



**JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO E ANISTIA NO BRASIL: O PARADOXO DE UMA  
“TRANSIÇÃO NEGOCIADA”<sup>1</sup>**

***TRANSITIONAL JUSTICE AND AMNESTY IN BRAZIL: THE PARADOX OF A  
“NEGOTIATED TRANSITION”***

**Vitor Umbelino Soares Junior<sup>2</sup>**

**RESUMO:** O presente artigo tem por objeto a análise do modelo transicional brasileiro a partir de um dos seus principais aspectos, qual seja, a aprovação da Lei nº 6.683/79 e a consequente construção de um pensamento jurídico-político dominante no sentido da não responsabilização dos agentes públicos que praticaram graves violações de direitos humanos durante o regime ditatorial como condição para a “reconciliação nacional”. A análise dessa questão tem em vista a interpretação adotada pelo Supremo Tribunal Federal sobre a Lei de Anistia, que teria nascido como fruto de um acordo político entre governo e sociedade civil. Por meio de uma revisão bibliográfica de alguns dos principais trabalhos sobre o tema, busca-se apontar o paradoxo de uma vitória de todos com a aprovação da citada lei e suas consequências para a manutenção atual dos limites que impedem os avanços de uma justiça transicional no Brasil.

**Palavras-chave:** Justiça de transição; anistia; paradoxo; direitos humanos.

**ABSTRACT:** The purpose of this article is to analyze the Brazilian transitional model based on one of its main aspects, namely, the approval of Law 6683/79 and the consequent construction of a dominant legal-political thinking in the sense of the non-accountability of the agents public officials who committed serious violations of human rights during the dictatorial regime as a condition for "national reconciliation." The analysis of this question takes into account the interpretation adopted by the Federal Supreme Court on the Amnesty Law, which was born as a result of a political agreement between government and civil society. Through a bibliographical revision of some of the main works on the subject, the aim is to point out the paradox of a victory of all with the approval of the mentioned law and its consequences for the current maintenance of the limits that impede the progress of a transitional justice in the Brazil.

**Keywords:** Transitional justice, amnesty, paradox, human rights.

<sup>1</sup> Artigo recebido em 08/06/2018 e aprovado em 27/06/2019

<sup>2</sup> Mestre em Direitos Humanos pela Universidade Federal de Goiás. Especialista em Ciências Jurídicas - Área de Concentração: Ciências Criminais pela Universidade Federal de Goiás. Especialista em Direito Processual Constitucional pela Universidade Federal de Goiás. Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJGO) com atuação junto ao Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher de Rio Verde - GO. Foi Procurador Federal junto à Advocacia Geral da União - AGU (2003-2005). Foi Gestor Jurídico junto ao Gabinete Civil da Governadoria do Estado de Goiás (2002-2003). Professor de Direito Processual Penal (2011-2012) e de Direito Processual Constitucional (2013-2018) na Faculdade Almeida Rodrigues. ORCID: [orcid.org/0000-0003-4978-6860](http://orcid.org/0000-0003-4978-6860).

## 1. Introdução

Encontrar a chave para a compreensão das principais características que envolvem o modelo transicional brasileiro, especialmente no que se refere à “opção” pela adoção da anistia como medida transicional linear no contexto da redemocratização e a consequente não responsabilização dos agentes públicos que praticaram crimes de Estado e graves violações de direitos humanos durante o período da ditadura civil-militar, implica, necessariamente, o entendimento de que existem sensíveis diferenças entre a perspectiva da transição política em si, amparada no processo de mudança do regime autoritário para a democracia eleitoralmente estabilizada por meio de eleições livres, diretas, universais e com mandatos temporários, e o que se convencionou chamar justiça de transição (ou justiça transicional), esta, de perspectiva essencialmente jurídico-normativa, que enseja direitos e deveres legais tanto por parte de agentes estatais que deixam o comando institucional do país quanto por parte daqueles que assumem a responsabilidade de conduzir as ações relativas à reconstrução do Estado de Direito num processo de realinhamento das forças políticas integralizadoras do poder estatal, criando, em última análise, condições necessárias ao restabelecimento de uma paz sustentável.

No cenário atual, a responsabilização individual dos perpetradores de crimes contra a humanidade é uma demanda que cresce cada vez mais junto à comunidade internacional, alçada por reivindicações de ativistas, militantes e juristas envolvidos com toda a normativa do Direito Internacional dos Direitos Humanos. No Cone Sul, apesar de ser uma realidade em países como Argentina e Chile, especialmente no primeiro, no Brasil, ainda encontramos grandes barreiras para se responsabilizar individualmente os agentes da ditadura que cometeram crimes contra a humanidade (GONÇALVES; MEYER, 2017, p. 274). Essa controvérsia fundamental em torno da culpabilidade e punibilidade dos responsáveis por crimes e graves violações de direitos humanos durante o período autoritário – tema central da justiça de transição –, nos faz retomar a problemática da anistia no Brasil e suas contradições em busca da “reconciliação nacional”. As disputas em torno do significado da anistia como marco jurídico e referência institucional para a transição política brasileira continuam nas narrativas que compõem a dinâmica da história, exercendo papel decisivo na construção da memória social ao longo do tempo. Assim, a partir de uma releitura crítica da transição política brasileira e suas vicissitudes, pretende-se nesse artigo demonstrar como a ambiguidade na formatação da Lei de Anistia, traduzindo concepções contraditórias e impeditivas da culpabilidade dos agentes do regime de exceção, contribuiu para o bloqueio de tentativas de responsabilização da-

queles que praticaram crimes e graves violações de direitos humanos durante o período da ditadura civil-militar, impondo limites ao atual avanço da justiça transicional no Brasil.

Ao longo dessas reflexões, perceber-se-á que, a despeito da inegável mobilização de importantes setores da sociedade civil em torno do projeto de anistia como um dos fundamentos da redemocratização, a aprovação da Lei nº 6.683/79 não significou um passo definitivo na direção do restabelecimento do Estado de Direito em sua plenitude constitucional. Ao contrário, o pretendido “esquecimento” dos crimes perpetrados durante o período ditatorial por meio de uma legislação que abrigasse as graves violações de direitos humanos acabou por se transformar em verdadeiro entrave para a efetiva regularização das funções da justiça, somada à omissão do próprio Poder Judiciário em promover uma interpretação constitucional que ultrapassasse os limites impostos por consensos não-democráticos a respeito de seu alcance. Quando se afirma que a Lei de Anistia foi fruto de um acordo político entre forças autoritárias e democráticas, e que tal pacto foi comemorado como uma vitória por ambos os lados, é preciso contextualizar o seu significado num período de grande perseguição aos movimentos de oposição ao regime autoritário que sofriam desde o extermínio de membros da resistência armada, até prisões e condenações em tribunais militares, demissões arbitrárias tanto no setor público quanto no setor privado, cassações de direitos políticos, censuras, torturas, desaparecimentos forçados e até mesmo execuções sumárias (ABRÃO; TORELLY, 2012, p. 361).

Atualmente, o não reconhecimento da importância dessa temática, somado a uma equivocada e preponderante interpretação da Lei de Anistia, faz do Brasil um dos únicos países da região do Cone Sul que ainda não conta com condenações individuais dos perpetradores dos crimes contra a humanidade (GONÇALVES; MEYER, 2017, p. 289). Segundo pretende-se demonstrar, essa interpretação jurídica não pode permanecer como obstáculo insuperável à pretendida responsabilização, mesmo com a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal por meio da ADPF nº 153, considerando não só os princípios e regras normativas fixadas pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos, que proíbe a autoanistia para crimes contra a humanidade, mas também as próprias circunstâncias em que aprovada a Lei nº 6.683/79. Segundo Kathryn Sikkink (2011, p. 225), os processos que buscam a responsabilização penal individual dos agentes públicos que praticaram crimes e graves violações de direitos humanos refletem não apenas o caráter punitivo da ação estatal, mas são importantes porque revelam uma carga simbólica capaz de demonstrar que naquele Estado em que ocorre a apuração e punição segundo o devido processo legal, há uma preocupação com a defesa e promoção dos direitos humanos, culminando com a punição de suas violações.

No presente trabalho, valho-me da premissa que estrutura a concepção substancial de democracia, qual seja, esta não pode ser construída sobre a absoluta impunidade de agentes públicos que praticaram graves violações de direitos humanos. Assim, por meio de uma revisão bibliográfica de algumas das principais obras que procuram analisar o modelo transicional brasileiro, utilizando o método lógico-dedutivo, este trabalho analisa como a luta por uma anistia ampla, geral e irrestrita, articulada com ações de movimentos sociais que empunhavam essa bandeira, transformou-se numa oportunidade para o regime autoritário, mantendo o absoluto controle sobre a transição política, promover a pseudo concepção de uma anistia como consequência de um “acordo político” em que governo e sociedade civil pactuaram uma espécie de impunidade em relação aos crimes de Estado como condição para a obtenção de uma paz sustentável. Perpassando por uma reflexão sobre a integridade e legitimidade da Lei nº 6.683/79, com a indispensável conexão existente entre liberdade política, dignidade humana e direitos fundamentais, serão analisados alguns dos argumentos apresentados pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito da ADPF nº 153, averiguando até que ponto a legalidade herdada do regime de exceção é incorporada ao sistema democrático e como a solução dada pela Corte Superior tornou-se um obstáculo ao desenvolvimento atual da justiça transicional no Brasil.

## **2. Transição política (justiça de transição?) no Brasil**

A linha temporal do processo transicional é mais aparente que real, pois não se resume a uma simples travessia ou passagem de um regime político a outro, em que os responsáveis pela condução do processo de sucessão estejam teoricamente numa posição institucional mais favorável que aqueles que são sucedidos, podendo implementar todas as medidas e reformas necessárias à instalação do regime democrático. Mais que isso, o processo transicional envolve questões jurídicas, políticas, éticas e morais num intenso contraditório que se mistura a versões e contraversões de narrativas fáticas que possuem quase sempre a perspectiva de seu narrador. O cuidado da distinção entre a transição política em si – que implica a travessia de um regime político a outro – e a justiça de transição, cujo foco está na reconstituição do Estado de Direito e na criação de condições favoráveis para a garantia de uma paz sustentável, exclui a possível recepção de uma ordem legal positiva construída sobre a ilegitimidade do autoritarismo, tendo no poder da força o fundamento para a sua obediência.

É por isso e para evitar que o estudo do processo transicional se transforme numa mera superposição de narrativas fáticas, donde não se possa extrair formulações teórico-

normativas que abram caminho para a construção de uma justiça das vítimas e da reafirmação dos direitos humanos violados, que “um estudo sobre justiça de transição deve ter bem delineado um conceito de direito e um conceito de justiça”, de forma que as medidas e processos dela decorrentes não se desvirtuem em perspectivas meramente arbitrárias tanto daqueles que a defendem quanto dos que a rejeitam (TORELY, 2012, p. 166). Parte-se da premissa de que o conceito de Estado de Direito não se encontra limitado pelas barreiras positivistas clássicas que caracterizam o Estado da legalidade, mas antes retira sua força de sustentação de um conjunto de valores substanciais e humanos que o tornam maior e mais complexo. A partir dessa leitura substancial do Estado de Direito, é possível a localização e o estabelecimento de um conjunto de processos produzidos pela transição política em uma moldura jurídico-normativa, que permite valorar e identificar as fronteiras que se tornaram invisíveis entre o direito e a política no âmbito do regime autoritário, identificando os atos que resultaram em violações de direitos humanos e as responsabilidades que deles decorrem frente a um contexto de justiça histórica em que o Estado de Direito não é substituído pelo Estado de exceção (TORELLY, 2012, p. 167).

Anthony Pereira (2010, p. 36) afirma que a maioria dos estudos sobre regimes autoritários parte da falsa premissa de que aqueles que chegam ao poder pela força não podem ou não farão uso da instrumentalidade legal para justificarem os seus atos, tampouco para conferir-lhes uma pretensa legitimidade jurídico-institucional. Um esforço nesse sentido seria contraditório, para não dizer impossível frente a suas origens anticonstitucionais. Segundo o autor, trata-se de expediente comum manejado pelos regimes autoritários para consolidar seu poder, “de modo a tornar obscura uma distinção simplista entre regimes de facto e regimes constitucionais (de jure)” (PEREIRA, 2010, p. 36). O modelo brasileiro é uma prova de que a lei e os tribunais responsáveis pela sua aplicação, podem ser instrumentalizados em favor de um poder de fato institucionalizado pelo estado de força, que procura legitimar-se como poder de direito por meio de expedientes jurídico-normativos. Essa característica, fundada numa espécie de legalidade autoritária, tem significativa influência não só no grau de controle que o regime autoritário exerce sobre a transição política, mas também sobre a qualidade de uma cidadania democrática construída a partir das reformas institucionais.

É difícil definir o quanto a experiência social de regimes autoritários do passado ainda se mostra presente, de modo a obstaculizar a melhora da qualidade da democracia vivenciada em países que experimentaram tais circunstâncias (QUINALHA, 2012, p. 14). De qualquer forma, de um limitado processo transicional, em que as práticas autoritárias do regime

anterior não vieram ao conhecimento público, tampouco as graves violações de direitos humanos, é possível constatar alguns reflexos na condução de políticas autoritárias e antidemocráticas por parte do Estado brasileiro, contribuindo para a formação de uma cultura popular de desprezo e indiferença à violação dos direitos humanos. O filósofo francês Loic Wacquant (2001, p. 06) ressalta que “a despeito do retorno à democracia constitucional, o Brasil nem sempre construiu um Estado de direito digno do nome”. Nesse sentido, é como se a ditadura militar continuasse a pesar sobre o funcionamento jurídico-político estatal, contribuindo para a construção e o desenvolvimento de uma cultura política avessa ao Estado de Direito, profundamente marcada pelo selo do autoritarismo, identificando na defesa dos direitos e garantias fundamentais uma espécie de tutela daqueles que se dedicam à criminalidade.

Com a promulgação de uma lei que anistiou os responsáveis por crimes de Estado e graves violações de direitos humanos, surgem indagações sobre se o Brasil, de fato, alcançou o status de Estado de Direito em razão de um suposto pacto político que resultou no processo de redemocratização. Entender quais foram as circunstâncias em que se deu a edição da citada lei pode nos levar a melhores e mais adequadas reflexões sobre o que de fato ocorreu e que, em geral, é justificado para a manutenção de um *status quo*. O Brasil é um dos poucos países da América Latina em que os índices atuais de direitos humanos são piores do que no período da ditadura militar (SIKKINK, 2011, p. 159), o que pode ser observado pelo Relatório da Comissão Nacional da Verdade (2014). Os crimes e graves violações de direitos humanos praticadas durante o regime ditatorial são repetidas diuturnamente em nosso cotidiano, como detenções ilegais e arbitrárias, tortura, violência de gênero, violência racial, execuções sumárias, mortes decorrentes de torturas, desaparecimentos forçados. Houve apenas uma mudança na contextualização em que são praticadas, uma vez que as violações não mais acontecem em função de uma repressão política (GONÇALVES; MEYER, 2017, p. 285-286).

No item da 9 das Conclusões encaminhadas no Relatório é possível observar a regular permanência das práticas de crimes e graves violações de direitos humanos:

[4] Persistência do quadro de graves violações de direitos humanos

9. A CNV, ao examinar o cenário de graves violações de direitos humanos correspondente ao período por ela investigado, pôde constatar que ele persiste nos dias atuais. Embora não ocorra mais em um contexto de repressão política – como ocorreu na ditadura militar –, a prática de detenções ilegais e arbitrárias, tortura, execuções, desaparecimentos forçados e mesmo ocultação de cadáveres não é estranha à realidade brasileira contemporânea. Relativamente à atuação dos órgãos de segurança pública, multiplicam-se, por exemplo, as denúncias de tortura, o que levou à recente aprovação da Lei no 12.847/2013, destinada justamente à implementação de medidas para prevenção e combate a esse tipo de crime. É entendimento da CNV

que esse quadro resulta em grande parte do fato de que o cometimento de graves violações de direitos humanos verificado no passado não foi adequadamente denunciado, nem seus autores responsabilizados, criando-se as condições para sua perpetuação (CNV, 2014, p. 964).

A partir da reabertura política, o conjunto normativo que dava aparência de legalidade ao regime de exceção foi paulatinamente eliminado, mas a mentalidade enraizada na doutrina de Segurança Nacional revelou-se forte o bastante para não só controlar o processo transicional, mas “para deixar rastros no próprio escopo institucional das Forças Armadas e do próprio Estado até o período recente” (TORELLY, 2012, p. 180). Assim, pode-se constatar uma continuidade institucional entre o antigo e o novo regime, que se estabelece entre elementos ideológicos, políticos, jurídicos e sociais construídos em torno de um pensamento político autoritário:

Desta feita, a transição brasileira se caracteriza não apenas pela continuidade institucional entre antigo e novo regime, mas também pela manutenção de um conjunto de valores que os militares arraigaram em toda a máquina pública, valendo-se do consenso que puderam obter junto às elites. É daí que emerge um cenário no qual a continuidade institucional se mescla com a continuidade ideológica, política, jurídica e social que virá, posteriormente, a complicar a assunção por parte do Estado de uma reprovação veemente do regime de exceção tido entre 1964 e 1985. A transição brasileira, nesse sentido, opõe-se a outras, como a Argentina, onde existe um claro rechaço ao conjunto de atores que romperam com a legalidade. Defende-se, mesmo na democracia, a importância da “revolução” de 1964, que ainda é comemorada por círculos militares. Mais ainda: o conjunto de reformas do Estado, que será mais adiante escrutinado, não conseguiu afastar o espectro de que, a qualquer momento, novas intervenções dos militares na política pudessem ocorrer, mantendo a democracia insurgente sob permanente angústia (TORELLY, 2012, p. 181).

Essa atual preocupação com os limites de ordem legal impostos ao conhecimento da verdade, à possibilidade de efetiva reparação das vítimas, bem como à punição dos agentes do regime autoritário que praticaram crimes e graves violações de direitos humanos torna-se mais evidente com a última eleição presidencial realizada no país em outubro de 2018, trazendo à arena do debate político discursos que pretendem justificar as atrocidades praticadas durante a ditadura militar. Isso apenas demonstra que, no caso brasileiro, para se alcançar um Estado Democrático de Direito, fundado na defesa e na promoção dos direitos humanos, não basta a instituição de uma democracia formal com eleições diretas e periódicas. Inexplicavelmente, mesmo com a manifestação da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CtIDH) em decisão que condenou o Estado brasileiro a rever a anistia concedida a torturadores, com obrigação de apurar e responsabilizar os autores de crimes e graves violações de direitos humanos durante o regime autoritário, o Brasil é o único país da região sul-americana que ainda susten-

ta a vigência de sua lei de anistia, insistindo que tudo não passou de um grande “acordo político” em que torturadores e perseguidos políticos realmente negociaram uma anistia ampla, geral e irrestrita. Países como Argentina, Uruguai, Chile e Paraguai já contam com importantes iniciativas nos trabalhos de memória e justiça, campo que ainda que começa e precisa ser explorado em nosso país (QUINALHA, 2012, p. 157).

### **3. Anistia como fase do processo transicional: a preponderância do elemento político**

Retomando a formulação e a genealogia do conceito moderno de justiça de transição a partir dos estudos de Teitel (2003, p. 69), tem-se que, enquanto a primeira fase desse processo é marcada por uma forte intervenção da jurisdição penal internacional tendo por objeto a garantia da punição dos atores responsáveis pelos crimes e graves violações de direitos humanos praticadas durante a Segunda Grande Guerra, na segunda fase muda-se o foco, com a adoção de algumas medidas transicionais diversas daquelas de caráter eminentemente punitivo ganhando especial relevância. Essa segunda fase da justiça de transição vai desde o início da década de 1970 até a queda do Muro de Berlim (1989) e corresponde às transições políticas pelas quais passaram alguns países na América Latina e no antigo bloco comandado pela extinta União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).

Distante do conceito de justiça e de Estado de Direito ideais, foi um momento histórico-político em que cada Estado teve que buscar as medidas transicionais concretas mais adequadas à concepção de justiça possivelmente adotada em períodos de transição política. Para além do aspecto estritamente punitivo, outras medidas de justiça transicional passam a ganhar força, e mesmo o processo que culmina com a concessão de anistia aos agentes violadores de direitos humanos, torna-se uma forma de política de transição voltada muitas vezes para uma tentativa de reconciliação e unificação nacional. Nas palavras de Vasconcelos (2013, p. 10), “a justiça de transição desta etapa emerge mais ancorada nas estruturas nacionais e nas condições locais que no direito internacional”, pois não obedece a parâmetros delimitados pelas potências nacionais de outrora, mas sim ao contexto das limitações domésticas, mais condicionadas por aspectos políticos que passam a presidir o processo de transição.

De certa forma, essa fase da justiça de transição inaugura uma predominância do elemento político sobre o elemento jurídico, e o tema da responsabilidade individual perde espaço para os processos coletivos de reconstrução da memória e reparação das vítimas, com enfoque voltado à “reconciliação nacional”. Nessa fase, em que as questões político-

ideológicas estão muitas vezes a guiar as ações de um mundo dividido pela Guerra Fria, o instituto da anistia ganha especial relevância tanto no âmbito político quanto na esfera jurídica, pois funciona como um meio de permitir que o Estado deixe de investigar e processar determinadas condutas criminosas praticadas durante certo período, por entendê-las como resultado de um atípico conflito político-ideológico, “no qual, em regra, o próprio conceito de criminalidade resta desconfigurado” pela gama de alterações impostas ao sistema jurídico (TORELLY, 2012, p. 185). Trata-se de um campo juridicamente não-ideal, pois tem-se a quebra da previsibilidade e isonomia jurídicas em nome de outros valores, como o perdão e a paz social, em vista de uma possível restauração de laços entre pessoas, em regra, de uma mesma nacionalidade. Surge, aqui, um fundamento de legitimidade para a anistia numa perspectiva transicional.

Em tempos de transição política, o fundamento legitimador da anistia em torno da reconciliação nacional seria evitar uma nova fragmentação da sociedade anteriormente causada por embates políticos que o novo governo pretende superar. Em outras palavras, os riscos de uma sociedade esfacelada e uma permanente ruptura político-institucional torna-se o principal argumento dos que defendem a anistia. Nesse sentido, estaria a anistia em direta correlação com a ideia de perdão em vista de uma reconciliação com o passado, mesmo que isso signifique, num plano imediato, abrir mão da possibilidade de punição dos antigos algozes. Paul Van Zil afirma que, em determinados contextos transicionais, a reconciliação por meio de um acordo constitucional torna-se o principal objetivo da transição política, uma vez que o próprio regime democrático pode intensificar as divisões sociais herdadas do regime anterior, concedendo todo o poder político a um grupo em desfavor de outro:

(...) Nas sociedades que superam períodos de atrocidades em massa e conflito generalizado, são frequentes as profundas suspeitas, os ressentimentos e as inimizades. Quase sempre essas divisões continuam na etapa pós-conflito e geram o potencial para o retorno da violência e o ressurgimento das violações dos direitos humanos. Isso é particularmente verdade nos casos em que os conflitos assumem uma dimensão de identidade na qual categorias tais como religião, língua, raça ou etnicidade são utilizadas para semear a divisão e justificar as violações dos direitos humanos. Essas divisões não desaparecem magicamente sob uma nova ordem democrática nem sanam necessariamente com o passar do tempo. Em alguns casos, a aritmética eleitoral da democracia pode exacerbar as divisões apontadas quando concedem todo o poder político a um grupo étnico majoritário e assim deixam vulnerável e marginalizado um grupo minoritário. Para superar as divisões se requer um acordo constitucional que ofereça proteção e segurança adequadas aos grupos vulneráveis. Os líderes, dentro e fora do governo, terão de tomar medidas proativas para demonstrar que a democracia está a serviço de todos os cidadãos, que a paz atribui dividendos substanciais a todos, e que a diversidade pode ser uma fonte de fortaleza mais do que de conflito (VAN ZIL, 2009, p. 38).

Se o processo transicional se encontra inevitavelmente influenciado pelo contexto das mudanças políticas que buscam a democracia, também está, de uma forma ou de outra, identificado com o quadro jurídico-normativo dos direitos humanos. Por essa razão, as alternativas para implementar as exigências da transição podem ser influenciadas por aquilo que se apresenta tecnicamente viável a partir de diferentes formas para se lidar com o legado de violações aos direitos humanos e alcançar alguma medida de justiça quando ela parecia impossível de ser alcançada (FILIPPINI; MAGARREL, 2005, p. 143). Assim, reconhecendo a anistia como uma dessas medidas transicionais que, devidamente articuladas, podem ser levadas em consideração no momento em que se buscam soluções viáveis para o processo transicional, não há que se cogitar concedê-la fora de um contexto político. A partir da forte presença do elemento político nas construções argumentativas que cercam os debates em torno da anistia, é preciso verificar como determinadas pretensões e culturas jurídicas passam a operar fora do marco constitucional que estabelece a relação entre Direito e política (ABRÃO, 2012, p. 65), possibilitando a existência de garantias de imunidade aparentemente distantes dos pilares democráticos que fundamentam a constituição substancial de um Estado de Direito.

No Brasil, a conquista de uma anistia ampla, geral e irrestrita – a par da convocação de uma Assembleia Constituinte e da instituição de eleições diretas para os cargos majoritários – era uma das reivindicações fundamentais perseguidas pela oposição política no final da década de 1970 (ROCHA, 2013, p. 37), o que representaria uma importante vitória sobre a ditadura militar, que dava seus primeiros sinais de decadência. Porém, em razão das circunstâncias bloqueadoras das medidas de responsabilização dos agentes que praticaram graves violações de direitos humanos, ela acabou por se revelar ao longo do tempo uma medida planejada, oportunista e ilegítima. Àquela altura, no âmbito dos setores organizados da sociedade civil, muito pouco se discutiu a respeito das dimensões que assumiria e quais seriam as consequências da aprovada Lei n. 6.683/79, fato possivelmente explicado, segundo Choukr (2016, p. 43), pela grande satisfação com o retorno de políticos exilados, somada à sensação de liberdade não experimentada pela sociedade brasileira desde o início do Golpe de 1964:

Cumprir cifrar que durante o governo Geisel, houvera uma “semi-anistia”, mas necessariamente a dada em 1979 é que se tornou o cerne de todas as questões que envolvem a punição e o perdão dos militares enquanto governo. A discussão sobre as dimensões da anistia concedida acabou sendo suplantada pela imensa projeção do ato formalmente considerado, sobretudo em face da volta de velhas figuras da política brasileira ao cenário ativo, sendo que a ampla cobertura da imprensa com manchetes diárias nos jornais de grande circulação e matérias longas nos telejornais de maior projeção nacional dava um ar de liberdade ao Brasil não provado desde o período anterior a 1964. Essa empolgação tirou do foco nacional a questão da anistia

extensiva aos governantes e torturadores. O deslumbramento com as surpreendentes inovações tecnológicas e a proximidade das eleições de 1982 entorpeciam as camadas populares mais regulares da população, que passava a saborear clima libertário após três décadas de intensa repressão e castração civil e política (CHOUKR, 2016, p. 43).

Esse ambiente contribuiu para a imposição de uma legislação oportuna e conveniente ao regime autoritário, incluindo disposições normativas que, mais tarde, seriam interpretadas de forma ampliativa para garantir, paradoxalmente, a impunidade dos torturadores e agentes responsáveis pela prática de crimes e graves violações de direitos humanos:

De um lado, o regime impôs à sociedade a anistia que lhe convinha: uma anistia parcial e restrita, que excluía os ditos “crimes de sangue”, mas que incluía dispositivos de sentido dúbio que seriam posteriormente interpretados de forma ampliativa pelos tribunais militares responsáveis pela sua aplicação, segundo a legalidade autoritária vigente. De outro lado, a sociedade civil obteve sua mais significativa vitória desde a decretação do AI-5, ao alterar a correlação de forças sociais que obrigou o governo militar aprovar alguma lei de anistia. A anistia, mesmo parcial, permitiu recompor direitos políticos muitos, a liberdade para a maior parte dos presos políticos, o retorno ao país dos exilados, a readmissão de servidores públicos expurgados para os seus postos de trabalho, a liberdade e o direito à identidade para os que haviam sido compelidos à clandestinidade etc. Estas primeiras medidas de liberdade que são acompanhadas das primeiras medidas reparatórias forjaram o ambiente para retomar do processo democrático e iniciar a abertura política. A Lei de Anistia de 1979, mesmo que restrita, constitui-se, assim, no marco jurídico fundante do processo de redemocratização. Esse processo histórico enseja a ambiguidade que definimos com um “paradoxo da vitória de todos” (ABRÃO; TORELLY, 2012, p. 362).

Inobstante a sensação de vitória por parte de vítimas, grupos e movimentos sociais que lutavam pela aprovação da Lei de Anistia, percebeu-se, mais tarde, que, além de não ser ampla, geral e irrestrita – estavam ali excluídos os envolvidos na luta armada, considerados pelo regime autoritário como terroristas –, a proposta de anistia levada ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo não passava de uma autoanistia para os agentes da repressão estatal, uma medida característica de um processo transicional sob o controle do regime anterior. Assim, a história revelou que o lema da anistia ampla, geral e irrestrita para os perseguidos e exilados políticos passou a ser incorporado e disseminado pelo governo ditatorial como uma anistia bilateral, ou seja, para ambos os lados, demonstrando mais uma vez a força de controle do regime de exceção sobre a transição política, capaz de apropriar-se de um bordão social para o converter em fiador público de um suposto 'acordo político' que representaria a vitória de todos em busca da paz e da reconciliação nacional (ABRÃO, 2012, p. 68).

#### 4. O paradoxo da anistia ampla, geral e irrestrita: a tese de um suposto “acordo político” endossada pela decisão proferida pelo STF na ADPF n. 153

É importante notar que, quando do julgamento da ADPF n. 153/ DF, o Ministro Eros Grau, relator da ação que questionava a então recepção da Lei de Anistia pelo ordenamento constitucional de 1988, fez referência a um suposto “acordo político” que seria o fundamento de legitimação da Lei nº 6.683/79. Com isso, rechaçava a argumentação da Ordem dos Advogados do Brasil (arguente), que questionava não só a existência do “acordo”, mas também o fato de que a dignidade da pessoa humana e do povo brasileiro não poderiam se constituir em objeto de negociação em face de crimes praticados por agentes estatais contra presos políticos. Nas palavras do Ministro relator da ADPF:

A inicial ignora o momento talvez mais importante da luta pela redemocratização do país, o da batalha da anistia, autêntica batalha. Toda a gente que conhece nossa História sabe que esse acordo político existiu, resultando no texto da Lei n. 6.683/79. A procura dos sujeitos da História conduz à incompreensão da História. É expressiva de uma visão abstrata, uma visão intimista da História, que não se reduz a uma estática coleção de fatos desligados uns dos outros. Os homens não podem fazê-la senão nos limites materiais da realidade. Para que a possam fazer, a História, hão de estar em condições de fazê-la. Está lá, n'º 18 Brumário de Luís Bonaparte: “Os homens fazem sua própria história, mas não a fazem como querem, não a fazem sob circunstâncias de sua escolha e sim sob aquelas com que se defrontam diretamente, legadas e transmitidas pelo passado” (ADPF 153 - DF).

Seguindo o posicionamento do Ministro Eros Grau, acompanhado pela maioria dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, nesse “acordo” teria havido uma transição conciliada, em razão da assunção de certos compromissos entre as forças que se opunham (MEYER, 2012, p. 93) e que naquele momento histórico tinham plenas condições de transigir a respeito de seus direitos e obrigações. Como reforço de seus argumentos, Eros Grau traz à tona uma suposta igualdade materializada na visão romântica de uma luta entre os setores (des)organizados da sociedade civil e o poderio do regime de exceção, que dava os primeiros sinais de decadência. Tudo isso estaria a legitimar, segundo o Ministro Eros Grau, o caráter bilateral de uma anistia conquistada a duras penas junto ao governo ditatorial, como fruto de uma batalha travada pelas forças de oposição e que agora não poderia ser desprezada:

(...) luta que, com o respaldo da opinião pública internacional, uniu os "culpados de sempre" a todos os que eram capazes de sentir e pensar as liberdades e a democracia e revelou figuras notáveis como a do bravo senador Teotônio Vilela; luta encetada inicialmente por oito mulheres reunidas em torno de Terezinha Zerbini, do que resultou o CBD (Comitê Brasileiro pela Anistia); pelos autênticos do MDB, pela própria OAB, pela ABI (à frente Barbosa Lima Sobrinho), pelo IAB, pelos sindicatos e

confederações de trabalhadores e até por alguns dos que apoiaram o movimento militar, como o general Peri Bevilácqua, ex-ministro do STM [e foram tantos os que assinaram manifestos em favor do movimento militar!] --- a formidável luta pela anistia é expressiva da página mais vibrante de resistência e atividade democrática da nossa História. Nos estertores do regime viam-se de um lado os exilados, que criaram comitês pró-anistia em quase todos os países que lhes deram refúgio, a Igreja (à frente a CNBB) e presos políticos em greve de fome que a votação da anistia [desqualificada pela inicial] salvou da morte certa --- pois não recuariam da greve e já muitos estavam debilitados, como os jornais da época fartamente documentam --- de outro os que, em represália ao acordo que os democratas esboçavam com a ditadura, em torno da lei, responderam com atos terroristas contra a própria OAB, (...). Reduzir a nada essa luta, inclusive nas ruas, as passeatas reprimidas duramente pelas Polícias Militares, os comícios e atos públicos, reduzir a nada essa luta é tripudiar sobre os que, com desassombro e coragem, lutaram pela anistia, marco do fim do regime de exceção. Sem ela, não teria sido aberta a porta do Colégio Eleitoral para a eleição do “Dr. Tancredo”, como diziam os que pisavam o chão da História. Essas jornadas, inesquecíveis, foram heróicas. Não se as pode desprezar. A mim causaria espanto se a brava OAB sob a direção de Raimundo Faoro e de Eduardo Seabra Fagundes, denodadamente empenhada nessa luta, agora a desprezasse, em autêntico *venire contra factum proprium* (ADPF 153 - DF).

A questão que se põe é: no final da década de 1970 houve realmente um acordo político entre o Estado e as forças populares que lutavam pela concessão da anistia a presos, exilados e perseguidos políticos? Ou tudo não passou de um ardil, sob o qual se escondeu a imposição de um projeto de lei por parte do Poder Executivo com o estabelecimento de pontos inegociáveis, dentre eles o §1º do art. 1º, que definia de forma ampla e pouco ortodoxa os crimes conexos aos crimes políticos, de forma que os agentes do regime não pudessem ser responsabilizados por suas condutas? O ex-Ministro do STF, Sepúlveda Pertence, então relator do projeto da Lei de Anistia no Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, em entrevista concedida à Revista Carta Maior no dia 18 de maio de 2010, afirmou:

(...). Fui, no entanto, modesto partícipe e testemunha privilegiada da luta pela anistia. Relator, no Conselho Federal, da manifestação unânime da OAB sobre o projeto de lei da anistia – reivindicação pioneira da Ordem – afinal extraído do governo do General Figueiredo, nada tenho a alterar no parecer que então submeti aos meus pares. No projeto, havia um ponto inegociável pelo Governo: o § 1º do art. 1º, que, definindo, com amplitude heterodoxa, o que se considerariam crimes conexos aos crimes políticos, tinha o sentido indisfarçável de fazer compreender, no alcance da anistia, os delitos de qualquer natureza cometidos nos “porões do regime” –, como então se dizia – pelos agentes civis e militares da repressão. Meu parecer reconheceu abertamente que esse era o significado inequívoco do dispositivo. E sem alimentar esperanças vãs de que pudesse ele ser eliminado pelo Congresso, concentrava a impugnação ao projeto governamental no § 2º do art. 1º, que excluía da anistia os já condenados por atos de violência contra o regime autoritário.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Entrevista concedida por Sepúlveda Pertence à Revista Carta Maior em 18 de maio de 2010 (CARTA MAIOR. PNDH 3 é fiel à Constituição, diz Sepúlveda Pertence, p. 1).

De qualquer forma, a ideia de anistia no Brasil não surge no seio do regime, mas sim nas forças contrárias a ele (TORELLY, 2012, p. 188). Houve por parte da sociedade civil a organização de alguns movimentos que resultaram em avanços no campo da anistia em favor dos exilados e perseguidos políticos do regime ditatorial. Um dos grandes marcos que deu origem às reivindicações pela anistia no Brasil fora a criação do Movimento Feminino pela Anistia no ano de 1975, idealizado por Terezinha Zerbini, esposa do General Euryale de Jesus Zerbini, então cassado pela ditadura militar. Era um movimento que buscava reintegrar vários cidadãos ao processo político nacional, uma vez que “voltado particularmente para o exílio e para aqueles que, de uma forma ou de outra, tivessem sido expulsos das Forças Armadas ou dos seus postos de trabalho” (SOUSA, 2011, p. 199). Destaque-se ainda a ação dos Comitês Brasileiros pela Anistia em 1977, através de um intenso trabalho articulado pelos Comitês do Rio de Janeiro, Bahia, Goiás, São Paulo, Rio Grande do Norte, Brasília, etc. Estes Comitês promoveriam, no ano seguinte, o I Congresso Nacional pela Anistia (1978), possibilitando uma ampla divulgação do movimento na imprensa nacional, mesmo face às restrições impostas pelo regime autoritário às emissoras de rádio e televisão da época.

O clamor desse movimento pela anistia, além de consolidar importantes ações na luta pela defesa dos direitos humanos, acabou promovendo a articulação política dos demais setores de oposição na sociedade civil em torno dessas bandeiras:

Assim, a partir do I Congresso Nacional pela Anistia, com a constituição da Comissão Executiva Nacional – CEN, os CBA's são alçados a primeiro e único movimento legal de frente efetivamente organizado em âmbito nacional cujo programa de ação é o combate direto e aberto à ditadura militar. Erradicação da tortura; esclarecimento das circunstâncias em que ocorreram as mortes e os desaparecimentos políticos; responsabilização do Estado e dos agentes da repressão; desmantelamento do aparelho repressivo; luta pelas liberdades democráticas; articulação dos demais setores de oposição com destaque para o movimento operário e popular: ao romper na prática a capa de invisibilidade e silenciamento imposta pela ditadura e tecer a sua própria trama de visibilidade, os CBA's não o fazem em nome de projeto corporativista, localizado ou molecular, não se trata de reivindicações específicas encaminhadas por determinada categoria profissional ou determinado segmento social – o que se busca ao contrário, ao contrário, é a organização de um movimento disposto e apto a atingir a ditadura no seu próprio âmago (GRECO, 2003, p. 81).

Na mesma linha, Marcelo Torelly (2012, p. 189) destaca que os Comitês Brasileiros pela Anistia passam a assumir demandas que extrapolam os limites originários definidores de sua pauta clássica de atuação, marcada pelo *slogan* “anistia ampla, geral e irrestrita”. Essas pautas envolviam a luta pelo retorno da democracia, a consolidação do Estado de Direito, o respeito aos direitos humanos e a necessidade de responsabilização dos agentes do regime em razão das atrocidades praticadas contra os perseguidos políticos. Elas ganham força no seio

dos CBA's, dando suporte a discussões políticas transicionais, que passam a fazer parte da agenda política nacional, prolongando seus debates até os dias atuais. O movimento começava a ganhar força e a se popularizar pelo país, fazendo com que as discussões políticas chegassem aos foros da “grande mídia”, o que, somado ao crescente descontentamento popular com o regime – não só por problemas políticos, mas também pela prática de graves erros na área econômica –, obrigava o governo ditatorial a tomar uma posição (MEYER, 2012, p. 103).

Como esperado, as ações articuladas pelos Comitês Brasileiros pela Anistia sofreram dura resistência por parte de integrantes da cúpula do regime autoritário. Comandantes do regime passaram a repudiar com veemência a possibilidade de uma anistia que abarcasse todos os crimes considerados como “atos de terrorismo”. Oficiais das Forças Armadas rechaçavam a ideia de uma anistia, alegando que, na prática, ela significaria um ato de heresia contra a própria “Revolução”; no máximo, aceitava-se a discussão sobre uma possível revisão das cassações e punições que tiveram fundamento no Ato Institucional nº 05. O General João Batista Figueiredo, ainda ocupando o cargo de Ministro-chefe do Serviço Nacional de Informação (SNI), em matéria publicada no ano de 1978 pela revista *Veja*, afirmou que anistia seria esquecimento e não seria possível esquecer os crimes comuns, ou seja, aqueles que, segundo o futuro presidente da República, teriam sido praticados por assaltantes, assassinos e sequestradores:

Anistia é esquecimento. E não é possível esquecer os crimes dos que assaltaram bancos, assassinaram e sequestraram. Estes são crimes comuns. E não cabe a motivação de que a motivação foi política. Esses crimes, não é possível esquecer. O alegado motivo político não justifica nada. Muito ladrão rouba porque está passando fome – e, no entanto, paga por isso. (...) Não se deve confundir anistia com revisão. No processo de definição das reformas, é possível que se chegue à revisão das punições. Pode ter havido injustiças. Então, se poderia buscar fórmulas para verificar se realmente houve injustiça – e corrigir os casos em que a injustiça for constatada. Mas há um problema: na revisão também se pode cometer injustiça, como aconteceria se se revelasse um caso de maior gravidade e se fosse mantida a punição em outro caso assemelhado, de menor gravidade (FIGUEIREDO, 1978, p. 29).

No final da década de 1970, a preocupação do governo ditatorial voltava-se para o controle da transição, de forma a evitar que os movimentos populares atropelassem aquilo que deveria ser, nas palavras do General Ernesto Geisel, uma distensão “lenta, gradual e segura”.<sup>4</sup> Com a eleição indireta de João Batista Figueiredo no Colégio Eleitoral, esse processo de tran-

---

<sup>4</sup> O General Ernesto Geisel teria proferido tais palavras no dia 29 de agosto de 1974, em reunião com dirigentes da Aliança Renovadora Nacional (Arena). Para o General, acelerar o processo de abertura política naquele momento, abrindo mão da segurança institucional, seria um erro crucial: “Tais pressões servirão, apenas, para provocar contrapressões de igual ou maior intensidade, invertendo-se o processo da lenta, gradativa e segura distensão” (Gaspari, 2014).

sição continuou na lentidão dos que a dominavam, evitando qualquer movimento que pudesse significar a perda do controle do processo político transicional. Apesar da pressão dos CBA's e de outros grupos organizados da sociedade civil pela aprovação de uma lei que anistiasse os presos e perseguidos políticos, o interesse do governo ditatorial era possibilitar uma saída negociada do poder, cercada de garantias que inviabilizassem qualquer possibilidade de julgamento dos agentes responsáveis pelos crimes e graves violações de direitos humanos durante a ditadura. Nesse planejamento de lenta abertura política, a anistia fazia parte de uma estratégia, medida que era considerada simpática à opinião pública, mas que também poderia servir para dividir o partido de oposição, o Movimento Democrático Brasileiro, evitando que a agremiação se transformasse no escoadouro único de todas as forças oposicionistas, conforme admitiu Jarbas Passarinho, ao comentar o retorno de algumas lideranças políticas como Luiz Carlos Prestes, Leonel Brizola e Miguel Arraes (FICO, 2010, p. 320).

Tendo no Ministro da Justiça à época, Petrônio Portella, o seu autor, o projeto de lei foi enviado ao Congresso Nacional no dia 27 de junho de 1979. Da sua elaboração, nem mesmo a ARENA, partido que dava sustentação à base governista, participou (MEYER, 2012, p. 103). Desde o início de sua tramitação na Comissão Mista nomeada para a elaboração de parecer sobre o assunto do projeto, foram apresentadas 305 emendas, sendo 209 apenas do MDB, com 65 propostas de alteração do polêmico art. 1º. Dessas 65 emendas, 45 mantinham o benefício da irresponsabilidade dos agentes do regime pela prática de crimes e violações aos direitos das vítimas, 11 pretendiam a exclusão dos crimes conexos aos crimes políticos e 09 eram indiferentes a esse beneplácito, o que denota não ter sido este o principal tema de discussão a respeito do projeto de lei que resultou na Lei de Anistia. Ao que tudo indica, as atenções estavam voltadas para o caráter parcial da anistia proposta pelo Executivo, excluindo os crimes comuns que eram considerados atos de terrorismo (FICO, 2010, p. 323).

Após a aprovação do parecer do deputado Ernani Satyro na Comissão Mista por 13 votos favoráveis e 08 contrários, algumas lideranças políticas perceberam o engodo do projeto que levaria à chamada “anistia recíproca”. Tentaram denunciar nos debates do plenário as consequências da aprovação do dispositivo que estendia a anistia aos denominados crimes conexos aos crimes políticos. Em seus discursos, reafirmavam a única e exclusiva finalidade dessa manobra legislativa para beneficiar os torturadores do regime, impedindo que futuramente fossem responsabilizados pelos crimes praticados durante o período ditatorial:

Os debates no plenário do Congresso foram acalorados. O deputado Jäder Barbalho (MDB-PA) assegurou que a oposição não queria, “de forma alguma”, a revanche,

mas não podia aceitar “que o substitutivo a ser votado beneficie torturadores, aqueles que mataram e que deveriam, ao contrário, garantir a segurança dos presos”. Muitos denunciaram a suposta dissimulação do projeto oficial: “o governo tem em vista, sobretudo, premiar os torturadores”, disse o deputado Marcus Cunha (MDB-RS); seu colega do Rio de Janeiro, Walter Silva, disse que a referência aos crimes conexos tinha a finalidade única e exclusiva de anistiar “os torturadores que mataram em nome da repressão”; o senador Paulo Brossard (MDB-RS) comparou a tortura e o terrorismo: “a grande alegação para limitar a anistia foi de que o governo não anistiará terroristas (...). Qual a diferença que existe entre um terrorista e um torturador?” Para o deputado Magnus Guimarães (MDB-RS), o voto oposicionista em favor dos torturadores viria “na suposição de que se mande queimar as salas de tortura e o instrumental da sevícia” (FICO, 2010, p. 328-329).

Com ingerências do Ministro Petrônio Portella na análise das emendas parlamentares, mas também pressionados por vários setores da sociedade civil organizada, os deputados do MDB ainda tentariam salvar o projeto de lei apresentando um substitutivo que rechaçava a anistia recíproca aos agentes do regime, ao mesmo tempo que instituíam uma anistia ampla aos perseguidos pela ditadura por motivação política. No plenário, o substitutivo foi derrotado por 209 votos a 194, passando-se à votação do substitutivo Ernani Satyro, aprovado em bloco pelas lideranças dos dois partidos (MEYER, 2012, p. 107). Esse apoio de última hora do MDB ao projeto governista, uma espécie de “plano B” – que contava inclusive com o apoio de importantes personalidades que abraçaram a causa da anistia, como Terezinha Zerbini –, vinha sendo articulado a algum tempo por deputados da oposição que pressentiam a vitória da ARENA por uma margem estreita de votos. Alguns deputados justificavam essa atitude enxergando no projeto do governo ao menos uma grande oportunidade de anistiar companheiros e lideranças políticas da oposição, entendendo que o benefício de exclusão da responsabilidade dos torturadores pudesse ser revisto em momento posterior. Uma última tentativa para ao menos estender a anistia a todos os perseguidos políticos, inclusive aqueles que o projeto governista excluía, foi por meio da emenda apresentada pelo deputado Djalma Marinho, que, apesar de manter os benefícios da inimizabilidade aos responsáveis pela repressão, também anistiava aqueles que empregaram violência na prática de crimes políticos:

Assim, com o apoio do MDB e pelo voto simbólico das lideranças, primeiro a Câmara e o Senado aprovaram o substitutivo de Ernani Satyro. Na sequência, o MDB desistiu de todos os seus destaques, requerendo, apenas, a votação da emenda de Djalma Marinho que, por meio de uma pequena alteração dos parágrafos do artigo 1º, mantinha os benefícios aos responsáveis pela repressão do regime militar, mas também anistiava aqueles que o projeto original pretendia eliminar. A proposta de Marinho de fato conseguiu atrair o apoio de 14 arenistas, obtendo 202 votos, mas foi derrotada por pequena margem, já que 206 deputados votaram contra. Ainda que a emenda de Marinho passasse na Câmara, seria certamente derrubada na votação seguinte no Senado (sendo uma sessão conjunta, as votações das duas casas seriam feitas por meio de chamadas em separado dos deputados e dos senadores). O governo

contava com maioria folgada no Senado graças aos 22 senadores eleitos indiretamente, os chamados “biônicos” (FICO, 2010, p. 330).

De fato, as circunstâncias em que se deu a aprovação da Lei 6.683/79 estão a indicar que o chamado “acordo político” entre Estado e sociedade civil para aprovação da citada legislação jamais existiu. Se o critério de legitimidade de um ato estatal é a possibilidade de que seus destinatários possam se sentir efetivamente autores da construção de um processo político conjunto, como conceber que houve um justo pacto entre forças governistas e de oposição cujo resultado foi uma “anistia recíproca”, em que perseguidos políticos e torturadores mereceram o mesmo tratamento jurídico-político (MEYER, 2012, p. 108)? Longe de se constituir em uma conquista social, o processo que culminou com a anistia revelou-se uma imposição unilateral do governo ditatorial, que soube utilizá-la como moeda de troca em um momento crucial, no qual se plantavam as estratégias de uma possível transição política. Não havia possibilidade de vitória da oposição, tampouco de efetivas discussões sobre o embuste que significava a aprovação de um dispositivo legal que estendia a anistia aos torturadores e agentes do regime que praticaram crimes e graves violações de direitos humanos. Some-se a estas circunstâncias a imposição de uma série de medidas autoritárias estabelecidas pelo governo do General Ernesto Geisel que ficaram conhecidas como o “Pacote de Abril”:

“É impossível falar, pois, em acordo político. A não ser que de uma parte estivesse a sociedade e, de outra, o Estado, pois já não havia oposição política efetiva por parte da luta armada e da esquerda brasileira, massacrados pelos anos de chumbo dos governos Costa e Silva, Médici e Geisel. E ainda que a sociedade fosse essa parte no “acordo”, ela não estava em posição de negociação. Em 1977, o General Geisel, com base no AI-5, baixa o “pacote de abril”: governadores e um terço dos senadores eleitos indiretamente por colégios eleitorais formados por vereadores em sua maioria da ARENA, imunidade das Polícias Militares ao controle jurisdicional civil, criação de mais um instrumento de controle concentrado de constitucionalidade no STF – sob provocação unipessoal do Procurador-Geral da República (nomeado pelo Presidente da República, frise-se) – e aprovação de uma nova Lei de Segurança Nacional em 1979. Diante de todo esse contexto, como essa sociedade negociaria algo na anistia por ela buscada? (MEYER, 2012, p. 108-109).

Sem embargo do caráter impositivo e unilateral assumido pela anistia no Brasil, a promulgação da Lei nº 6.683/79 representa, nas palavras de Torelly (2012, p. 194), um verdadeiro paradoxo, pois, mesmo “sem ser a lei desejada pela sociedade, é por ela apoiada e considerada uma grande vitória”. A afirmação não é de todo despropositada, haja vista que a luta social desenvolvida em torno do processo de anistia e seus desdobramentos nas décadas de 1970 e 1980 constituiu-se em legítimo fundamento de (re)construção da cidadania ativa da população brasileira, há tantos anos adormecida. Na compreensão desse paradoxo que aponta

para uma vitória de ambos os lados, destaca-se que, à época dos debates em torno do projeto de lei, os principais grupos de resistência armada já haviam sido desmantelados e a pressão social pelo esclarecimento das mortes e dos desaparecimentos de perseguidos políticos alimentava o início de uma crise desnecessária para o regime autoritário, que, por meio de uma legislação, poderia dela facilmente se livrar, possibilitando uma garantia de irresponsabilidade dos agentes estatais, mesmo em se tratando de atos relacionados à prática de graves violações de direitos humanos. Enfim, era mais interessante uma anistia controlada do que o estabelecimento de tensões com a sociedade civil em torno do tema (TORELLY, 2012, p. 194).

A preocupação da cúpula governista com o absoluto controle do processo transicional acabou por refletir diretamente no contexto de aprovação da Lei nº 6.683/79. Como uma faca de dois gumes, apesar de consolidar avanços de movimentos que passaram a lutar em prol de uma efetiva cidadania, a anistia jamais representou uma derrota para o regime de exceção, sendo inteiramente mediada e controlada por este, desde a elaboração do projeto de lei pelo Poder Executivo até a sua promulgação (TORELLY, 2012, p. 195). Assim, se houve algum vencedor em todo o processo que culminou com a aprovação da citada legislação foi o regime autoritário, que, ao se apropriar de uma bandeira popular construída em torno da anistia dos perseguidos políticos, acabou por deturpar o processo transicional brasileiro, constituindo-se, atualmente, como o principal obstáculo do restabelecimento da previsibilidade e isonomia jurídicas de um Estado de Direito em relação à investigação e punição dos agentes públicos que praticaram crimes e graves violações de direitos humanos:

Quanto à dimensão da regularização da justiça e restabelecimento da igualdade perante a lei, que se constitui na obrigação de investigar, processar e punir os crimes do regime, mais especialmente aqueles cujas obrigações assumidas pelo Brasil em compromissos internacionais e as diretrizes constitucionais revestem de especial proteção (lesões aos direitos humanos), tem-se atualmente um quadro de intensa mobilização social. O principal obstáculo à consecução da regularização das funções da justiça pós-autoritarismo é produto da persistência histórica de uma interpretação dada pela própria ditadura à Lei de Anistia de 1979, pretensamente vista como uma “anistia bilateral”, que camufla uma autoanistia, e pela omissão judicial em promover sua adequada, íntegra e coerente interpretação, sob a luz dos princípios constitucionais democráticos e dos tratados e convenções internacionais em matéria de direitos humanos (ABRÃO; TORELLY, 2010, p. 117).

Na contramão da interpretação no sentido de que todo o processo de transição política no Brasil foi construído por um grande acordo político entre forças do governo e de oposição, encontra-se a sentença proferida Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso *Go-*

*mes Lund e outros vs. Brasil.*<sup>5</sup> Nesta decisão, a CtIDH declarou a incompatibilidade das disposições da Lei de Anistia com a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, uma vez que suas disposições estariam a impedir a responsabilização pelos crimes e graves violações de direitos humanos, o que resultou na condenação do Estado brasileiro a reconhecer publicamente sua responsabilidade, com consequente processamento e punição dos agentes públicos que cometeram crimes considerados imprescritíveis. Na decisão em questão não houve uma análise quanto à constitucionalidade da Lei de Anistia frente ao ordenamento constitucional brasileiro, tampouco uma revisão recursal da decisão proferida pelo STF na ADPF n. 153, mas um controle de convencionalidade em relação à alegada incompatibilidade da citada lei com as obrigações internacionais que o Brasil assumiu na Convenção Americana sobre Direitos Humanos. O liame de responsabilidade ainda resta claro quando a CtIDH frisa que o Estado brasileiro é de fato responsável pelo desaparecimento forçado e, de consequência, “pela violação dos direitos ao reconhecimento da personalidade jurídica, à vida, à integridade pessoal e à liberdade pessoal, estabelecidos nos artigos 3, 4, 5 e 7 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos” (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2010, par. 325, 4).

Ora, ao se analisar um dos principais argumentos invocados pelo Ministro Eros Grau, relator da ADPF n. 153, que a Lei n. 6.683/79 significou um acordo político entre a sociedade civil e a ditadura militar, razão pela qual não caberia ao Poder Judiciário revisar uma decisão construída de acordo com as circunstâncias históricas, estando a normatividade constitucional inaugurada em 1988 jungida ao caráter bilateral da anistia, uma vez que incorporada pela Emenda Constitucional n. 26/85, pode-se verificar uma espécie de bloqueio institucional sobre as possíveis condições que possibilitariam uma *accountability* do regime anterior voltado para o futuro. Consubstanciando a fundação de uma nova ordem constitucional democrática vinculada na sua origem à compromissos relativos à ordem autoritária anterior, restaria a inevitável conclusão de que nosso ordenamento constitucional estaria fundado em uma imposição violadora de direitos humanos (MEYER, 2012, p. 206). É como se o regime autoritário pudesse estabelecer limites para a futura instituição de um Estado democrático de Direito:

E o golpe de 1964 também estabeleceu vínculos com o futuro. Ao propor-se como ‘revolução’, ao invocar o ‘poder constituinte revolucionário’, o movimento lançou as bases de uma disputa conceitual que perduraria mesmo após o fim do regime. Ao controlar o tempo da transição, os militares que estiveram no poder entre 1964 e 1985 puderam conferir um ritmo lento e gradual às transformações políticas (ver a

<sup>5</sup> CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil, sentença de 24 de novembro de 2010, Série C, nº 219.

narrativa fornecida por Leonardo Barbosa, 2012). Com grande participação de setores da política – mesmo entre o partido consentido de Oposição –, essa transição controlada deixou marcas que persistem influenciando o campo de aquisição e a negação de direitos. Um exemplo significativo desse ‘legado’, aqui compreendido como fardo, como ônus, é a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na ADP F nº 153 (PAIXÃO, 2015, p. 273-274).

Longe de se estabelecer como política do “perdão”, que visaria a consolidação da paz social e da “reconciliação nacional”, a anistia no Brasil tornou-se sinônimo de esquecimento ou mesmo de impunidade, gerando permanentes questionamentos jurídico-políticos em todos os fóruns públicos de discussão, até mesmo junto à nossa mais alta Corte de Justiça. A própria tipologia da ideia de conciliação nacional em torno do processo transicional, que levaria à reconstituição da democracia no país, restou deturpada no âmbito social, por meio de uma ideologia do perdão às avessas ou invertida: ao contrário do que ocorreu em outros países do mundo que passaram por um processo de transição para o regime democrático, o caso brasileiro retrata uma espécie de perdão de *cima para baixo*, e não o legítimo perdão de quem fora vítima de um ato estatal na condição de ofendido ou agredido (GENRO, 2012, p. 101). Trata-se de mais um paradoxo que pode ser atribuído à transição controlada pelo regime, fazendo com que a temática da repressão ditatorial e da necessidade de punição dos agentes responsáveis pelas violações de direitos humanos torne-se cada vez mais atual.

Ademais, o desrespeito político e moral às vítimas, que jamais tiveram a oportunidade de se manifestar sobre o suposto “acordo político” do qual resultou uma autoanistia para os agentes da repressão, não só invalida a interpretação da anistia brasileira como conquista ou vitória da oposição política ao regime autoritário, mas contribui para manter privilégios legais injustificáveis num Estado de Direito, ao mesmo tempo que alimenta junto à arena do debate político discursos que atualmente pretendem justificar as graves violações de direitos humanos praticadas durante a ditadura militar. Versões e justificativas responsáveis pela construção dos discursos históricos que se formaram a respeito do período continuam a disputar espaços, uma vez que, no caso brasileiro, o discurso do caráter negocial da transição política se opõe àquele que defende à inexistência de condições possíveis para, naquelas circunstâncias históricas, a celebração de qualquer acordo (OLIVEIRA; OLIVEIRA, 2017, p. 262). Enfim, vitória e derrota são termos que não se adequam aos resultados da luta política travada no Brasil no final da década de 1970, especialmente quando verificamos que o controle exercido sobre o processo de transição e suas danosas consequências para a democracia brasileira continuam a pesar sobre o funcionamento do Estado de Direito e das instituições que lhe dão sustentação.

## 5. Considerações finais

É possível perceber o quanto o processo transicional no Brasil tem no conceito de anistia uma de suas principais características e como a imposição de um padrão forçado de esquecimento e impunidade, que resultou na imunidade dos agentes da repressão, contribuiu não só para o absoluto controle do processo transicional pelo regime de exceção, mas também para a conformação de uma estrutura jurídico-política antidemocrática e bloqueadora de quaisquer tentativas de revisão do “benefício legal”. Definitivamente não se pode afirmar que a Lei de Anistia foi fruto de um acordo político entre governo e forças de oposição, considerando não só a inexistência de uma efetiva oposição política, destroçada pelos governos ditatoriais das décadas de 1960 e 1970, mas também a falta de legitimidade de um Congresso Nacional composto na sua maioria por deputados federais e senadores obrigados a seguirem as instruções governistas, sob pena da aplicação de sanções extremas como a cassação dos direitos políticos ou do próprio mandato legislativo. A falta de independência política e o déficit de legitimidade contribuíram para a elaboração e aprovação de um projeto de lei maculado desde a sua origem pela ausência de liberdade política e transparência exigidas para as negociações que levam à concretização de qualquer acordo social cuja abrangência implique a constituição dos primeiros passos para a consolidação de um Estado de Direito.

A constituição de uma democracia a partir de um processo transicional que tem início com uma anistia imposta pelo regime de exceção está diretamente relacionada com a construção de mecanismos que impossibilitam uma plena transição para o Estado de Direito. Não há como superar as consequências jurídico-políticas de um espólio autoritário e antidemocrático apenas pela anistia, especialmente quando esta se revela como imposição estatal derivada da necessidade de manutenção do controle sobre o processo de transição, de forma que tudo não passe de uma continuidade legal entre a ditadura e o Estado de Direito. A não responsabilização daqueles que praticaram crimes de Estado e graves violações de direitos humanos durante a ditadura militar contrapõe o papel que o Direito deve exercer num contexto de transição do regime autoritário para o regime democrático, bloqueando as demandas e reivindicações dos grupos e movimentos que lutam pela afirmação dos direitos humanos. Nesse ponto, as reflexões que nos conduziram a apontar os principais aspectos da aprovação da Lei de Anistia no Brasil revelam a persistência de um quadro de práticas de graves violações de direitos humanos, verdadeiro legado que ainda sobrevive na estrutura estatal brasileira.

Nesse modelo de processo transicional atípico para os parâmetros internacionais, nada é mais significativo que o paradoxo da “transição negociada”, fonte de equívocos responsáveis por atribuir um papel secundário à jurisdição constitucional, retirando-lhe a legitimidade para rever um suposto acordo do passado em torno da não responsabilização dos agentes públicos que praticaram crimes e graves violações de direitos humanos durante o período ditatorial. A decisão construída na ADPF n.153/DF – negando legitimidade à jurisdição constitucional para rever um suposto acordo político que resultou na aprovação da Lei nº 6.683/79 –, carrega consigo a equivocada premissa de que a sociedade civil participou efetivamente de um acordo político com o governo militar que teria como resultado a anistia ampla, geral e irrestrita. Essa manipulação do conceito e da interpretação do que foi a anistia no Brasil, enfim, constitui-se num dos principais desafios a serem superados para que sejam construídos caminhos não só para uma efetiva justiça de transição, mas também para a constituição de um Estado de Direito fundado na defesa e na promoção dos direitos humanos.

## 6. Referências bibliográficas

ABRÃO, Paulo. Direito à verdade e à justiça na transição política brasileira. In: ABRÃO, Paulo; GENRO, Tarso. **Os direitos da transição e a democracia no Brasil: Estudos sobre Justiça de Transição e Teoria da Democracia**. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 59-80.

ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo. Mutações do conceito de anistia na Justiça de Transição Brasileira: a terceira fase de luta pela anistia. **Revista de Direito Brasileira**, Brasil: Ministério da Justiça, v. 3, n. 2, p. 357-378, jul./dez. 2012.

ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo. Justiça de Transição no Brasil: a dimensão da reparação. **Revista Anistia Política e Justiça de Transição**, Brasil: Ministério da Justiça, v. 3, p. 108-139, jan./jun. 2010.

BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. Relatório / **Comissão Nacional da Verdade**. – Recurso eletrônico. Brasília: CNV, 2014. 976 p. Disponível em: <<http://www.cnv.gov.br/>>. Acesso em: 9 jul. 2019.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Gomes Lund e outros (“Guerilha do Araguaia”) vs. Brasil**, sentença de 24 de novembro de 2010, Série C, nº 219.

CHOUKR, Fauzi Hassan. **Transição e Consolidação da Democracia**. Florianópolis: Empório do Direito, 2016.

FICO, Carlos. A negociação parlamentar da anistia de 1979 e o chamado “perdão aos torturadores”. **Revista Anistia Política e Justiça de Transição**, Brasil: Ministério da Justiça, v. 4, p. 318-333, jul./dez. 2010.

FIGUEIREDO, João Baptista. **Revista Veja**. ed. Abril. n. 488, p. 29, jan. 1978.

FILIPPINI, Leonardo; MAGARREL, Lisa. Instituciones de la Justicia de Transición y contexto político. In: RETTBERG, Angelika (Org.). **Entre el perdón y el paredón: preguntas y dilemas de la justicia transicional**. Bogotá: Universidad de los Andes, 2005. p. 143-170.

GASPARI, Elio. **A ditadura derrotada**. 2. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

GENRO, Tarso. Teoria da Democracia e Justiça de Transição. In: ABRÃO, Paulo; GENRO, Tarso. **Os direitos da transição e a democracia no Brasil: estudos sobre Justiça de Transição e teoria da democracia**. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 91-107.

GONÇALVES, Raquel Cristina Possolo; MEYER, Emilio Peluso Neder. Responsabilização individual de perpetradores de crimes contra a humanidade em regimes autoritários: importância de sua implementação no contexto brasileiro. In: MEYER, E. P. N. (Org.). **Justiça de transição em perspectiva transnacional**. Belo Horizonte: Initia Via, 2017. p. 273-297.

GRECO, Heloísa Amélia. **Dimensões fundacionais da luta pela anistia**. Tese de Doutorado. Curso de Pós-graduação das Faculdades de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte: 2003.

MEYER, Emilio Peluso Neder. **Ditadura e Responsabilização: Elementos para uma Justiça de Transição no Brasil**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2012.

OLIVEIRA, Ana Carolina Rezende; OLIVEIRA, Mariana Rezende. A memória em disputa no

juízo da arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 153. In: MEYER, E. P. N. (Org.). **Justiça de transição em perspectiva transnacional**. Belo Horizonte: Initia Via, 2017. p. 253-272.

PAIXÃO, Cristiano. Direito à verdade, à memória e à reparação. In: SOUSA JÚNIOR, José Geraldo et al. (Orgs.). **O direito achado na rua: introdução crítica à justiça de transição na América Latina**, 1ª. Ed, Brasília: UnB, 2015. p. 273-281.

PEREIRA, Anthony W. **Ditadura e repressão: O autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina**. Tradução Patrícia de Queiroz Carvalho Zimbres. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

QUINALHA, Renan. **Justiça de Transição: contornos do conceito**. 2012. 174 p. Dissertação de Mestrado em Direito - Universidade de São Paulo, São Paulo.

ROCHA, Antônio Sérgio. Genealogia da constituinte: do autoritarismo à democratização. **Lua Nova: Revista de cultura e política**, São Paulo, n. 88, p. 29-87, 2013.

SIKKINK, Kathryn. *The Justice Cascade: How Human Rights Prosecutions are Changing World Politics*. New York - London: W. W. Norton & Company, 2011.

SOUSA, Jesse Jane Vieira de. Anistia no Brasil: um processo político em disputa. In: ABRÃO, Paulo; PAYNE, Leigh A.; TORELLI, Marcelo D. (Orgs.). **A anistia na era da responsabilização: o Brasil em perspectiva internacional e comparada**. Brasília: Ministério da Justiça, Comissão de Anistia; Oxford: Oxford University, Latin American Center, 2011, p. 188-211.

TEITEL, Ruti G. "Transitional justice genealogy". **Harvard Human Rights Journal**. 16: 69-94, Spring, Cambridge, MA, 2003.

TORRELLY, Marcelo D. **Justiça de Transição e Estado Constitucional de Direito - Perspectiva Teórico-Comparativa e Análise do Caso Brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

VAN ZYL, Paul. Promovendo a Justiça Transicional em sociedades pós-conflito. Tradução de Vanda Davi de Oliveira. **Revista Anistia Política e Justiça de Transição**, Brasil: Ministério da Justiça, n. 1, p. 32-55, jan./jun. 2009.

WACQUANT, Loic. **As prisões da miséria**. Tradução André Telles. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.