

## PARECER Nº , DE 2015

Da COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES  
E DEFESA NACIONAL, sobre o Projeto de Lei  
do Senado nº 237, de 2013, que *define crime  
conexo, para fins do disposto no art. 1º, § 1º, da  
Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979.*

RELATOR: Senador **ANTONIO ANASTASIA**

### **I – RELATÓRIO**

Vem a esta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 237, de 2013, que define crime conexo, para fins do disposto no art. 1º, § 1º, da Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979 (Lei de Anistia).

Em síntese, a proposição legislativa em exame tem como objetivo excluir do âmbito de incidência da Lei de Anistia os crimes cometidos por agente públicos, militares ou civis, contra pessoas que, de qualquer forma, se opunham ao regime de governo então vigente no período por ela abrangido, afastando ainda a ocorrência da prescrição em tais casos.

Na justificção, o autor da proposição, ilustre Senador Randolfe Rodrigues, afirma que *“a Lei de Anistia necessita de revisão que retire do seu alcance os crimes cometidos por agente públicos que atuavam na repressão aos movimentos populares contra o regime militar”*. Ademais, o referido autor ressalta acerca da necessidade de *“promover sua adequação aos princípios fundamentais que inspiram a Constituição de*

*1988 e o sistema de tratados internacionais sobre direitos humanos dos quais o Brasil é signatário”.*

O PLS foi encaminhado, primeiramente, à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), tendo recebido parecer favorável pela sua aprovação.

Não foram apresentadas emendas ao PLS.

## **II – ANÁLISE**

Preliminarmente, registramos que a matéria sob exame não apresenta vícios de constitucionalidade formal, uma vez que o *direito penal* está compreendido no campo da competência legislativa privativa da União, consoante dispõe o art. 22, I, da Constituição Federal. Ademais, não se trata de matéria submetida à iniciativa privativa do Presidente da República, nos termos do § 1º do art. 61, da Carta Magna.

No mérito, o PLS nº 237, de 2013, pretende revisar a Lei nº 6.683, de 1979, também chamada de “Lei de Anistia”, buscando excluir de sua incidência os crimes cometidos pela repressão política da ditadura e, passados mais de trinta anos, afastar a ocorrência da prescrição em tais casos.

No âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, entendemos que a questão da revisão da Lei da Anistia já foi eloquentemente resolvida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 153-DF, proposta pela Ordem dos Advogados do Brasil:

(...)

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] hão de terem estado relacionados com os crimes políticos ou [ii] hão 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 uma 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 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.** (STF – ADPF nº 153 – j. 29.04.2010 – p. 05.08.2010, ementa, p. 2-3 – destacou-se).

Naquela oportunidade, em voto extenso, lido em mais de três horas, o Ministro Eros Grau, relator da matéria, rejeitou cada um dos argumentos do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.

Em longa digressão histórica, o Ministro - homem sabidamente de esquerda, preso nas dependências do DOI-Codi, em São Paulo, por advogar em defesa de opositores do regime - esclareceu que não se pode simplesmente ignorar o processo histórico pelo qual se conquistou a anistia. Segundo ele, “*Reduzir a nada essa luta é tripudiar contra os que, com assombro e coragem, na hora certa, lutaram pela anistia*”.

O Ministro Eros Grau também esclareceu que a Lei de Anistia não pode ser encarada como uma lei qualquer, por se tratar de “[...] *uma lei-medida, não uma regra para o futuro. É preciso ser interpretada segundo o momento em que foi editada.*”. Esse argumento, aliás, está nos votos de outros Ministros.

Nesse sentido, colhe-se expressamente do voto do Min. Celso de Mello que “*é tão intensa a intangibilidade de uma lei de anistia [...], que, uma vez editada, [...] os efeitos jurídicos que dela emanam não podem ser suprimidos por legislação superveniente”* (p. 184 a 186 – destacou-se). Até porque, “*mantida íntegra a Lei de Anistia de 1979, produziu ela [...] todos os efeitos que lhe eram inerentes, de tal modo que, ainda que considerada incompatível com a Constituição superveniente, já teria irradiado (e esgotado) toda a sua carga eficaz desde o instante mesmo em que veio a lume*” (p. 197 – destacou-se).

Também o Min. Cezar Peluso foi categórico: “*Na lição de Aníbal Bruno, a anistia é a forma de indulgência estatal mais enérgica e de mais amplas consequências jurídicas [...]. Daí porque, ‘uma vez concedida, não pode ser revogada’*” (p. 249-250).

Entretanto, o argumento definitivo lançado pelo Ministro Eros em seu voto, é que os termos da Lei de Anistia foram confirmados, anos mais tarde, pela Constituição na Emenda Constitucional 26, de 1985.

Essa emenda convocava a Assembleia Nacional Constituinte e ratificava, em seu art. 4º, os efeitos da Lei de Anistia, nos seguintes termos:

**Art. 4º É concedida anistia a todos os servidores públicos civis da Administração direta e indireta e militares, punidos por atos de exceção, institucionais ou complementares.**

**§ 1º É concedida, igualmente, anistia aos autores de crimes políticos ou conexos, e aos dirigentes e representantes de organizações sindicais e estudantis, bem como aos servidores civis ou empregados que hajam sido demitidos ou dispensados por motivação exclusivamente política, com base em outros diplomas legais.**

**§ 2º A anistia abrange os que foram punidos ou processados pelos atos imputáveis previstos no "caput" deste artigo, praticados no período compreendido entre 2 de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979.**

(...) (destacou-se)

A referida EC, já na fase de transição para a democracia, convocou a Assembleia Nacional Constituinte que elaborou, aprovou e promulgou a Constituição de 1988. Ou seja, foi essa emenda, esse ato normativo, que serviu como ponto de partida para a elaboração da atual Constituição da República.

Para Eros, o parágrafo 1º do artigo 4º da emenda mencionada ratificou expressamente o artigo 1º da Lei 6.683/1979. Isso significa que a anistia prevista na lei foi incorporada à Constituição daquela época, esvaziando os argumentos no sentido de que, embora fruto de um pacto social, a lei de 1979 teria sido aprovada por um Congresso ilegítimo, formado por senadores nomeados pelo regime e sancionada por um general não eleito pelo povo.

Ocorre que, como dito, o Congresso Nacional de 1985 inseriu no mesmo texto a convocação da constituinte e suas condições de realização, tendo a anistia como um dos pressupostos de possibilidade da construção da nova ordem constitucional.

É dizer, tanto do ponto de vista jurídico como do ponto de vista político, essa revisão total correspondeu a modelo intermediário entre poder constituinte e poder de reforma, disciplinada juridicamente, de modo a ampliar os seus limites, substituição legítima de uma ordem constitucional por outra. Aqui, existiu identidade entre poder constituinte e constituído. Houve legítimo processo constituinte sob a roupagem de um processo de revisão.

A Emenda Constitucional nº 26, de 1985, portanto, apesar de não possuir natureza própria de emenda da atual Constituição, mas sim de ato político, representa o rompimento definitivo com a Constituição do regime anterior. Dessa forma, a anistia para os crimes cometidos pela repressão política da ditadura consistiu em um dos pilares para a construção da nova ordem constitucional advinda com a Constituição Federal de 1988.

Nesse aspecto, é importante destacar trecho, de caráter conclusivo, do voto do Ministro Gilmar Mendes: “*Enfim, a EC nº 26/85 incorporou a anistia como um dos fundamentos da nova ordem constitucional que se construía à época, fato que torna praticamente impensável qualquer modificação de seus contornos originais que não repercuta nas próprias bases de nossa Constituição e, portanto, de toda a vida político-institucional pós-1988.*”.

Diante dessas considerações, temos por inviável a propositura de projeto de lei para alterar o conceito de crime conexo para fins do disposto no art. 1º, § 1º, da Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979, razão pela qual sugerimos a rejeição do PLS 237, de 2013.

### III – VOTO

Pelo exposto, somos pela rejeição do Projeto de Lei do Senado nº 237, de 2013.

Sala da Comissão, 09 de julho de 2015.

Senador Aloysio Nunes Ferreira, Presidente

Senador Antonio Anastasia, Relator