

## PARECER N° , DE 2015

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado n° 237, de 2013, que *define o crime conexo, para fins do disposto no art. 1º, § 1º, da Lei n° 6.683, de 28 de agosto de 1979.*

RELATOR: Senador **VALDIR RAUPP**

### I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão, em decisão terminativa, com base no art. 101, II, *d*, do Regimento Interno do Senado Federal, o Projeto de Lei do Senado (PLS) n° 237, de 2013, de autoria do Senador Randolfe Rodrigues, que tem por finalidade excluir da anistia concedida pela Lei n° 6.683, de 28 de agosto de 1979 (Lei da Anistia), os crimes cometidos por agentes públicos, militares ou civis, contra opositores do governo, no período por ela abrangido. Pretende, ainda, declarar extinta, retroativamente, a prescritibilidade desses crimes.

O PLS n° 237, de 2013, foi distribuído às Comissões de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) e de Constituição, Justiça e Cidadania, cabendo à última a decisão terminativa.

A proposta recebeu número expressivo assinaturas da sociedade em seu apoio, recolhidas pela campanha *50 Dias contra a Impunidade da Anistia Internacional*.

Na CDH, o Projeto recebeu parecer favorável. Na CRE, o Projeto recebeu parecer por sua rejeição. Cabe a esta Comissão de Constituição e Justiça decidir terminativamente sobre a proposta.

O autor justifica sua iniciativa com fundamento na impossibilidade de punir crimes cometidos por agentes do governo autoritário sem alterar a Lei de Anistia. Considera injusta a falta de punição



SF/15985.94072-37

a esses crimes, que feriram direitos humanos fundamentais. Ressalta, ainda, que a Constituição de 1988 torna o crime de tortura inafiançável e insuscetível de graça e anistia. Argumenta, igualmente, que a anistia aos agentes públicos criminosos não teria sido recepcionada pela Constituição de 1988, devido à incompatibilidade entre a lei que a instituiu e a Carta Magna, mas pondera que, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal, a declaração dessa incompatibilidade só poderia advir de revisão legal promovida pelo Legislativo.

Não foram oferecidas emendas até o momento nesta Comissão.

## II – ANÁLISE

O direito penal é matéria de competência privativa da União e sujeita à plena disposição pelo Poder Legislativo, *ex vi* dos arts. 22, I e 48, *caput*, da Constituição Federal, nos limites materiais constitucionais.

Não identificamos vícios de injuridicidade ou de inconstitucionalidade no Projeto.

O projeto em exame busca excluir do âmbito de incidência da Lei de Anistia de 1979 os crimes cometidos pela repressão política da ditadura e afastar a ocorrência da prescrição em tais casos.

Em favor da tese de seu ilustre Autor, podemos citar as recentes conclusões da Comissão Nacional da Verdade, defendendo a responsabilização “inclusive na esfera criminal” dos agentes públicos que deram causa a graves violações dos direitos humanos (detenções ilegais e arbitrárias, tortura, execuções, desaparecimentos forçados e ocultação de cadáveres).

Contudo, é importante colocar em relevo que a questão da revisão da Lei da Anistia já foi resolvida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 153-DF proposta pela Ordem dos Advogados do Brasil, como já bem frisou a CRE em seu parecer. Grifamos:

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 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).

É verdade, e o ilustre Autor faz referência a tal fato em sua Justificação, que o Ministro relator Eros Grau referiu à possibilidade de



revisão legislativa da Lei da Anistia, tal qual indicou em precedentes do Chile, Argentina e Uruguai. Tal colocação, entretanto, pareceu-nos isolada no corpo da larga maioria que se formou em torno do voto-vencedor.

Nesse sentido, o voto do Min. Celso de Mello: “*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. 184-186). 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).

Também o voto do Min. Cezar Peluso: “*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).

Com essas ponderações, acompanhamos o parecer da CRE e consideramos 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.

### III – VOTO

Em razão do que foi exposto, concluímos pela **rejeição** do Projeto de Lei do Senado nº 237, de 2013.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

