processo legislativo: modelo federal: iniciativa legislativa reservada: aplicabilidade, em termos, ao poder constituinte dos Estados-membros ou do Judiciário: é o que se dá quando emenda à Constituição do Estado dispõe sobre "criação, estruturação e atribuições" de órgãos da administração afetos ao Poder Executivo: nela se insere iniludivelmente o Conselho Estadual de Educação, de cuja composição cuida o ato normativo. II. **Separação e independência dos Poderes: plausibilidade da alegação de ofensa do princípio fundamental pela inserção de representante da Assembléia Legislativa, por essa escolhido, em órgão do Poder Executivo local, qual o Conselho Estadual de Educação, que não constitui contrapeso assimilável aos do modelo constitucional positivo do regime de Poderes.**

Com relação à juridicidade, a proposição não viola as normas e princípios do ordenamento jurídico vigente. Além disso, a matéria inova o ordenamento jurídico por meio adequado, qual seja, projeto de lei ordinária que altera a Lei nº 10.559, de 13 de novembro de 2002, que regulamenta o art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Por seu turno, quanto ao mérito, não obstante os nobres propósitos do autor, o projeto não se afigura conveniente nem oportuno, devendo ser rejeitado pelos motivos que passo a expor.





Inicialmente, a discriminação dos valores relativos aos danos morais dos concernentes a danos materiais nas reparações econômicas devidas aos anistiados políticos não se mostra compatível com os procedimentos já estabelecidos na Lei nº 10.559, de 2002, em que os valores são apurados de acordo com dois critérios fixados objetivamente: a duração temporal da punição sofrida pelo anistiado e o valor da remuneração que ele receberia. O procedimento adotado na Lei não se destina a precisar a extensão do sofrimento moral imposto ao anistiado, o que demandaria o exame de elementos subjetivos de cada caso concreto.

Some-se a isso o desafio de analisar critérios subjetivos para a mensuração de danos morais, em acréscimo aos danos materiais, e estará criado na Comissão de Anistia um problema possivelmente mais complicado do que o que se pretende reparar.

A alteração da forma de cálculo do valor da reparação econômica em um momento em que os trabalhos da Comissão de Anistia se encontram em estágio avançado também implicaria, a esta altura, grave violação do princípio da isonomia, provocando uma distinção injusta entre as reparações já efetuadas e aquelas que viessem a ser apreciadas após a vigência da nova regra, não obstante a existência do mesmo pressuposto para o pagamento de indenizações.

Ademais, a proposta de distinção entre danos morais e materiais pode estimular os milhares de requerentes, para os quais foi reconhecida a condição de anistiado sem concessão de efeitos econômicos, a demandar a reparação por danos morais. A medida pode resultar em pedidos de revisão e complementação nos milhares de casos que foram pacificados pela simples declaração da condição de anistiado político, o que implicaria mais ônus para o Estado.

A limitação da reparação econômica em razão da capacidade orçamentária do Estado também não se ajusta ao ordenamento brasileiro. A medida condiciona o exercício de um direito dos anistiados políticos à disponibilidade orçamentária, ferindo o princípio da isonomia de todos perante a lei. Além disso, a disposição representaria tentativa de regulação genérica de uma matéria que já é regulada de forma específica, visto que a Lei nº 11.354, de 19 de outubro de 2006, já dispõe sobre a forma e as condições de pagamento





das referidas reparações, determinando no art. 9º que as leis orçamentárias anuais assegurarão os recursos necessários ao cumprimento do disposto na citada Lei.

Tampouco parece razoável deduzir dos danos materiais os valores percebidos pelo anistiado em razão das atividades econômicas exercidas. Não cabe ao legislador minimizar os danos e a dor causada aos anistiados e respectivas famílias com a punição imposta pelo Estado ao fundamento de que não tirou a capacidade laboral daqueles que continuaram trabalhando em atividade diversa. Ademais, conforme já registrou o presidente da Comissão de Anistia, Paulo Abrão na matéria *Comissão de Anistia garante direitos a filhos e netos de perseguidos políticos*, publicada em 6 de fevereiro de 2014 no sítio eletrônico do portal Terra, a indenização configura também o reconhecimento dos erros que o Estado cometeu contra os anistiados e um pedido de desculpas para que essas pessoas ou seus familiares se reconciliem com a nação. Trata-se, ainda, de um gesto em que o Estado reconhece o legítimo direito de se resistir à opressão.

Considero ainda pouco realista a proposta de decisão por unanimidade no âmbito da Comissão de Anistia, além de contrariar os procedimentos já consagrados de deliberação coletiva em órgãos colegiados. Disposição dessa ordem pode, inclusive, chegar a inviabilizar os trabalhos da Comissão sempre que qualquer um de seus membros divergir de qualquer outro.

Quanto à obrigatoriedade de autodeclaração de suspeição por membro da Comissão, a medida já constitui imperativo de caráter ético consagrado nos processos de deliberação na seara pública. De resto, qualquer falha ou omissão nessa esfera de comportamento está sujeita a controle e impugnação pelos demais integrantes do colegiado ou outros interessados. Entendo desnecessária uma disposição específica sobre o tema na Lei de Anistia.

Além disso, o art. 12 das Normas Procedimentais da Comissão de Anistia já regula a previsão de suspeição dos conselheiros, de forma mais ampla que a proposta, acolhendo as disposições pertinentes ao tema constantes do Código de Processo Civil e da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (Lei do Processo Administrativo).





Finalmente, a proposta de declaração obrigatória de bens antes, durante e após o exercício pelos membros da Comissão é compreensível, mas tende à intempestividade, tendo em vista o estágio atual dos trabalhos da Comissão e o tempo a transcorrer até a eventual aprovação final e sanção deste Projeto de Lei.

### **III – VOTO**

Diante do exposto, voto pela rejeição do Projeto de Lei do Senado nº 517, de 2007.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/14853.29387-81