

# ANISTIA

## A ANISTIA E O DIREITO DE GRAÇA

Pesquisa - Serviço de Informação  
Legislativa

Redação - Humberto Haydt de Souza Mello

Conhecida desde remota antiguidade, considerada no Código de Manu, usada pelos reis hebraicos e em Roma sob várias modalidades, a graça (do Latim **gratia**, derivada de **gratus** = agradecido), em acepção ampla, "compreende todos os atos de clemência, todo favor concedido pelo poder social aos que delinqüem" (1).

Lemos Britto considera o poder da graça tão velho quanto a organização do estado, primitivamente da família, da tribo, do clã. "É poder de clemência e, por mais que os criminalistas procurem ajustá-lo à disciplina dos códigos, ele rasga essas tênues faixas e estadeia a sua força" (2). Aloysio de Carvalho Filho diz que o direito de graça é privilégio tão antigo que Ladislau Thot o julga quase contemporâneo da pena. Aquêl autor supõe que os homens pressentiram a necessidade dêsse instituto no momento exato em que perceberam o rigor ou a crueldade de uma norma para algum caso corrente. Desde que a aplicação da justiça assumisse o caráter de vingança, a reação do punido seria outra vingança, pois a pena que lhe impunham era tomada como ofensa. Aloysio de Carvalho Filho (3) refere-se ainda ao privilégio da graça existente entre os antigos romanos, privilégio que tanto poderia ser concedido pelo **provocatio ad populum** como aconselhado por alguma das vestais (4); cita o antigo costume de exilar criminosos comuns (atribuindo a estas decisões a intenção de pacificar os espíritos diminuindo as vinditas privadas) e criminosos políticos (direito que tinha o soberano de perdoar os crimes de lesa-pátria).

Na Idade Média o costume da graça decresce, aparecendo aqui e ali apenas como execução da pena máxima por meios mais brandos que o determinado; como proibição, em certos casos, ao uso da tortura nos interrogatórios ou como especial permissão para o réu escolher seu defensor.

No Brasil, durante o período da colonização, as capitânicas eram lugares onde os delinqüentes encontravam completo esquecimento de suas faltas. Durante os governos gerais, eram perdoadas as faltas dos que se comprometiam a lutar contra invasores e rebeldes. Desta época até a independência, a graça reaparece como ato de indulgência sob a forma típica de comutação de penas. Já independente, o Império promulga a Constituição que dá ao Poder Moderador a atribuição de perdoar, comutar penas e anistiar "quando a humanidade e o bem do Estado aconselharem (5)". Na República, o direito de graça assim foi tratado: CONSTITUIÇÃO DE 1891 — dá ao Legislativo a atribuição de conceder anistia, comutar e perdoar as penas impostas, por crimes de responsabilidade, aos funcionários federais, e ao Executivo para indultar ou comutar as penas nos crimes sujeitos à jurisdição federal (6); CONSTITUIÇÃO DE 1934 — determina que somente a União pode conceder anistia (7) e conserva os demais dispositivos; CONSTITUIÇÃO DE 1937 — faz caber ao Presidente da República o exercício do direito de graça (8); CONSTITUIÇÃO DE 1946 — torna a anistia atribuição do Legislativo e o indulto, do Executivo (9).

(1) Lemos Britto e Galdino Siqueira, respectivamente: "Do Poder de Agraciar", pág. 37, e "Curso de Processo Civil", pág. 406.

(2) Op. cit., pág. 6.

(3) Comentários ao Código Penal (art. 108, II), vol. IV, pág. 103.

(4) 1.º caso: a graça era ou não concedida pelo povo através das cúrias. A sentença não sofria revisão pela assembléa popular e a pena não poderia ser aumentada ou diminuída. Tratava-se apenas de anulá-la ou confirmá-la. 2.º caso: se, a caminho da execução, o condenado encontrasse uma das infalíveis sacerdotisas e esta o proclamasse inocente, a graça era concedida imediatamente. A.C.F. (3) diz que MOMMSEN não encontrou, nos textos romanos, nenhum dêsse casos.

(5) Art. 101, §§ 8.º e 9.º.

(6) Art. 34, §§ 27 e 28; art. 48, § 6.º.

(7) Art. 5.º, XVIII; art. 40, e; art. 56, § 3.º.

(8) Art. 15, XI; art. 75, f.

(9) Art. 5.º, XIV; art. 87, XIX; art. 3.º, XIII, da Emenda Constitucional n.º 4.

Os fundamentos do direito de graça estão no Direito Constitucional e sua repercussão se faz sentir no Direito Penal.

R. Garofalo <sup>(10)</sup> rejeita-o como nocivo no campo do Direito Penal. "São encantadores — escreve o tratadista — êstes atos de generosidade que dão aos assassinos o direito de continuar a matar." Êste mesmo autor pergunta: "Como admitir que o Chefe do Estado tenha o direito de privar a sociedade de seus meios de defesa contra seus inimigos naturais?"

Becaria diz que "a clemência é a virtude do legislador e não do executor das leis. Que o legislador seja indulgente e humano, mas que as leis sejam inexoráveis e os executores das leis inflexíveis".

Filangieri diz que "tôda a graça concedida a um criminoso é uma derrogação à lei."

Bentham julga: "Fazei, portanto, boas leis, mas não criéis uma varinha mágica que tenha o poder de as anular. Se a pena é necessária, não se deve atenuá-la. Se não é necessária, não se deve aplicá-la."

Donnedieu é de opinião que a graça procura evitar o divórcio entre o direito e a equidade: "É o corretivo que, moderando o *summum jus*, evita a suma injúria. Põe um pouco de óleo nas rodagens, por vêzes ásperas, da justiça penal."

"Nenhum poder mais augusto confiou a nossa lei fundamental ao Presidente do que o indulto. É a sua colaboração na Justiça. Não se lhe deu para se entregar ao arbítrio, para se desnaturar em atos de vandalismo, para contrariar a justa expiação dos crimes. Pelo contrário, é o meio que se faculta ao mais alto magistrado nacional, para emendar os erros judiciários, reparar as iniquidades da rigidez da lei, acudir aos arrependidos, relevando, comutando, reduzindo as penas, quando se mostrar que recaem sôbre inocentes, exageram a severidade aos culpados, ou torturam os que, regenerados, já não merecem o castigo nem ameaçam com a reincidência a sociedade <sup>(11)</sup>."

"Hoje a prática de juiz, fazendo-me conhecer mais de perto as lutas terríveis das paixões desencadeadas, sem freio moral que as reprima, ensinou-me a compaixão pela miséria humana. É necessário punir, defender a sociedade contra os que perturbam sua segurança, mas, sem esta fria impassibilidade, que nunca se condói do infortúnio <sup>(12)</sup>."

Geminiano da Franca <sup>(13)</sup>, em defesa do instituto jurídico da graça, acentua:

"Para que a rebelião triunfe ou o poder vencedor possa extinguir os resíduos odientos da luta, adquirir a confiança do povo, merecer os aplausos dos pósteros e a admiração desinteressada dos contemporâneos, é mister que, sem recriminações, represálias ou propósitos de vingança, emende os erros passados, contenha os assomos dos irrequietos e violentos e abrigue os vencidos sob o pálio da clemência.

O desejo da vindita, que a decepção da derrota incute no ânimo do vencido, só pode se apagar de todo com a generosidade acolhedora do vencedor."

São expressivos os versos de Chenier:

"Un monarque, un héros déjà grand par lui même  
Devient plus grand encore en sachant pardonner,  
Et toujours la clémence est l'art de gouverner" <sup>(14)</sup>.

Por tudo o que vimos anteriormente, o Instituto soberano da graça abrange três formas de clemência: a anistia, o indulto e a graça individual (ou perdão), causas extintivas de punibilidade consideradas pelo Código Penal Brasileiro <sup>(15)</sup>.

(10) "La Criminologie", pág. 401, *in* Lemos Britto, op. cit., pág. 29. Garofalo, Becaria, Filangieri, Bentham e Donnedieu, aqui citados, são relacionados pela mesma obra.

(11) Rui Barbosa, "Ruínas de um governo", pág. 108, *in* (5).

(12) Viveiros de Castro.

(13) "O instituto jurídico da graça", *Revista Forense*, vol. LXI, pág. 123.

(14) *In* Lemos Britto, op. cit., pág. 6.

(15) Art. 108, II.

"Casos típicos de renúncia do *jus puniendi* são a **anistia**, a **graça individual** e a **graça coletiva** ou **indulto**. Várias são as diferenças que apresentam tais institutos.

A anistia é um ato legislativo, enquanto a graça individual e o indulto são atos do Poder Executivo, ou, mais precisamente, constituem **prerrogativa** da Chefe da Nação. A anistia e o indulto têm caráter **real** ou **impessoal**, sustando a aplicação da norma penal em relação a tais ou quais fatos criminosos, e destinando-se, via de regra, a um número indeterminado de pessoas; ao passo que a graça individual tem mais em vista a **pessoa** ou **pessoas**, que nominalmente designa como beneficiárias. A anistia e o indulto referem-se a situações de caráter **geral** ou coletivo, enquanto a graça individual atende a circunstâncias de índole **particular** e pessoal.

A anistia pode ser concedida antes ou depois da condenação (anistia própria e anistia imprópria); o indulto e a graça individual só se concedem a réus já condenados. A anistia é sempre **total**, extinguindo radicalmente a punibilidade; o indulto e a graça individual podem ser **parciais**, limitando-se a diminuir ou a comutar a pena. Habitualmente, embora não necessariamente, a anistia só é concedida em relação a **crimes políticos**, visando eliminar causas de rancores partidários ou paixões facciosas, e prover, assim, ao restabelecimento da paz social. O indulto e a graça individual, ao contrário, são destinados a crimes ou criminosos comuns. A anistia e o indulto são sempre **espontâneos**, enquanto a graça individual pode ser **solicitada** (16)."

"As clássicas distinções entre anistia e a graça ou indulto — diz Aloysio de Carvalho Filho (3) — quais sejam, anistia, atribuição do Poder Legislativo, indulto, atribuição do Poder Executivo; anistia, para processados ou condenados, indulto, para condenados; anistia, para os crimes políticos e conexos, indulto para os crimes comuns; anistia, favor coletivo, indulto, favor individual, ainda que alcançando um grupo de condenados; anistia, medida eminentemente retroativa, envolvendo o crime em olvido completo, indulto, medida de efeitos somente para o futuro, deixando subsistir o crime — essas e outras distinções, que tais, não oferecem, hoje, nem prática nem teoricamente, a menor segurança ao estudioso, para a delimitação do conceito e finalidade dos dois institutos, de origem comum e tantas características semelhantes. E não oferecem segurança, porque têm existido indultos com efeito de anistia, anistias decretadas pelo Executivo, indulto a simples processados, anistia para crime comum, indulto para crime político, anistia individualizando delinquentes, indulto a uma generalidade de condenados, não individualizados, e outras singularidades mais, que dificultam a diferenciação."

Nelson Hungria, conforme vimos, adota as clássicas distinções e aponta erros de técnica legislativa em leis ou decretos quando os limites entre um instituto e outro são rompidos (17).

"A anistia é de todas as formas de clemência a que age com mais eficiência e prontidão, e da qual decorrem efeitos mais extensos. É de caráter real, porque extingue o fato punível em sua origem, obstando, por um efeito de retroação transitória, que aqueles que nela figuram, qualquer que fôsse o grau de atuação, sejam submetidos ao exame e julgamento do Poder Judiciário, ou sofram as consequências e as incapacidades que o jugado acarreta. É das modalidades da graça a que faz abstração de interesse individual, para só olhar o interesse coletivo.

Dirige-se, sempre, a uma coletividade de pessoas, e, quando se refere, nominalmente, a determinado indivíduo, como no caso de um agitador político, aproveita a todos os co-participantes da agitação. O escopo da anistia é a pacificação dos espíritos, é a reintegração da ordem e da paz na sociedade convulsionada, e, nisto, distingue-se do indulto, cujo fim é a conciliação da lei com a equidade para corrigir o erro judicial, ou a relevação da pena pela sua impropriedade (13).

"Embora a anistia seja medida por excelência objetiva, no sentido de aplicada a fatos, e não a indivíduos, os quais podem ser, até, desconhecidos, ou não identificados, ainda, como autores do crime anistiado, é evidente que muitas vezes a

(16) Nelson Hungria.

(17) Veja-se, por exemplo, o Decreto-Lei n.º 24.351, de 6-8-34.

(Nota de N. H.)

condição pessoal dos agentes e circunstâncias outras peculiares influem na decretação do favor (18)."

A anistia pode ser concedida a qualquer tempo. Assim, se é decretada antes da ação, esta não poderá se instalar; se antes da condenação, o processo será cancelado e os efeitos penais extintos; se depois da condenação, encerra o cumprimento da pena imposta. Porém jamais a anistia poderá alcançar crimes que ainda não foram cometidos. É uma lei retroativa por excelência.

"O crime começado na véspera, prolongando-se até o dia da anistia, não ficará compreendido nesta. Para prevenir dificuldades ou mal-entendidos, razoável é fixar-se como véspera o dia anterior, até às 24 horas (19)."

Desde que o delito principal tenha sido anistiado, considera-se anistiado também o delito acessório. Entretanto, se o benefício for dirigido somente para o delito acessório, o delito principal não será anistiado. A pena disciplinar autônoma também não é atingida pela anistia, salvo preceito expresso.

Convém que o ato anistiantes determine de modo claro e inequívoco se o anistiado deve ou não reparar os danos que causou pela ação do crime anistiado e se fará jus à recuperação de todas as vantagens monetárias que perdeu enquanto condenado. Várias são as correntes de interpretação quanto ao reajuste do anistiado na sociedade. Enquanto que uns dizem ser a reparação dos danos, por parte do anistiado, uma sombra do crime e, portanto, em desacôrdo com o caráter da anistia, outros dizem que, sendo a reparação do dano direito incontestável da vítima, não pode o poder público abrir mão, por meio da anistia, do direito de terceiros, sem avocar a si a referida obrigação.

"A anistia pode ser concedida em termos **gerais** ou **restritos**. Quando a anistia restrita exclui determinados fatos, ou determinados indivíduos, ou grupos, ou classes de indivíduos, diz-se **parcial**; quando estabelece cláusulas para a fruição do benefício, diz-se **condicional**" (20).

Diz Aurelino Leal que "a condição deve ser de natureza a fundir-se, por assim dizer, com a anistia, no preciso momento em que as aceitar o beneficiário, e não sobreviver à anistia" (21).

A anistia clausulada pode ter suas condições examinadas pelo Poder Judiciário e por este órgão anuladas parcial ou totalmente. Se este benefício é concedido por uma lei como todas as outras, executada como toda lei, é natural que, desde que requeiram os interessados, seja também apreciado pelo Poder para isso competente. (22).

Embora seja respeitável o desejo de o processado obter absolvição pelos meios ordinários, vindo a anistia para o crime que deu origem ao processo, esta não pode ser renunciada, embora as vantagens que este benefício traga possam ser rejeitadas, desde que o ex-acusado se ache com elas prejudicado. Não há, por isso, revisão de processo para o anistiado. Quando, entretanto, o acusado deixa de satisfazer, por vontade própria, as condições para ser anistiado, equivale a renunciar o benefício de anistia condicional e, para este, sim, há revisão de processo.

A anistia não pode ser revogada. Pontes de Miranda (23) explica: "uma vez que os interessados só desfrutariam da anistia se se apresentassem, e ainda não o fizeram, é revogável a anistia". Aloysio de Carvalho Filho considera a hipótese do prazo: "porque, se a lei da anistia estabeleceu o período dentro do qual se deviam apresentar os acusados, para o fim de gozarem a anistia, e não está esgotado esse período, é irrevogável, evidentemente, a anistia".

(18) A. C. F., op. cit., pág. 143

(19) A. C. F., op. cit., pág. 147.

(20) A. C. F., op. cit., pág. 126.

(21) In A. C. F., op. cit., pág. 128.

(22) Pontes de Miranda — diz A. C. F. — não vê inconveniente em que a aplicação da lei ficasse a cargo do Poder Judiciário, porquanto não há confundir o ato de anistiar com a função de aplicar os preceitos anistiantes.

(23) In A. C. F., op. cit., pág. 150.

Transcrevemos aqui a explicação que Francisco Campos dá à escolha de "extinção da punibilidade" para rubrica do art. 108 do Código Penal:

"Preferiu-se esta rubrica à tradicional de **extinção da ação penal e da condenação**, que corresponde a conceitos reconhecidamente errôneos. Foi igualmente enjeitada a epígrafe adotada pelo Código italiano, isto é, **extinção do crime e da pena**. Apesar da brilhante sustentação de MASSARI, tal epígrafe tem numerosos adversários. O que se extingue, antes de tudo, nos casos enumerados no artigo 108 do projeto, é o próprio direito de punir por parte do Estado (a doutrina alemã fala em **Wegfall des Staatlichen Staatsanspruchs**). Dá-se, como diz MAGGIORE, uma renúncia, uma abdição, uma derelicção do **direito de punir** do Estado. Deve dizer-se, portanto, com acêrto, que o que cessa é a **punibilidade** do fato, em razão de certas contingências ou por motivos vários de conveniência ou oportunidade política (24)."

"A anistia implica em esquecimento do crime e, como consequência, extingue a punibilidade. Entretanto, "não deixa este de existir, quer como fato (pois **factum infectum fieri nequit**), quer como **entidade jurídica**, pois sobrevive como tal, apesar das ditas cousas, não só para efeitos civis (**actio civilis ex delicto**, efeitos civis de intercorrente condenação), como, em regra, para certos efeitos **penais** (subsistência da intercorrente condenação para o fim de ulterior declaração de reincidência ou exclusão do benefício de suspensão condicional da pena; continuidade da agravação da pena decorrente da conexão, **ut** parágrafo único do artigo 108 do novo Código) (25)."

Sabemos que "o Código Penal Brasileiro não contém dispositivos gerais regulando a anistia, o indulto ou a graça individual. A lei ordinária não pode limitar a lei constitucional. De nada valeria criar restrições na espécie, uma vez que a elas não estaria adstrito o Poder Legislativo ao decretar anistias, nem o Poder Executivo ao exercer o soberano direito de graça. É de notar que o novo Código não reproduz, sequer, a cláusula final do art. 75 do Código de 90 (mantida no projeto ALCÂNTARA MACHADO), declaratória de que a anistia "põe perpétuo silêncio ao processo". Segue-se daí que a anistia extingue a punibilidade (art. 108), mas não o crime ou a intercorrente condenação, salvo quanto à execução da pena imposta. A condenação, se já passada em julgado, persiste para o efeito de declaração da reincidência e exclusão de **sursis** por novo crime que o anistiado venha a cometer. Não quer isto, porém, dizer que um decreto legislativo de anistia não possa tornar esta extensiva a **todos** os efeitos penais da condenação. A anistia ou a graça (individual ou coletiva) não podem ser recusadas pelos beneficiários, salvo quando **condicionadas** (ou quando o indulto e a graça individual se limitam a simples comutação, e ao destinatário pareça a nova pena mais prejudicial que a primitiva). Ainda quando a anistia **ante sententiam** importe um presente de gregos, impossibilitando a prova da inocência do acusado, não pode este invocar o princípio de que **invito beneficium non datur**" (3).

Ora, "a anistia extingue as penas acessórias; e o mesmo efeito têm a graça individual e o indulto, quando totais". (3).

Alaysio de Carvalho Filho é de parecer que "a anistia produz efeitos de impunidade do delinqüente e total olvido do delito. Tais efeitos serão mais ou menos extensos ou radicais, conforme a época em que o favor é concedido. Mas, a qualquer tempo, a consequência é a isenção da penalidade, mesmo existente, já, uma condenação. E porque a anistia importa o esquecimento do fato e do seu autor ou autores, o crime que algum destes venha a cometer, depois, não faz revivido o primeiro, para efeito de reincidência: o crime anistiado desaparece, por si mesmo, e em tôdas as suas consequências" (**consequências penais** — ressalta mais adiante o autor. Quanto aos efeitos civis, abordá-los-emos a seguir).

A anistia exclui a reincidência pelo crime por ela coberto — acordam por unanimidade os juizes das Câmaras Criminais Reunidas do Tribunal de Justiça do Distrito Federal (26). Também por unanimidade acordam os juizes da 1.ª Câmara Criminal do Tribunal de Justiça de Minas Gerais — "a anistia extingue o fato punível em sua origem, não sendo admissível computá-lo para reincidência" (27).

(24) Francisco Campos, "Exposição de motivos do Código Penal", *Revista Forense*, volume LXXXV, pág. 457.

(25) Nelson Hungria, "Extinção de punibilidade em face do novo Código Penal", *Revista Forense*, vol. LXXXVII, pág. 579.

(26) *Revisão Criminal* n.º 1.989, em 3 de dezembro de 1947, *Revista Forense*, n.º CXX, pág. 55.

(27) *Recurso* n.º 856, em 4 de maio de 1948, *Revista Forense*, n.º CXIX, pág. 262.

Galdino Siqueira (1) ensina que "a anistia tem caráter *real*, extinguindo o fato punível em sua origem, e, pois, os **efeitos da pena, daí porque o crime por ela atingido** não pode ser levado em conta para a computação da reincidência".

Carlos Maximiliano diz que "a anistia visa aos fatos e não ao homem, aproveita a categorias de delinquentes e não a indivíduos isolados; é um dom coletivo inspirado por motivos sociais; oblitera o crime deixando em vigor só as conseqüências civis que aproveitem a terceiros, devendo readquirir fôlha corrida o que fôra justamente processado; abrange ações e condenações, tendo em mira, todavia, de preferência, as primeiras; não pode ser recusada, e só a concede o Congresso Nacional; estende-se aos delitos acessórios e também liberta os cúmplices".

Eduardo Espínola Filho (28) é de opinião que a anistia apaga, não só a condenação, mas ainda o próprio crime, a não ser que a própria lei de anistia, para o caso a que visa, exclua certos efeitos (é a hipótese de anistia restrita ou limitada), ou imponha condições (anistia condicional, que continua a ter apoio entre os teóricos, e objetivada na prática, a despeito das opiniões em contrário, entre elas destacando-se a severa censura de Rui Barbosa). Eduardo Espínola Filho (29) ainda acha que perdura a lição de Costa e Silva: "O objeto direto da anistia é o fato delituoso. Ela compreende os delitos acessórios; abrange os cúmplices; obsta a reincidência; e anula a ação do Poder Judiciário."

"A Constituição (30) não define o que seja a anistia, mas os constitucionalistas em geral concordam que ela, normalmente, apaga o crime e extingue os efeitos da condenação. Não há, porém, unidade de vistas entre os criminalistas, quanto aos efeitos da anistia (a menos que a lei, que a decretar, seja explícita). Assim é que quanto à reincidência e à futura concessão de *sursis* profundamente divergem os criminalistas. Entre nós a opinião preponderante parece ser a do professor BASILEU GARCIA (31), pela qual, mesmo silente a lei de anistia, deve interpretar-se como pondo em perpétuo silêncio a condenação, o que vale excluir reincidência futura. Já o prof. NELSON HUNGRIA (32), fundado em que o atual Código Penal não fala em "perpétuo silêncio", acha que a reincidência *só* poderá ser excluída se o prever a lei que conceder a anistia. Ignoramos qualquer precedente pretoriano entre nós e a questão é mais de direito penal do que de direito constitucional. Nossa simpatia é por esta última opinião, embora aparentemente injusta, deixando de suprir o silêncio do legislador a favor do beneficiado. Mas o assunto não é de justiça e sim de técnica; aquela deve nortear o legislador ao elaborar a lei concessiva; o aplicador da lei, esta nada prevendo, tem que aplicar o que prevê o Código Penal, que não autoriza a excluir, por si, o efeito da reincidência. Dizer-se que a anistia **apaga** o crime é força de expressão, assaz divulgada, mas que força a realidade. Não há que confundir a anistia com a novação legislativa; a anistia incide apenas sobre o direito de punir, que, como já acentuava Roccó (33), só surge depois que tenha havido o fato violador da norma penal, ambos preexistentes àquele. A novação legislativa é que resolve o crime; a anistia apenas o extingue. Pela primeira, o crime fica excluído, pois que não devia ter nascido; pela última, esta o fará deixar de existir, porque (diz o citado G. SANTANGELO, op. cit., pág. 57) ela, a anistia, lhe nega o direito de viver.

Fôrça é reconhecer que não obstante a exatidão técnica, a maioria adota o ponto de vista contrário, dando prevalência ao sentimento de *benignidade*, tanto mais que em geral a anistia é decretada para crimes políticos, em que se presume o escopo nobre, não sendo infamantes. Mas às vezes a anistia se aplica aos crimes comuns, pois é decretada sem ter em vista a natureza do crime, mas sim em atenção a certo serviço prestado pelos beneficiados. Foi o que fez a lei francesa de 16 de agosto de 1947, que concedeu anistia a quem fôsse primário e houvesse

(28) "Tratado de Direito Penal", 2.º vol., pág. 821, n.º 663.

(29) "Código Penal Comentado", 2.º vol., pág. 364.

(30) "Constituição Anotada", vol. I, 1956, págs. 169 a 170 — Alcino Pinto Falcão e José de A. Dias.

(31) "Instituições de Direito Penal", São Paulo, 1952, vol. I, tomo II, pág. 675. Assim também José Gomes da Silva (invocando teses apresentadas no 1.º Congresso do Ministério Público), no seu verbete "Anistia", no "Rep. do Direito Brasileiro", vol. III.

(32) *Revista Forense*, vol. 87, pág. 585.

(33) "L'oggetto del reato e della tutela giuridica penale", Roma, 1932, págs. 516 a 526. A citação é de Giovanni Santangelo, "L'estinzione del reato nel momento processuale", Nápoles, 1948, onde faz um aprofundado estudo do tema, também polémico na Itália.

prestado voluntariamente serviço na resistência ao inimigo. Sobre a aplicação dessa lei, informa o prof. PIERRE BOUZAT (34), da Faculdade de Rennes, que, em julgado de 12 de dezembro de 1947, a Corte de Orleans decidiu (afastando-se de jurisprudência que êle cita, da Cassação francesa, de anos atrás) que, tendo em vista o caráter de ordem pública da anistia e o automatismo da sua aplicação, quando um delinqüente reclama o benefício da lei de anistia para uma condenação que não era definitiva em 17 de agosto de 1947, data da promulgação da lei, cabe considerá-lo primário, mesmo se êle fôra condenado por outra infração anteriormente a 17 de agosto de 1947, com a condição de que esta primeira condenação seja daquelas que se anistiam pela invocada lei de anistia. É o problema da chamada anistia em cascata."

A anistia é reservada, especialmente, para os crimes políticos. Nada impede, porém, a sua decretação para crimes comuns. O recurso de graça tradicional para os delitos apolíticos é o indulto. Para os políticos ou coletivos, em geral, a anistia. Por exceção é que compreende delitos comuns — afirma Aloysio de Carvalho Filho (3) citando a proclamação de Vidal das Perniciosas e imprevisíveis conseqüências da extensão da anistia a crimes apolíticos. A índole do instituto, efetivamente, repele a extensão aos delitos comuns. Tratando-se de medida política, deve aplicar-se, principalmente, aos delitos políticos e aos delitos a êstes conexos.

Aloysio de Carvalho Filho, a respeito do artigo 28 das Disposições Transitórias, da Constituição de 1946, que concedeu anistia "a insubmissos ou desertores, sem exceção, bem como aos trabalhadores que houvessem sofrido, até então, penas disciplinares, em conseqüência de greves ou dissídios de trabalho", diz que, já "redemocratizado o País, em pleno funcionamento o Parlamento, não têm sido poucas, neste, as tentativas de anistia para infrações comuns, o que comprova o desacerto de critérios, administrativos ou legislativos, sobre os fins específicos de cada modalidade do direito de graça".

Relatando o Projeto n.º 14, de 1948, o Senador Olavo Oliveira (35) salientou:

"A anistia, cuja outorga é da exclusiva competência do Congresso Nacional (Constituição Federal, art. 66, V), tem sentido clássico, nitidamente definido em direito constitucional a cuja técnica não pode fugir a lei ordinária."

A anistia, desde a sua origem, quer se a filie a Transíbulo, quer se a remonte a Solon, sempre foi, entre todos os povos civilizados, e continua a sê-lo no nosso direito "o véu eterno do esquecimento dos crimes políticos, aplicável pelas altas conveniências da ordem social, para conferir a paz em seguida às convulsões internas do país" (36).

Pondera Pontes de Miranda que não é o nome que lhe dá o caráter. Pode acontecer que o Poder Legislativo chame de anistia a concessão que não tenha êsse caráter ou que não chame de anistia a medida de clemência, de benefício, que realmente o tenha.

(34) "Revue trimestrielle de droit commercial", ano de 1948, págs. 326 a 327. Em relação à questionada lei de anistia, o Garde des Sceaux havia expedido circular, dizendo: "... pour l'application de la loi d'amnistie, la qualité de délinquant primaire doit être appréciée, non au moment du délit ou à la date de la condamnation, ni au moment où le bénéfice de la loi est réclamé, mais à la date de l'entrée en vigueur de cette loi, ou plus exactement immédiatement après cette entrée en vigueur, puisqu' aucun compte ne saurait plus être tenu des condamnations effacées par la loi."

(35) Parecer n.º 310/48, da CCJ — D.C.N., Seção II, de 18-5-48, pág. 3379. Eis o Projeto 14 desse ano:

"O Congresso Nacional decreta:

Art. 1.º — Em comemoração ao primeiro aniversário da Constituição Federal, são anistiados todos os delinqüentes primários, menores de 21 anos, condenados ou sujeitos a condenação por crimes ou contravenções praticados até a data de promulgação desta Lei.

Art. 2.º — Excluem-se dos favores desta Lei os condenados ou sujeitos a condenação, por crime contra a segurança externa do País ou a economia popular, como tal definidos em lei.

Art. 3.º — Revogam-se as disposições em contrário."

(36) O Senador Olavo Oliveira invoca para esta afirmação: Rul Barbosa — "Comentários à Constituição Brasileira"; João Barbalho — "Constituição Brasileira Comentada"; Carlos Maximiliano — "Comentários à Constituição Brasileira"; Araújo Castro — "A Nova Constituição Brasileira"; Agenor de Roure — "A Constituição Republicana"; Aurelino Leal — "Teoria e Prática da Constituição Federal Brasileira"; Pontes de Miranda — "Comentários à Constituição da República do Brasil".

"No caso — disse o Sr. Olavo Oliveira —, trata-se de anistia, como mostra o texto peremptório da lei e a sua gênese, anistia inversa e paradoxal, dedicada aos crimes comuns, seara do indulto, de competência do Executivo (37) e da qual são excluídos, justamente excluídos, os crimes políticos — a cujo olvido destina-se especificamente a referida medida."

O Parecer do ilustre Relator, opinando pela inconstitucionalidade da proposição, foi aprovado pela Comissão e posteriormente pelo Plenário da Câmara Alta.

Em 1951, quando da discussão do Projeto n.º 203, que concedia anistia a cidadão que havia praticado delito de injúria contra os Podêres Públicos e seus agentes, o Senador Olavo Oliveira assumiu a tribuna para firmar o Parecer que emitira na Comissão de Constituição e Justiça pela inconstitucionalidade da proposição, afirmando: "A teoria do parecer é a mais simples do mundo: a anistia tem conceito clássico no Direito Constitucional brasileiro. É o esquecimento do crime político; é o seu olvido. Isto, tendo em vista os interesses do Estado para que toda a ação criminosa constituída pelo crime político encontre o véu do esquecimento. Para os crimes comuns, a medida específica é o indulto. Esse é de competência do Poder Executivo, enquanto a anistia é de competência do Congresso Nacional."

Respondendo ao aparte do Senador Atilio Vivacqua, voto vencido na Comissão de Constituição e Justiça, segundo o qual a anistia é o perdão de qualquer crime, o Sr. Lúcio Correia declarou: "Naturalmente, o nobre Senador Atilio Vivacqua quis dar sentido evolutivo ao conceito de anistia. Mesmo porque as injúrias aos agentes do Poder, em regra, decorrem de atitudes políticas, de entrechoques partidários, da discordância com uma ação até muitas vezes discricionária, arbitraria, contrária a todas as regras de direito, praticadas por determinados agentes do poder público. A injúria seria a reação contra atitudes políticas contrárias a todas as formas de direito." Em oposição, disse o Senador Olavo Oliveira: "Uma coisa é o móvel partidário de qualquer crime e outra é o crime político; este é o atentado contra a existência do Estado. E quando ele não está em jogo não se pode conceber, de maneira alguma, o crime político. Não é conceito clássico, e sim o político, penal. É o conceito da legislação brasileira. (...) Quando a Constituição determina as funções do Congresso, declara, no preceito geral, caber-lhe legislar sobre Direito Penal. Mais adiante, em outro dispositivo, declara ser função privativa das duas Casas do Congresso conceder anistia. Ora, a exclusão repele a inclusão. Se a anistia fôsse matéria comum de Direito Penal de competência do Congresso Nacional, a Constituição não a teria levado de maneira especial para o Parlamento. Teria deixado a matéria incluída no preceito geral de competência orgânica. Depois, o argumento de que o sujeito passivo da injúria é detentor de poder público não pode confundir os homens que têm responsabilidade pela vida do Direito, dos homens que têm assento no Senado. Basta invocarmos — e está na memória de todos — o atentado à vida do Presidente da República. Não era injúria, nem calúnia, nem ofensa, mas atentado contra a vida do Presidente da República. Não se confunde a pessoa do Chefe de Estado com as suas atividades fora do círculo de suas atribuições. E todos nós, que estudamos Direito, sabemos que tal crime é da competência da justiça comum. O Senado é um órgão técnico, de alta responsabilidade na vida política e jurídica do País; a Constituição é um primor de técnica e não se pode conceber que haja outra hermenêutica, outra exegese, outra interpretação dos textos, aos dispositivos, às palavras da Carta Magna. Ora, se anistia é esquecimento do crime político, não se pode compreender anistia para os crimes comuns. O Projeto é evidentemente inconstitucional, conforme os precedentes desta Casa (38). Se a anistia é da competência do Congresso Nacional e se o indulto está nas atribuições do Poder Executivo; se a anistia diz respeito aos crimes políticos e o indulto aos crimes comuns, o Congresso, respeitando-se a si próprio não deve invadir a seara do Executivo (39)."

Em 1952, o Sr. Fernando Ferrari (40) sugeriu à Comissão de Constituição e Justiça que elaborasse Projeto concedendo anistia aos condenados à pena privativa de liberdade, excetuados os detentos por crimes de latrocínio, lenocínio e estupro. Relatando a matéria na C.C.J., o Sr. Marrey Júnior acentuou:

(37) Constituição Federal, art. 87, n.º XIV.

(38) Em aparte, o Sr. Teixeira de Souza lembra que já há, por esta época, duas ou três decisões do Senado recusando projeto de anistia oriundo da Câmara dos Deputados sob o exposto fundamento.

(39) E o Plenário rejeitou o projeto por inconstitucionalidade.

(40) Indicação n.º 21-A/52, D.C.N., Seção I, de 10-5-52, pág. 3678.



"Admita-se e louve-se até o devaneio do brilhante colega mas **impõe-se opinião contrária**, em face do conceito de anistia, segundo o qual, dela são suscetíveis apenas os crimes políticos e, por vêzes, os crimes coletivos — eis que a justificam a repercussão, o reflexo, que o crime tenha causado na sociedade, aconselhando o apaziguamento geral pelo olvido. Aurelino Leal, comentando a Constituição de 1891, exemplifica o crime coletivo, passível de anistia, no levante dos marinheiros, em 1910, e que, sem fim político, constituiu simplesmente uma revolta contra a disciplina. A anistia não se concede individualmente, muito menos em se tratando de crime comum, a não ser que, e ainda assim a juízo do poder concedente, assuma o caráter de crime conexo com o crime político. E é evidente que, no propósito do nobre colega, está o benefício pessoal — pois que absurdo seria considerarem-se esquecidos todos os homicídios, todos os furtos, roubos, estelionatos, falsificações, crimes contra a honestidade das famílias, contra a honra, contra a Fazenda Pública etc., cujos autores tenham cumprido, em 1952, um têrço da pena. A anistia, aliás, segundo palavras de Carlos Maximiliano, não se concede por sentimentalismo, simples bondade, simpatia pelo vencido ou misericórdia pessoal. É a anistia medida altamente política, inspirada por sérias razões de Estado. A anistia, eu já o disse noutra parecer, diz respeito a fatos e não a pessoas. O benefício individual, nos crimes comuns, só poderá ser obtido pela comutação da pena ou pelo indulto, uma e outra da competência privativa do Presidente da República, nos termos do artigo 87 n.º XIX, da Constituição Federal. É verdade que o Presidente da República já tem concedido a comutação e o indulto coletivamente — como o fez pelos Decretos de número 22.065, de 15 de novembro de 1946, e número 25.732, de 29 de outubro de 1948 (menores de 21 anos e mulheres), e, mais adiante, por motivo excepcional, comemorando o Ano Santo, pelo Decreto número 27.156, de 7 de setembro de 1949, determinando que os Conselhos Penitenciários, espontaneamente, o informassem da situação dos condenados que, no decorrer de 1950, cumprissem o têrço da pena. Mas o Presidente da República agiu no exercício de atribuição privativa. O Congresso não poderia adotar igual procedimento, senão na ocorrência de fatos graves que importassem em crime político e cujo esquecimento a Nação entendesse mais acertado. No exame dos inúmeros pedidos de indulto, que recebe, terá o Senhor Presidente da República, certamente, oportunidade para corrigir injustiças ou para lançar o manto de sua proverbial magnanimidade sobre muitos dos que, por intermédio do ilustre Sr. Fernando Ferrari, entenderam de mais fácil realização, ou mais rápida, a clemência do Congresso Nacional.

Nestas condições, **opino contra a sugestão** e proponho que, para os fins regimentais, seja a Indicação devolvida à Mesa (41)."

Determina a Constituição de 1946 em seu artigo 5.º, XIV, que compete à União conceder anistia, dispositivo aceito sem a menor objeção na Constituinte (42). Entretanto, entende Pontes de Miranda (43) "que tal anistia é a referente a atos puníveis segundo a legislação federal. Onde há lei estadual de punição, com os regulamentos administrativos dos Estados-membros e as leis fiscais do Estado-membro ou do Município, é o corpo legislativo local que faz a lei penal e, portanto, cabe a êste mesmo corpo legislativo anistiar. Dir-se-á que a expressão só serve para o olvido de atos criminais políticos. Seria demasiado restringir e, pôsto que os atos cometidos contra autoridades locais, sendo crimes políticos, sejam julgados pelos Tribunais Federais (44), há elemento político na indisciplina de funcionários estaduais, e a anistia pode vir a apagar o ato de cada um dos funcionários e as suas conseqüências. A pena que não está no Código Penal nem nas demais leis de punição sòmente pode ser apagada pelo poder a que cabe estabelecê-la e a estabeleceu".

(41) "Sala Afrânio de Mello Franco, em 5 de maio de 1952. — *Castilho Cabral*, Presidente — *Marrey Júnior*, Relator — *Antônio Balbino*, pela conclusão — *Oswaldo Trigueiro* — *Daniel de Carvalho*, pela conclusão — *Godói Ilha* — *Augusto Meira* — *Tarso Dutra*, com restrições quanto aos fundamentos — *Alencar Araripe*, pela conclusão — *Otávio Correia* — *Ilegível* — *José Matos* — *Lúcio Bittencourt*, vencido, apesar dos brilhantíssimos e eruditos argumentos em que o ilustre Relator alicerça o seu voto. Entendo que o assunto é de "política criminal" e considero aceitáveis as razões apresentadas pelo nobre autor da Indicação. — *Benedicto Valladares* — *Luis Garcia*, pela conclusão."

(42) José Duarte — "A Constituição Brasileira de 1946", vol. I, pág. 270.

(43) Op. cit., pág. 429.

(44) Supremo Tribunal Federal, 24 de junho e 15 de julho de 1914.

Assim também entende o Dr. Luís Alberto de Siqueira, Procurador da Justiça do Estado de São Paulo, em Parecer proferido em mandado de segurança (45):

"A anistia concedida a funcionários civis e militares pelo Decreto Legislativo n.º 18, de 1961, do Congresso Nacional, não abrange, certamente, os servidores punidos por infrações disciplinares previstas na legislação dos Estados-membros ou dos Municípios."

À primeira vista, dando-se excessiva impressão ao que pondera Pontes de Miranda, "o teor estadual do fato imporia reflexos ao Poder Federal Legislativo". "Mas jurisprudência e doutrina acolhem com conforto a hipótese da proposição" — diz o Senador Bezerra Neto relatando na Comissão de Constituição e Justiça o Projeto de Decreto Legislativo n.º 44, de 1963, que "concede anistia à Polícia do Rio Grande do Norte, e dá outras providências".

Aloysio de Carvalho Filho (3), discorrendo sobre a competência para legislar sobre anistia nas diversas Constituições brasileiras, declara que a dúvida sobre a competência dos Estados-membros nasceu com a Constituição de 1891, sendo, na época, ponto controvertido, de vez que aquela Constituição, no artigo 34, n.º 27, conferia ao Congresso Nacional a faculdade de conceder anistia sem qualquer limitação ou especificação. Aurelino Leal admite o poder estadual de anistiar em relação a fatos simples, locais, de natureza comum, uma vez que a jurisdição federal não fosse atingida. A Carta de 1937 não deixava dúvidas porque dispositivos inequívocos determinavam ser a anistia da competência exclusiva da União. O mesmo acontece na Constituição de 1946: o artigo 5.º, XIV, fixa sua competência à União; o artigo 66, V, faz da concessão da anistia uma exclusividade para o Congresso Nacional.

"A anistia, visto que importa a revogação parcial das leis penais, só por meio de outra lei pode ser concedida — diz Carlos Maximiliano (46). Não a outorgam as assembleias dos Estados porque: 1.º) a palavra **exclusivo** intercalada no artigo 66 firma a competência federal única; 2.º) a medida abrange sobretudo crimes políticos, e estes, ainda quando cometidos contra autoridades locais, são julgados em última instância pelos Tribunais da União. Logo, seria contra a índole do regime conceder aos poderes regionais o direito de perdoar penas impostas pela Justiça Federal (47)."

"Se à União compete legislar sobre o direito substantivo — comenta Themístocles Cavalcanti (48) — e mesmo sobre o processo, como retirar-lhe também a competência para extinguir as penalidades impostas pelo Poder Judiciário? Pouco importa que haja sido a justiça organizada no plano estadual, o certo é que a lei aplicada é a federal. Além do mais é preciso ponderar que os julgamentos dos crimes políticos está na competência do Supremo Tribunal Federal (49)."

Carlos Maximiliano (50) diz que "a anistia é o olvido de um fato punível por uma norma positiva nacional; só o próprio Congresso pode suspender a aplicabilidade da disposição por êle estabelecida".

Segundo o artigo 66 da Constituição, diz Pontes de Miranda (51), "a anistia é medida tipicamente política. Se cabe aos Presidentes ou às Assembleias, di-lo o grau de democracia do Estado. A Justiça não poderia concedê-la sem quebra de sua definição, que é missão de julgar. A finalidade da anistia é a mesma da lei criminal, com sinais contrários. Quem faz a lei é que anistia. A simetria é forçada".

"Conceder anistia é ato privativo do Congresso, medida que envolve desaparecimento da pena aplicada pelos tribunais e de suas conseqüências e somente poderia ser admitida com a manifestação expressa do Poder Legislativo (52)."

(45) Mandado de Segurança n.º 122.574, de 13-3-63, in "Justitia" — Revista do Ministério Público de São Paulo, vol. 44, pág. 132.

(46) Op. cit., pág. 162, 2.º vol.

(47) Estas não são exatamente as palavras do autor, embora sua idéia permaneça intacta.

(48) "A Constituição Federal Comentada", vol. I, pág. 103.

(49) Art. 101, II, c, da Constituição de 1946.

(50) "Comentários à Constituição Brasileira de 1946", vol. I, pág. 193.

(51) Op. cit., pág. 427.

(52) Themístocles Cavalcanti, op. cit., vol. II, pág. 125.

"A anistia tem caráter essencialmente político e somente ao Congresso compete concedê-la, sem a cooperação do Presidente da República. É da competência exclusiva do Congresso Nacional, sem a necessidade da sanção ou a possibilidade de veto presidencial (53)."

"A competência para a decretação de tais benefícios está expressamente prevista no texto constitucional. A anistia somente poderá ter vida por ato exclusivo do Poder Legislativo."

Ensina Aloysio de Carvalho Filho (54) que "a anistia compreende os delitos conexos. Mas a doutrina e a jurisprudência têm entendido que alguns crimes, apesar de conexos aos crimes políticos anistiados, podem escapar ao benefício em virtude de sua natureza e gravidade" (55). Mais adiante, o mesmo autor cita dois julgamentos do S.T.F., nos primeiros tempos da República, em que, não obstante o voto vencido do Ministro Américo Lobo, estendeu o benefício da anistia a homicídio e a tentativa de homicídio por conexão a crimes políticos já objeto de anistia. Sustentava Américo Lobo que "o assassinio, o roubo, o incêndio e os ataques ao pudor jamais se confundem ou se misturam com os crimes políticos; o mesmo regicídio não pertence a essa categoria de atos inspirados bem ou mal pelo sôpro do patriotismo".

Aloysio de Carvalho Filho ainda observa que as anistias de 1930, 1934 e 1945 dispunham, inequivocamente, sobre a extensão aos delitos conexos, enquanto que o Decreto Legislativo n.º 18, de 1951, anistiou somente os condenados ou processados por **motivo de greve**.

O Projeto n.º 451, de 1949, que concede anistia aos condenados ou processados por motivo de greve e crimes conexos, mereceu parecer favorável da Comissão de Constituição e Justiça do Senado, com voto em separado do Sr. Arthur Santos, que apresentou emenda suprimindo do artigo 1.º "e crimes conexos". Justificando a emenda, disse o Sr. Arthur Santos da tribuna, em 24 de março de 1950 (56);

"O que me levou, porém a combater o Projeto nos termos em que está redigido e a propor emenda supressiva dos dispositivos referentes a crimes conexos, foi não poder compreender numa organização política baseada na ordem social, no equilíbrio entre capital e trabalho, a pretexto de anistia aos delitos de greve, sejam perdoados agentes pseudo-grevistas que, abusando do exercício do direito constitucional que lhes assistem, invadiram fábricas, danificaram máquinas, agrediram patrões e quem sabe até se tenham praticado o mais grave de todos os crimes, qual o de atentar contra a vida dos próprios patrões. Todos êstes seriam crimes conexos aos delitos de greve."

E mais adiante continua:

"O Senado aprovou pareceres da Comissão de Constituição e Justiça e já se pronunciou no sentido de que a anistia só cabe em casos de crimes políticos, não de crimes comuns. Ora, a greve não é crime político. Entretanto, nem sequer essa preliminar eu levantei, nem sequer essa preliminar eu argüi. Silenciei sobre o assunto porque não tive intuito algum de combater o Projeto, que me parece simpático ao seu objetivo e merecedor do meu voto."

Ainda sobre o mesmo Projeto, transcrevemos vozes que nos interessam:

**O SR. FERREIRA DE SOUZA — (Para encaminhar a votação):**

"Sr. Presidente, não pretendia ocupar a tribuna para tratar de assunto já suficientemente ilustrado pelos eminentes colegas que o discutiram. Acontece, porém, que toda a discussão, ou todas as arguições aqui feitas se baseiam, a meu ver, em idéias imperfeitas e informações menos completas e, até mesmo, numa certa indigência de técnica jurídica por parte do próprio Projeto em discussão.

(53) Eduardo Espinola, "Constituição dos Estados Unidos do Brasil", vol. I, pág. 362.

(54) Op. cit., pág. 141.

(55) O S.T.F., em acórdão publicado na *Revista Forense*, vol. CXV, pág. 210, decidiu que "a anistia concedida a delitos políticos só se estende a crimes comuns conexos, quando expressamente determinada na lei respectiva". (Citação de A. C. F.)

(56) D.C.N. de 25-3-50, pág. 2019.

Disse informações menos completas, porque a todos tenho ouvido afirmar que a Constituição reconheceu o direito absoluto de greve e que lei alguma pode limitá-lo ou basear nela qualquer proibição de caráter criminal. Parece-me haver engano. A Constituição não consagra tal direito absoluto. O que ela preceitua no artigo 158, referente ao direito de greve, e a sua existência, regulado em lei ordinária, é o seu exercício."

**O Sr. João Villasboas:**

"Todo direito é regulado por lei."

**O SR. FERREIRA DE SOUZA:**

"Quer dizer, a Constituição deixou ao legislador ordinário o definir a greve, o prever-lhe as condições e a extensão e o classificá-la como lícita ou ilícita, inclusive como crime.

Conseqüentemente, a anistia aqui proposta não visa, rigorosamente, à aplicação da norma constitucional aos casos passados; visa, mesmo, a um ato de soberania e de arbítrio do legislador, não importando o fato de anistiar, no desconhecimento da criminalidade.

A segunda objeção, pela qual me curvo à conveniência da emenda Arthur Santos, diz respeito à conceituação dos "crimes conexos".

A noção de conexão é mais de direito processual que de direito substantivo, interessando sobretudo para efeito de competência."

**O Sr. Bernardes Filho:**

"Para efeito de acumulação de penas."

**O SR. FERREIRA DE SOUZA:**

"Certo, o assunto se prende ao art. 51 do Código Penal, que disciplina a aplicação das penas nos casos de vários crimes, mediante uma ou mais de uma ação ou omissão, ou seja, de crimes acumulados que o Código do Processo Penal liga para a competência por conexão ou continência.

Não sei a que crimes se refere o Projeto usando a expressão "crimes conexos"; se se trata de crimes decorrentes da mesma ação ou omissão ou da mesma resolução criminosa, se de crimes resultantes de mais de uma ação ou omissão, ou seja, de crimes acumulados ou continuados. No caso, seria possível compreendê-los no crime de greve, sobretudo se tiverem feição instrumental. No segundo, o artigo 51, do Código Penal, determina se somem as duas penas, como se nenhuma correlação entre eles existisse. Os grevistas podem praticar crimes ligadas à própria greve, porque necessários ao seu exercício ou decorrentes da mesma resolução, ou crimes comuns que nada têm com a greve e, portanto, não são necessários nem têm correlação contemporânea ou coincidente com a resolução de greve.

A expressão do Projeto, a meu ver, é *dúbia*; pode referir-se aos crimes que nada têm a ver com a greve, que dela não resultam necessariamente nem são conseqüência sua, nem valem como instrumento para a sua manifestação. Neste caso a anistia não se justifica. O grevista não pode matar o companheiro que não quer aderir à greve nem praticar atos de sabotagem contra o estabelecimento industrial, nem furtar, nem cometer prevaricação etc. Tais crimes não têm o aspecto sócio-político dos crimes coletivos anistiáveis, mas são atos ilícitos denunciadores de inadaptação social. A improvisação da técnica pode dar lugar à extensão da anistia a crimes que nada têm a ver com a greve. Votarei, assim, pela emenda por evitar, na prática, conseqüências prejudiciais e mesmo uma irreverência com os meus votos anteriores no tocante à anistia, seguindo a orientação do nobre relator, o eminente Senador Olavo Oliveira, para quem tal favor só é possível em relação aos crimes necessariamente coletivos, crimes políticos ou político-sociais, como muito bem classifica S. Ex.<sup>o</sup>.

O crime comum tem caráter individual.

Assim tem decidido o Senado."

O Sr. Ferreira de Souza, encaminhando a votação <sup>(57)</sup>, declarou:

"Pedi vista do Projeto devolvendo-o no dia seguinte à Comissão com uma simples declaração de voto, erguendo-me apenas contra a anistia aos crimes conexos por julgar não só perigosa a sua amplitude como por considerá-los delitos anti-sociais, violadores das categorias que regem a organização do trabalho."

## ESTUDO COMPLEMENTAR DA ANISTIA

O Projeto de Decreto Legislativo n.º 2/59, de autoria do Sr. Jorge de Lima, que "concede anistia a todos os que se envolveram no movimento armado ocorrido em vários municípios do Estado do Paraná, durante o período de maio a outubro de 1957", foi publicado no **Diário do Congresso Nacional** <sup>(58)</sup> com a seguinte justificação:

"Notórios foram os fatos ocorridos no sudoeste do Paraná, onde as populações de cinco Municípios pegaram em armas contra a prepotência dominante de grupos aliados por companhias de terras, mancomunados com agentes do Poder Público. "O levante teve traços jurídicos e próprios de rebelião <sup>(59)</sup> desde que os rebeldes, através de Juntas Governativas, usurparam, de fato e diga-se de passagem, justificadamente, durante dezenas de dias, poderes públicos municipais e estaduais. "Agora, todavia, estão sendo instaurados diversos inquéritos e processos criminais e cerca de três centenas de rebeldes ou revoltosos encontram-se ameaçados de punição.

"Característico crime político que contingências especiais os obrigaram a praticar, embora nunca ninguém desejasse e jamais quisesse, há de ser tratado excepcionalmente pela lei.

"A revolta afetou tôdas as comunidades daqueles Municípios, constituindo-se, em última análise, numa verdadeira autodefesa coletiva. Em face disso, a função principal da pena de defesa social, se aplicada, se esvairia, perdendo todo e qualquer sentido.

"O remédio para tais casos, inegavelmente excepcionais, está previsto na Constituição e no Código Penal <sup>(60)</sup>.

"Daí o projeto formulado de clemência e olvido.

"Recomenda-se no interesse social através da "conselheira da concórdia", fazer renascer naquele povo a confiança no Poder Público, convidando-o à paz e à tranqüilidade."

O Deputado Silva Prado, designado pela Mesa Relator da Comissão de Constituição e Justiça para apreciar êste Projeto <sup>(61)</sup>, leu na Sessão de 15 de outubro de 1959 o seguinte parecer:

"A competência do Poder Legislativo para conceder anistia está perfeitamente definida nos artigos 5.º, XIV, e 66, n.º V da Constituição Federal que, aliás, confere ao mesmo Poder competência para legislar sobre crimes e contravenções. A coincidência de competências seria indispensável, porque o ato de clemência, que também se denomina carta de remissão, carta de graça, carta de abolição, oblição coletivo ou anistia, só será possível com a revogação, temporária e para determinados casos, dos dispositivos de lei penal violados. É o que acontece na espécie: o projeto manda que fiquem em perpétuo silêncio quaisquer processos criminais relativos aos fatos ocorridos nos municípios mencionados, no período de maio a outubro de 1957. Vale dizer: suspende-se ou anula-se a eficácia da lei penal no espaço e no tempo. Abre-se um hiato ao mandamento jurídico em relação às suas violações naquele lapso de tempo (maio a outubro de 1957) por parte de agentes

(57) *D.C.N.*, Seção II, de 7-4-51, pág. 1093.

(58) *D.C.N.*, Sec. I, de 16-4-64, pág. 1504, 2.ª col.

(59) Art. 110, do Código Penal de 1890; art. 3.º do Decreto-Lei n.º 431, de 18-5-38 (Nota do Sr. Deputado).

(60) Respectivamente: art. 66, n.º V e "da extinção da punibilidade", art. 108, II (Nota do Sr. Deputado).

(61) Publicado à 4.ª col. da pág. 7332 do *D.C.N.*, Sec. I, de 15-10-64.

direta ou indiretamente envolvidos no movimento armado do Estado do Paraná. A medida, no fundo, atentos rígidos princípios de igualdade, consagra injustiças. Com efeito, nesse mesmo período, quantos brasileiros no território nacional praticaram crimes comuns iguais e não terão a sua punição extinta por força de decreto legislativo? Fôsse o único fundamento da anistia a objetivação da justiça, e seria ela inaceitável. Seus fins são, porém, outros e, em face dêles, é que está ela implantada no texto constitucional.

"Não temos dúvida, portanto, em opinar pela constitucionalidade do projeto. Há, porém, outros aspectos que estão afetos à Comissão de Constituição e Justiça — o jurídico ou de técnica legislativa e, *ratione materiæ* (na espécie), o do próprio mérito do projeto apresentado pelo ilustre Deputado Jorge de Lima.

"Não se pode negar a juridicidade do projeto, pelo menos em tese. No que tange à técnica legislativa padece, *data venia*, o seu parágrafo único de vários vícios e defeitos.

"É esta sua redação:

**"Não se aplicam os benefícios dêste artigo:**

- a) **aos crimes contra a propriedade, de incêndio, de estupro e contra a fé pública;**
- b) **em relação aos demais crimes comuns aos seus reincidentes específicos;"**

"Vê-se que o Projeto exclui dos benefícios da anistia:

- a) todos os reincidentes específicos, qualquer que seja o delito;
- b) os autores de crimes contra a propriedade, de incêndio, de estupro e contra a fé pública.

"O Código Penal não adota a expressão "crime contra a propriedade". Prefere o título "Dos Crimes contra o Patrimônio". Se o ilustre autor do projeto pretende restringir a aplicação da lei, não logrará êxito e estabelecerá confusão, pois o Código Penal somente faz uso da expressão **propriedade** (e não patrimônio), quando regula os delitos contra bens imateriais.

"No capítulo "Dos crimes contra a Incolumidade Pública" o signatário do projeto destacou exclusivamente o delito de **incêndio**, deixando de mencionar outros igualmente graves como: **explosão, uso de gás tóxico ou asfixiante, inundação, desabamento ou desmoronamento, desastre ferroviário** etc.

"O decreto legislativo projetado não terá eficácia também contra o **estupro**, espécie do gênero "crimes contra os costumes". Por que esta preferência pelo estupro, se há outros delitos de penas graves igualmente previsíveis em momentos de turbulência como os motivados pelo movimento armado que se pretende obliviar? Sob o mesmo capítulo se inscrevem os crimes — "atentado violento ao pudor, posse sexual mediante fraude, sedução, rapto, nas diversas modalidades, etc.". Finalmente, coloca o projeto fora do campo de incidência da lei os crimes contra a fé pública. Aqui, a redação foi ainda menos feliz, porque sob essa rubrica estão compreendidos os crimes "de moeda falsa", "da falsidade de títulos e outros papéis públicos", "da falsidade documental" e numerosas outras espécies de perpetração pouco provável em um "movimento armado".

"Acentue-se, de resto, que, afora a exclusão dessas figuras delituosas e dos casos de reincidência específica, o projeto nenhuma outra limitação encerra, nem mesmo, como seria lógico, em face da gravidade dos crimes. Pretenderia, por acaso, o autor do projeto, que fôsse apagado pela esponja da anistia o hediondo crime definido no artigo 159 do Código Penal (seqüestro de que resulta morte) apenado com reclusão de vinte a trinta anos? Ou que se cancelasse pelo oblivío o homicídio qualificado, punido na nossa legislação penal com doze a trinta anos de reclusão? E tantos outros que profundamente ferem a sensibilidade social?

"Em tese, aplaudimos, quanto ao mérito, os objetivos do projeto. A anistia tem sido aplicada salutarmente por todos os povos em todos os tempos para amortecer

as paixões políticas, restabelecendo a ordem no seio das sociedades, eventualmente sacudidas por interesses das mais variadas origens e naturezas. O olvido do crime por mandamento legal ganhou relêvo na refulgente democracia grega, foi praticado em larga escala pelos romanos ("Comentários à Constituição de 1946", vol. I, pág. 272-277, de Pontes de Miranda). O Brasil tem experimentado os seus benéficos efeitos em vários episódios de sua história. É de hoje a anistia concedida aos rebeldes de Jacareacanga.

"Registre-se, todavia, que a tradição brasileira consagra o instituto da anistia mais para delitos políticos ou crimes comuns leves, reprimidos com pena de detenção ou multa. O projeto é por demais arrojado. Extingue a punibilidade dos delitos mais graves do Código Penal.

"Nestas condições, apesar de sua reconhecida constitucionalidade, somos pela rejeição da proposição. Seus defeitos de técnica legislativa poderão ser corrigidos, mas quanto ao mérito, cuja apreciação do § 1.º do art. 28 do Regimento Interno nos faculta por versar matéria pertinente ao Direito Penal, afigura-se-nos de todo inaceitável como foi concebido. É verdade que o projeto comporta substitutivo nos moldes clássicos, o que deixamos de fazer por não atender certamente aos fins colimados pelo seu ilustre autor e a que se destina a medida legislativa."

O **Diário do Congresso Nacional** (Seção I, página 7.482, de 17 de outubro de 1959), em sua 3.ª coluna, publicou a seguinte Justificativa para a emenda a que se refere o parecer antes transcrito:

"A insigne Comissão de Constituição e Justiça houve por bem acolher, por maioria de seus membros, o douto parecer do relator, que opinou pela rejeição do Projeto de Decreto Legislativo n.º 2/59, em face dos defeitos de técnica legislativa que podiam ser corrigidas e, no mérito, por ser de todo inaceitável como foi concebido. "Assim, não padece dúvida que aquela Comissão técnica admitiu pacificamente a sua constitucionalidade, bem como a sua juridicidade.

"Admitiu mais, na expressa manifestação do parecer aprovado, **ipsis literis**, que o Projeto comporta substitutivo nos moldes clássicos.

"Pois bem, sem entrar em maiores análises do brilhante parecer, oferecemos a emenda substitutiva acima, com a qual escolhamos as falhas técnico-legislativas apontadas, procurando ainda atender observações feitas.

"Realmente, abrimos as restrições contidas no parágrafo único do projeto original e lhe demos as designações tituladas no Código Penal. Assinalamos, todavia, que poderia o projeto se resumir no artigo 1.º e atingiria perfeitamente os seus fins. Acontece, porém, que, preocupados com a impunidade de sicários mobilizados pelos grileiros, fomos levados a restringir a amplitude da medida através de seu parágrafo, agora desdobrado em dois, e estender ainda mais a restrição de molde a não levarmos o perdão somente aos inocentes.

"Lembramos também, sem que nisso vá qualquer outro objetivo, senão o de frisar que o ato de clemência é, ao mesmo tempo, ato de excepcional magnanimidade e de alta sabedoria política e, de igual passo, ressaltando a justiça da medida pleiteada diante do que ocorreu no sudoeste paranaense, isto é, em razão dos fatos que "em França, nem mesmo sob o terror de 1793, onde o delírio tocara ao paroxismo que devastou e incendiou Paris... que não se tratava de crimes políticos, mas de um regime de assassinio, roubo e incêndios, sistematicamente organizados... a mais tremenda insurreição... nem a êstes atroztes celerados que combatiam as tropas legais com bombas de petróleo, nem a êstes incendiários cujo ato abominável não tem exemplo na história... e para quem a consciência pública deveria ser inexorável, pôsto que, segundo as leis, com as leis e pelas leis, nem a êstes faltou a clemência nacional", (Rui Barbosa, citando Thiers Júlio Favre e Mac Mahon in *Amnistia Inversa*, págs. 83 a 84). Os fatos do Paraná tiveram sentido diferente, contrário. Não foi para saquear, nem para incendiar, nem para roubar que as populações dos cinco municípios pegaram em armas. Longe disso.

Nem tampouco pelo mórbido prazer de guerrear. Fizeram-no em nome dos chamados direitos fundamentais do homem. Ali não havia a mínima garantia e

nenhuma segurança. Mancomunados com agentes do Poder Público, os jagunços roubavam, incendiavam, estupravam e matavam. Sei que é difícil crer. Desgraçadamente era a fria e dura realidade. Reafirmamos, jurando, que foi contra as mais inomináveis violências, contra a mais desabrida selvajaria, contra, enfim, o terror que aquelas populações reagiram, e se conflagrou a revolta.

"Aos que conhecem os fatos é desnecessário dizer. Aos que não os conhecem basta recordar que outro motivo ou escopo não teve o movimento, desde que restabelecido o império da lei tudo voltou à normalidade, e as famílias, dentre outras, cêrca de algumas dezenas que se refugiaram na Argentina, retornaram aos seus lares.

"Haverá quem negue esta verdade? Peço, imploro que reflita o colega a fim de responder em consciência, qual o objetivo do levante? Por que se revoltaram êles? "É lógico, evidente, que duas, três, cinco mil, dez mil ou mais pessoas, como foi o caso em espécie, não se vão conluar numa *societas sceleris*, num bando de sicários, com suas espôsas e filhos para destruir tudo o que fizeram, isto é, a civilização que ali estabeleceram.

"Não é nosso desejo impressionar. O que desejamos empenhadamente é que por desconhecimento não se subestimem os fatos. Vou narrar rapidamente dois dêles, ocorridos em lugar e tempo diferentes: encontravam-se em sua casa, em meio do sertão, os pais e dois filhos. Em dado momento se ouve ronco do motor de um jipe. "O chefe da casa olha por uma fresta e reconhece o jipe de uma das companhias de terras, do qual descem 4 pessoas conhecidas. O homem, sabendo o que lhe espera, dadas as reiteradas ameaças recebidas, sai correndo pela porta da cozinha e se embrenha no mato. Notando a fuga, dois capangas são destacados para ir ao encaicho do fugitivo. Saem correndo e detonando suas armas na mesma direção por onde sumiu o homem. Depois de algum tempo de busca infrutífera retornam ambos. Sabem o quadro que encontram? A mulher e as duas crianças mortas, e o casebre ardendo em chamas.

"O outro fato se relaciona com a morte de uma criança que é lançada para o ar por um sicário e espetada na adaga por outro.

"Incrível, absurdamente incrível! Pois isso aconteceu. E aconteceu mais. Não raras vêzes chegavam tais bandidos, amarravam o marido e pai e, na vista dêle, atormentavam e abusavam da filha ou espôsa. Foi assim que se estabeleceu o clima de terror.

"Ora, um povo que se levanta contra isso merece ou não merece perdão?

"O que houve e houve mesmo foi uma revolta contra um estado de coisas que se tornou humanamente insuportável pelos rasgos de hediondez, pelas tropelias e atrocidades que jagunços estipendiados por companhias de terras, coadjuvadas pela polícia e pelas autoridades locais, vinham, fermentada, desumana, não justificada e repetidamente praticando.

"O que horrorizou o digno e culto relator do projeto, a quem entregamos documentos que comprovam os fatos acima descritos, foi justamente o pensamento que lhe ocorreu de ter que perdoar pela anistia aquêles bandidos. Pois bem, êsse pensamento também nos feriu e foi em virtude dêle que excluímos os reincidentes, os crimes de estupro, de incêndio, de falsidade documental, pois se tratava de questões de terras e podia alguém haver forjado documento.

"Sábria e humana afirmativa fêz o nobre Deputado Barbosa Lima, quando afirmou que preferia deixar de fazer justiça a alguns criminosos a injustiçar a inocentes, ao secundar na Comissão de Constituição e Justiça o não menos douto e brilhante Deputado San Thiago Dantas.

"Estamos certos, porém, que os ilustres membros daquela Comissão, ao reexaminarem agora o projeto, corrigidas as imperfeições tão bem lembradas pelo insigne mestre Deputado Pimenta da Veiga, esposarão o bondoso critério exposto acima pelo insigne representante de Pernambuco, que se casa tão perfeitamente com a natureza magnânima da medida pleiteada.

Jorge de Lima"



**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA****(Parecer do Relator à emenda de discussão única)**

“Volta a esta Comissão, e em regime de urgência, o Projeto de Decreto Legislativo n.º 2/59, que dispõe sobre a concessão de anistia a “todos os que nos municípios de Pato Branco, Francisco Beltrão, Santo Antônio, Barracão e Capanema, no Estado do Paraná, direta ou indiretamente, se envolveram no movimento armado nêles ocorrido, durante o período de maio a outubro de 1957.”

Discutida o primitivo texto do projeto, esta Comissão, contra os votos dos nobres Deputados San Thiago Dantas, Andrade Lima, Barbosa Lima Sobrinho e Doutel de Andrade, opinou pela sua rejeição, na forma das conclusões do parecer emitido pelo ilustre Deputado Pimenta da Veiga e por nós subscrito.

Acolhendo as considerações do referido parecer, houve por bem, o nobre autor do projeto, o Sr. Deputado Jorge de Lima, apresentar o substitutivo que passamos a examinar, e cuja redação, de seus §§ 1.º e 2.º, é a seguinte:

“§ 1.º — Os benefícios dêste artigo se aplicam exclusivamente aos criminosos primários.

§ 2.º — Não se estendem ainda os seus efeitos aos que tenham cometido crime contra o patrimônio, os costumes, a incolumidade e a fé pública.”

De início pode ser constatada a nova técnica de redação que vem escoimar o projeto de algumas das restrições apontadas no parecer desta Comissão. Mas ainda permanecem aquelas mesmas dúvidas que nos assaltaram quando do exame do projeto original e, em especial, o escrúpulo manifestado pela extensão exagerada da anistia, mesmo àqueles cujo procedimento foi mais condenável.

A sustentação feita perante o plenário desta Comissão e os discursos proferidos perante a Casa, quando pudemos ouvir a palavra dos Deputados Jorge de Lima e Munhoz da Rocha, ambos falando com a autoridade de representantes do Estado palco dos acontecimentos, recordam que a insurreição armada foi provocada pelo desespero a que foram levados os colonos ocupantes das terras situadas nos municípios enumerados no art. 1.º do projeto.

Na verdade, tôdas as investigações procedidas em tôrno dos sangrentos acontecimentos conduzem à convicção de que não encontraram os colonos outro caminho no seu desespero e nos atentados que sofriram da parte dos jagunços enviados pelas empresas proprietárias das terras, senão a explosão violenta na defesa até mesmo das suas próprias vidas e da dignidade das suas espôsas e filhas. Longe de nós pretender elogiar ou justificar tal procedimento. De passagem, a referência é feita apenas como explicação do movimento coletivo que, aliás, deixa-nos a triste lição que merece ser meditada e examinada para que, no futuro, se evite a reprodução de tão dolorosos acontecimentos. Por outro lado, preferimos oferecer expressa definição dos crimes que devam ser compreendidos nessa anistia. Entendemos que os definidos no artigo 121 e seus parágrafos, do Código Penal, ou sejam, os crimes contra a vida, aquêles dos Capítulos II, IV e VI do Título I da Parte Especial, o que vale dizer crimes de lesões corporais, rixa, e contra a liberdade pessoal, ainda os definidos nos artigos 328 a 331 (crimes praticados por particular contra a administração em geral), arts. 336, 337, 344, 345, 348, 349 a 354, nos quais se incluem os que foram praticados contra a administração da Justiça. Além dêsses, definidos no Código Penal, entendemos que os de que tratam os arts. 3.º, 17 e 21 da Lei de Segurança Nacional (Lei n.º 1.802, de 5 de janeiro de 1953) também devam ser enumerados no substitutivo que apresentamos. São êles: interromper a insurreição armada contra os Podêres dos Estados (art. 3.º), perturbar ou interromper com violências, ameaças ou assuadas, reuniões de Assembléias Legislativas, Câmaras de Vereadores, Tribunais de Justiça ou audiências de Juizes (artigo 21).

“Êsses, os crimes que julgamos dever incluir no substitutivo que elaboramos e oferecemos à douda Comissão de Constituição e Justiça. Acreditamos que, dessa forma, teremos excluído do benefício precisamente os agentes provocadores e os jagunços que atiraram os humildes posseiros daquela região à desesperada luta pela sua própria segurança física. Ainda tivemos o cuidado de excluir da anistia os que hajam praticado outros crimes anteriormente.

"Cremos, Sr. Presidente, *data venia*, que esta é a melhor das soluções e, concluindo, apresentamos o substitutivo anexo (62)."

### SUBSTITUTIVO

Projeto de Decreto Legislativo n.º 2/59 —  
Concede anistia a casos que especifica.

"O Congresso Nacional decreta:

Art. 1.º — É concedida anistia em relação aos crimes definidos nos artigos 121, e seus parágrafos, nos Capítulos II, IV e VI, do Título I, da Parte Especial, nos arts. 328 a 331, 336, 337, 344, 345, 348, 349 a 354, todos do Código Penal, e, ainda, nos artigos 3.º, 17, 21 da Lei n.º 1.802, de 5 de janeiro de 1953, a quantos, nos municípios de Pato Branco, Francisco Beltrão, Santo Antônio, Barracão e Capanema, no Estado do Paraná, no período de 1.º de maio a 31 de outubro de 1957, se sublevaram contra o comportamento de companhias imobiliárias e seus agentes, pondo-se perpétuo silêncio nos processos criminais já instaurados.

Art. 2.º — O disposto no artigo anterior somente se aplicará aos criminosos primários.

Art. 3.º — Este decreto legislativo entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário."

No Senado Federal o projeto foi lido a 10-11-59 e encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça, que, na sessão de 27-11-59, apresentou seu parecer (63):

"O Projeto de Decreto Legislativo n.º 2-C, de 1959, é originário da Câmara dos Deputados, e concede anistia aos que se envolveram em sublevação em municípios do Estado do Paraná.

"Não é passível de dúvida a constitucionalidade da proposição. Os arts. 5.º, n.º XIV e 66, n.º V, da Constituição da República asseguram ao Poder Legislativo competência para conceder anistia.

"A Câmara dos Deputados examinou o projeto em todos os seus aspectos e o aprovou, nos termos em que vem encaminhado ao Senado.

"São conhecidos os objetivos da proposição. Nos meses de maio a outubro de 1957, as populações rurais de cinco municípios do Estado do Paraná, levantaram-se em armas contra as violências emanadas dos poderes públicos estaduais, que agiam em comunhão com elementos civis, assalariados por empresas de terras.

"Em defesa de suas posses e benfeitorias e de sua própria segurança pessoal e contra o regime de terror que se implantara, os camponeses dos cinco municípios, cujos nomes constam do processo, sublevaram-se em massa, sob a influência imperativa de um clima emocional tempestuoso. E foram à luta armada e desigual. De um lado, a polícia estadual e os civis das empresas, bem armados, e de outro, os agricultores com armas improvisadas e ineficientes, onde se contavam facções e espingardas de caçar. Houve lutas sangrentas, ferimentos e mortes, de lado a lado. A revolução parcial cessou, ao que parece, com intervenção das forças federais. Muitos camponeses não puderam voltar aos seus lares e outros estão envolvidos em processos.

"Vem o projeto anistiando a todos. A medida merece nosso acolhimento. Ela restaura a paz social necessária à vida rural dos agricultores paranaenses. O movimento não tivera cunho anti-social e desumano. Fôra uma reação improvisada contra a violência e a injustiça. Aí o sentido da rebelião. A anistia tem perfeita aplicação ao caso. Dobra a página do episódio doloroso e consolida a tranqüilidade social na zona sudoeste do Estado do Paraná.

(62) "Sala Afrânio de Mello Franco, em 16 de outubro de 1959. — *Silva Prado*, Relator."

(63) Parecer n.º 829/59. Relator: Senador Argemiro de Figueiredo. (Pub. D.C.N., Seção II, de 28-11-59, pág. 3007, 1.ª col.)

"Apazigua os espíritos e restaura a concórdia. É uma atitude política do Congresso, fundada em razões de Estado. Pouco importa que se tenham registrado crimes comuns. A anistia, na concepção moderna, não tem a aplicação atingindo, apenas, os delitos de opinião, de rebelião e conexos. Estende-se hoje aos crimes de imprensa, aos militares e até aos crimes comuns. Assim entendem os mestres — Nelson Hungria (64), Aloysio de Carvalho Filho (65).

"No Brasil, sempre foi assim que se entendeu. No Império e na República os casos se repetem. A própria Constituição de 1946, no art. 18 das Disposições Transitórias, anistia insubmissos e desertores.

"Isto pôsto, somos de parecer favorável ao Projeto de Decreto Legislativo n.º 2-C, de 1959 (66)."

O Projeto 2/59 foi aproveitado integralmente pela Câmara Alta e teve sua promulgação já como o Decreto Legislativo n.º 17, de 1959, a 5 de dezembro dêste mesmo ano:

#### DECRETO LEGISLATIVO N.º 17, DE 1959

Concede anistia aos que se envolveram em sublevações em Municípios do Paraná.

"O Congresso Nacional decreta:

Art. 1.º — É concedida anistia em relação aos crimes definidos no art. 121 e seus parágrafos, nos Capítulos II, IV e VI, do Título I, da Parte Especial, nos artigos 328 a 331, 337, 344, 345, 348 e 349 a 354, todos do Código Penal, e ainda, nos artigos 3.º, 17 e 21 da Lei n.º 1.802, de 5 de janeiro de 1953, a quantos, nos Municípios de Pato Branco, Francisco Beltrão, Santo Antônio, Barracão e Capanema, no Estado do Paraná, no período de 1.º de maio a 31 de outubro de 1957, se sublevaram contra o comportamento de companhias imobiliárias e seus agentes, pondo-se perpétuo silêncio nos processos criminais já instaurados.

Parágrafo único — O disposto neste artigo somente se aplicará aos criminosos primários.

Art. 2.º — Este Decreto Legislativo entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Senado Federal, em 5 de dezembro de 1959

**JOÃO GOULART**

Presidente do Senado Federal"

\* \* \*

O *Diário do Congresso* (67), a 3 de setembro de 1961, publicou o Projeto de Decreto Legislativo n.º 11, de autoria do Sr. Senador Cunha Mello, que **concede anistia a militares e civis participantes de movimentos políticos**, com a seguinte redação:

"Art. 1.º — É concedida anistia ampla e irrestrita a todos os civis e militares que hajam transgredido quaisquer normas penais ou disciplinares em decorrência da renúncia sobre todos os processos criminais e disciplinares decorrentes de tais acontecimentos.

Art. 2.º — Este Decreto Legislativo entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 3.º — Revogam-se as disposições em contrário."

#### JUSTIFICAÇÃO

"O instituto da anistia representa a contribuição, alta e nobre nos seus propósitos, do poder eminentemente político da Nação — o Poder Legislativo — para a

(64) *Revista Forense*, vol. 87, pág. 583.

(65) "Comentários ao Código Penal", pág. 118, n.º 84.

(66) "Sala das Comissões, 25 de novembro de 1959. — Lourival Fontes, Presidente — Argemiro de Figueiredo, Relator — Jefferson de Aguiar — João Villasboas — Ruy Carneiro — Milton Campos — Menezes Pimentel — Lima Guimarães — Daniel Krieger."

(67) Sec. II, pág. 1924, 4.ª col. Apolaram a iniciativa do autor os seguintes Srs. Senadores Afonso Arinos, Fausto Cabral, Argemiro de Figueiredo, Novaes Filho, Lino de Mattos, Aloysio de Carvalho Filho, Caiado de Castro, Benedicto Valladares, Victorino Freire, Jefferson de Aguiar, Jorge Maynard, Heribaldo Vieira, Lourival Fontes, Matias Olímpio, Lima Teixeira, Lobão da Silveira, Paulo Fender, Aiô Guimarães, Milton Campos, Vivaldo Lima, Mourão Vieira, Padre Calazans, Gaspar Veloso, Menezes Pimentel, Zacharias de Assumpção, Coimbra Bueno, Miguel Couto.

pacificação dos espíritos. No presente momento da existência institucional do País, em que horas verdadeiramente dramáticas são vividas por todos os brasileiros, o Congresso Nacional, em consonância com a vontade de todos os patriotas, deve tomar a iniciativa do perdão propiciador da concórdia.

"Com o presente projeto está aberto o caminho ao entendimento. A medida (**amnístia** do grego, **lex oblivionis** do latim) generosa nos seus desígnios e altamente política, por igual, nos seus propósitos, não diminui os anistiados. Ao contrário, eleva o poder anistiantes.

"Amando extremamente ao meu país e aos meus irmãos brasileiros, sem distinção de raça, credo religioso ou convicção política, pretendo ainda, com esta proposição, contribuir para a devolução da paz social aos nossos dias."

Na Sessão Extraordinária matutina, de 9 de setembro de 1961, o projeto entra em regime de urgência e o Sr. Aloysio de Carvalho, designado relator da Comissão de Constituição e Justiça, emitiu o seguinte parecer<sup>(68)</sup>:

"Sr. Presidente, a Comissão de Constituição e Justiça teve conhecimento do projeto de decreto legislativo apresentado pelo nosso caro colega, o eminente Senador Cunha Mello, nos seguintes termos: (transcreve-se a proposição).

"Sr. Presidente, a Comissão de Constituição e Justiça sentiu, perfeitamente, o nobre propósito da iniciativa do honrado Senador Cunha Mello, qual o de, no momento em que todos trabalhamos pelo conagraamento dos brasileiros, depois dos fatos resultantes da renúncia do ex-Presidente Jânio Quadros, termos naturalmente em vista esquecer as atitudes assumidas por civis e militares em qualquer ponto do território nacional, nesses últimos dias da crise que vivemos.

"A Comissão de Constituição e Justiça julga, entretanto, conveniente que no texto da Proposição de Anistia, sejam especificados os fatos. É da boa técnica dos decretos concessivos da anistia indicar os favorecidos, ainda que não declaradamente, porque a medida é de caráter genérico, como também os fatos sobre que caíam essas providências.

"Assim, a Comissão de Constituição e Justiça julga mais acertado, com a devida vênua ao ilustre autor da proposição inicial, cujos propósitos mais uma vez ressaltou, se declare que:

"... fica concedida anistia ampla e irrestrita aos autores dos fatos ocorridos no território nacional, durante o período de 25 de agosto de 1961 até a presente data, e que constituíam crimes definidos nos artigos 6.º, 7.º e 8.º da Lei n.º 1.079, de 10 de dezembro de 1950, observado o disposto nos arts. 13 e 74 da mesma Lei e mais os que constituam crimes definidos nos artigos 3.º, 6.º, 7.º, 11, 13, 14, 17 e 18 da Lei n.º 1.802, de 5 de janeiro de 1952."

"Como se vê por esse texto, são explicitamente indicados os autores de tais fatos que, por esse decreto legislativo, são anistiados.

"São, por sua vez, indicadas as infrações penais em que tivessem eles incorrido, de modo que o texto atenda à sistemática, no caso, indicando autores e crimes. Entretanto, essa providência de anistia devia alcançar, no tempo, fatos ocorridos anteriormente a 25 de agosto, como aliás era pensamento do honrado Senador Cunha Mello.

"Fui testemunha de que a idéia inicial de S. Ex.<sup>a</sup>, quando apresentou o projeto, foi a de não limitar a anistia aos fatos decorridos de 25 de agosto de 1961 para cá. Depois, através de ponderações feitas a S. Ex.<sup>a</sup>, chegou o projeto apresentado ao texto que tinha inicialmente. Voltamos agora a sugerir a extensão da anistia com que, em vez de nos colocarmos em oposição ao pensamento de S. Ex.<sup>a</sup>, vamos exatamente ao encontro desse pensamento, partilhando, portanto, dos mesmos nobres propósitos que ditaram a S. Ex.<sup>a</sup> a proposição inicial.

(68) Publicado, sem revisão do orador, no *Diário do Congresso Nacional*, Sec. II, de 10-9-61, pág. 1970, 1.ª col.

"O art. 2.º do Substitutivo que a Comissão de Constituição e Justiça apresenta declara que "a presente anistia abrange, ainda, todos os civis e militares que direta ou indiretamente estiveram envolvidos, inclusive recusando-se a cumprir ordens de seus superiores, nos movimentos revolucionários ocorridos no País a partir de 1.º de março de 1956 até esta data.

"A data de 1.º de março de 1956 explica-se pelas seguintes circunstâncias: em 23 de maio de 1956 foi promulgado o Decreto Legislativo n.º 22, que concede anistia ampla e irrestrita a todos civis e militares que direta ou indiretamente se houvessem envolvido, inclusive recusando-se a cumprir ordens de seus superiores, nos movimentos revolucionários ocorridos no País a partir de 10 de novembro de 1955 até 1.º de março de 1956.

"O que estamos fazendo através desse art. 2.º é, apenas nessa parte de movimentos contra a ordem ou a estabilidade das instituições, eliminar o vazio que ocorrera entre esse decreto legislativo que concedeu anistia aos fatos ocorridos até 1.º de março de 1956 e a proposição em curso no Senado, que só daria anistia para os fatos ocorridos depois de 25 de agosto de 1961.

"Teríamos, então, fatos que se verificaram com o mesmo caráter e a mesma natureza, entre 1.º de março de 1956 e 25 de agosto de 1961, sem ficar abrangidos pela anistia.

"Como é da essência do benemérito instituto da anistia, medida de clemência de que os povos lançam mão nas horas de sofrimento, para que a família nacional se reconcilie e todos possam reiniciar atividades benéficas, em prol da própria Pátria, o substitutivo da Comissão de Constituição e Justiça declara, explicitamente, que, por efeito dessa anistia, ficam em perpétuo silêncio quaisquer processos criminais ou disciplinares relativos aos fatos acima mencionados.

"Sr. Presidente, a anistia é uma medida que traz sempre benefícios ao entendimento dos cidadãos; é medida de esquecimento, busca desarmar os espíritos, procura fazer com que o País volte a página sobre os dias transatos e visa apenas ao futuro, a exigir de todos os cidadãos sua quota de trabalho em prol do levantamento moral e do progresso político do País.

"É com esses propósitos e para esses fins que a Comissão de Constituição e Justiça, tomando conhecimento da iniciativa muito louvável do honrado Senador Cunha Mello, propõe ao Plenário a seguinte emenda substitutiva:

"O Congresso Nacional decreta:

Art. 1.º — Fica concedida anistia ampla e irrestrita aos autores de fatos ocorridos no território nacional, durante o período de 25 de agosto de 1961, até a presente data, e que constituam crimes definidos nos artigos 6.º, 7.º e 8.º da Lei n.º 1.079, de 10 de abril de 1950, observado o disposto nos artigos 13 e 74 da mesma Lei, e mais os que constituam crimes definidos nos artigos 3.º, 6.º, 7.º, 11, 13, 14, 17 e 18 da Lei n.º 1.802, de 5 de janeiro de 1952.

Art. 2.º — A presente anistia abrange todos os civis e militares que direta ou indiretamente estiveram envolvidos, inclusive recusando-se a cumprir ordens de seus superiores, nos movimentos revolucionários ocorridos no País a partir de 1.º de março de 1956 até esta data.

Art. 3.º — Por efeito desta anistia ficam em perpétuo silêncio quaisquer processos criminais ou disciplinares relativos aos fatos acima mencionados.

Art. 4.º — Este decreto legislativo entra em vigor no dia de sua publicação, revogadas as disposições em contrário."

O Sr. Senador Jarbas Maranhão, emitindo o parecer da Comissão de Segurança Nacional, nesta mesma sessão assim se expressou:

".....  
 .....

"A Comissão de Segurança Nacional entende que, no presente momento, sobretudo, é do mais relevante interesse a anistia, uma vez que ela visa a assegurar a concórdia em nossa Pátria, sacudida, de algum tempo a esta parte, por motivos de dissensão político-partidária.

".....

"Na inspiração dêesses nobres e altos propósitos, é o parecer da Comissão de Segurança Nacional favorável ao Projeto do nobre Senador Cunha Mello, e ao Substitutivo da Comissão de Constituição e Justiça." (**Muito bem. Muito bem.**)

Outras emendas foram apresentadas ao Projeto de Decreto Legislativo n.º 11/61. A do Senador Paulo Fender, estendendo a anistia aos trabalhadores que participaram em qualquer movimento grevista neste mesmo período; a do Senador Caiado de Castro substituiu a expressão **nos movimentos revolucionários** por **nos fatos subversivos ocorridos**; a do Senador Coimbra Bueno estendia os favores do decreto ao Sr. Jânio Quadros.

Com exceção desta última, as emendas apresentadas foram apoiadas em Plenário e tiveram parecer favorável das Comissões competentes.

Após os discursos em que os Srs. Senadores se pronunciaram para encaminhar à votação disse o Sr. Presidente

**O SR. PRESIDENTE:**

"Vou submeter à votação o Substitutivo da Comissão de Constituição e Justiça sem prejuízo das emendas."

**O SR. ALOYSIO DE CARVALHO:**

(**Pela ordem — Não foi revisto pelo orador**) — "Sr. Presidente, antes de submeter V. Ex.<sup>a</sup> o Substitutivo à votação de Plenário, permita uma audiência da Comissão de Constituição e Justiça, para que ela pondere sobre a dúvida suscitada pelo nobre Senador Vivaldo Lima, relativamente à expressão do art. 1.º **autores**. A dúvida, a rigor, não procede, uma vez que, na sistemática penal brasileira, atualmente não existe a figura de **autores** e **cúmplices**, mas simplesmente de **autores**. De modo que, aqui, no Substitutivo, estariam compreendidos todos que houvessem concorrido, com uma parcela mínima que fôsse, para estes fatos.

O art. 1.º cita dispositivos da Lei de Segurança Nacional, onde se faz uma gradação de penalidades relativamente aos cabeças e aos demais agentes. Todos porém são autores. A Comissão de Constituição e Justiça não teria dúvida para uniformizar o texto do art. 1.º com o do 2.º, em substituir a expressão **autores** pela expressão **aos que participaram direto ou indiretamente**.

Apenas pergunto a V. Ex.<sup>a</sup>, Sr. Presidente, para esclarecimento do modesto relator da Comissão de Constituição e Justiça, se é possível oferecer esta emenda substitutiva, que é mais uma emenda de redação do que pròpriamente de mérito." (**Muito bem!**)

**O SR. PRESIDENTE:**

"Poderá V. Ex.<sup>a</sup> apresentar uma subemenda, entretanto, a matéria encontra-se em fase de votação.

Assim sendo, submeto ao Plenário o pedido de audiência da Comissão de Constituição e Justiça formulado pelo nobre Senador Aloysio de Carvalho.

Os Srs. Senadores que aprovam, queiram permanecer sentados. (**Pausa.**)

A audiência foi concedida e a matéria irá às mãos de V. Ex.<sup>a</sup>.

Indago do nobre Senador Aloysio de Carvalho de que prazo necessita para o seu pronunciamento."

**O SR. ALOYSIO DE CARVALHO:**

(**Não foi revisto pelo orador**) — "Sr. Presidente, não necessito de prazo porque já expendi as razões por que solicitava a audiência.

Queria firmar apenas o seguinte: desde que estamos elaborando uma lei de anistia, devemos, realmente, compor o texto de modo a que não se levantem, na sua aplicação, quaisquer dúvidas. **(Muito bem!)**

A dúvida levantada pelo nobre Senador Vivaldo Lima, a rigor, não procede (...).

(...) Mas como realmente no artigo 2.º se fala **dos que participaram direta ou indiretamente**, a expressão pode ser usada também no artigo 1.º.

É neste sentido a Subemenda que vou mandar à Mesa, em nome da Comissão de Constituição e Justiça."

O **Diário do Congresso Nacional** <sup>(69)</sup> publicou, sem revisão do orador, as palavras com que o Sr. Arthur Virgílio, então Deputado, encaminhou a votação para a Emenda n.º 1 <sup>(70)</sup> ao Projeto de Decreto Legislativo n.º 87/61. Destas palavras, inflamadas pelo momento político, transcreveremos os trechos que podem nos servir para o estudo frio a que nos dedicamos.

**O SR. ARTHUR VIRGÍLIO:** "Sr. Presidente, venho à tribuna fixar minha posição em face da medida que a Câmara está apreciando. Votei na Comissão de Justiça contra o projeto e votei ainda há pouco contra o substitutivo sem que isso importe em desconhecimento dos alevantados e patrióticos propósitos que inspiraram as proposições, (...) levando-nos a patrocinar a anistia para os crimes de natureza política. Em que pese esse reconhecimento, não votei nem votarei qualquer medida nesse sentido, porque não acredito na sua eficácia. **(Muito bem)**. Não creio seja alcançado seu objetivo. Vivemos dias dramáticos da nossa existência como nação livre, a exigir medidas urgentíssimas, não beneficiando aqueles que concorreram com atos impatrióticos para o agravamento de nossos problemas sociais e econômicos, medidas que nunca são votadas, que são procrastinadas, porque vão ao encontro dos anseios do povo para tirá-lo da situação em que está. Lamentavelmente, quando a hora está a indigitar a necessidade imperiosa de que todos se curvem ante a Constituição e as leis, cumprindo seus deveres no Parlamento, nos quartéis, nas repartições, em toda a parte, o que se vê nesta Casa é usar-se esta urgência, que poderia ter outra finalidade, para aqueles que não trabalharam, de nenhuma forma, na solução dos problemas do povo brasileiro. Não creio que este regime venha a se firmar algum dia, não creio que os governantes possam resolver os problemas coletivos tendo de desviar sua atenção constantemente desses problemas para enfretrar e jugular motins, quarteladas e sedições ou manter dispositivos militares destinados a evitá-los.

"Passemos a vista sobre a nossa História, de 1930 a nossos dias, para nos envergonharmos e sentirmos que este País jamais será grande, próspero e feliz, se não banirmos dos nossos costumes políticos, juntamente com o egoísmo, com a insensibilidade das elites dominantes, o golpe de Estado, a sedição, o motim. Nove movimentos revolucionários mancham a evolução da democracia brasileira, de 1930 até hoje — de integralistas, comunistas, golpes de Estado — toda uma série de atentados contra a ordem legal constituída que ficou impune, porque as anistias sucessivas, concedidas durante todos esses anos, não pacificaram, não uniram, não conclamaram para essa compreensão, esse entendimento em benefício do trabalho coletivo. Temos exemplos recentes a respeito: a generosidade do Presidente Juscelino Kubitschek, em 1956, perdoadando os rebeldes de Jacareacanga, antes que contra eles se instaurasse o competente processo militar, promovendo até alguns deles, estimulou Aragarças **(muito bem)**, outra custosa e vergonhosa revoadada de aviões da FAB que sangrou os cofres públicos em milhões de cruzeiros, nos diminuiu e degradou aos olhos do mundo, rebaixando-nos à condição de republiquetas (...) que vivem das revoluções e para as revoluções. (...)

"Sr. Presidente, ouvi o argumento sincero do Monsenhor Arruda Câmara na Comissão de Constituição e Justiça, de que a democracia deve ser generosa. Deve ser tolerante? Respondo — sim. Mas não deve ser tímida, não deve ser fraca, sob pena de desaparecer, vítima de sua própria tibieza. Se a democracia a todos assegura o direito de liberdade; se a democracia assegura a todos o direito de livre manifestação do pensamento e das idéias, admitindo, inclusive, a pregação de ideologias que representariam, se vitoriosas, o seu extermínio; se a democracia é assim, ela não tem como perdoar aqueles que abandonam a trilha legal para tentar esmagá-la pela força das armas. (...)

(69) Suplemento da Seção I, de 15-11-61, pág. 7, 1.ª coluna.

(70) A Emenda n.º 1, de Plenário, estendia a anistia aos militares que reverteram ao serviço ativo por força do art. 1.º, da Lei n.º 171, de 15 de dezembro de 1949 e foram novamente reformados em virtude de decisões proferidas por Conselhos de Justificação.

"Sr. Presidente, vim definir uma posição. Talvez esta Câmara se arrependa, amanhã, da atitude que está adotando. Talvez venha a ser acusada, no futuro, por êsse gesto de benevolência, que não será absolutamente compreendido (...). Talvez nos arrependamos dêste gesto hoje, porque até aqui os fatos têm demonstrado que a anistia apenas incentiva e estimula os atentados contra a ordem legal." (**Muito bem; muito bem. Palmas.**) (71)

Ainda em andamento no Senado Federal (Casa de origem), o Projeto de Decreto Legislativo n.º 44/1963, pelo seu texto, justificação, parecer da Comissão de Constituição e Justiça e voto em separado do Sr. Senador Bezerra Neto, oferece-nos a oportunidade de observarmos diversos pontos de vista sobre a anistia.

#### "PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO N.º 44, DE 1963 (72)

##### Concede anistia à Polícia do Rio Grande do Norte, e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1.º — É concedida anistia plena, geral e absoluta aos militares ou civis que participaram, no Rio Grande do Norte, da reivindicação coletiva denominada **greve da fome**, ocorrida em setembro de 1963, tendo como principais implicados os membros da Polícia Militar.

Art. 2.º — Revogam-se as disposições em contrário.

#### JUSTIFICAÇÃO

A Polícia Militar do Rio Grande do Norte é composta de cerca de 1.300 homens, sendo 78 oficiais, 300 sargentos e quase 1.000 cabos e soldados. Há aproximadamente dois anos e seis meses houve uma medida governamental reduzindo os vencimentos, do Coronel ao Soldado, em Cr\$ 3.000,00 (três mil cruzeiros) **per capita**.

(71) A Emenda n.º 1 foi rejeitada e o projeto deu origem ao Decreto Legislativo n.º 18/61, que concede anistia aos que praticaram fatos definidos como crimes que menciona:

"Art. 1.º — São anistiados:

- a) os que participaram, direta ou indiretamente, de fatos ocorridos no território nacional, desde 16 de julho de 1934, até a promulgação do Ato Adicional e que constituam crimes políticos definidos em lei, inclusive os definidos nos arts. 6.º, 7.º e 8.º da Lei n.º 1.079, de 10 de abril de 1950, observado o disposto nos arts. 13 e 74 da mesma Lei, e mais os que constituam crimes definidos nos arts. 3.º, 6.º, 7.º, 11, 13, 14, 17 e 18 da Lei n.º 1.802, de 5 de janeiro de 1953;
- b) os trabalhadores que participaram de qualquer movimento de natureza grevista no período fixado no art. 1.º;
- c) todos os servidores civis, militares e autárquicos que sofreram punições disciplinares ou incorreram em faltas ao serviço no mesmo período, sem prejuízo dos que foram assíduos;
- d) os convocados desertores, insubmissos e refratários;
- e) os estudantes que por força de movimentos grevistas ou por falta de frequência no mesmo período estejam ameaçados de perder o ano, bem como os que sofreram penas disciplinares;
- f) os jornalistas e os demais incursores em delitos de imprensa e, bem assim, os responsáveis por infrações previstas no Código Eleitoral.

Art. 2.º — A anistia concedida neste Decreto não dá direito a vencimentos, proventos ou salários atrasados aos que foram demitidos, excluídos ou condenados à perda de postos ou patentes, pelos delitos acima referidos.

§ 1.º — A reversão ao serviço ativo dos anistiados nos termos dêste artigo fica condicionada ao despacho favorável dos Ministérios competentes, após o exame de cada caso.

§ 2.º — Aquêles que, de acordo com o parágrafo anterior, não puderem reverter ao serviço ativo, contarão o tempo de afastamento apenas para efeito de aposentadoria ou reforma no posto que ocupavam quando foram atingidos pela penalidade.

Art. 3.º — Este Decreto Legislativo entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.  
Senado Federal, em 13 de dezembro de 1961.

AURO MOURA ANDRADE

Vice-Presidente, no exercício da Presidência."

(72) Publicado no D.U.N. de 26-9-63.



Esboçou-se, então, na Fôrça Pública, um movimento de protesto, sob a alegação de que impossível havia se tornado a sobrevivência de muitas e conseqüentemente criadas as próprias razões éticas que justificariam a revolta. A promessa pública do Governador de que uma solução satisfatória seria dada, através do um aumento que garantisse o salário-mínimo da região ao soldado, conteve os ânimos exaltados, criando um compasso de espera.

O aumento houve, porém, em termos de descumprimento da palavra empenhada pelo governante; aumento destruído em poucos dias pela inflação.

A fome, sem metáfora e sem simulação, assaltou os lares dos mais humildes, das famílias numerosas dos sargentos, cabos e soldados.

Os casos de internamento no Hospital Militar multiplicavam-se e o diagnóstico **fome** passou a ser pelos clínicos escrito nas fichas de hospitalização e o problema tomou de tal modo aspecto de tragédia que o jornal católico **A Ordem**, orientado pela Arquidiocese de Natal, liderou a campanha em favor da própria dignidade humana ferida, em defesa do homem — semelhança de Deus — atingido e aviltado. Diz o referido órgão católico, em sua edição de 7 de setembro passado, que na Polícia do Rio Grande do Norte "há chefes de família, com nove e dez filhos, ganhando pouco mais de sete mil cruzeiros e mil homens ganhando menos de dez mil cruzeiros".

O desespero e a fome fizeram cair no chão os fuzis e metralhadoras da Polícia Militar, num protesto pacífico e de omissão sem qualquer reflexo de outros movimentos, vinculado exclusivamente ao direito natural de sobrevivência.

O Governador do Estado apelou e obteve a autorização para que milhares de homens de corporações federais cercassem o Quartel da Polícia e, para surpresa das tropas do Exército, encontraram como **revoltosos** mil e tantos homens de braços cruzados e as armas cuidadosamente guardadas nos depósitos... Entre eles estava o Capelão Padre Manuel Barbosa, sobre quem, em **nota oficial**, declarou o Bispo Dom Eugênio Sales:

"O Governô Arquidiocesano cumpre o dever de informar aos católicos que aprova a sua atitude sacerdotal e sente-se honrado em contá-lo entre os seus mais próximos e eficientes colaboradores."

Acreditamos que se configura o caso em que a anistia torna-se uma necessidade. Irrecusável que seja plena, alcançando todos os efeitos do incidente; geral, beneficiando todas as pessoas envolvidas; absoluta, não estabelecendo quaisquer condições. Há um interesse político e uma conveniência do Estado em que se faça perpétua silêncio sobre este caso gerado na injustiça e cujo responsável vem a ser o Poder Público. A **amnésia** dos gregos, que traduz o sentido etimológico da palavra anistia, aponta a própria finalidade desejada, que é o esquecimento, a desmemória de que fa a va Rui Barbosa. Como fundamento jurídico da presente iniciativa, citamos a Constituição Federal:

"Art. 5.º, item XIV -- Compete à União conceder anistia;"

"Art. 66, item V — Conceder anistia é da competência exclusiva do Congresso Nacional;"

"Art. 71 — ... a lei é promulgada pelo Presidente do Senado."

Sala das Sessões, 25 de setembro de 1963. -- Senador **Cortez Pereira — Eugênio Barros — Dix-Huit Rosado.**"

(Projeto publicado no D.C.N. de 26-9-63.)

#### "PARECER N.º 411, DE 1964

Da Comissão de Constituição e Justiça, sobre o Projeto de Decreto Legislativo n.º 44, de 1963, que concede anistia à Polícia do Rio Grande do Norte, e dá outras providências.

Relator: Sr. Jefferson de Aguiar

O Projeto de Decreto Legislativo n.º 44, de 1963 (Senado Federal), tem por objeto a concessão de anistia plena, geral e absoluta aos militares ou civis que participaram,

no Rio Grande do Norte, da reivindicação coletiva denominada **greve da fome**, ocorrida em setembro de 1963.

Na sua tramitação nesta Casa do Congresso Nacional, foi oferecido substitutivo ao projeto, estendendo a medida aos civis e militares que participaram da sublevação dos sargentos ocorrida em Brasília, em 12 de setembro de 1963.

Divergindo do pronunciamento do ilustre Relator, o Senador Jefferson de Aguiar proferiu o seguinte voto, que, afinal, mereceu aprovação pela Comissão de Constituição e Justiça, em reunião realizada em 5 deste mês:

"O Senador Cortez Pereira apresentou projeto de decreto legislativo, concedendo anistia plena, geral e absoluta aos militares ou civis que participaram, no Rio Grande do Norte, da reivindicação coletiva denominada **greve da fome**, ocorrida em setembro de 1963, tendo como principais implicados os membros da Polícia Militar.

O Senador Bezerra Neto, Relator do projeto nesta Comissão, opinou pela aprovação do projeto, com o substitutivo que apresentou, ampliando o benefício "a todos os civis que tiverem participado dos mesmos movimentos em Brasília ou Rio Grande do Norte, assim como a militares e civis que noutras partes do território nacional figurem como implicados nos mesmos". Desta maneira, como se vê, seriam beneficiados os sargentos implicados na sublevação de Brasília, ocorrida em 12 de setembro deste ano.

Divergindo de S. Ex.<sup>o</sup>, não deu pela ampliação pretendida, recusando o substitutivo do ilustre Relator, porque a medida é inoportuna e altamente inconveniente, dados os desastrosos reflexos que, por certo, traria à disciplina, elemento fundamental às Forças Armadas. É ainda inoportuno porque a fase preliminar de elucidação do fato não foi inteiramente concluída, achando-se em via de apreciação pela Justiça, no que concerne à rebelião dos sargentos em Brasília. Invoco, em abono do meu voto, a lição de Carlos Maximiliano:

"O poder político é o único juiz da oportunidade da anistia e da extensão a que esta se deve dar. Só êle sabe até onde deve ir a clemência, fora de que limites será contraproducente. Concede apenas o indispensável para atingir o objetivo exclusivamente social. Limita o perdão coletivo, quando a amplitude se torna um motivo de descontentamento ou um acorçoamento à desordem.

.....

A anistia visa aos fatos, e não ao homem; aproveita a categorias de delinqüentes, e não a indivíduos isolados; é um dom coletivo, inspirado por motivos sociais; oblitera o crime, deixa em vigor só as conseqüências civis que aproveitam a terceiros, devendo adquirir fôlha corrida o que fôra justamente processado; abrange ações e condenações, tendo em mira, todavia, de preferência as primeiras; não pôde ser recusada, e só a concede o Congresso Nacional; estende-se aos delitos acessórios e também liberta os cúmplices." (**Comentários**, vol. II, págs. 164 e 167/8.)

Em acórdão proferido em ação sumária proposta por Rui Barbosa, o Supremo Tribunal Federal proclamou:

"Sendo a anistia medida essencialmente política, ao poder autorizado para concedê-la compete apreciar as circunstâncias extraordinárias em que o interesse social reclama o esquecimento de certos e determinados delitos."

É essencialmente lei material, de caráter político e penal, conforme acórdão recente (in **Revista Forense**, vol. 109, pág. 523).

Sua inconveniência resulta do exame, mesmo superficial, do acontecimento e dos motivos apontados como razões para sua ocorrência.

De fato, já não se poderia compreender que os militares das Forças Armadas, insurgindo-se ostensivamente contra decisão do Supremo Tribunal Federal, de armas na mão, ocupassem um Ministério, Bases e pontos sensíveis, prendessem um Ministro do Supremo Tribunal Federal, o Presidente em exercício da Câmara dos Deputados e

oficiais de tôdas as armas, para finalizarem no objetivo de dominar a Capital da República. O fato, entretanto, foi muito mais grave, visto que o motivo — protesto contra decisão da Justiça soberana — foi, apenas, a razão ostensivamente argüida para explicar o levante. Em realidade, documentação apreendida, ainda nas primeiras horas de repressão, comprova que o movimento tinha finalidade mais profunda: tratava-se, em última análise, de substituir o regime vigente no País, por um outro de caráter nitidamente extremista, já que estava em mira uma república federativa popular, sem hierarquias.

O planejamento, lido perante a Comissão, em reunião secreta, foi apreendido na pasta do próprio chefe do movimento, graças à iniciativa e coragem de um grupo de oficiais que, ao serem encaminhados, presos, conseguiram dominar a escolta, se libertar e apossar-se da mencionada pasta, onde estavam preciosos documentos.

Ao Exército, por seus responsáveis, impõe-se uma indômita vigilância para assegurar as instituições, a ordem e a lei.

É essencial, pois, que não se dê guarida a atos de indisciplina e, sobretudo, de rebeldia, que comprometeriam de modo insuportável a sua eficiência e o tornariam impotente para cumprir a sua missão constitucional.

A anistia não pode superar questões relacionadas com a segurança nacional e com princípios constitucionais, que resguardam as Fôrças Armadas da insânia, da incompreensão e da indisciplina, preservando as instituições das arremetidas dos extremismos, inimigos da democracia.

De igual modo, não se pode acolher a medida em favor dos sublevados da Polícia Militar do Rio Grande do Norte, cujas atitudes e atos não são conhecidos pelo Senado, e relêvo de justificação social não foi trazido à colação em prol da tese consignada no texto do projeto.

Mais tarde, o interêsse social poderá abonar o reexame da matéria e a concessão da medida, após escoreito conhecimento dos fatos que marcaram a sublevação da Polícia Militar, em Natal, e dos Sargentos, em Brasília.

Por êsses motivos, voto pela rejeição do projeto e do substitutivo, **data venia** do eminente Relator."

Os Srs. Ministros Militares se manifestaram sôbre o projeto e emenda, em documentos sigilosos (dezembro de 1963) que se encontram encerrados em sobrecarta anexada ao processo (Regimento, art. 147), dos quais teve conhecimento a Comissão, em sessão secreta (art. 147, c).

A anistia extingue a punibilidade, prevê o art. 108, II, do Código Penal.

Comentando o preceito, Aloysio de Carvalho Filho, eminente professor e ilustre membro desta Comissão, ensina em brilhante síntese:

"A anistia extingue a ação ou a condenação. Pode vir, assim, antes ou depois da pena imposta. Retroage, para alcançar o crime, cujas conseqüências penais faz desaparecer. É medida de concórdia e conciliação, muitas vêzes a única medida indicada para desanuviar o ambiente social e político, restabelecendo a paz nos espíritos, conturbados por profundas desinteligências de natureza política. "Núncia de paz e conselheira de concórdia, parece **antes do céu prudente aviso** que expediente de homens", dela escreveu João Barbalho." (Comentários ao Código Penal, vol. IV, n.º 41, pág. 113.)

Usada com sabedoria, sem condições que humilhem ou restrições que desigualem os beneficiados, é providência de aplaudir, pelos seus incontestáveis efeitos para o apaziguamento geral, acentua o ilustre mestre de direito penal (*ibidem*); porém, inquestionável é que só "o poder político é o único juiz da oportunidade da anistia e da extensão a que esta se deve dar", confirma a lição de Carlos Maximiliano (Comentários, vol. II, pág. 164). A anistia tem, portanto, caráter político e sômente ao Congresso Nacional compete concedê-la (Eduardo Espinola, **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, vol. I, pág. 363), distinguindo-se do indulto, porque visa aos fatos e não ao homem, aproveita a categoria de delinqüentes e não a indivíduos isolados (Carlos Maximiliano, *ob. cit.*).

Pelo exposto, a Comissão de Constituição e Justiça opina pela rejeição do Projeto de Decreto Legislativo n.º 9, de 1964."

A respeito do Projeto de Decreto Legislativo n.º 6/64, o Ministério da Guerra esclareceu:

"2.3. No caso, pretende-se conceder anistia a militares que cometeram crimes previstos no Código Penal Militar (Decreto-Lei n.º 6.227/44) e crimes contra o Estado e sua Ordem Política e Social (Lei n.º 1.802, de 1953), sujeitos, portanto, às sanções previstas na legislação acima mencionada.

Ora, a anistia virá tornar sem nenhum efeito essas sanções, e seus beneficiários — militares que se insurgiram contra a própria Instituição — continuarão em seus cargos, como se nada houvesse acontecido, no gozo de todos os direitos e vantagens a eles atinentes.

Tal fato, é óbvio, virá abalar profundamente a disciplina e a própria hierarquia, peças basilares sobre as quais repousa a organização das Forças Armadas.

2.4. Nessas condições, não se pode, à luz do texto constitucional e da própria Organização Federal do Governo, ser favorável a medidas que venham a enfraquecer os princípios fundamentais sobre os quais repousa a estrutura das Forças Armadas.

A magnitude de tais princípios é de tal ordem que dispensa outras considerações a respeito do assunto. Este tem sido o ponto de vista deste Ministério todas as vezes que tem sido chamado a opinar sobre a concessão de anistia, nos termos do projeto analisado no presente expediente.

3. À vista do acima exposto, o Ministério da Guerra é de parecer contrário à concessão de anistia aos militares referidos no Projeto de Decreto Legislativo n.º 9, de 1964."

Nenhuma informação tem o Senado sobre o movimento ocorrido em Natal, na Polícia Militar, de âmbito estadual e restrito àquela região. No momento que atravessa o País, não parece oportuna e politicamente recomendável a concessão de anistia pretendida no projeto do ilustre Senador Cortez Pereira. Demais disso, a justificação do autor do projeto elimina ocorrência passível de pena e amplamente defende a atitude dos participantes do movimento coletivo, os quais serão julgados pela autoridade competente e em processo adequado. A anistia não parece caber na hipótese, no momento, que se reputa inadequado e desaconselhável, pelas razões expostas.

Pelos motivos expostos, a Comissão de Constituição e Justiça, negando aprovação ao parecer e à emenda substitutiva do ilustre Relator, opina pela rejeição do projeto. Sala das Comissões, em 5 de junho de 1964. — **Wilson Gonçalves**, Presidente — **Jefferson de Aguiar**, Relator — **Aloysio de Carvalho**, pela conclusão — **Menezes Pimentel** — **Edmundo Levi** — **Argemiro de Figueiredo** — **Eurico Rezende** — **Bezerra Neto**, vencido nos termos do voto em separado.

## VOTO EM SEPARADO

### Sr. Bezerra Neto

1. Pelo presente Projeto de Decreto Legislativo, o ilustre Senador Cortez Pereira, no artigo primeiro, estabelece a concessão de anistia plena, geral e absoluta aos militares ou civis que participaram, no Rio Grande do Norte, da reivindicação coletiva denominada **greve da fome**, ocorrida em setembro de 1963, tendo como principais implicados os membros da Polícia Militar.

2. Fato público e notório, a manifestação daquela rebeldia coletiva resultou das condições materiais impossíveis da existência, ante os vencimentos percebidos, havendo, a propósito, o jornal católico **A Ordem**, que obedece à orientação da Arquidiocese do Rio Grande do Norte, edição de 7 de setembro passado, reconhecido que na Polícia potiguar "há chefes de família, com nove e dez filhos, ganhando pouco mais de sete mil cruzeiros e mil homens ganhando menos de dez mil cruzeiros".

3. Entre os que protestaram, no gesto pacífico de fazer cair ao chão os fuzis e metralhadoras, estava o Capelão Padre Manuel Barbosa, sobre quem, em **nota oficial**, declarou o Bispo Dom Eugênio Sales: "O Governo Arquidiocesano cumpre o dever de informar aos católicos que aprova a sua atitude sacerdotal e sente-se honrado em contá-lo entre os seus mais próximos e eficientes colaboradores."

4. No que toca ao aspecto da rebelião descrita neste projeto, entendemos que se trata de matéria da competência do Congresso Nacional, porque expressamente é o que resulta da Constituição, art. 66, V. Trata-se de competência exclusiva do Congresso a concessão de anistia — estatui a nossa Carta Magna, naqueles dispositivos. À primeira vista, dando-se excessiva impressão ao que pondera o eminente Pontes de Miranda, nos **Comentários à Constituição de 1946**, vol. I, pág. 275, edição de 1947, o teor estadual do fato importaria refreios ao Poder Federal Legislativo.

Mas, jurisprudência e doutrina acolhem com conforto a hipótese da proposição. Basta a autoridade de Carlos Maximiliano:

"A anistia, visto que importa a revogação parcial das leis penais, só por meio de outra lei pode ser concedida. Não a outorgam as Assembléias dos Estados: 1.º — porque a palavra **exclusiva**, intercalada no art. 66, firma a competência federal única; 2.º — porque a medida abrange, sobretudo, os crimes políticos, e estes, ainda quando cometidos contra autoridades locais, são julgados em última instância pelos tribunais da União." (**Comentários à Constituição Brasileira de 1946**, vol. II, pág. 128, edição de 1948.)

5. No plano nacional, a iniciativa do ilustre representante potiguar chega-nos como uma mensagem de concórdia. Nesta data, há dois meses, num impulso que o povo não louvou, mas que o tem sob franco trânsito ao esquecimento, em Brasília um grupo de militares levantou-se em armas, cometeu violências em confissão de protesto, para em poucas horas se render! E de então para cá, conjugado o caso do estado de sítio, um quadro político-social inquietado de crises transformou-se num cenário de quietude, de reanimação ao trabalho construtivo. A verdade é que depois de setembro a estes dias o Brasil conhece serenidade. Não nos interessa, e nem nos acode capacidade para interpretar o fenômeno, mas afirmamos que o sentimento de pacificação e entendimento que dominou o autor do projeto deve ser ampliado ao campo nacional. Para isto, a autoridade da Relator é a de haver, no dia da deflagração, censurado, da tribuna da Câmara Alta, a rebelião nos seus aspectos principais, como ainda não a justifica.

6. Nesses sessenta e dois dias transcorridos, o olvido do povo cobre o motim de setembro, dos sargentos, subtenentes e seus comandados.

A história dos levantes, em nossa Pátria, tem uma constante — a eles corresponde sempre a clemência do poder atacado, sensível à índole boa do povo brasileiro. A história é uma só: da anistia aos Farrapos de 1836 ao perdão para os inquietos de Aragarças e Jacareacanga, dos nossos dias.

7. Numa posição de magistrado, o Senado da República pode e deve ampliar o perdão dos rebeldes do Rio Grande do Norte aos amotinados brasilienses, todos de setembro deste ano. A vocação de paz de nosso povo, as esperanças que se renovam numa nação que por si própria vence as crises políticas, tudo isto é o abono de nossa sugestão.

Esclareça-se, outrossim, um fato que é argumento, e dos bons. Os inquéritos e providências militares reduziram de muito o número de implicados, restringiram a área e significação do movimento.

8. Propomos o perdão, estrada da paz, reconhecendo com o constitucionalista Carlos Maximiliano, ao tratar:

"... é um ato do poder soberano que cobre com o véu do olvido certas infrações criminais, e, em consequência, impede ou extingue os processos respectivos e torna de nenhum efeito penal as condenações:

.....

Não se concede anistia por sentimentalismo, simples bondade, simpatia pelo vencido ou misericórdia pessoal. É medida altamente política, adotada por motivos que não humilham o cidadão a quem ela aproveita, inspirada por sérias razões de Estado. Emprega-se quando a própria sociedade tem mais interesse na clemência que no rigor, porque circunstâncias ocasionais aconselham o esquecimento das infrações e a impunidade para certos crimes, como supremo recurso para acalmar os ânimos e pacificar uma região." (Obra citada, comentários ao art. 66.)

9. Opinando a favor da constitucionalidade e iniciativa do presente Projeto de Decreto Legislativo, a Comissão de Constituição e Justiça oferece a seguinte emenda substitutiva:

#### "PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO

**Concede anistia aos militares e civis que em setembro do corrente ano rebelaram-se na Polícia do Rio Grande do Norte e em Brasília, e dá outras providências.**

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1.º — É concedida plena anistia aos militares que em Brasília ou no Rio Grande do Norte, em setembro de 1963, participaram de levante militar ou de reivindicação coletiva, sendo que no referido Estado figuram como principais implicados os membros da Polícia Militar.

Art. 2.º — A presente anistia estende-se a todos os civis que tiverem participado dos mesmos movimentos em Brasília ou no Rio Grande do Norte, assim como a militares e civis que noutras partes do território nacional figurem como implicados nos mesmos.

Parágrafo único — A rebelião mencionada nesta Lei como ocorrida no Rio Grande do Norte é o movimento denominado **greve da fome**, irrompido na Polícia Militar do mesmo Estado.

Art. 3.º — Este Decreto Legislativo entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário."

É o parecer.

Sala das Comissões, em novembro de 1963. — **Bezerra Neto**, Relator.

#### ANISTIA FISCAL

Quando a autoridade administrativa, em virtude de processos, anteriormente iniciados e concluídos, impõe exigências fiscais e tributárias, somente a anistia, chamada **fiscal**, poderá livrar o sentenciado do cumprimento dessas exigências. É necessário, entretanto, que no caso em questão não se cogite de contravenção grave de que possa resultar apuração de crime ou delito.

Esta outra modalidade de direito de graça não pode atingir a quota-parte devido aos que procederam às diligências fiscais que servem de fundamento à instauração dos processos. A jurisprudência tem como ponto pacífico que esta quota-parte se incorpora ao patrimônio do fiscal ou ao de seus herdeiros.

Como exemplo de anistia fiscal, resumiremos o andamento do Projeto de Lei n.º 649/59, oriundo da Câmara dos Deputados, que deu lugar à Lei n.º **3.933, de 4 de agosto de 1961**.

O projeto concedia anistia fiscal às instituições caritativas quanto aos recolhimentos de contribuições atrasadas aos Institutos de Previdência. O autor da proposição, Sr. Deputado Herbert Levy, em sua justificativa, destacou o seguinte:

"A Lei n.º 3.577, de 4 de julho de 1959, isentou da taxa de contribuição de previdência dos Institutos as entidades de fins filantrópicos. Entretanto, permanece a situação aflitiva daquelas instituições que, antes da vigência dessa lei, já se encontravam, como se encontram, devedoras aos Institutos, sendo que algumas com dívidas tão elevadas que poderão acarretar o seu fechamento.

"É um dever não só de justiça, como sobretudo de previdência social, legislar-se para que isso não aconteça.

"A lei em aprêço solucionou o problema daqui por diante, deixando de atender-se casos existentes.

"A aprovação do presente projeto constituirá, pois, medida complementar inadiável à Lei n.º 3.577, em boa hora elaborada pelo Congresso e, patrioticamente, sancionada pelo Presidente da República."

Na Câmara dos Deputados, o projeto foi aprovado tal como fôra apresentado pelo Autor, contando com os pareceres favoráveis das Comissões de Justiça, Legislação Social e Finanças. No Senado, a Comissão de Constituição e Justiça apresentou emenda, que, em Plenário, foi rejeitada.

O Chefe do Poder Executivo, pela Mensagem n.º 314, de 10 de julho de 1961, restituiu os autógrafos do projeto, dando ciência ao Congresso Nacional das razões que o levaram a negar sanção ao mesmo. Incidia o veto sobre o projeto por ser a proposição "inconstitucional e contrária aos interesses nacionais". Esta mesma autoridade, na referida mensagem, declara que a medida consubstanciada no projeto contraria também os interesses nacionais, atingindo sensivelmente a Previdência Social, uma vez que não condiz com a Técnica do Seguro Social, a dispensa de qualquer contribuição cuja fixação repousa em bases atuariais, e que, por outro lado, essa dispensa constitui, no caso, uma forma indireta de auxílio, à custa de instituições de previdência, cujos recursos já são insuficientes para o atendimento dos seus encargos legais, e que os amparos, a essas entidades, devem correr por conta de recursos de outra ordem, através de dotações orçamentárias próprias, conforme as condições do Tesouro Nacional.

Ainda na fase de discussão, o Sr. Deputado Dagoberto Sales pronunciou um discurso de que transcreveremos alguns trechos.

#### O SR. DAGOBERTO SALES:

".....

"Não quero entrar no mérito da alegação presidencial, porque, para mim, Sr. Presidente e Srs. Congressistas, na qualidade de Deputado, mais vale a autoridade das Comissões de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados e do Senado Federal do que a opinião presidencial, apoiada seja de que maneira fôr por um corpo de ilustres juristas.

".....

"Sr. Presidente e Srs. Congressistas, neste recinto estão reunidos algumas centenas de representantes do povo, oriundos dos mais diversos quadrantes do País, conhecedores de quase todos os rincões onde as populações se acumulam. Sabem esses parlamentares que as Santas Casas de Misericórdia fazem sentir a sua presença benfazeja e benéfica por toda a vasta extensão do território nacional. Tenho a certeza de que todos visitaram essas instituições de caridade e ali puderam ter uma idéia real do que é o drama pungente das populações subnutridas e enfêrmas do País. Sabem, pois, que naquelas salas de dimensões modestas, nos pátios, se acumula toda uma epitome, todo um catálogo de moléstias e de sofrimentos, milhares de enfermos que, de outra forma, estariam jazendo nas sarjetas, abrigados em tapetas, raspando com cacos de telha suas chagas, à míngua de qualquer confôrto ou assistência.

".....

"Devo dizer, de início, que do número de leitos de que dispõe a Nação brasileira para atender aos seus enfermos, num total de 224.686, cabem às instituições do Governo Federal, patrocinadas diretamente por êle, 15.119 leitos, ou seja, apenas 7%. As instituições financiadas pelos Governos estaduais cabem 53.879 leitos, num total de 26%, e aos Governos municipais, apenas 4%. Aos Institutos e entidades paraestatais cabem apenas 2%. Às instituições privadas, que funcionam na base do lucro, correspondem 17.842 leitos, figurando com 8% na estatística. Finalmente, às Santas Casas de Misericórdia cabem 118.679 leitos, representando 53% de todo êsse equipamento hospitalar pôsto à disposição da população enfêrma do País.

“.....  
.....”

“Poderiam argumentar, então, que essas Santas Casas de Misericórdia são financiadas pelo Governo. Neste ponto, vou citar outra estatística que impressiona na sua simplicidade: dos recursos de que se utilizam as Santas Casas de Misericórdia do País inteiro, 25% provêm dos Governos estaduais, 3%, apenas do Governo Federal, 1% dos Governos municipais, e 71% — a esmagadora maioria, portanto —, são oriundos das doações particulares.

“.....  
.....”

O Sr. Wilson Fadul, tendo a permissão do discursante, aparteu:

**O SR. WILSON FADUL:**

“Realmente, acompanhando a exposição de V. Ex.<sup>a</sup>, nós todos, creio que a unanimidade dos que aqui estão presentes, concordamos com V. Ex.<sup>a</sup> em que as Santas Casas de Misericórdia espalhadas por todo o País prestam serviços inestimáveis à população humilde do Brasil. Reconhecemos, por outro lado, que o Governo Federal, com essa minguada contribuição a que V. Ex.<sup>a</sup> fez referência, não assiste como deveria a essas instituições. Mas no caso do projeto em pauta, não é ao Governo Federal que caberá o ônus de ajudar as Santas Casas, mas certamente ao contribuinte dos Institutos. Estes é que arcarão com a despesa.”

**O SR. DAGOBERTO SALES:**

“Vou responder a V. Ex.<sup>a</sup> com dados de outras estatísticas, Sr. Deputado Wilson Fadul. “As Santas Casas de Misericórdia atendem, por classificação, 43% dos trabalhadores agrícolas da zona rural, gente que não tem oportunidade de entrar em hospital de Instituto de Previdência nem nos hospitais particulares da cidade. É a população mais sofredora, mais pobre, mais atingida pelas endemias e pelas doenças. A seguir, atendem as Santas Casas a 27% de indigentes, desajustados, pobres, ambulantes, empregadas domésticas etc. Agora, note bem V. Ex.<sup>a</sup>: 30% dos atendidos pelas Santas Casas de Misericórdia são contribuintes dos Institutos e seus dependentes que não têm oportunidade de serem atendidos pela instituição de que são beneficiários.”

O Sr. Nelson Omegna apartea:

**O SR. NELSON OMEGNA:**

“Há mais um dado, se V. Ex.<sup>a</sup> me permite: reuniu-se há poucos dias, em São Paulo, o III Congresso Nacional de Hospitais, que deu a seguinte informação: 36 mil leitos das Santas Casas estão, diariamente, ocupados por contribuintes da Previdência Social.”

Presentes 296 Srs. Congressistas, 274 votaram pela rejeição do veto, tendo a apuração constatado a existência de 15 votos em branco.

### LEGISLAÇÃO <sup>(73)</sup>

**Constituição do Império, 1824, art. 8.º** — Cabe à Assembléa-Geral (Senado e Câmara) “fazer leis, interpretá-las, suspendê-las e revogá-las”; art. 101, 9: “O Imperador exerce o poder moderador, concedendo anistia em caso urgente e que assim aconselhem a humanidade e o bem do Estado.”

**Constituição de 1891** — Atribuições do Congresso, com a sanção presidencial (16; art. 34, n.º 27) — conceder anistia, mantido pela Reforma de 1926.

**Constituição de 1934, art. 5.º** — Compete privativamente à União — n.º XVIII — conceder anistia; art. 40, letra e — conceder anistia.

**Constituição de 1934** — Art. 19 das Disposições Transitórias, concedendo anistia ampla a todos quantos tenham cometido crimes políticos até a data de sua promulgação (16/7/34.)

(73) Anistia, pág. 282 do “Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro”, por J. M. de Carvalho Santos e José de Aguiar Dias, e pesquisas do Serviço de Informação Legislativa.



**Constituição de 1937, art. 15, XI** — Compete privativamente à União conceder anistia; art. 64 — a iniciativa dos Projetos de Lei cabe, em princípio, ao govêrno. A nenhum dos membros de qualquer das Câmaras caberá a iniciativa; art. 73 — ao Presidente da República compete a iniciativa das leis etc.

**Constituição de 1946, art. XIV** — Compete à União conceder anistia; art. 66, V — conceder anistia é da competência exclusiva do Congresso Nacional; art. 71 — a lei é promulgada pelo Presidente do Senado.

**Constituição de 1946** — No art. 28 de suas Disposições Transitórias, anistia aos cidadãos considerados insubmissos ou desertores até a data da sua promulgação e aos trabalhadores que houvessem sofrido penas disciplinares em consequência de greves ou dissídios do trabalho.

**Decreto de 6/2/1818** — Anistia os envolvidos em fatos políticos ocorridos em Pernambuco, desde que estivessem em liberdade; quanto aos presos, êstes deveriam ser julgados.

**Decreto de 23/2/1821** — Concede anistia ampla aos que se achassem fora do Reino, em virtude da Invasão Francesa, ressaltando aos anistiados o direito de pedir julgamento.

**Decreto de 18/9/1822** — Anistia os que apoiaram a causa da Independência; os que continuassem a combatê-la deveriam sair do lugar em que residissem dentro de trinta dias e, do Brasil, dentro de quatro meses, se estivessem em cidades centrais, e dentro de dois meses se em cidades marítimas.

**Decreto de 23/9/1822** — Torna sem efeito a devassa procedida na Província de São Paulo pelos sucessos do dia 25 de maio do mesmo ano.

**Decreto de 7/3/1824** — Refere-se aos revolucionários da Confederação do Equador. Manda executar os já sentenciados pela Comissão Militar e determina que esta sentencie imediatamente os ausentes. Os pronunciados, que sejam julgados e os não-pronunciados, que sejam anistiados.

**Decreto de 14-11-1826** — Refere-se aos desertores que naquela época ainda se encontravam entre os inimigos, exceto os cabeças da rebelião ocorrida em 1825 na Província Cisplatina, com a condição de se apresentarem a qualquer dos corpos de Exército, enquanto o Imperador se encontrasse na Província de São Pedro do Sul.

**Código Penal do Império (1830)** — arts. 11, 21 e 66 (satisfação do dano); Aviso n.º 237, do Ministro da Justiça (4/9/1835).

**Decreto de 9/4/1831** — A Regência, em nome do Imperador, concede anistia aos que por crimes políticos estivessem condenados ou pronunciados.

**Código do Processo Criminal**, de 29 de novembro de 1832, art. 57 — a prescrição não se estende à indenização, que poderá ser demandada em todo o tempo; não alude a anistia, mas no art. 353, 1.º e 5.º, concede o **habeas corpus**, quando não houver uma causa justa para a prisão ou quando houver cessado o motivo desta.

**Decreto n.º 6, de 19/6/1835** — Concede anistia ampla e absoluta aos envolvidos em crimes políticos ocorridos até o fim de 1834 nas Províncias de Minas Gerais e Rio de Janeiro.

**Decreto n.º 56, de 6/10/1835** — Estende às Províncias de Pernambuco e Alagoas os efeitos do Decreto n.º 6, de 19/6/1835.

**Lei n.º 40, de 11/10/1836** — Concede anistia ampla aos que tiveram parte na sedição de 20 de setembro e se submeteram, depois, à ordem legal e cooperaram para que esta prevalecesse.

**Decreto n.º 224, de 22/8/1840** — Concede anistia aos envolvidos em crimes em tôdas as províncias do Império, desde que se apresentassem às autoridades, no prazo de 60 dias, reservando-se ao Govêrno a faculdade de marcar lugar de residência, a determinadas pessoas, às quais, se quebrassem o compromisso, seria impôsto processo.

**Decreto n.º 69, de 29/3/1841** — Autorizando o Presidente da Província de São Pedro do Rio Grande do Sul a conceder anistia aos envolvidos na revolução ali ocorrida e que se tornassem dignos da clemência imperial e depusessem as armas, submetendo-se ao Govêrno.

**Lei n.º 162**, de 3 de dezembro de 1841 (reformando o C.P.C.), art. 36 — alude à obrigação de indenizar em consequência do delito. Reg. n.º 120, de 31 de janeiro de 1842, art. 274 — obrigação de indenizar. Cessa a intervenção judicial, como acusador, pela desistência ou perdão, em qualquer estado da causa inicialmente particular, art. 67 — Código Criminal — Avisos de 27/4/1853, 20/9/1833 e 31/5/1864. Decreto de 20/9/1845, art. 6.º, Aviso de 3/12/1845 (Justiça).

**Decreto n.º 155, de 9/4/1842** — Declara que os militares anistiados não têm direito ao pagamento de sôldo pelo tempo em que estiveram ausentes do serviço por crimes políticos, competindo-lhes somente desde o dia em que se lhes fêz efetiva a anistia como já havia sido declarado pelas Resoluções de Consulta de 6/10/1835 e 7/8/1841.

**Decreto n.º 292, de 7/5/1843** — Revoga a declaração feita ao Presidente da Província de São Pedro do Rio Grande do Sul pelo Decreto n.º 69, de 29/3/1841.

**Decreto n.º 342, de 14/3/1844** — Concede anistia ampla, irrestrita e incondicional aos envolvidos na revolução ocorrida em 1842, nas Províncias de São Paulo e Minas Gerais.

**Decreto n.º 369, de 2/7/1844** — Concede anistia ampla e absoluta aos vereadores das Câmaras Municipais das Cidades de Barbacena, Vila de São João Batista do Presídio de São João del Rei, da Província de Minas Gerais, que haviam sido suspensos pelos Decretos de 10 e 30 de dezembro de 1841, em virtude de enviarem representações ao Imperador "com manifesta preterição dos limites das atribuições conferidas às mesmas Câmaras".

**Decreto n.º 392, de 20/11/1844** — Autoriza o Presidente da Província do Maranhão a conceder anistia aos rebeldes daquela Província e do Piauí, desde que se apresentassem na Comarca do Brejo, com a condição de residirem, por dois anos, em certo e determinado Termo ou Comarca, segundo a conveniência do Governo.

**Decreto n.º 576-A, de 11/1/1849** — Autoriza o Presidente da Província de Pernambuco a conceder anistia aos revolucionários dali, que se tornassem dignos da clemência imperial, depuzessem as armas e se submetessem ao Governo.

**Decreto n.º 1458, de 14/10/1854, art. 6.º** — a anistia, perdão ou comutação de pena, para surtirem efeito, devem ser previamente julgados conforme a culpa; art. 7.º — êste julgamento compete: § 1.º — ao tribunal ou júri no qual pender o processo; § 2.º — ao juiz executor, quando a sentença estiver em execução; art. 8.º — a conformidade consiste na identidade da causa e pessoa.

**Consolidação, de Teixeira de Freitas** — A anistia e a remição da pena por indulto não eximem o agraciado de satisfazer a indenização do dano.

**Decreto n.º 5.993, de 17/9/1875** — Concede anistia ampla, incondicional, aos bispos, governadores e outros eclesiásticos das dioceses do Pará e Olinda.

**Código Penal de 1890**, art. 31: a isenção da responsabilidade criminal não implica a da responsabilidade civil; art. 69, letra b, e 70; art. 76 — a anistia e a remição das penas por indulto de graça não eximem o agraciado de satisfazer a indenização do dano; art. 71, 2.º — a ação penal extingue-se por anistia do Congresso; êste dispositivo está no Título da Extingção e suspensão da ação penal e da condenação; art. 75 — a anistia extingue todos os efeitos da pena e põe perpétuo silêncio ao processo.

**Código Penal do Exército e Armada** (Decreto n.º 18, de 7 de março de 1891, e Lei n.º 612, de 29 de setembro de 1899), art. 25 — a isenção da responsabilidade civil; art. 64 — o indulto de graça não exime o agraciado de satisfazer o dano; faz cessar as incapacidades pronunciadas; art. 62 — a ação penal extingue-se: 2.º, por anistia do Congresso.

**Decreto de 3/8/1892** — Sanciona o ato do Congresso Nacional de 20/5/1892, relativamente aos implicados nos acontecimentos que motivaram o Decreto Executivo de 10 de abril de 1892 (estado de sítio na Capital Federal), bem como aos que direta ou indiretamente tomaram parte na revolta das Fortalezas da Laje e Santa Cruz, em 19/1/1892, quanto aos crimes que estivessem ligados ao referido movimento.

**Decreto de 16/9/1892** — Anistia os revolucionários de Mato Grosso e Rio Grande do Sul.

**Decreto n.º 174, de 12/9/1893** — Sanciona ato do Congresso Nacional que concede anistia às pessoas implicadas nos acontecimentos políticos ocorridos em 1893, no Estado de Santa Catarina e em 1892 nos Municipais de Triunfo e outros, no Estado de Pernambuco.

**Decreto n.º 175, de 12/9/1893** — Relativo às pessoas implicadas nos movimentos de 2 de março, no Estado do Maranhão.

**Decreto n.º 176, de 12/9/1893** — Concede anistia aos que direta ou indiretamente participaram do movimento armado ocorrido na Comarca de Catalão, Estado de Goiás.

**Lei n.º 310, de 31/10/1895** — Sanciona ato do Congresso Nacional que concede anistia a todas as pessoas que direta ou indiretamente estivessem envolvidas em movimentos revolucionários ocorridos no território da República, até 23 de agosto daquele ano; os oficiais do Exército e da Armada anistiados não poderiam reverter ao serviço ativo antes de dois anos, contados da data de suas apresentações às autoridades competentes e ainda depois desse prazo, se o Poder Executivo assim julgasse conveniente. Enquanto não reverterem às atividades, esses oficiais venceriam o soldo de suas patentes e só contariam o tempo para a reforma.

**Decreto de 5/9/1896** — Sanciona ato do Congresso Nacional que concede anistia a todas as pessoas que houvessem participado do movimento de 4 de setembro, ocorrido no Estado de Sergipe, e nos fatos com ele relacionados.

**Decreto n.º 2.674, de 16/11/1897** — Manda reverter ao serviço ativo do Exército os oficiais anistiados pelo Decreto n.º 310, de 21-10-1895.

**Decreto n.º 3.084, de 5/11/1898** — Consolidação das Leis da Justiça Federal, art. 57, § 2.º — a anistia e a remissão das penas não eximem o agraciado de satisfazer a indenização do dano; § 3.º — a isenção da responsabilidade criminal não importa a da responsabilidade civil; art. 410 — a anistia põe perpétuo silêncio ao processo e extingue todos os efeitos da pena, se sobreviver depois da condenação; art. 416 — a anistia, o perdão ou a comutação da pena, para surtirem efeito, devem ser previamente julgados conforme a culpa; art. 417 — este julgamento compete: a) ao juiz ou tribunal onde pender o processo; b) ao juiz executor, quando a sentença estiver em execução; art. 418 — a conformidade consiste na identidade de causa e pessoa.

**Decreto n.º 529, de 3/12/1898** — Manda que todo militar, que fôr submetido a Conselho de Guerra e obtiver absolvição, seja indenizado das vantagens pecuniárias que, *ex vi* do processo, houvesse perdido.

**Lei n.º 533, de 7/12/1898** — Suprime todas as restrições opostas, por ato do Poder Legislativo ou Executivo, à anistia concedida pela Lei n.º 310, de 21 de outubro de 1895, exceto no que respeita a vencimentos e a promoções efetivas já decretadas; a mesma, anistando ampla e irrestritamente todos os militares que direta ou indiretamente houvessem participado dos movimentos ocorridos nas Escolas Militares do País, até a data da lei; o Governo ficou autorizado a readmitir, independente do número de vagas, todas as praças e oficiais, alunos daqueles estabelecimentos e da Escola do Ceará, que foram desligados por força dos acontecimentos ocorridos a 13/3/1895, 27/5/1897 e em 1898.

**Decreto n.º 3.362, de 2/8/1899** — Torna extensivos à Armada os benefícios do Decreto n.º 3.320, de 19/6/1899.

**Decreto n.º 901, de 8/11/1902** — Torna extensivos os benefícios do art. 1.º da Lei n.º 529, de 2/12/1898, aos militares anistiados pelo art. 2.º da Lei n.º 533, de 7/12/1898, e submetidos a conselho de guerra ao tempo da promulgação daquela lei.

**Decreto n.º 1.373, de 2/9/1905** — Sanciona ato do Congresso Nacional que concede anistia a todas as pessoas que tiveram parte nos sucessos da Capital Federal, ocorridos durante a noite de 14/11/1904, assim como nas ocorrências, civis ou militares, anteriores ou posteriores, que com eles se relacionassem.

**Decreto n.º 1.599, de 27/12/1906** — Concede anistia a todas as pessoas que direta ou indiretamente se relacionaram com os movimentos revolucionários dos Estados de Sergipe e Mato Grosso.

**Código de Processo Penal do Distrito Federal** (Decreto n.º 8.259, de 20/9/1910); art. 369 — concedendo a anistia, o indulto ou a comutação da pena, o Governo remeterá a cópia da lei ou do decreto ao juiz competente para que solte o agraciado ou faça executar a nova pena quando se tratar de simples comutação; art. 370 — o juiz verificará se a anistia, o indulto ou a comutação da pena se referem ao réu e ao processo e, achando-os conformes, mandará que se cumpram.

**Decreto n.º 2.280, de 25/11/1910** — Anistia os insurretos de posse dos navios da Armada Nacional que se submetessem às autoridades constituídas, dentro do prazo marcado.

**Código Civil, art. 1.525** — A responsabilidade civil é independente da criminal.

**Decreto n.º 3.102, de 13/1/1916** — Anistia os implicados nos movimentos revolucionários ocorridos no Ceará.

**Lei n.º 3.178, de 30/10/1916** — Anistia os crimes que especifica.

**Lei n.º 3.809, de 25/10/1919** — Idem.

**Lei n.º 3.413, de 11/12/1927** — Idem.

**Decreto n.º 19.395, de 8/11/1930** — Anistia os civis e militares envolvidos nos acontecimentos revolucionários ocorridos no País até aquela data.

**Decreto n.º 19.406, de 15/11/1930** — Manda contar tempo de embarque aos oficiais da Armada favorecidos pela anistia concedida pelo Decreto n.º 19.395, de 8/11/1930.

**Decreto n.º 19.445, de 1/12/1930** — Anistia diversos crimes comuns.

**Decreto n.º 19.551, de 31/12/1930** — Refere-se aos ex-alunos da Escola Militar já anistiados.

**Decreto n.º 20.249, de 24/7/1931** — Concede anistia a todos os civis e militares implicados no movimento sedicioso ocorrido na Capital de São Paulo, em 28/4/1931.

**Decreto n.º 20.265, de 30/7/1931** — Concede anistia a todos os civis e militares implicados no movimento sedicioso ocorrido na capital de Pernambuco, na dia 20 de maio do corrente ano.

**Decreto n.º 20.558, de 23/10/1931** — Concede anistia aos responsáveis por crimes eleitorais praticados até 24 de outubro de 1930, bem como os civis e militares implicados em movimentos sediciosos ocorridos no País, desde aquela até esta data, e dá outras providências.

**Consolidação das Leis Penais:** art. 71 — A ação penal extingue-se: 2.º, pela anistia do Congresso; art. 74 — as incapacidades pronunciadas pela condenação cessam em consequência do indulto e da graça; art. 75 — a anistia extingue todos os efeitos da pena e põe perpétuo silêncio ao processo; art. 76 — a anistia e a remição das penas por indulto de graça não eximem o agraciado de satisfazer a indenização do dano.

**Decreto n.º 21.946, de 12/10/1932** — Anistia certos delinquentes já condenados ou processados.

**Decreto n.º 23.674, de 2/1/1934** — Faz voltar às fileiras, oficiais e subalternos que participaram direta ou indiretamente dos acontecimentos ocorridos no País a partir de junho de 1932.

**Decreto n.º 24.297, de 28/3/1934** — Revoga o Decreto n.º 22.194, de 1932, e as medidas determinadas com fundamento nas suas disposições (cassação de direitos políticos); isentando de pena os participantes da revolução de 1932, em São Paulo, e declarando inexistentes as decisões da justiça de exceção (Tribunal Especial, Juntas de Sanções e Comissão de Correição Administrativa) instituída pelo Governo Provisório na Capital da República e nos Estados.

**Decreto n.º 24.351, de 6/6/1934** — Anistia certos delinquentes já condenados ou processados.

**Decreto n.º 24.761, de 14/7/1934** — Cancela as penas disciplinares impostas aos funcionários públicos e civis.

**Decreto-Lei n.º 41, de 6/12/1937** — Anistia crimes exclusivamente eleitorais.

**Código Penal** (Decreto-Lei n.º 2.848, de 1940) — art. 108 — Extingue-se a punibilidade, II — pela anistia, graça ou indulto; art. 72, sobre penas acessórias e interdições; art. 86, sobre os efeitos da extinção da punibilidade sobre a medida de segurança.

**Código do Processo Penal** (Decreto-Lei n.º 3.689 de 1941) — art. 43, II — a denúncia ou a queixa será rejeitada quando a punição já estiver extinta, pela prescrição ou outra causa; art. 61 — em qualquer fase do processo, o juiz, se reconhecer extinta a punibilidade, deverá declará-lo de ofício; se a extinção fôr pedida, mandará o juiz atuar o requerimento em apartado, ouvirá a parte contrária e, se o julgar conveniente, concederá o prazo de cinco dias para prova, proferindo a decisão dentro de cinco dias ou reservando-se para apreciar a matéria na sentença final; art. 67 — não impedirão igualmente a propositura da ação civil: II; a decisão que julgar extinta a punibilidade — art. 581, VIII e IX — recursos cabíveis da decisão que conceder ou negar a extinção da punibilidade; art. 622 — a revisão poderá ser requerida em qualquer tempo, antes da extinção da pena ou após; art. 648, VII — considera-se coação ilegal, para efeito da concessão de **habeas corpus**, a prisão, quando extinta a punibilidade; art. 742 — concedida a anistia após transitar em julgado a sentença condenatória, o juiz, de ofício, ou a requerimento do interessado, do Ministério Público ou por iniciativa do Conselho Penitenciário, declarará extinta a pena.

**Código Penal Militar** (Decreto-Lei n.º 6.227, de 24 de janeiro de 1944) — art. 104, II — extingue-se a punibilidade: pela anistia, graça ou indulto; art. 104, parágrafo único — é idêntico ao do art. 108, parágrafo único, do Código Penal.

**Decreto-Lei n.º 7.474, de 18/4/1945** — Anistia todos quantos houvessem cometido crimes políticos e conexos desde 16 de julho de 1934, até a data da publicação do Decreto-Lei.

**Decreto-Lei n.º 7.769, de 23/7/1945** — Anistia a todos os militares integrantes da Força Expedicionária Brasileira que, nos termos do Decreto-Lei n.º 6.651, de 30/6/1944, tiveram seus processos sobrestados.

**Decreto-Lei n.º 7.906, de 28/8/1945** — Estende aos militares da Aeronáutica e da Marinha os efeitos do Decreto-Lei n.º 7.769, de 1945.

**Decreto-Lei n.º 7.943, de 10/9/1945** — Anistia os acusados por crimes de injúrias aos Podêres Públicos, e aos responsáveis por crimes ocorridos por ocasião de manifestações políticas.

**Código de Organização Judiciária do Distrito Federal** (Decreto-Lei n.º 8.527, de 31 de dezembro de 1945) — art. 128, III — compete ao órgão do Ministério Público usar dos recursos legais nos feitos em que fôr ou puder ter parte principal, bem como para a execução e observância das leis de ordem pública.

**Decreto-Lei n.º 8.566, de 7/1/1946** — Anistia crimes eleitorais com a condição de fazer o anistiado sua inscrição nos termos da lei.

**Organização do Ministério Público Federal** (Dec.-Lei n.º 9.608, de 1946) — art. 7.º, I — velar pelo cumprimento da lei, e art. 7.º, X — intervir na discussão de qualquer processo perante o Supremo Tribunal Federal.

**Decreto Legislativo n.º 18/1951** — Concede anistia aos condenados ou processados por motivo de greve.

**Lei n.º 1.346, de 9/2/51** — Considera anistiados os infratores das leis eleitorais revogadas pela Lei n.º 1.164, de 24/7/50.

**Decreto Legislativo n.º 63/1951** — Concede anistia aos que praticaram crimes de injúria aos Podêres Públicos ou aos agentes que os exerciam.

**Decreto Legislativo n.º 9/1954** — Concede anistia fiscal aos empregadores filiados às Caixas de Aposentadoria e Pensões que não recolheram as contribuições em tempo útil.

**Decreto Legislativo n.º 70, de 7/7/55** — Concede anistia aos participantes do conflito ocorrido na Tribuna Popular.

**Decreto Legislativo n.º 16/1956** — Concede anistia aos jornalistas condenados como incurso no Decreto-Lei n.º 431, de 18/5/38, por crimes praticados no exercício de sua atividade profissional e julgados por tribunal diverso do regulado pela Lei de Imprensa.

**Decreto Legislativo n.º 22/1956** — Concede anistia a todos os civis e militares que direta ou indiretamente se envolveram nos movimentos revolucionários ocorridos no País, a partir de 10/11/55 até 1/3/56.

**Decreto Legislativo n.º 27, de 20/6/56** — Concede anistia aos trabalhadores que responderem por delitos em consequência de participação em greve, aos jornalistas processados ou condenados por delitos de imprensa, aos declarados insubmissos pelas Forças Armadas a partir de 1953, e dá outras providências.

**Decreto Legislativo n.º 2/1959** — Concede anistia aos ex-servidores da administração do Pôrto do Rio de Janeiro.

**Decreto Legislativo n.º 17/1959** — Concede anistia aos que se envolveram em sublevações em Municípios do Paraná.

**Decreto Legislativo n.º 7/1961** — Concede anistia aos trabalhadores ou servidores de empresa estatal ou privada, que por motivo decorrente de participação em movimentos grevistas ou de dissídio regulado pela legislação do trabalho tenham sido acusados ou condenados por crime previsto em lei.

**Decreto Legislativo n.º 18/1961** — concede anistia aos que praticaram fatos definidos como crime que menciona.

**Lei n.º 3.933, de 4/8/61** — Concede anistia às instituições caritativas quanto ao recolhimento de contribuições atrasadas aos institutos de previdência.

**Decreto Legislativo n.º 15/1963** — Concede anistia aos jornalistas e aos demais incurso em delitos de imprensa.

#### APONTAMENTOS

O Mandado de Segurança n.º 37.608 (74), julgado pelo Tribunal Federal de Recursos, dá-nos o exemplo de Decreto Legislativo inconstitucional por estender franquias aos servidores do Judiciário e do Executivo sem o **referendum** do Presidente da República. Ei-lo:

“MANDADO DE SEGURANÇA N.º 37.608 (Distrito Federal)

Relator: O Exm.º Sr. Ministro Henrique D'Ávila.

Requerente: Ramiro Agueda Lopes.

Requerido: O Sr. Ministro da Viação e Obras Públicas.

Advogado: Valdir Morgado.

#### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de Mandado de Segurança n.º 37.608, do Distrito Federal, impetrante Ramiro Agueda Lopes, e impetrado o Sr. Ministro da Viação e Obras Públicas.

Acorda, por maioria de votos, o Tribunal Federal de Recursos, em sessão plena, negar a ordem, conforme consta das notas taquigráficas anexas, as quais, com o relatório, ficam fazendo parte integrante dêste julgado, apurado nos termos de fôlhas 38. Custas **ex lege**.

Tribunal Federal de Recursos, Distrito Federal, 27 de abril de 1964 (data do julgamento). — **Cunha Vasconcelos**, Presidente — **Henrique D'Ávila**, Relator.

(74) Publicado no apenso ao *Diário da Justiça* n.º 141, de 31-7-64.

## RELATÓRIO

**O Sr. Ministro Henrique D'Ávila** — Ramiro Agueda Lopes requer o presente Mandado de Segurança contra ato do Exm.º Sr. Ministro de Estado dos Negócios da Viação e Obras Públicas, alegando que foi admitido ao Serviço da Estrada de Ferro Central do Brasil, a 13 de julho de 1943, como correntista, e veio a ser dispensado, por abandono de emprêgo, em 14 de março de 1950. Baseado no Decreto Legislativo n.º 18, de 15 de setembro de 1961, que concede anistia a todos os servidores civis e militares que sofreram punição disciplinar, dirigiu-se ao Senhor Presidente da República pedindo a adoção de providências cabíveis no sentido de ser efetivado seu reingresso no Serviço Público Federal. Todavia, o Exm.º Sr. Ministro da Viação e Obras Públicas mandou arquivar sua súplica, tendo em vista o Parecer n.º E-7, de 15 de maio de 1962, do Senhor Consultor-Geral da República, aprovado pelo Presidente do Conselho de Ministros. Por isto, o impetrante interpõe o presente Mandado de Segurança, que foi devidamente processado e informado, de fls. 26 a 29, pela autoridade coatora. Nesta Superior Instância, a douta Subprocuradoria-Geral da República, de fls. 31 a 32, assim se pronuncia:

“1. O impetrante, ex-servidor da hoje Rêde Ferroviária Brasileira S. A., por ter abandonado o emprêgo em 1950, pleiteia seu reingresso no Serviço Público, dizendo-se amparado pelo Decreto Legislativo n.º 18, de 15-12-1961.

2. A Subprocuradoria-Geral da República lamenta a obrigatoriedade de verberar a atuação do Senhor Consultor Jurídico do Ministério da Viação e Obras Públicas. Restringiu-se, com efeito, o autor intelectual das informações fornecidas em defesa da autoridade impetrada, ao aspecto eminentemente preliminar, ao invés de abordar o problema com a profundidade requerida e apontar as *impropriedades da impetração*.

3. Constitui matéria cediça a diferença, identidade ou semelhança entre os institutos do perdão, indulto e anistia. Dispensaríamos, assim, o debate de natureza doutrinária. Posição esta que não nos impede de sustentar a absoluta inexistência de amparo legal ao objeto do presente Mandado de Segurança.

4. O diploma legal, em que se escuda o impetrante, beneficiou “*todos os trabalhadores que participaram de movimentos paredistas; os desertores, insubmissos e refratários; os estudantes inassíduos ou punidos com penas disciplinares; os jornalistas incursores em delitos de imprensa; os autores de infrações ao Código Eleitoral, e todos os servidores civis, militares e autárquicos que sofreram punições ou incorreram em faltas ao serviço*”.

5. É incontestável que o impetrante não se enquadra em nenhuma das categorias, objeto do benefício, ali configuradas. Em primeiro lugar, por referir-se o art. 1.º, alínea e, mencionado no Decreto Legislativo n.º 18, a

“*todos os servidores civis, militares e autárquicos que sofreram punições ou incorreram em faltas ao serviço*”.

E a **condição de servidor público já não era possuída** pelo impetrante, uma vez que a **perdera**, em virtude de abandono do serviço, desde 1950.

6. Atente-se, por outro lado, para a circunstância de **inexistir pena**, na espécie, não tendo qualquer sentido, portanto, *pretender-se que “desça a véu do eterno esquecimento”*.

7. Existia, entre o impetrante e o Estado, um contrato de trabalho. A primeira das partes, **voluntariamente**, entende de resilir aquêle contrato, pelo **abandono do serviço**. Esse abandono — que se traduziu em clara manifestação de vontade —, levou ao impetrante a perda do **status de servidor público**. O ato do Estado, configurador dessa vontade de resilir aquela relação jurídica de trabalho, foi a **homologação do abandono. De sentido meramente declaratório**. E de eficácia **ex nunc**.

8. Opinamos, *conseqüentemente*, pela improcedência do presente Mandado de Segurança, à vista da falta de suportes jurídicos e legais de que se reveste o pedido.”

É o relatório.

## VOTO

**O Sr. Ministro Henrique D'Ávila** (Relator) — Indefiro a segurança. O impetrante foi afastado do Serviço Público por infração disciplinar e abandono do emprego em 1950. De então, até a presente data, ou seja, 2 de outubro de 1963, não tomou qualquer providência para cancelar a falta, pelas vias regulares ou invalidar o processo por abandono do emprego. Agora, pleiteia o retorno ao Serviço Público, por força do disposto na alínea e, do Decreto Legislativo n.º 18, de 15 de dezembro de 1961. Este Tribunal, todavia, já teve ocasião de se pronunciar, mais de uma vez, no sentido de que o referido dispositivo era inconstitucional e inaplicável, por que o Congresso Nacional não pode estender semelhante franquia aos servidores dos outros dois Poderes, sem o **referendum** do Poder Executivo.

Por estes fundamentos, indefiro o **writ**.

## VOTO (vencido)

**O Exm.º Sr. Ministro Armando Rollemberg** — **Data venia** do Relator, defiro a segurança. Tenho sustentado, reiteradamente neste Tribunal, a constitucionalidade do Decreto Legislativo n.º 18, porque estava no âmbito do Congresso dar ao mesmo a amplitude que julgasse conveniente. Dentro de tal raciocínio, entendo que a anistia se aplica, também, às punições disciplinares, entre as quais há de ser incluída a demissão por abandono de emprego.

## DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Por maioria, negou-se a ordem, vencido o Senhor Ministro Armando Rollemberg. Os Senhores Ministros Djalma da Cunha Melo, Cândido Lôbo, Godói Ilha e Amarílio Benjamim votaram com o Senhor Ministro Relator. Não compareceu, por motivo justificado, o Senhor Ministro Oscar Saraiva. Presidiu o julgamento o Senhor Ministro Cunha Vasconcelos."

O Exm.º Sr. Dr. Consultor-Geral da República <sup>(75)</sup>, a 15 de março de 1962, por meio do Ofício n.º 123, restituiu o Processo n.º 00926, de 12/1/1962, com o Parecer E-7, ao Exm.º Sr. Presidente do Conselho de Ministros que, aprovando as conclusões do referido parecer, mandou publicá-lo na íntegra <sup>(76)</sup>. Transcrevemos o citado ofício:

"Brasília, 15 de março de 1962.

Excelentíssimo Senhor Presidente do Conselho de Ministros.

Com referência ao anexo Processo PR n.º 00926, de 12 de janeiro de 1962, tenho a honra de submeter à elevada consideração de Vossa Excelência o meu Parecer E-7, sobre o entendimento a ser adotado em face da publicação do Decreto Legislativo n.º 18, de 1961.

Valendo-me da oportunidade, rogo se digne Vossa Excelência, se fôr o caso, mandar comunicar-me a decisão final que nêle fôr proferida, a fim de que seja anotada ao pé das cópias do mesmo, para constar da publicação oficial determinada pelo art. 11 do Regulamento do Gabinete do Consultor-Geral da República, aprovado pelo Decreto n.º 441.249, de 5 de abril de 1957.

Sirva-me do ensejo para apresentar a Vossa Excelência os protestos de meu mais profundo respeito. — **Antônio Balbino**, Consultor-Geral da República.

Assunto:

ANISTIA — Conceito — No que diverge da graça, comutação e indulto — Elisão fática e **imunidade material** ou **indenidade** — Manifesta inconstitucionalidade das

(75) Sr. Antônio Balbino.

(76) D.O., Sec. I, Parte I, 13-4-62, págs. 4270/72.



alíneas do Decreto Legislativo n.º 18, de 1961, na parte em que exorbita do conceito de **anistia** e prescinde da **sanção** que o art. 70 da Constituição Federal torna indispensável. O Poder Executivo não está vinculado ao cumprimento de atos privativos do Legislativo, que se apresentem, **prima facie**, excedentes de sua competência exclusiva, constituindo matéria do art. 65 e não do art. 66 da Carta Magna vigente.

#### PARECER

N.º de referência: E-7.

Versa a consulta sobre o entendimento a ser adotado pelo Poder Executivo em face da publicação do Decreto Legislativo n.º 18, de 1961, cuja ementa é a seguinte:

"Concede anistia aos que praticaram fatos definidos como crimes, que menciona." O Decreto Legislativo, no respectivo art. 1.º, prevê os limites e intensidade da pretensa **anistia**:

"Art. 1.º — São anistiados:

- a) os que participaram, direta ou indiretamente, de fatos ocorridos no território nacional, desde 16 de julho de 1934, até a promulgação do Ato Adicional e que constituem crimes políticos definidos em lei, inclusive os definidos nos arts. 6.º, 7.º e 8.º da Lei n.º 1.079, de 10 de abril de 1950, observado o disposto nos arts. 13 e 74 da mesma Lei, e mais os que constituem crimes definidos nos arts. 3.º, 6.º, 7.º, 11, 13, 14, 17 e 18 da Lei n.º 1.802, de 5 de janeiro de 1953;
- b) os trabalhadores que participaram de qualquer movimento de natureza grevista no período fixado no art. 1.º;
- c) todos os servidores civis, militares e autárquicos que sofreram punições disciplinares ou incorreram em faltas ao serviço no mesmo período, sem prejuízo dos que foram assíduos;
- d) os convocados desertores, insubmissos e refratários;
- e) os estudantes que, por força de movimentos grevistas ou por falta de frequência no mesmo período, estejam ameaçados de perder o ano, bem como os que sofreram penas disciplinares;
- f) os jornalistas e os demais incursos em delitos de imprensa e, bem assim, os responsáveis por infrações previstas no Código Eleitoral."

Cumprido ao intérprete da lei examiná-la para fixar o conceito e limites do aludido benefício e a competência constitucional em determiná-lo.

Preliminarmente, devem ser diferenciados os institutos jurídicos denominados **graça**, **comutação**, **indulto** e **anistia**.

"**Graça** é o ato de clemência do poder público em favor do réu definitivamente condenado, nos crimes comuns, para conceder-lhe, individualmente, a extinção, diminuição ou comutação da pena."

"A **graça** deverá ser requerida pelo interessado." (ANTÔNIO LUIZ DA CÂMARA LEAL, "Comentários ao Código do Processo Penal Brasileiro", vol. IV, pág. 351.)

A **graça** pode ser de três espécies, segundo o favor que concede:

- a) perdão integral ou extinção da pena;
- b) redução da pena;
- c) comutação ou conversão da pena em outra mais branda.

"Pelo que se vê, a **graça** também é entendida e considerada no sentido estrito do perdão público concedido ao condenado e individualmente." (EDUARDO ESPÍNOLA FILHO, "Código do Processo Penal Brasileiro, Anot.", vol. III, pág. 280.)

O **indulto** difere da **graça**. Enquanto esta é um favor individual, concedido a determinado sentenciado, o indulto é "um favor coletivo, concedido a vários condenados simultaneamente", espontaneamente e sem requerimento (CÂMARA LEAL, ob. cit., pág. 351).

A **graça** e o **indulto** diferem, também, da **anistia**.

Esta é um favor coletivo concedido somente nos crimes políticos.

A **graça** e o **indulto** são benefícios específicos concedidos em crimes comuns. São ainda traços diferenciais:

- a) a anistia só pode ser concedida pelo Poder Legislativo Federal, ao passo que a graça e o indulto são concedidos pelo Presidente da República;
- b) a anistia faz desaparecer o delito, extingue a ação penal, ao passo que a graça e o indulto não apagam o crime, extinguindo apenas a punibilidade pelo perdão;
- c) a anistia favorece aos delinquentes por ela beneficiados, quer antes, quer durante, quer depois de definitivamente condenados.

Há, contudo, entre esses três institutos, pontos de semelhança. É assim que:

- a) a anistia, como a graça e o indulto, não isenta o culpado de responder pelo dano resultante do fato, por isso que apaga o delito, mas não faz desaparecer o fato;
- b) a anistia, como a graça e o indulto, pode ser completa ou limitada, quanto ao delito em geral, ou parcial, quanto aos indivíduos que compreende;
- c) a anistia, como a graça e o indulto, não pode ser recusada pelo delincente;
- d) a aplicação e a interpretação da anistia, como da graça e a do indulto, competem ao Poder Judiciário.

"A anistia é medida tipicamente política." (PONTES DE MIRANDA, **Comentários à Constituição de 1946**, vol. I, pág. 344.)

O ensinamento de JOÃO BARBALHO é o seguinte:

"É uma medida de elevado alcance político que, na monarquia, se atribuía à muni-ficência do imperante; na República, pertence aos representantes do povo soberano. Aplica-se aos chamados crimes políticos, movidos pelo arrebatamento das paixões, por impulsos que não se confundem com a imoralidade e torpeza dos crimes comuns.

Usada a propósito, nas grandes convulsões intestinas, qual o espectro do deus mitológico sobre as ondas revoltas, trazendo bonança e calma, ela concilia e con-graça os ânimos agitados. Nuncia de paz e conselheira de concórdia, parece antes do céu prudente aviso que expediente de homens." (JOÃO BARBALHO, **Comentários à Constituição Federal Brasileira**, pág. 131.)

A competência para a decretação de tais benefícios está, expressamente, prevista no texto constitucional.

A **anistia** somente poderá ter vida por ato exclusivo do Poder Legislativo (art. 66, V, da Constituição Federal), qual seja o Decreto Legislativo.

O **indulto** e a **comutação** de penas, espécie do gênero **graça**, são atribuições privativas do Presidente da República (art. 3.º, XIII, do Ato Adicional — Emenda Constitucional n.º 4), a serem consubstanciadas em ato administrativo formal, qual seja o Decreto Executivo. O Presidente da República não pode anistiar, assim como o Congresso Nacional não pode conceder graça, comutar penas ou indultar sentenciados.

Precisados os conceitos, os limites da ação e a competência constitucional no decretar os benefícios da **anistia**, **graça**, **comutação** e **indulto**, um exame mais acurado do Decreto Legislativo n.º 18, de 1961, traz à compreensão que o mesmo ensejou os favores

mais díspares a fatos puníveis, de diversificados conteúdos ontológicos, ocorridos desde 16 de julho de 1934 até a promulgação do Ato Adicional — Emenda Constitucional n.º 4, de 2 de setembro de 1961.

O artigo primeiro é casuístico. Na respectiva alínea **a** menciona como anistiados os crimes políticos definidos em lei. Este critério ajusta-se à realidade doutrinária, eis que a anistia

“é um favor coletivo concedido somente nos crimes políticos.”

A alínea **b** refere-se aos crimes e faltas cometidos pelos trabalhadores que participaram de qualquer movimento de natureza grevista. Infrações criminais decorrentes da execução do contrato de trabalho.

A alínea **c** imuniza os servidores civis, militares e autárquicos que sofreram punições disciplinares ou incorreram em faltas ao serviço no referido período.

A alínea **d** expunge os efeitos dos atos praticados pelos desertores, insubmissos e refratários ao regime militar.

A alínea **e** torna de nenhum efeito e convalesce os atos praticados por estudantes, as faltas cometidas pelos mesmos devido aos movimentos grevistas, à falta de frequência que os leve à perda do ano e, ainda, às penas disciplinares que lhes foram impostas. A alínea **f** libera os jornalistas da prática de crimes de imprensa e quaisquer pessoas incursas nas penas previstas no Código Eleitoral.

Ultrapassando os limites dos crimes políticos, a **anistia**, decretada pelo Poder Legislativo, não encontra pressupostos constitucionais, em partes bem definidas, e configura, precisamente, aquela hipótese prevista por PONTES DE MIRANDA em **Comentários à Constituição de 1946**, 3.ª edição, pág. 478, que é a de inserção de matéria **vetável** numa proposição legislativa não sujeita à **sanção**, insusceptível de se transformar em lei por falta de interveniência do Poder competente para consumá-la.

Sob os influxos da premissa acima, verifico que apenas a alínea **a**, do art. 1.º, do Decreto Legislativo n.º 18, se conformou ao espírito do art. 66, V, da Constituição Federal. As matérias constantes das alíneas **b**, **c**, **d**, **e** e **f**, do art. 1.º, refogem inteiramente à conceituação e aos objetivos constitucionais do instituto da **anistia**. Consideradas sob o aspecto de **perdão coletivo**, aos réus condenados definitivamente pelo Poder Judiciário, tais matérias teriam feição de **indultos**. E o **indulto** se não compreende nas atribuições do Legislativo, sendo de nenhum valor a norma emanada desse Poder, que o concede. Ainda mais as referidas alíneas expungiram **ex tunc** atos ilícitos e declararam-nos de nenhum efeito repressivo.

Como conceituar o ato de império, voluntário e não requerido, de caráter universal que torna de nenhum efeito e expunge as conseqüências das infrações originárias das relações do trabalho, do regime disciplinar funcional civil e militar, do regime administrativo educacional, das relações de imprensa e do sistema eleitoral? Como considerar o trato legal dessas faltas, em sua potencialidade e independentemente de conhecimento ou prévia manifestação do Poder Judiciário, tornando-as **a priori** o legislador **tabula rosa**? Como conceituar a isenção ou a impunibilidade da criminalidade, de infrações não-políticas, nos moldes das alíneas consideradas?

Esse ato de império do Congresso Nacional não se ajusta aos conceitos de **anistia**, **graça**, **comutação** ou **indulto**.

Apenas um leve exame aos conceitos desses institutos, como exposto acima, dá ao intérprete a certeza meridiana de que se não identificam tais conceitos às figuras descritas nas alíneas **b**, **c**, **d**, **e** e **f**, art. 1.º, do Decreto Legislativo n.º 18, de 1961.

Então, como conceituá-las? Qual a realidade ontológica que as constitui?

O fato da vida comum pode tornar-se figura ilícita desde que ocorram as circunstâncias fáticas da prévia conceituação legal e dos elementos:

- a) tipicidade;
- b) injuricidade;
- c) culpabilidade;
- d) punibilidade.

A falta de qualquer dos mesmos desnatura, criminalmente, a figura sobre a qual deverá incidir a norma cogente. A não-incidência de qualquer destes elementos equivale, **in casu**, à elisão fática da norma repressiva.

A elisão da norma repressiva dá lugar ao instituto da **imunidade material** ou **indenidade**. Esta corresponde à **isenção de criminalidade** (vide SCHNEIDER, in *Kommentar zum Bonner Grundgesetz von ABRAHAM, BUHLER u.z., zu art. 46, Hamburgo, 1950*).

As normas das alíneas **b, c, d, e e f**, do art. 1.º, do Decreto Legislativo n.º 18, de 1961, pertencem ao campo da **imunidade material** ou **indenidade** e, obviamente, não se tratando de ilícitos políticos, não poderiam encontrar-se insertos em **lei de anistia** elaborada privativamente pelo Congresso Nacional e formalizada sob a designação específica de **decreto legislativo**. Tais normas somente poderiam ter vida legal — assim mesmo, abstraída a preliminar de constitucionalidade, emanada do cotejo das referidas normas com o texto do art. 141, § 1.º, da Constituição Federal —, mediante **lei especial** a ser votada de acordo com os arts. 67 e seguintes e, no caso, especialmente respeitando o disposto no art. 70 da Constituição Federal, que traduz competência confirmada pelo chamado Ato Adicional.

A elisão fática e a conseqüente indenidade legal nos crimes, infrações e faltas não-políticas, somente poderão ter realidade constitucional e jurídica no Brasil, mediante **lei especial e retroativa** (vide arts. 67 e seguintes da Constituição Federal).

E este não é o caso do diploma legislativo sob exame. Deixando de encaminhar à apreciação do Presidente da República a matéria do Decreto Legislativo n.º 18, evidentemente transbordante do conceito de **anistia**, e mais do que intuitivo que o **excesso** não tem existência constitucional, ultrapassando as forças da competência privativa do Congresso, tornando-se inoperante, na área da administração, tudo quanto, nos textos censurados, exorbita dos limites da Lei Maior.

Por tudo que se depreende da exposição transata, penso que:

- a) o texto do art. 1.º, alínea **a**, do Decreto Legislativo n.º 18, de 1961, conformou-se ao espírito do art. 66, V, da Constituição Federal;
- b) os textos do art. 1.º, alíneas **b, c, d, e e f**, do Decreto Legislativo n.º 18, de 1961, ultrapassaram os limites da competência privativa do Congresso Nacional, no decreto **anistia**, porque significariam desnaturamento institucional de um conceito jurídico já firmado, objetivo inalcançável pelo hermeneuta que não pode adotar senão critérios restritivos diante da hipótese de se consumir o processo legislativo, em matéria tão relevante e controvertida, com a exclusão da faculdade da sanção, que envolve a elisão do poder de veto do Presidente da República;
- c) os textos mencionados nas alíneas censuradas correspondem à configuração jurídica da **imunidade material** ou **indenidade**;
- d) os casos de **indenidade legal** somente poderão ter vida por lei especial e retroativa, votada em conformidade aos arts. 67 e seguintes da Constituição Federal.

Evidencia-se que as alíneas **b, c, d, e e f**, do art. 1.º, do Decreto Legislativo n.º 18, de 1961, constituem-se frontalmente opostos ao espírito da Constituição Federal. Em melhores palavras, dentro da inadequada estruturação formal que lhes deu, uma vez que se pretenderam consumados sem a intervenção do Presidente da República (art. 70 da Constituição Federal), são textos manifestamente inconstitucionais. E a administração não se encontra vinculada ao cumprimento de Decretos Legislativos exorbitantes, que se constituam ao arrepio dos mandamentos maiores.

O princípio da legalidade constitucional está expresso na lição dos mestres.

PONTES DE MIRANDA, por exemplo, ensina:

"... qualquer regra que crie dever de ação positiva (fazer) ou negativa (deixar de fazer, abster-se), tem de ser regra de lei, com as formalidades que a Constituição exige" (PONTES DE MIRANDA, **Comentários à Constituição**, 2.º vol., IV, págs. 70/71).

E a lição de RUI BARBOSA não é outra:

"Ora, se entre a lei superior e a inferior a colisão é tão possível, quanto entre lei e lei da mesma classe, e se essa colisão, onde quer que se dê, há de ser resolvida — a um dos poderes tinha de confiar-se, por força, o poder de resolvê-la. Mas, se êle se entregasse à autoridade que faz a lei, parte interessada, juiz em sua própria causa, o Congresso substituir-se-ia à Constituição, a Constituição desapareceria na vontade indemarcável do Congresso.

A preponderância, nesse caso, caberia sempre à lei contra a Constituição. Ora, o mais rudimentar senso comum quer que êle pertença à Constituição contra a lei. A Constituição é a vontade direta do povo. A lei, a vontade dos seus representantes. E, se a única autoridade legítima desta resulta da *daqueles*, na divergência entre as duas a segunda não pode aspirar ao ascendente." (RUI BARBOSA, **Os Atos Inconstitucionais**, págs. 67/68.)

O saudoso LÚCIO BITTENCOURT não transmite lição diversa:

"Já o mesmo não pode ser dito dos órgãos legislativos nos países do tipo constitucional americano, porque aí os poderes do Parlamento cedem à supremacia da Constituição. Esta é que é absoluta, intangível, ilimitada, "paramount" e dela dimanam todos os poderes dos órgãos a que soberanamente deu vida e cujas funções definiu e limitou." (C. A. LÚCIO BITTENCOURT, **O Contrôlo Jurisdicional da Constitucionalidade das Leis**, pág. 84.)

A validade do ato administrativo encontra-se vinculada aos pressupostos da **constitucionalidade**, os quais norteiam e delimitam o âmbito da **legalidade**.

Seria conforme aos preceitos do Direito, a prática pela Administração de um ato de gestão, no qual, **prima facie**, se espelhasse a mácula da ilegalidade, a maior de tôdas? *Parece-me que não.*

A Administração Pública não se pode constituir cega ou surda às ressonâncias dos **pressupostos**, que dão vida e vinculam os atos de gestão que pratica. Mesmo porque a vida dêstes encontra fonte criadora naqueles pressupostos de legalidade. Ato administrativo, sem vinculação direta aos pressupostos da lei, observada a respectiva hierarquia — é ato exorbitante e nulo.

Em conseqüência do exposto, no deslinde das múltiplas e variadas postulações de pretensos beneficiários, as quais estão ocorrendo, diàriamente, aos protocolos das repartições públicas civis e militares, as autoridades administrativas inferiores deverão proceder como determinado no meu Parecer n.º E-2, de 24 de janeiro de 1962, aprovado pelo Excelentíssimo Senhor Presidente do Conselho de Ministros e publicado no **Diário Oficial**, 1, de 5 de fevereiro de 1962, pág. 1961, **verbis**:

"Na programática do Serviço Público Federal, esta Consultoria-Geral situa-se na cúpula do Edifício jurídico e administrativo do Estado. É órgão de consulta do Excelentíssimo Senhor Presidente da República e do Excelentíssimo Senhor Presidente do Conselho de Ministros.

As interpretações desta Consultoria-Geral, no que diz respeito à aplicação de leis, decretos, portarias, normas de serviços e outros atos formais da Administração, no merecerem a aprovação dos mandatários supremos, e uma vez publicados, constituem regras normativas, verdadeiros mandatos dirigidos a todos os setores da Administração Pública Federal, centralizada ou autárquica.

O "aprovo" do Excelentíssimo Senhor Presidente da República ou do Excelentíssimo Senhor Presidente do Conselho de Ministros, transforma o espírito expositivo com estudos e sugestões, na interpretação administrativa e constitucional, da Consultoria-Geral, em regra impositiva e coativa a todos os demais setores e níveis de autoridade da Administração Pública.

O parecer, neste caso, segundo a melhor doutrina, será um ato-condição vinculante que, uma vez aprovado, se constitui verdadeiro **ato administrativo executório**. (THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI, *Princípios*, págs. 55/56, 1941.) Adquire a mesma força impositiva dos decretos regulamentares, portarias e demais fontes do Direito Administrativo."

Submetidas, hieràrquicamente, à decisão dos órgãos superiores do Poder Executivo, as autoridades administrativas de nível inferior, ao examinar e se manifestar em requerimentos fundamentados nas alíneas **b, c, d e f**, do art. 1.º, do Decreto Legislativo n.º 18, de 1961, deverão considerar tais pedidos como prejudicados e arquivá-los, sumàriamente, em razão das premissas e conclusões dêste Parecer, desde que êle mereça a aprovação de Vossa Excelência. Deverão vincular os respectivos despachos à superior determinação de Vossa Excelência, autoridade que deu causa à ordem administrativa e à qual não poderão abster-se ou desobedecer, sob as penas referidas no aludido Parecer n.º E-2, de 24 de janeiro de 1962, **in fine**.

Os **pretensos direitos individuais** devem buscar órbita diversa da administrativa para prosseguir em seus intentos. De qualquer forma, não acredito na prosperidade dessas iniciativas. Qualquer incipiente nos campos do Direito sabe que nenhuma pretensão individual tem em seu favor os mantos do Direito subjetivo, quando a norma objetiva, em que se apegou, é manifestamente oposta ou exorbitante em relação à letra e ao espírito da Lei Maior.

Penso que esta é a melhor solução doutrinária e de ordem prática às questões decorrentes da publicação do Decreto Legislativo n.º 18, o qual, se vingasse na parte em que se excedeu, produziria os maiores danos à organização e à disciplina das instituições nacionais, que menciona. E ao intérprete é defeso interpretar a norma objetiva em choque flagrante com os superiores interesses nacionais. Cabe ajustá-la aos fins sociais a que se dirige e às exigências do bem comum.

Salvo melhor Juízo.

Brasília, 15 de março de 1962. — **Antônio Balbino**, Consultor-Geral da República (77)."

A respeito do Decreto Legislativo n.º 18, de 1961, no **Diário do Congresso Nacional** (Sec. I), de 18 de novembro de 1964, encontramos a seguinte comunicação do Sr. Deputado Arruda Câmara:

**"O SR. ARRUDA CÂMARA:**

Sr. Presidente, peço a palavra para uma rápida comunicação.

**O SR. PRESIDENTE:**

Tem V. Ex.ª a palavra.

**O SR. ARRUDA CÂMARA:**

(**Para uma comunicação**) — Senhor Presidente, desculpe V. Ex.ª mais um desses incômodos que costume dar à sua ilustre pessoa na alta cátedra que ocupa com tanto brilho, neste Congresso que preside e dirige. Mas eu acabo de obter uma das maiores vitórias da minha vida, e essa vitória não é minha. Essa vitória é do Congresso. O Supremo Tribunal Federal, há poucos dias, declarou constitucionais as letras **c e e** do Decreto Legislativo n.º 18, de anistia, que consegui aprovar nesta Câmara e, com muitos apelos, no Senado, do qual V. Ex.ª é digno Vice-Presidente e Presidente em exercício. Dizem aqueles dispositivos:

(77) *D.O.*, Sec. I, Parte I, 13-4-62, págs. 4270/72.

Letra c:

"São anistiados todos os servidores civis, militares e autárquicos que sofreram punições disciplinares ou incorreram em faltas ao serviço no mesmo período, sem prejuízo dos que foram assíduos."

E letra e:

"Os estudantes que, por força de movimentos grevistas ou por falta de freqüência no mesmo período estejam ameaçados de perder o ano, bem como os que sofreram penas disciplinares."

Eram êstes, Sr. Presidente, os dois dispositivos mais contestados. A letra a, dos crimes políticos, foi reconhecida constitucional pela própria Portaria n.º 7. A parte referente à letra d, dos convocados, desertores e insubmissos, foi cumprida religiosamente pelo Superior Tribunal Militar. Na parte referente aos jornalistas e demais incursos em delitos de imprensa e bem assim aos responsáveis por infrações eleitorais, a anistia, nesse ponto, foi rigorosamente cumprida pelo Supremo Tribunal Federal e pelos Tribunais Eleitorais.

Tive que enfrentar, Sr. Presidente, uma luta titânica contra juristas e contra o próprio Tribunal de Recursos, mas o Supremo Tribunal Federal, em respeitável acórdão, que foi publicado anteontem, acaba de decidir que o decreto é constitucional e que deve ser executado (78). A esta hora, Sr. Presidente, já devem estar meditando sobre o dever de cumprir a lei, os Senhores Ministros Militares e o Senhor Ministro do Trabalho. Aliás, diga-se de passagem, que os Ministros do Trabalho pertencentes ao Partido de V. Ex.ª não cumpriram sequer um caso da anistia referente aos trabalhadores e constante da letra b do Decreto Legislativo n.º 18.

E hoje, Sr. Presidente, o Tribunal Federal de Recursos, tomando conhecimento da decisão do Supremo, que foi unânime, resolveu, também, por unanimidade, acatar a decisão e determinar que o Sr. Ministro da Guerra faça reverter o Sr. Michelet ou, então, lhe conceda reforma no posto que ocupava. E se trata de um caso de desligamento da Escola Militar, por faltas relativas a motivo de saúde.

Ora, Sr. Presidente, eu posso dizer, nesta hora, que a minha vitória em relação à anistia é maior do que a de Rui Barbosa, porque o grande Senador pela Bahia, em parte, venceu no Supremo, o caso da anistia inversa, mas, em parte foi derrotado. E a minha vitória, que é a vitória do Congresso, foi uma vitória total, de 100%. A Portaria n.º 7 está sepultada a esta hora. Resta fazer um apêlo ao Senhor Castello Branco, que se diz guardião da lei e que, na sua qualidade de militar, pelo art. 177, da Lei Maior, tem o dever de garantir a lei, a ordem e os poderes constituídos, no sentido de que faça revogar a Portaria n.º 7.

E o Sr. Adroaldo Mesquita da Costa, digno Consultor-Geral da República tem o dever de revogar essa portaria antes de aproximar-se da mesa sagrada da comunhão, porque essa portaria arrebatou direitos líquidos e certos de dezenas de milhares de brasileiros, alguns dos quais velhos, doentes, enfermos, que se vêem frustrados na reaquisição de seu patrimônio material e moral.

Sr. Presidente, eu me congratulo com V. Ex.ª e com o Senado, bem representado na pessoa de V. Ex.ª, e faço um apêlo para que a Mesa do Senado, à maneira do que fez o Presidente Mazzilli, cumpra o decreto de anistia em sua totalidade, de acôrdo com o que decidiu a mais alta Côrte Judiciária do País.

Congratulo-me com o Congresso, e comigo mesmo, Sr. Presidente, por ver que nem de boa nem de má-fé conduzi o Congresso a um erro. Como sempre defendi causa justa e certa. E se o Supremo Tribunal Federal vem dizer que minha doutrina e minha tese eram a tese e a doutrina verdadeiras, nesta hora só tenho motivo para alegrar-me, para sentir-me feliz, sobretudo por ver que uma réstea de luz penetrou nos lares pobres e escuros, donde foram arrebatados direitos sagrados e por poder dizer que confiem, porque ainda há juizes no Brasil! Como se dizia outrora, "ainda há juizes em Berlim." (Muita bem. Palmas.)

(78) O Sr. Deputado Arruda Câmara se referia ao Recurso de Mandado de Segurança n.º 12.539, D.F., em que era recorrente Carlos Otávio Michelet de Oliveira, e recorrida a União Federal, recurso julgado em Tribunal Pleno pela Suprema Côrte de Justiça.