

COORD. DE ANÁLISE DE JURISPRUDÊNCIA  
D.J. 28.04.2006  
EMENTÁRIO Nº 2 2 3 0 - 1

15/12/2005

TRIBUNAL PLENO

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.231-2 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. CARLOS VELLOSO  
REQUERENTE : CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL  
ADVOGADO : JOSE ROBERTO BATOCHIO  
ADVOGADO : MARCELO MELLO MARTINS  
REQUERIDO : PRESIDENTE DA REPÚBLICA  
REQUERIDO : CONGRESSO NACIONAL  
ADVOGADO : JOSE SAULO PEREIRA RAMOS  
ADVOGADO : LUIZ CARLOS BETTIOL

**EMENTA:** CONSTITUCIONAL. ANISTIA: LEI CONCESSIVA. Lei 8.985, de 07.02.95. CF, art. 48, VIII, art. 21, XVII. LEI DE ANISTIA: NORMA GERAL.

I. - Lei 8.985/95, que concede anistia aos candidatos às eleições gerais de 1994, tem caráter geral, mesmo porque é da natureza da anistia beneficiar alguém ou a um grupo de pessoas. Cabimento da ação direta de inconstitucionalidade.

II. - A anistia, que depende de lei, é para os crimes políticos. Essa é a regra. Consubstancia ela ato político, com natureza política. Excepcionalmente, estende-se a crimes comuns, certo que, para estes, há o indulto e a graça, institutos distintos da anistia (CF, art. 84, XII). Pode abranger, também, qualquer sanção imposta por lei.

III. - A anistia é ato político, concedido mediante lei, assim da competência do Congresso e do Chefe do Executivo, correndo por conta destes a avaliação dos critérios de conveniência e oportunidade do ato, sem dispensa, entretanto, do controle judicial, porque pode ocorrer, por exemplo, desvio do poder de legislar ou afronta ao devido processo legal substancial (CF, art. 5º, LIV).

IV. - Constitucionalidade da Lei 8.985, de 1995.

V. - ADI julgada improcedente.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Senhor Ministro Nelson Jobim, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por maioria, conhecer da ação, vencidos os Senhores Ministros Cezar Peluso, Joaquim Barbosa e

*mu*



Sepúlveda Pertence e, no mérito, julgar improcedente, nos termos do voto do relator, vencidos os Senhores Ministros Marco Aurélio, Carlos Britto e Sepúlveda Pertence. Votou o Presidente, o Senhor Ministro Nelson Jobim. Ausente, justificadamente, neste julgamento, o Senhor Ministro Eros Grau.

Brasília, 15 de dezembro de 2005.



CARLOS VELLOSO - RELATOR

*Supremo Tribunal Federal*

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.231-2 DISTRITO FEDERAL**RELATOR : MIN. CARLOS VELLOSO**

REQUERENTE : CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL

ADVOGADO : JOSE ROBERTO BATOCHIO

ADVOGADO : MARCELO MELLO MARTINS

REQUERIDO : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

REQUERIDO : CONGRESSO NACIONAL

ADVOGADO : JOSE SAULO PEREIRA RAMOS

ADVOGADO : LUIZ CARLOS BETTIOL

R E L A T Ó R I O

O Sr. Ministro **CARLOS VELLOSO**: O **CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL**, com fundamento nos arts. 102, I, a, e 103, VII, da Constituição Federal, propõe **ação direta de inconstitucionalidade**, da **Lei 9.985, de 7 de fevereiro de 1995**, que "concede, na forma do inciso VIII do art. 48 da Constituição Federal, **anistia** aos candidatos às eleições de 1994, processados ou condenados com fundamento na legislação eleitoral em vigor, nos casos que especifica" (fl. 28).

Sustenta o autor, em síntese, o seguinte:

a) a **natureza da anistia**, como instituto humanizador do direito e da política, tem por finalidade a paz pública e, como



ADI 1.231 / DF

*Supremo Tribunal Federal*

motivação, o interesse público, não devendo existir, pois, anistia que contrarie o interesse coletivo;

b) **violação aos princípios constitucionais da moralidade administrativa e da impessoalidade, previstos no art. 37, caput, da Constituição Federal**, dado que a Lei 9.985/95 "não concede 'na forma do inciso VIII, do art. 48, da Constituição Federal' a anistia ali referida" (fl. 8);

c) **configuração de desvio de poder**, pois o autor, reportando-se à doutrina, corrobora o entendimento de que "o 'poder' de anistiar que assiste ao Congresso (art. 48, VIII, da Constituição) obviamente não foi previsto na Lei Magna para que congressistas se livrem de sanções judiciais. Isto é: a anistia não foi suposta para ser utilizada em proveito próprio e com a finalidade de elidir sanções judiciais que atingiram congressistas por terem violado a ordem jurídica" (fl. 10);

d) **afronta ao art. 1º, in fine, da Constituição Federal**, uma vez que, "na vigência do Estado Democrático e de Direito, impõe-se a regra proibitória de leis específicas e direcionadas para casos concretos, como no caso em foco". Ademais, aduz que "a missão constitucional conferida pelo corpo eleitoral ao Congresso Nacional



ADI 1.231 / DF

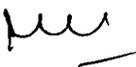
*Supremo Tribunal Federal*

cifra-se na competência legislativa para a elaboração de leis que consultem aos interesses coletivos e públicos" (fl. 14);

e) **inconstitucionalidade da denominada "anistia especial"**, porquanto a anistia, segundo o texto constitucional, é sempre genérica e decorre da competência conferida ao Congresso Nacional "para realizar, por uma lei, um interesse público, vale dizer, de toda a sociedade" (fls. 16-17).

Ao final, requer o autor que **"seja julgada procedente a presente ação, para o fim de, em definitivo, ser declarada a inconstitucionalidade da Lei nº 9.985/95"** (fl. 21).

À fl. 32, o **Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil** aditou a inicial a fim de informar a **republicação da lei ora impugnada**, que passou a vigorar sob o número **8.985/95**, todavia, sem qualquer alteração em seu conteúdo.

**Requisitaram-se informações** (fls. 36 e 38). O Senador José Sarney, então **Presidente do Congresso Nacional**, às fls. 40-190, sustentou, **preliminarmente**, o seguinte: 

ADI 1.231 / DF

*Supremo Tribunal Federal*

a) **impossibilidade jurídica do pedido**, haja vista possuir o ato atacado efeitos concretos já exauridos, não sendo, pois, suscetível de controle concentrado de constitucionalidade;

b) **ilegitimidade ativa da OAB**, tendo em vista que não há pertinência temática a compatibilizar as finalidades legais da OAB e o objeto da norma impugnada.

No mérito, alega, em síntese:

a) **constitucionalidade da lei impugnada**, dada a inexistência de quaisquer vícios formais ou materiais. Ademais, "a Constituição de 1988, no art. 48, inciso VIII, eliminou a distinção e hoje todos os tipos de anistia estão compreendidos nessa clássica palavra grega, sem qualquer adjetivação em nosso texto constitucional" (fl. 65);

b) a concessão de anistia a pessoas determinadas e inclusive nominadas no decreto de perdão é comum na legislação de todos os países, inclusive no Brasil. Logo, nada obsta a que a lei de anistia se volte para certos fatos e pessoas determinadas que os praticaram;



ADI 1.231 / DF

*Supremo Tribunal Federal*

c) **impossibilidade de revisão do ato legislativo da anistia pelo Poder Judiciário**, porquanto este Poder não pode se ater ao exame de mérito da lei impugnada, o que constitui conseqüência lógica da própria sistemática do princípio da separação dos poderes.

Por sua vez, o Senhor **Presidente da República**, às fls. 192-202, sustenta, em síntese, o seguinte:

a) **constitucionalidade do ato de anistia ora impugnado**, uma vez que legitimado pelo processo de votação;

b) **competência do Poder Legislativo para conceder anistia, mediante lei, ex vi do art. 48, VIII, da Constituição Federal**.

O então **Advogado-Geral da União**, Dr. Geraldo Magela da Cruz Quintão, apresentando defesa do texto impugnado, requereu a **improcedência do pedido** (fls. 207-210).

Às fls. 218-219, o eminente Ministro Marco Aurélio, então Relator, determinou o cumprimento de providências ali elencadas, destacando-se a formação, em autos apartados e em segredo de justiça, do agravo regimental interposto da decisão que determinou que fossem riscadas, nos termos do art. 15 do C.P.C., as expressões



ADI 1.231 / DF

*Supremo Tribunal Federal*

tomadas como injuriosas, contidas nas informações do Congresso Nacional, sendo certo que o Plenário do Supremo Tribunal Federal, em 28.3.96 (fl. 226), negou provimento ao citado agravo regimental.

O então **Procurador-Geral da República**, Prof. Geraldo Brindeiro, **opinou pelo não conhecimento da ação** e, se conhecida, **pela improcedência do pedido** (fls. 228-234).

Autos conclusos em 21.6.2001.

É o relatório, do qual serão expedidas cópias aos Exm<sup>os</sup> Srs. Ministros. *muu*

15/12/2005

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.231-2 DISTRITO FEDERALV O T O

O Sr. Ministro **CARLOS VELLOSO** (Relator): Examino as preliminares argüidas.

a) Ilegitimidade ativa da OAB.

Assim se pronunciou, no ponto, o eminente Procurador-Geral da República, Prof. Geraldo Brindeiro:

"(...)

A necessidade de haver pertinência temática entre o objeto da norma questionada e as finalidades do ente legitimado a propor a ação direta de inconstitucionalidade tem sido reiteradamente afirmada pela jurisprudência do colendo Supremo Tribunal Federal com relação a confederações sindicais ou a entidades de classe de âmbito nacional (Informativos 121, 136, 101, 40) e também é exigida com relação a Governador de Estado (ADI QO n° 1526, DJ de 21/2/97).

Entretanto, incorreta se afigura a assertiva de que somente o Procurador-Geral da República possui legitimidade ativa universal para propor a ação direta de inconstitucionalidade, pois a tem os Partidos Políticos com representação em qualquer das casas do Congresso Nacional (ADI n° 2069, Informativo 186), e tampouco se pode negá-la ao Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, vez que a advocacia é uma função essencial à

*mu*

justiça (art. 133 da Constituição Federal), constituindo objetivos da Ordem dos Advogados do Brasil 'defender a Constituição, a ordem jurídica do Estado democrático de direito, os direitos humanos, a justiça social e pugnar pela boa aplicação das leis, pela rápida administração da justiça e pelo aperfeiçoamento da cultura e das instituições jurídicas.' (art. 44, I, da Lei nº 8906/94).

(...)." (Fl. 231)

Correto o parecer.

A Ordem dos Advogados do Brasil, pelo seu Conselho Federal, tem legitimidade ativa, no caso, por isso que, entre o objeto da norma questionada e as finalidades desta há pertinência temática. É que, além de a advocacia constituir-se em função indispensável à administração da Justiça (CF, art. 133), compete à OAB "defender a Constituição, a ordem jurídica do Estado democrático de direito, os direitos humanos, a justiça social e pugnar pela boa aplicação das leis, pela rápida administração da justiça e pelo aperfeiçoamento da cultura e das instituições jurídicas" (Lei nº 8.906/94, art. 44, I).

Rejeito a preliminar.

b) Impossibilidade jurídica do pedido.



Sustenta-se que a norma objeto da ação é de efeitos concretos já exauridos, não sendo, pois, suscetível de controle concentrado de constitucionalidade.

Assim o parecer da Procuradoria-Geral da República, no ponto:

"(...)

Por outro lado, assiste razão ao Congresso Nacional quando defende o descabimento da presente ação, pois, de fato, o ato normativo atacado não possui a característica de abstração e generalidade que o tornaria passível de ser examinado em sede de jurisdição constitucional.

Com efeito, a anistia, conceituada na lição de Ruy Barbosa<sup>1</sup> como 'um ato político pelo qual se faz esquecer o delito cometido contra a ordem, o atentado contra as leis e as instituições nacionais', não detém a generalidade própria de norma legal, pois destina-se unicamente a perdoar determinados delitos praticados por um grupo certo de pessoas. Seu alcance é, assim, restrito a destinatários determinados, o que a qualifica como 'norma individual plúrima'<sup>2</sup> insuscetível de ser objeto de controle concentrado de constitucionalidade.

Ressalte-se haver vasta jurisprudência desse colendo Supremo Tribunal Federal no sentido de afastar do controle direto de constitucionalidade aqueles atos que, embora revestidos com forma de lei, possuam efeitos concretos, fazendo-se oportuna a transcrição do artigo

---

<sup>1</sup> Comentários à Constituição Brasileira, São Paulo, 1933, v. II, p. 402.

<sup>2</sup> Adi nº 1716, Rel. Ministro Sepúlveda Pertence, Pleno, DJ de 27.3.98.

publicado no informativo 174 que bem ilustra esse entendimento:

'Não se conhece de ação direta de inconstitucionalidade contra atos normativos de efeitos concretos, ainda que estes sejam editados com força legislativa formal....Precedentes citados: ADI (AgRg) nº 203-DF (DJU de 20.4.90); ADI nº 1716-DF (DJU de 27.3.98).' (ADI nº 2057, rel. **Maurício Corrêa**, 9.12.99, DJ de 31/3/2000)

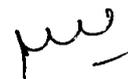
(...)." (Fls. 231-232)

Não tenho como acertado o parecer, no ponto.

A Lei 8.985, de 07.02.95, objeto da causa, concede, na forma do art. 48, VIII, da Constituição Federal, anistia aos candidatos às eleições de 1994, processados ou condenados com fundamento na legislação eleitoral em vigor, nos casos que especifica.

Tem este teor a citada Lei 8.985, de 07.02.95:

"Art. 1º. É concedida anistia especial aos candidatos às eleições gerais de 1994, processados ou condenados ou com registro cassado e conseqüente declaração de inelegibilidade ou cassação do diploma, pela prática de ilícitos eleitorais previstos na legislação em vigor, que tenham relação com a utilização dos serviços



gráficos do Senado Federal, na conformidade de regulamentação interna, arquivando-se os respectivos processos e restabelecendo-se os direitos por eles alcançados.

Parágrafo único. Nenhuma outra condenação pela Justiça Eleitoral ou quaisquer outros atos de candidatos considerados infratores da legislação em vigor serão abrangidos por esta lei.

Art. 2º. Somente poderão beneficiar-se do preceituado no **caput** do artigo precedente os membros do Congresso Nacional que efetuarem o ressarcimento dos serviços individualmente prestados, na conformidade de tabela de preços para reposição de custos aprovada pela Mesa do Senado Federal, excluídas quaisquer cotas de gratuidade ou descontos.

Art. 3º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, aplicando-se a quaisquer processos decorrentes dos fatos e hipóteses previstos no art. 1º desta lei.

Art. 4º. Revogam-se as disposições em contrário."

Tem-se, no caso, norma geral e não norma individual. É concedida anistia aos candidatos às eleições gerais de 1994, processados ou condenados ou com registro cassado e conseqüente declaração de inelegibilidade ou cassação do diploma, pela prática de ilícitos eleitorais previstos na legislação em vigor, que tenham relação com a utilização da gráfica do Senado, na conformidade da legislação interna.

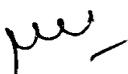
*MU*

Na lição de Kelsen, sempre atual, a norma pode ter caráter individual ou geral. Ela tem caráter individual, "se uma conduta única é individualmente obrigada". E tem caráter geral, "se uma certa conduta universalmente é posta como devida". Acrescenta Kelsen, lição do agrado do Ministro Sepúlveda Pertence, que "o caráter individual ou geral de uma norma não depende de se a norma é dirigida a um ser humano individualmente determinado ou a várias pessoas individualmente certas ou a uma categoria de homens, ou seja, a uma maioria não individualmente, mas apenas de certas de modo geral".

E conclui:

*"Também pode ter caráter geral uma norma que fixa como devida a conduta de uma pessoa individualmente designada, não apenas uma conduta única, individualmente determinada, é posta como devida, mas uma conduta dessa pessoa estabelecida em geral. Assim quando, por exemplo, por uma norma moral válida — ordem dirigida a seus filhos — um pai autorizado ordena a seu filho Paul ir à Igreja todos os domingos ou não mentir."*

Tem-se, aí, norma geral.



Todavia, se se tem "um mandamento a uma maioria de sujeitos individualmente determinados e apenas é imposta uma certa conduta individualmente — como, porventura, no fato de um pai que ordenou a seus filhos Paul, Jugo e Friedrich felicitarem seu professor Mayer pelo 50º aniversário — então há tantas normas individuais quantos destinatários de norma". (H. Kelsen, "Teoria Geral das Normas", tradução de José Florentino Duarte, Sérgio Fabris Editor, Porto Alegre, RS, 1986, págs. 10-11).

Ora, a norma, no caso, concede anistia aos candidatos às eleições gerais de 1994, indistintamente. E mesmo que assim não fosse, é dizer, se dirigisse a norma a apenas um indivíduo, também aí ela teria caráter geral. É que é da natureza da anistia beneficiar alguém ou a um grupo de pessoas, "mesmo porque", bem disse, nas informações, o ilustre Procurador Miguel Pró de Oliveira Furtado, "não se haverá de dizer (...) que o ato foi praticado no interesse exclusivo dos beneficiados. Que o foi também no interesse deles é fora de qualquer dúvida, mesmo porque só academicamente existe anistia sem interesse do beneficiado" (fl. 194).

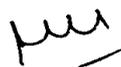
Também esta preliminar é de ser rejeitada.

Vamos ao mérito.



A anistia, segundo Rui Barbosa, "é um ato político, pelo qual se faz esquecer o delito cometido contra a ordem, o atentado contra as leis e as instituições nacionais" (Rui Barbosa, "Comentários à Constituição Federal Brasileira" II/402). Pinto Ferreira cita lição de W. Y. Elliot, que escreve: "A anistia, um conceito do direito público, vem do grego **amnistia**, o que significa esquecimento e implica ato do soberano legal, concedendo pela graça uma extinção voluntária da memória de certos crimes cometidos contra o Estado" (Pinto Ferreira, "Comentários à Constituição Brasileira", Saraiva, 1990, 2ª volume, pág. 518).

A anistia, de regra, é para os crimes políticos, as infrações políticas, já que para os crimes comuns há o indulto e a graça — ambos estes institutos distintos da anistia — esta a graça, referida na Constituição, como "comutar penas", ambos da competência do Presidente da República (CF, art. 84, XII). Já a anistia somente pode ser concedida mediante lei (CF, art. 48, VIII, c.c. art. 21, XVII). Segundo João Barbalho a anistia pode ser "plena, para todos os efeitos; geral, para todas as pessoas; limitada, com exclusão de algumas; restrita, quanto a seus efeitos, sendo dela excluídos certos crimes, e quanto a determinados lugares; absoluta, se é dada sem condições; condicional, se fica dependente de se verificarem



cláusulas estabelecidas no ato da concessão" (João Barbalho, "Constituição Federal Brasileira de 1891", ed. fac-similar, Senado Federal, 1992, pág. 132).

A anistia consubstancia ato político, tem natureza política. Neste sentido a lição de Pontes de Miranda ("Comentários à Constituição de 1967", Ed. RT, 1970, Tomo II, pág. 46).

Pinto Ferreira esclarece que "geralmente a anistia é concedida aos crimes políticos; assim foi a sua origem no mundo antigo. Muitos textos repudiaram a concessão da anistia aos crimes comuns. Entretanto, hoje em dia, ela é estendida inclusive, em alguns casos, a estes crimes. Assim pensam Manzini em seu 'Tratado', Nelson Hungria em estudo publicado na 'RF' (87:583), Aloysio Carvalho Filho nos 'Comentários ao Código Penal' (p. 118, n. 44) e Georges Vidal no 'Curso de direito criminal e de ciência penitenciária'. Este adverte que, malgrado a opinião dominante, ela tem sido aplicada também nos crimes comuns" (Pinto Ferreira, ob. cit., pág. 532).

É dizer, a anistia, num primeiro estágio, tinha por finalidade perdoar delitos de natureza política. O conceito, entretanto, evoluiu com o tempo, para abranger, também, delitos

comuns, em casos especiais, e atos punitivos de modo geral. Na Rep 696/SP, Relator para o acórdão o Ministro ALIOMAR BALEEIRO, decidiu o Supremo Tribunal Federal:

**"ANISTIA A FUNCIONÁRIOS CIVIS E A ELEMENTOS DA FORÇA PÚBLICA ESTADUAL.**

I - No Direito Brasileiro, a palavra 'anistia' foi ampliada de sua acepção clássica e etmológica, para abranger também o cancelamento de débitos fiscais e de faltas disciplinares.

II - Não há cláusula na Constituição que impeça ao Legislativo Estadual regular os casos de anistia de penas disciplinares impostas aos Servidores Públicos, embora aplicada pelo Executivo dentro da lei."

O Ministro Celso de Mello leciona, no seu excelente "Constituição Federal Anotada", Saraiva, 1986, pág. 68, que "A anistia constitui uma das expressões de clemência do Estado. Seus efeitos em matéria penal são radicais, incidindo retroativamente sobre o próprio fato delituoso. Conseqüentemente, não pressupõe sentença penal condenatória, que, no entanto, se houver, não impedirá a incidência da lei concessiva da anistia, apta a desconstituir a própria autoridade da coisa julgada".

É dizer, hoje, qualquer sanção, qualquer pena, aplicada com fundamento na lei, é anistiável. Com propriedade, escreve o

advogado Saulo Ramos, na peça de defesa que ofereceu em nome do Congresso Nacional:

"(...)

8.1. Toda a sanção aplicada com fundamento na lei pode ser objeto de anistia, desde que concedida igualmente pelo legislador que editou norma punitiva. Não há, no direito e na tradição, nenhuma reserva contra o ato de perdão legislativo, que substituiu o medieval ato do príncipe, porque, no mundo moderno, é de competência do príncipe dos príncipes, o parlamento que representa o povo — **'Beneficium imperatoris quod a divina scilicet indulgentia proficiscitur, quam plenissime interpretari debemus.'** (Joveleno, no D., Liv. I, tít. 4<sup>a</sup>).

8.2. Nas alterações constitucionais provocadas pelos militares, no recente passado brasileiro, distinguiu-se, no próprio texto, entre anistia comum e anistia especial. A comum destinava-se a perdoar infrações penais em geral, sanções administrativas, tributárias, trabalhistas, contratuais, e a especial apenas os crimes políticos. A distinção criada pela doutrina foi levada para o texto constitucional para reservar-se ao Presidente da República a iniciativa exclusiva dos projetos de lei propondo anistia de crimes políticos, a anistia especial. A proposta de anistia comum era de competência concorrente, tanto os parlamentares, como o Presidente, tinham a iniciativa do projeto respectivo.

8.3. A Constituição de 1988, no art. 48, inciso VIII, eliminou a distinção e hoje todos os tipos de anistia estão compreendidos nessa clássica palavra grega, sem qualquer adjetivação em nosso texto constitucional.

(...)." (Fl. 65)

Posta assim a questão, examinemos a arguição aqui posta.

*mu*

Opina o Ministério Público Federal:

"(...)

De fato, a alegação de que a lei em questão foi editada com abuso de poder não merece acolhida, vez que o Congresso Nacional detém a competência constitucional para conceder anistia, inclusive aos seus membros, pois a Constituição da República não impôs restrição alguma quanto aos destinatários dessa espécie de 'graça'. Destarte, se a Constituição não restringe a possibilidade de concessão desse privilégio, descabe ao intérprete restringi-la.

Ademais, merece destaque o art. 2º da lei impugnada que estabelece, com condição para ser agraciado com a anistia, 'o ressarcimento dos serviços individualmente prestados', revelando que o ato questionado não foi editado com a finalidade única de beneficiar congressistas, mas sim, a par de permitir que o povo possa ver seus representantes reeleitos, a de garantir o ressarcimento ao erário.

Como dito, a mencionada lei não foi editada com o intuito exclusivo de beneficiar uma pessoa específica, não se constituindo, por tal razão, em ofensa ao princípio da impessoalidade que deve reger a atividade administrativa.

De outra parte, frágil se revela, na hipótese, a alegação de ofensa ao princípio da moralidade administrativa, até mesmo em decorrência da aplicação do princípio constitucional da legalidade. A respeito desse princípio traz-se à colação os ensinamentos doutrinários de Diógenes Gasparini<sup>3</sup>:

---

<sup>3</sup> Direito Administrativo, Editora Saraiva, 4ª edição, 1995, pág. 7.

'Diz Hauriou, seus sistematizador, que o princípio da moralidade extrai-se do conjunto de regras de conduta que regulam o agir da Administração Pública; tira-se da boa e útil disciplina interna da Administração Pública. O ato e a atividade da Administração Pública devem obedecer não só a lei, mas à própria moral, porque nem tudo que é legal é honesto, conforme afirmavam os romanos. Para Hely Lopes Meirelles, apoiado em Manoel Oliveira Franco Sobrinho, a moralidade administrativa está intimamente ligada ao conceito do **bom administrador**, aquele que, usando de sua competência, determina-se não só pelos preceitos legais vigentes, como também pela moral comum, propugnando pelo que for melhor e mais útil para o interesse público.'

Não há, pois, a alegada ofensa ao princípio da moralidade administrativa (na verdade dirigido ao administrador, não ao legislador), pois o ato normativo em tela, editado pelo Congresso Nacional no exercício de sua competência legislativa (Constituição Federal, art. 48, inciso VIII), busca, em última análise, o interesse público, vez que, apesar de anistiar os delitos eleitorais cometidos por candidatos às eleições gerais de 1994 relacionados com a utilização dos serviços gráficos do Senado Federal, impõe, como condição necessária para recebimento do benefício, o pagamento pela utilização desses serviços.

(...)." (Fls. 232-234)

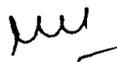
Correto o parecer, no ponto.

A uma, porque sendo a anistia um ato político, concedida mediante lei, assim da competência do Congresso Nacional com a

ADI 1.231 / DF

sanção do Presidente da República, corre por conta dos Poderes Legislativo e Executivo a avaliação dos critérios de conveniência e oportunidade do ato, sem dispensa, entretanto, do controle judicial, porque pode ocorrer, por exemplo, desvio do poder de legislar ou afronta ao princípio da razoabilidade, assim com afronta ao devido processo legal substancial (CF, art. 5º, LIV).

A duas, porque, se não se pode negar ao Judiciário o exame da constitucionalidade da lei de anistia, não se pode afirmar, no caso, que a lei objeto da causa seria afrontosa aos princípios da moralidade e da impessoalidade. É que não está o Congresso impedido, pela Constituição, de conceder anistia aos seus membros. Não há falar, portanto, em violação do princípio da moralidade administrativa, não obstante reconhecermos que o ato legislativo objeto da causa merece reprovação sob o ponto de vista da ética geral. Mas o princípio da moralidade administrativa tem seus contornos próprios, convindo esclarecer que a anistia, no caso, ficou condicionada ao "ressarcimento dos serviços individualmente prestados, na conformidade de tabela de preços para reposição de custos aprovada pela Mesa do Senado Federal, excluídas quaisquer cotas de gratuidade ou descontos" (art. 2º). Também não há falar em ofensa ao princípio da impessoalidade, por isso que a anistia não visou beneficiar um ou dois candidatos, mas "aos candidatos às



ADI 1.231 / DF

eleições gerais de 1994, processados ou condenados ou com registro cassado (...) pela prática de ilícitos eleitorais (...)", tendo o projeto de lei sido submetido ao processo legislativo constitucional e regimental.

A três, também não há falar em desvio de poder de legislar. Conforme vimos, linhas atrás, a anistia abrange qualquer sanção imposta por lei. Sua natureza é política. Daí, conforme já foi dito, ser da competência do Legislativo e do Executivo a avaliação da conveniência e oportunidade do ato, sem dispensa, entretanto, do controle judicial.

Os demais fundamentos da ação — afronta ao art. 1º, **in fine**, da Constituição Federal e alegação de inconstitucionalidade da denominada "anistia especial" — reporto-me, para rejeitá-los, ao que disse linhas atrás.

Do exposto, julgo improcedente a ação e declaro a constitucionalidade da Lei 8.985, de 07.02.1995.

É o voto.

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized cursive letters, positioned below the text "É o voto." and underlined.

15/12/2005

TRIBUNAL PLENO

**ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.231-2 DISTRITO FEDERAL**

## VOTO

**O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO** - Senhor Presidente, peço vênia para declarar a extinção do processo, sem julgamento de mérito.

Trata-se de norma de carácter concreto e individual. Concreto, porque, na verdade, se refere a uma situação histórica determinada e absolutamente irrepetível, isto é, não há outro caso que possa ser de candidatos daquela data; é situação que se exauriu na história, não pode ser repetida, não é, enfim, nenhum tipo ao qual possa outra ação histórica vir a corresponder: é a situação daquele ano, naquela data. E de carácter individual, porque se refere especificamente a um grupo determinado de pessoas, e, portanto, nenhuma outra pessoa é capaz de se inserir na órbita de incidência dessa norma. É regra tipicamente concreta e de carácter individual, que não é susceptível de ser objeto de ação declaratória de inconstitucionalidade.

Não conheço do pedido. 

15/12/2005

TRIBUNAL PLENO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.231-2 DISTRITO FEDERAL**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Senhor Presidente, acompanho, quanto às preliminares, o voto do relator. Faço-o, reconhecendo, à Ordem dos Advogados do Brasil, um papel histórico, a dispensar, na defesa da sociedade, a pertinência temática quanto à eficácia de lei.

É certo que o móvel poderá ter sido uma situação individualizada, impactante - à época, fui relator do caso no Tribunal Superior Eleitoral. Veio o diploma ordinário - no bom sentido - a dispor de maneira abstrata, aludindo, no artigo 1º, àqueles que foram processados, condenados e tiveram registro cassado, e, no artigo 2º, referindo-se - de forma que reconheço com absoluta fidelidade quanto aos fatos - aos membros do Congresso Nacional, compelindo-os, no entanto, a efetuar o ressarcimento aos cofres públicos. Por isso, penso que o diploma desafia o controle concentrado de constitucionalidade. Não vislumbro o nome deste ou daquele parlamentar.

Quanto ao tema de fundo, peço vênias ao relator para divergir. Presente a Constituição Federal, não empolga, pelo menos a mim, o enquadramento do conteúdo da norma como político. Há de se fazer, de qualquer modo, o cotejo com os princípios explícitos e implícitos da Carta da República. Cumpre levar em conta que a lei em jogo se antecipou até mesmo a uma lei complementar que criou, no

**ADI 1.231 / DF**

âmbito da Justiça Eleitoral, a ação rescisória, fazendo-o de forma muito limitada, considerados os pronunciamentos judiciais acerca da inelegibilidade, e jungindo a propositura ao prazo de decadência de cento e vinte dias.

Aqui tivemos uma rescisória abrangente, que ganhou contornos de algo contrário aos princípios inseridos na Carta da República, não só quanto à autoridade e segurança jurídica dos pronunciamentos judiciais, como também no tocante à sinalização, sob o ângulo da busca de preservação de princípios, para eleições futuras.

Não consigo perceber que, praticamente - não estou generalizando os beneficiários da norma - em causa própria, possa se partir, como se partiu, para uma anistia, desautorizando-se - e, aí, colocando em plano secundário a primazia do Judiciário - o Judiciário Eleitoral. A anistia versou sobre a existência de títulos eleitorais, no sentido da jurisdicionalização, já devidamente formalizados.

Por isso, peço vênica para julgar procedente o pedido.



15/12/2005

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.231-2DISTRITO FEDERAL

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Essa questão não é inevitável? É índole da anistia fatos criminosos que, eventualmente, ainda não foram judicializados ou até aqueles que já foram judicializados. Não consigo captar esta idéia de afronta à coisa julgada ou à independência dos Poderes, pois é da índole do próprio processo da anistia a superação. Na verdade, aqui, até a idéia dos Poderes implícitos teria de ser chamada à colação.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Insisto na preliminar suscitada pelo eminente Ministro Cezar Peluso. Fui até chamado à colação, porque já, várias vezes, me referi a esta passagem de Kelsen, cujos exemplos são expressivos. Diz ele: é norma individual a norma paterna - a norma baixada pelo pai - que disponha: todos os meus filhos terão de ir à missa no próximo domingo; ao contrário, é norma geral aquela dirigida a um filho, destinatário único, estabelecendo que, todos os domingos, ele deve visitar o seu padrinho, porque regula atos repetíveis e indeterminados, embora de uma única pessoa.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Que talvez não esteja mais entre nós.

**O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE** - Aí teríamos uma lei de eficácia exaurida. Agora, parece-me ser um caso típico de lei de efeitos concretos, porque não atinge a mais ninguém, nunca mais, senão "n" - seja um, sejam vários - candidatos às eleições de 1994 que estivessem processados ou condenados pela Justiça Eleitoral em razão da utilização indevida da gráfica do Senado.

**O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO** - Permita-me, Excelência. A lei quis ser tão individual que, no parágrafo único, dispõe que nenhuma outra condenação ou quaisquer outros atos de candidatos serão por ela regidos. São apenas os indicados e individualizados.

**O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE** - Não há isonomia ou analogia; não há nada. É para determinados - ou determinado - cidadãos; e exclui a ilicitude de um ato único, irrepetível.

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.231-2 DISTRITO FEDERAL

## VOTO-VOGAL

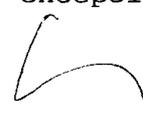
**Ministro Gilmar Mendes:** A presente ação direta de inconstitucionalidade está amparada, basicamente, em quatro fundamentos. Nenhum deles, Senhor Presidente, me impressiona.

O primeiro deles diz respeito à ofensa ao princípio da separação dos Poderes (art. 2º, da CF). Alega o requerente que a anistia teria sido concedida como "resposta, retaliação ou represália de um dos Poderes da República contra decisão incontrastável de outro desses poderes".

Ora, a anistia, na medida em que, necessariamente, interfere em decisões tomadas pela administração ou pelo judiciário, é, logicamente, uma relativização do princípio da separação dos Poderes. Essa relativização é levada a efeito pela própria Constituição, ao prever, em seu art. 48, VIII, a competência do Congresso Nacional para conceder anistia. Entender de outra forma nos levaria a também considerar o controle de constitucionalidade das leis, realizado por este Tribunal, como uma afronta à harmonia entre os Poderes da República.

Aliás, quero lembrar que essa competência extraordinária do Congresso Nacional para conceder anistia foi inaugurada pela Constituição de 1891 (art. 34), a nossa primeira Constituição Republicana, cuja inspiração maior adveio justamente do princípio da divisão e harmonia entre os Poderes.

Nesse sentido, também não vejo ofensa ao princípio republicano, consubstanciado nos princípios da isonomia e da impessoalidade, como quer fazer crer o requerente em seu segundo argumento. A anistia, como perdão concedido excepcionalmente a



determinados atos, praticados por pessoas específicas, produz, por sua própria natureza, efeitos concretos e limitados no tempo.

Também parece um tanto óbvio que o Congresso Nacional possa conceder anistia a seus próprios membros. Entender o contrário seria negar qualquer eficácia ao art. 48, inciso VIII, da Constituição. Outro não foi o entendimento desta Corte no julgamento da ADI nº 2.306 (Rel. Min. Ellen Gracie, DJ 31.10.2002), no qual foi reafirmada a competência do Congresso Nacional para conceder anistia, inclusive a seus membros.

De toda forma, creio que o ponto que merece uma reflexão pormenorizada do Tribunal diz respeito à alegada violação ao princípio da moralidade. O requerente sustenta que "o ato normativo agride o senso comum de moralidade (...)". Quero enfatizar que as "reações de repúdio por parte do senso comum, da moralidade pública e da consciência jurídica" não podem servir, isoladamente, de parâmetro de controle em abstrato da constitucionalidade dos atos normativos emanados do legislador democrático. Alio-me, neste ponto, ao entendimento de Sepúlveda Pertence, já declarado em outras ocasiões neste Tribunal, de que a moralidade pura e simples não pode ser condição determinante da inconstitucionalidade de uma lei. Certamente, o Tribunal não pode se ater unicamente à fluidez do conceito de moralidade para anular atos do Poder Legislativo.

Evidente, por outro lado, que o tema pode ser devidamente densificado, tendo em vista outros parâmetros, como o princípio da proporcionalidade, o princípio da não-arbitrariedade da lei e o próprio princípio da isonomia. O princípio da moralidade, portanto, para funcionar como parâmetro de controle em abstrato de constitucionalidade, deve vir aliado a outros princípios fundamentais, dentre os quais assumem relevância aqueles que funcionam como diretriz para a atuação da Administração Pública.

No tocante ao tema da anistia, lembro as lições de JOÃO BARBALHO, em comentários ao art. 34, 27, da Constituição de 1891:

"Decretando anistia, o Congresso Nacional exerce atribuição sua privativa, de caráter eminentemente político, e nenhum dos outros ramos do poder público tem autoridade para entrar na apreciação da justiça ou conveniência e motivos da lei promulgada consagrando tal medida, que é um ato solene de clemência autorizada por motivos de ordem superior." (CAVALCANTI, João Barbalho Uchoa. *Constituição Federal Brasileira (1891)*. Brasília: Senado Federal; 2002, p. 133).

Deixe-se claro, todavia, que não quero com isto defender uma rígida separação entre Direito e Moral, própria de um positivismo formalista. Desde seu primeiro incurso na doutrina administrativista de Maurice HAURIOU (*Précis de Droit Administratif et de Droit Public*. Paris: Sociétè Anonyme du Recueil Sirey; 1927), o princípio da moralidade traduz a idéia de que sob o ato jurídico-administrativo deve existir um substrato moral, que se torna essência de sua legitimidade e, em certa medida, condição de sua validade.

Intento apenas alertar o Tribunal para o problema da declaração de nulidade de uma norma sob o único argumento de que é imoral ou, melhor dizendo, de que afronta uma indefinida moral pública. Entendo que, neste caso, estaríamos a penetrar indevidamente no juízo político e ético do legislador e, conseqüentemente, a estabelecer uma indesejável vinculação do Direito à Moral, que seria muito cara à própria democracia, cuja essência está no pluralismo de valores éticos; pluralismo este declarado como "valor supremo" no preâmbulo da Carta de 1988.

Com essas breves considerações, voto pela improcedência da ação.



15/12/2005

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.231-2DISTRITO FEDERAL

À revisão de aparte do Sr. Ministro Sepúlveda  
Pertence.

**ADITAMENTO AO VOTO**

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Como instrumento de política judiciária - já tivemos oportunidade de discutir isso aqui - entendo, também, essa ressalva à qual, de vez em quando, adiro. Tenho a impressão de que, diante da importância da questão, não do caso, mas da controvérsia - até tenho sugerido a superação desta reserva do ato concreto, pelo menos quando se refira à lei -, o texto constitucional é claro quando recomenda o cabimento da ADI.

Por isso tenho sustentado a conveniência de, nesses casos, superarmos a jurisprudência do ato concreto, pelo menos no referente à lei. Aqui também temos - e basta a perplexidade que perpassa o Plenário - a dificuldade da definição. Nós mesmos, a toda hora, defrontamo-nos com o exemplo. Claro que, para isso, temos explicações das leis que criam municípios, mas que, na verdade, revelam um propósito amplo de institucionalização, que nós

tradicionalmente aceitamos e para o qual nunca levantamos o caráter de efeito concreto.

**O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE** - Uma série de efeitos, a partir da criação de um ordenamento jurídico, o do novo município.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Sim, cria um ordenamento jurídico, se quisermos. Eu ponderaria que arrostássemos o mérito, tendo em vista exatamente essas considerações.

Vejo que se agitam aí considerações. Vi, por exemplo, com alguma preocupação, a colocação suscitada da bancada pelo Ministro Sepúlveda Pertence, nesses dias, quanto à invocação da moralidade como princípio básico para eventual parâmetro de controle. Eu também, de acordo com Sua Excelência, tenho dificuldade de simplesmente começar a declarar a inconstitucionalidade de lei em face do princípio da moralidade, porque podemos chegar a situações de alta subjetividade e, talvez, a resultados fortemente abstrusos. Por isso, parece-me recomendável julgar-se a questão. Nesse sentido, tenho um curto voto escrito, no qual rejeito - e o estou juntando - todas essas considerações constantes da impugnação, porque me parece que qualquer lei de anistia vai ter essa repercussão na relação de dependência ou interdependência dos Poderes, com todos os seus reflexos. Eventualmente, terá de arrostar a questão da coisa

julgada; portanto, não penso que estejamos a falar nenhuma novidade. Parece-me tratar de um típico ato político, quer dizer, podemos sempre discordar, mas, daí a discutir sob este aspecto é algo um tanto quanto hiperbólico, um tanto quanto exagerado.

Senhor Presidente, com essas considerações, acompanho o voto do Ministro-Relator.



15/12/2005

TRIBUNAL PLENO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.231-2 DISTRITO FEDERAL**

À revisão de apertes dos Srs. Ministros Cezar Peluso e Carlos Velloso (Relator).

## VOTO

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Senhor Presidente, entendo que os dois artigos centrais da lei impugnada na ADI estão funcionalmente imbricados; são interdependentes. O art. 1º, que consubstancia a própria concessão da anistia, ficou condicionado ao preenchimento de requisitos do art. 2º. Este, condicionador da eficácia daquele, tem por destinatários humanos - por endereçados ou por âmbito pessoal de incidência - pessoas que, **a priori**, não se pode determinar, porque não se pode dizer quem preencherá essas condições, mas não é só.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - Essas condições já estão preenchidas.

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Mas não é só.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - É só uma questão de se verificar, saber quem era candidato naquela data. Não há nada mais a perquirir.



O SENHOR MINISTRO CARLOS VELLOSO (RELATOR) - Permitam-me, Excelências, saliento o que disse o Ministro Gilmar Mendes: é da maior importância a Corte constitucional apreciar uma lei de anistia, certo que qualquer lei de anistia incorrerá nisso que o Ministro Cezar Peluso aponta.

Ora, algo da maior importância na ordem jurídico-constitucional, a Corte Constitucional, a pretexto de se ter caráter individual, não examinaria?

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Perfeito. Quero completar. Há um outro destinatário, um outro endereçado normativo do art. 2º: uma instituição pública; o Senado Federal, que vai editar uma tabela de custos.

A coisa não é tão simples assim. Contento-me, para conferir o caráter de generalidade à lei - para não dizer de impessoalidade, de abstratividade -, com a renovabilidade da hipótese de incidência, não apenas com a perenidade. Veja o caso da Lei Orçamentária, que é editada para vigorar em um ano. Temos dito aqui que ela desafia, sim, conhecimento por meio da ADI. Por quê? Porque, no período de um ano, os pressupostos de incidência da Lei Orçamentária serão renovados, plurimamente renovados. Essa



renovabilidade da hipótese de incidência da norma me basta, não apenas a perenidade do descritor da norma.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - Mas aqui isso é absolutamente impossível, Excelência. Quem foi candidato em 1994, foi candidato em 1994, e tal situação não se repete em relação a candidatos de outros anos. A norma respeita apenas a quem foi candidato em 1994 e, assim mesmo, processado e condenado!

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Sim, mas condicionadamente ao preenchimento de condições que estão no art. 2º.

Então, pelo imbricamento dos dois relatos normativos - o art. 1º e o art. 2º -, peço vênha à divergência iniciada pelo Ministro Cezar Peluso, para acompanhar o voto do Ministro-Relator.



15/12/2005

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.231-2 DISTRITO FEDERAL

V O T O

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Peço vênia para acompanhar o Ministro Marco Aurélio. Reporto-me à fundamentação do meu voto no caso das multas eleitorais (ADIn 2306).

Nc.



**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.231-2**

PROCED.: DISTRITO FEDERAL

**RELATOR : MIN. CARLOS VELLOSO**

REQTE.: CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL

ADV.: JOSE ROBERTO BATOCHIO

ADV.: MARCELO MELLO MARTINS

REQDO.: PRESIDENTE DA REPÚBLICA

REQDO.: CONGRESSO NACIONAL

ADV.: JOSE SAULO PEREIRA RAMOS

ADV.: LUIZ CARLOS BETTIOL

**Decisão:** O Tribunal, por maioria, conheceu da ação, vencidos os Senhores Ministros Cezar Peluso, Joaquim Barbosa e Sepúlveda Pertence e, no mérito, julgou-a improcedente, nos termos do voto do relator, vencidos os Senhores Ministros Marco Aurélio, Carlos Britto e Sepúlveda Pertence. Votou o Presidente, o Senhor Ministro Nelson Jobim. Ausente, justificadamente, neste julgamento, o Senhor Ministro Eros Grau. Plenário, 15.12.2005.

Presidência do Senhor Ministro Nelson Jobim. Presentes à sessão os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Ellen Gracie, Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Carlos Britto, Joaquim Barbosa e Eros Grau.

Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Fernando Barros e Silva de Souza.

\*

  
Luiz Tomimatsu  
Secretário

P1