

DEMOCRACIA E DIREITOS HUMANOS

VIOLÊNCIA DE ESTADO E IMPUNIDADE

Relatório sobre recomendação da CNV
a respeito da Lei da Anistia

Glenda Mezarobba
Agosto de 2021



A Comissão Nacional da Verdade (CNV) recomendou ao Estado brasileiro a determinação da responsabilidade jurídica, nas esferas criminal, civil e administrativa, dos agentes públicos envolvidos em graves violações de direitos humanos ocorridas durante a ditadura militar.



Por constituírem crimes contra a humanidade, tais violações não prescrevem e não são passíveis de anistia.



Mas até hoje não houve, de forma definitiva, a determinação da responsabilidade criminal desses agentes públicos, embora a responsabilidade do Estado brasileiro pela prisão, tortura, morte ou desaparecimento forçado venha sendo reconhecida há décadas.

Desenvolvido no âmbito das atividades do núcleo Monitora CNV, projeto de monitoramento e *advocacy* do Instituto Vladimir Herzog (IVH), este documento trata da segunda recomendação feita pela Comissão Nacional da Verdade (CNV), em seu Relatório Final. Diz respeito, portanto, à lei 6.683¹, também conhecida como Lei da Anistia.

A CNV foi instalada em maio de 2012 com a finalidade de examinar e esclarecer as graves violações de direitos humanos praticadas entre 1946 e 1988, “a fim de efetivar o direito à memória e à verdade histórica e promover a reconciliação nacional”. Suas atividades estiveram concentradas nos 21 anos da ditadura militar (1964-1985). Ao término de seus trabalhos, conforme previa a lei 12.528², a comissão deveria apresentar relatório circunstanciado sobre as atividades realizadas, os fatos examinados, suas conclusões e recomendações.

O Relatório Final³ da CNV foi publicado em dezembro de 2014. Com o objetivo de prevenir graves violações de direitos humanos, assegurar sua não repetição e o aprofundamento do estado democrático de direito, nele a comissão “recomenda a adoção de um conjunto de dezessete medidas institucionais e de oito iniciativas de reformulação normativa, de âmbito constitucional ou legal, além de quatro medidas de seguimento das ações e recomendações da CNV. ”⁴ Entre as medidas institucionais a serem adotadas pelo Estado brasileiro está a:

Determinação, pelos órgãos competentes, da responsabilidade jurídica – criminal, civil e administrativa – dos agentes públicos que deram causa às graves violações de direitos humanos ocorridas no período investigado pela CNV, afastando-se, em relação a esses agentes, a aplicação dos dispositivos concessivos de anistia inscritos nos artigos da Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979, e em outras disposições constitucionais e legais⁵

Na avaliação da CNV⁶, a extensão da anistia a agentes públicos “que deram causa a detenções ilegais e arbitrárias, tortura, execuções, desaparecimentos forçados e ocultação de cadáveres” não é compatível com o direito brasileiro, tampouco com a ordem jurídica internacional uma vez que “tais ilícitos, dadas a escala e a sistematicidade com que foram cometidos, constituem crimes contra a humanidade, imprescritíveis e não passíveis de anistia. ”⁷

A posição da CNV fundamenta-se no fato de que desde meados do século XX, com a investigação e o julgamento de graves violações de direitos humanos, ocorridas durante a 2ª Guerra Mundial (1939-1945), gradativamente foram sendo consolidados parâmetros de proteção da dignidade humana. Diz o Relatório Final:

A jurisprudência e a doutrina internacionalistas são unânimes em reconhecer que os crimes contra a humanidade constituem violação ao costume internacional e mesmo de tratados sobre direitos humanos. A elevada relevância do bem jurídico protegido – nas hipóteses de crimes contra a humanidade, a abranger as práticas de detenções ilegais e arbitrárias, tortura, execuções, desaparecimentos forçados e ocultação de cadáveres – requer dos Estados o cumprimento da obrigação jurídica de prevenir, investigar, processar, punir e reparar graves violações a direitos. A importância do bem protegido justifica o regime jurídico da imprescritibilidade dos crimes contra a humanidade e da impossibilidade de anistia, determinado pela ordem internacional e decorrente da proteção à dignidade da pessoa humana e da prevalência dos direitos humanos, previstas pela Constituição brasileira (artigos 1º, III, e 4º, II), bem como da abertura desta ao direito internacional dos direitos humanos (artigo 5º, parágrafos 2º e 3º). Por consequência, considerando a extrema gravidade dos crimes contra a humanidade, a jurisprudência internacional endossa a total impossibilidade de lei interna afastar a obrigação jurídica do Estado de investigar, processar, punir e reparar tais crimes, ofendendo normas peremptórias de direitos humanos. A proibição da tortura, das execuções, dos

1 A íntegra do texto da lei 6.683 está disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6683.htm

2 A íntegra do texto da lei 12.528 está disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2011-2014/2011/Lei/L12528.htm

3 O Relatório Final da CNV está disponível em: <http://cnv.memoriasreveladas.gov.br>

4 BRASIL. Comissão Nacional da Verdade, **Relatório: Comissão Nacional da Verdade**. Brasília: CNV, 2014, volume I, p. 964.

5 Idem, p. 965.

6 Nessa recomendação foi registrada posição divergente do conselheiro José Paulo Cavalcanti Filho. De acordo com o Relatório Final, a divergência baseou-se “nas mesmas razões que, em 29 de abril de 2010, levaram o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 153, com fundamento em cláusulas pétreas da Constituição brasileira, a recusar, por larga maioria (sete votos a dois), essa tese”.

7 BRASIL. Comissão Nacional da Verdade, **Relatório: Comissão Nacional da Verdade**. Brasília: CNV, 2014, volume I, p. 965.

*desaparecimentos forçados e da ocultação de cadáveres é absoluta e inderrogável. Na qualidade de preceito de jus cogens, não pode sofrer nenhuma exceção, suspensão ou derrogação: nenhuma circunstância excepcional – seja estado de guerra ou ameaça de guerra, instabilidade política interna ou qualquer outra emergência pública – poderá ser invocada como justificativa para a prática de tortura, desaparecimento forçado ou homicídio. Prevalece o dever jurídico do Estado de prevenir, processar, punir e reparar os crimes contra a humanidade, de modo a assegurar o direito à justiça e à prestação jurisdicional efetiva.*⁸

A esse dever, observa o Relatório Final, correspondem os direitos à justiça e à verdade, que abrangem “o direito a uma investigação rápida, séria, imparcial e efetiva, e a que sejam instaurados processos voltados à responsabilização dos autores das violações, inclusive na esfera criminal, bem como o direito das vítimas e seus familiares à obtenção de reparação.”⁹

Ao argumentar em defesa da responsabilização dos autores de graves violações de direitos humanos, a CNV relacionou decisões anteriores da Corte Interamericana de Direitos Humanos como os casos “Barrios Altos versus Peru”¹⁰ (2001), “Almonacid Arellano versus Chile”¹¹ (2006), “La Cantuta versus Peru”¹² (2006), além do caso “Gomes Lund e outros versus Brasil”¹³. Em novembro de 2010, ao responsabilizar o Brasil pelo desaparecimento forçado de 62 pessoas, ocorrido entre 1972 e 1974 na região do rio Araguaia, a Corte destacou que as disposições da Lei da Anistia são incompatíveis com a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, não possuem efeitos jurídicos e não podem seguir constituindo obstáculo para a investigação de graves violações de direitos humanos, tampouco para a identificação e punição dos responsáveis.

Desde a ditadura, parentes de integrantes da Guerrilha do Araguaia reivindicavam acesso aos registros da repressão sofrida pelo movimento. Em 1982, moveram ação de responsabilidade contra o Estado brasileiro, em busca de esclarecimento sobre as circunstâncias das mortes desses opositores do regime e localização de seus restos mortais. Em 2001, depois de esgotados todos os recursos jurídicos internos, os familiares decidiram recorrer ao sistema regional. Coube à Comissão Interamericana de Direitos Humanos solicitar à Corte que determinasse a responsabilidade internacional do Estado brasileiro, pelo descumprimento de diversas obrigações, dentre elas o direito à integridade pessoal e o direito à vida. Apesar de reconhecer e avaliar positivamente iniciativas e medidas de reparação adotadas pelo Brasil, em sua sentença

a Corte determinou, entre outras providências, que o Estado investigue penalmente os fatos.¹⁴

Na interpretação da CNV, na América Latina existe significativa jurisprudência a respeito da imprescritibilidade e não aplicação de leis de anistia em relação a crimes de lesa-humanidade. De acordo com o Relatório Final:

*A racionalidade da Corte Interamericana é clara: leis de auto anistia constituem ilícito internacional; perpetuam a impunidade; e propiciam uma injustiça continuada, impedindo às vítimas e a seus familiares o acesso à justiça, em direta afronta ao dever do Estado de investigar, processar, julgar e reparar graves violações de direitos humanos.*¹⁵

TRADIÇÃO NACIONAL

Dezenas de anistias políticas foram concedidas, no Brasil, antes da promulgação da lei 6.683. Tal instrumento jurídico esteve presente em praticamente todos os momentos importantes da história nacional e em todas as suas fases - Colônia, Reino, Império e República. No caso da ditadura militar, a reivindicação por anistia começou a ser formulada logo após o golpe de Estado, quando a Junta que reunia chefes militares das três Armas e se autodenominava Comando Supremo da Revolução editou um Ato Institucional (AI) estabelecendo o estado de exceção no país. A partir de então, mandatos eletivos foram cassados, direitos políticos de centenas de pessoas foram suspensos, 10 mil servidores públicos foram afastados de seus cargos e 5 mil investigações, envolvendo mais de 40 mil pessoas, abertas. Disseminada, a perseguição política levou o governo a converter navios em prisões.¹⁶

Ou seja, de forma distinta ao verificado na mesma época, em outros países do Cone Sul, no Brasil a anistia aos perseguidos políticos foi reivindicada. O escritor católico Alceu de Amoroso Lima (1893-1983) foi o primeiro a demandá-la, em dezembro de 1964. Algum tempo depois foi a vez do general Pery Constant Bevilacqua (1899-1990), ministro do Superior Tribunal Militar (STM), defender sua adoção. Em 1967, um manifesto da Frente Ampla, organizada por líderes da oposição como Carlos Lacerda (1914-1977), Juscelino Kubitschek (1902-1976) e João Goulart (1919-1976), pedia “anistia geral, para que se dissipe a atmosfera de guerra civil que existe no país.”¹⁷

No Brasil, portanto, a luta por anistia está relacionada à violência do período e à utilização, desde o início da ditadura, de instrumentos excepcionais que reduziram ou suprimiram

8 Idem, p. 966.

9 Ibidem.

10 A decisão da Corte está disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_75_ing.pdf

11 A decisão da Corte está disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_154_esp.pdf

12 A decisão da Corte está disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_162_esp.pdf

13 A decisão da Corte está disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf

14 Ibidem.

15 BRASIL. Comissão Nacional da Verdade, **Relatório: Comissão Nacional da Verdade**. Brasília: CNV, 2014, volume I, p.966-967.

16 MEZAROBBA, Glenda. **O preço do esquecimento**: as reparações pagas às vítimas da ditadura militar (uma comparação entre Brasil, Argentina e Chile). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008, p. 106.

17 ANISTIA. **EDIÇÃO S.A.**, São Paulo, abr. 1978, p. 12.

o direito de defesa dos acusados de crimes cometidos contra a segurança nacional. Naquele que ficaria conhecido como “o golpe dentro do golpe”, em dezembro de 1968 o governo editou o AI-5 e fechou o Congresso Nacional. A tortura contra os presos políticos tornou-se generalizada. Muitos dos que se insurgiram contra o regime foram capturados, banidos ou mortos.

Inserido na lógica da Guerra Fria, e operando dentro de uma estrutura ideológica compartilhada, da doutrina de “Segurança Nacional”, cabe assinalar que o regime via como inimigos do Estado todos aqueles que julgava em discordância com seu ideário. Na repressão, adotou penas como o exílio (confinamento, banimento, asilo e refúgio eram as modalidades), a suspensão de direitos políticos, a perda de mandato político ou de cargo público, a demissão ou perda de mandato sindical, a perda de vaga em escola pública ou a expulsão em escola particular e a prisão. Durante a ditadura, calcula-se que dez mil cidadãos brasileiros deixaram o país para viver no exílio. Dados do projeto *Brasil: nunca mais* indicam que 7.367 pessoas foram acusadas judicialmente, 10.034 atingidas na fase de inquérito e 6.592 militares foram punidos, até 1979.¹⁸

A inclusão dos nomes de opositores do regime nos arquivos dos órgãos da repressão, embora formalmente não pudesse ser considerada punição, na prática funcionava como tal, inviabilizando, por exemplo, a participação no mercado de trabalho.¹⁹ Havia também a pena de morte, estabelecida pelo AI-14, mas nunca utilizada oficialmente. Os adversários do governo eram eliminados de forma clandestina, em execuções sumárias ou no decorrer de sessões de torturas.²⁰ Marcada pela ampla margem de arbítrio de que dispunham as autoridades policiais, a ditadura institucionalizou sistemas capazes de deliberadamente produzir e disseminar o terror.²¹ Valia-se da Justiça Militar e dos Códigos Penal Militar e de Processo Penal Militar e da Lei de Organização Judiciária Militar, decretados em 1969, para fundamentar “legalmente” os abusos praticados.

Tais instrumentos “regularizavam” os chamados órgãos de segurança, convertendo-os em autoridade competente para ordenar e executar a prisão de qualquer pessoa, definiam os crimes contra a segurança nacional e atribuíam à Justiça Mi-

litar o julgamento de crimes a ela relacionados.²² Outro instrumento do arbítrio era a Lei de Segurança Nacional (LSN), promulgada no mesmo ano.²³ Para controlar e/ou reprimir a sociedade, o governo valia-se do aparato formado pelo Serviço Nacional de Informações (SNI), dos Centros de Informação do Exército (CIEX), Marinha (CENIMAR) e Aeronáutica (CISA) e dos Destacamentos de Operações de Informação e Centros de Operações de Defesa Interna (DOI-CODI). Em São Paulo, vinculada ao II Exército, havia ainda a Operação Bandeirantes (OBAN).²⁴

No final dos anos 70, a perseguição disseminada e os sucessivos atos institucionais levaram a União Estadual dos Estudantes a calcular em mais de meio milhão o número de presos, banidos, exilados, cassados, aposentados, processados ou indiciados pela ditadura.²⁵ No livro *Liberdade para os brasileiros: anistia ontem e hoje*, publicado em 1978, Roberto Ribeiro Martins estimou em mais de um milhão o número de brasileiros que necessitavam diretamente de anistia. “O que vale dizer, em cada cem brasileiros pelo menos um precisa de anistia”, escreveu Martins, na época.²⁶

AMPLA, GERAL E IRRESTRITA

Desde o início, o esforço em prol da anistia esteve associado à luta pela retomada da democracia, pela volta do estado de direito e pelo reconhecimento e respeito aos direitos humanos. A partir de 1977, as expectativas dos defensores da adoção do expediente cresciam à medida que novos segmentos da sociedade sinalizavam apoio à causa ou surgiam indícios de flexibilização do regime. Manifestações estudantis em protesto contra prisões e tortura de presos políticos tornaram-se atos em prol da anistia.²⁷ Multiplicaram-se, em todo o país, os comitês de defesa dos direitos humanos. Organizações ligadas à ala mais progressista da Igreja Católica, o Colégio Episcopal da Igreja Metodista, movimentos populares e metalúrgicos do Grande ABC também passaram a integrar a luta, que contou com a solidariedade de entidades como a Ordem dos Advogados Brasil (OAB) e a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e o apoio de grupos e personalidades internacionais.

Nas ruas e nos campos de futebol, tornaram-se comuns manifestações com cartazes e faixas defendendo a adoção do

18 ARNS, Dom Paulo Evaristo (org.). **Brasil: nunca mais**. Petrópolis: Vozes, 1985, p. 61-68; MARTINS, Roberto Ribeiro. **Liberdade para os brasileiros: anistia ontem e hoje**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978, p. 119-122, 127; GRECO, Heloisa. **Dimensões fundacionais da luta pela anistia**. Tese (Doutorado em História). Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Belo Horizonte, 2003, p. 266; SECRETARIA ESPECIAL DOS DIREITOS HUMANOS; COMISSÃO ESPECIAL SOBRE MORTOS E DESAPARECIDOS POLÍTICOS, **Direito à verdade e à memória**: comissão especial sobre mortos e desaparecidos. Brasília: Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos, 2007, p. 30.

19 DALLARI, Dalmo de Abreu. **Anistia e restauração de direitos**. São Paulo: CBA, 1977.

20 FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 8. ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2000, p. 481.

21 CORRADI, Juan E., FAGEN, Patricia Weiss; GARRETÓN, Manuel Antonio. **Fear at the edge: state terror and resistance in Latin America**. Los Angeles: University of California, 1992.

22 CONGRESSO NACIONAL. **Anistia**. Brasília, 1982. v. 2, p. 524; D'ARAUJO; SOARES, Gláucio Ary Dillon; CASTRO, Celso. **Os anos de chumbo: a memória militar sobre a repressão**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994, p. 19.

23 INSTITUTO INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS. **Direitos humanos: um debate necessário**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1991, p. 44.

24 COUTO, Ronaldo Costa. **História indiscreta da ditadura e da abertura: Brasil: 1964-1985**. 3. ed. Rio de Janeiro: Record, 1999, p. 287.

25 UNIÃO ESTADUAL DOS ESTUDANTES. **Caderno da anistia**. São Paulo, 1979. Arquivo da Fundação Perseu Abramo, p. 3.

26 MARTINS, Roberto Ribeiro. **Liberdade para os brasileiros...**, p. 152.

27 MARTINS, Roberto Ribeiro. **Anistia: um balanço. Encontro com a Civilização Brasileira**, Rio de Janeiro, n. 8, 1979, p. 193.

expediente. Carros também exibiam adesivos plásticos nos vidros, panfletos eram distribuídos nas ruas e comícios buscavam sensibilizar a opinião pública a respeito do assunto. A anistia deveria ser ampla (“para todos os atos de manifestação de oposição ao regime”), geral (“para todas as vítimas dos atos de exceção”) e irrestrita (“sem discriminações ou restrições”).²⁸ Não incluía, naturalmente, os autores de graves violações de direitos humanos.

Interessado na volta do pluripartidarismo, o governo começou efetivamente a trabalhar com a ideia de anistia em um contexto de abertura política, quando já pesava sobre o Estado brasileiro a responsabilização pela morte, sob tortura, do jornalista Vladimir Herzog (1937-1975). Em junho de 1979, o então presidente da República, general João Baptista Figueiredo (1918-1999) encaminhou ao Congresso Nacional projeto de lei sobre o assunto. Praticamente não houve debate. Em agosto, nos termos desejados pela ditadura, a lei 6.683 foi aprovada. Embora os Comitês Brasileiros de Anistia (CBA) estivessem mobilizados pelo fim das torturas e a elucidação dos casos de desaparecimento e não admitissem a hipótese de que a lei pudesse beneficiar os “algozes” das vítimas do regime, a Lei da Anistia sequer atendeu as principais reivindicações dos perseguidos políticos.

Foram excluídas do escopo da legislação determinadas manifestações de oposição ao regime, classificadas como terrorismo e práticas enquadradas em atos de exceção, como os crimes de sangue, e contemplados apenas aqueles indivíduos que não haviam sido condenados previamente pela ditadura – que ainda duraria quase seis anos. Ou seja,

embora de grande significado no processo de democratização do país, a lei 6.683 se deu basicamente nos termos que o governo queria, mostrou-se mais eficaz aos integrantes do aparato de repressão do que aos perseguidos políticos e não foi capaz de encerrar a escalada de atrocidades iniciada com o golpe de 1964. Em outras palavras, a Lei da Anistia ficou restrita aos limites estabelecidos pelo regime militar e às circunstâncias de sua época. [...] Dessa forma, naquele primeiro momento, em 1979, pode-se dizer que a anistia significou uma tentativa de restabelecimento das relações entre militares e opositores do regime que haviam sido cassados, banidos, estavam presos ou exilados. A legislação continha a ideia de apaziguamento, de harmonização de divergências e, ao permitir a superação de um impasse, acabou por adquirir um significado de conciliação pragmática, capaz de contribuir com a transição para o regime democrático.²⁹

Tem-se claro, portanto, que em vez de encerrar a questão em

28 CBA. ENCONTRO NACIONAL DE MOVIMENTOS PELA ANISTIA – **Carta de Salvador**. Salvador, 1978. Arquivo da Fundação Perseu Abramo.

29 MEZAROBBA, Glenda. **Um acerto de contas com o futuro: a anistia e suas conseqüências** – um estudo do caso brasileiro. São Paulo: Humanitas/Fapesp, 2006, p. 146-147.

torno das graves violações de direitos humanos do período, como queriam os militares, a Lei da Anistia acabaria por inaugurar, de forma peculiar, o processo de acerto de contas do Estado brasileiro com as vítimas da ditadura e a sociedade. Importante lembrar que, no Brasil, não houve ruptura: a transição para a democracia foi negociada desde o início, estendeu-se por anos e constituiu uma espécie de “acordo” entre as elites. Tal “acordo”

[...] pode ser resumido como um compromisso dos militares de se retirarem gradualmente da política, retraindo-se até o ponto de seu papel político do início da República: a de garantidores, em última instância, da ordem pública, ou seja, da estabilidade das instituições políticas republicanas. Por sua vez, as elites civis aceitariam os termos da avaliação feita pelos militares a respeito do período pós-64: tratou-se de um período excepcional, em que os militares intervieram na política para “salvar” as instituições republicanas, no qual houve ações “excessivas” cometidas de parte a parte (leia-se dos militares e dos militantes de esquerda). Para o encerramento desse período, deveria haver o “perdão recíproco”, sem a apuração das violações, nem mesmo com o objetivo humanitário de fornecer às vítimas e seus familiares relatos para que pudessem conhecer e elaborar a memória daqueles acontecimentos ou para recuperar os corpos das pessoas mortas ou desaparecidas. Esse limite tinha o evidente objetivo de evitar que fossem levantadas informações sobre os agentes das violações [...].³⁰

O fato de os militares deixarem o poder sem a realização de eleições diretas para presidente – o que só viria a ocorrer dez anos depois da aprovação da lei 6.683 – não contribuiu para a imprescindível reflexão em torno das graves violações de direitos humanos do período, tampouco do tratamento a ser dado a esse legado, no processo de redemocratização. Redigida de forma elíptica, sem menção à tortura, por exemplo, e aprovada nos termos desejados pela ditadura, a anistia, no entanto, não foi capaz de assegurar o esquecimento dos “excessos” cometidos pelos integrantes do aparato de repressão do Estado, embora esse fosse seu principal objetivo. Desafiado desde o início, sobretudo por familiares de mortos e desaparecidos políticos, com a instalação da CNV e a recomendação, no Relatório Final, de “determinação, pelos órgãos competentes, da responsabilidade jurídica – criminal, civil e administrativa – dos agentes públicos que deram causa às graves violações de direitos humanos”, confirmou-se débil o esforço de silenciar o passado.

IMPUNIDADE

Data de abril de 1980 o primeiro caso de que se tem notícia, de aplicação da Lei da Anistia para impedir a punição de um

30 INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS; SABADELL, Ana Lucia (coord.); ESPINOZA MAVILLA, Olga (coord.). **Elaboração jurídico-penal do passado após mudança do sistema político em diversos países**: relatório Brasil. São Paulo: IBCCRIM, 2003, p. 108-109.

desses criminosos da ditadura. À época, tramitava no Superior Tribunal Militar (STM) pedido de punição a três torturadores que, quatro anos antes, cegaram um preso político. A violência praticada contra o preso foi comprovada nos autos judiciais e reconhecida na sentença da auditoria militar e do próprio tribunal, mas o pedido foi julgado improcedente. Se até hoje não houve a determinação, de forma definitiva, da responsabilidade criminal de “agentes públicos que deram causa às graves violações de direitos humanos”, a responsabilidade do Estado brasileiro pela prisão, tortura, morte ou desaparecimento forçado de perseguidos políticos há muito vem sendo reconhecida.

A primeira vez foi em 1978, no caso envolvendo a prisão ilegal de Herzog. Ao falhar em zelar pela integridade do jornalista, a União foi condenada a indenizar sua viúva e filhos pelos danos materiais e morais decorrentes de sua morte, ocorrida nas dependências do DOI-CODI de São Paulo. Posteriormente outras sentenças, na mesma linha, foram ditadas pelos tribunais. Todas reconhecendo a responsabilidade civil do Estado – em muitos casos, inclusive, determinando o pagamento de reparações. Nunca a responsabilidade criminal de seus agentes. Aliás, até onde se tem conhecimento, foram pouquíssimas as ações encaminhadas ao Judiciário com esse objetivo. O fato de, no Brasil, tortura e homicídio serem considerados crimes de iniciativa pública, cabendo ao Ministério Público a prerrogativa de dar início às respectivas ações penais, certamente contribuiu para que os limites da anistia quase não tenham sido testados.³¹

De acordo com dados do Ministério Público Federal (MPF), as primeiras iniciativas de responsabilização criminal de agentes do Estado acusados de graves violações de direitos humanos ocorreram nos anos 2008 e 2009, ou seja, cerca de três décadas depois de aprovada a Lei da Anistia.³² Em 2008, atendendo solicitação do Ministério Público Federal (MPF), encaminhada via ofício pela Procuradoria da República em São Paulo, em parecer técnico sobre a natureza de crimes contra a humanidade e a proibição de anistias, Juan Méndez, então presidente do International Center for Transitional Justice (ICTJ), alertou que o Estado brasileiro está obrigado, por princípios do direito internacional, a processar e punir graves violações de direitos humanos como execuções extrajudiciais, tortura e desaparecimento forçado e crimes contra a humanidade, cometidos em seu território e/ou por seus agentes. Nos termos assinalados pelo jurista no documento, a violação desses princípios pode ser considerada “uma violação do caráter imperativo da proibição de cometer crimes contra a humanidade”.³³

31 MEZAROBBA, Glenda. **O preço do esquecimento**: as reparações pagas às vítimas da ditadura militar (uma comparação entre Brasil, Argentina e Chile). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008, p. 177-184, 343-344.

32 BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO, 2. Crimes da ditadura militar**. 2ª Câmara de Coordenação e Revisão Criminal, Brasília: MPF, 2017, p. 17.

33 ICTJ. Parecer técnico sobre la naturaleza de los crímenes de lesa humanidad, la imprescriptibilidad de algunos delitos y la prohibición de amnistías. Disponível em: <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Brasil-Tecnico-Amnistias-2008-Spanish.pdf>

Foi também em 2008 que a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) protocolou um pedido formal, ao Supremo Tribunal Federal (STF), questionando a validade da anistia para agentes da ditadura que violaram direitos humanos. Na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 153, a entidade solicitava ao STF interpretação mais clara do art. 1º da lei 6.683, de forma que a anistia concedida aos autores dos chamados crimes políticos e conexos não se estendesse a agentes públicos acusados de crimes comuns como estupro, desaparecimento forçado e homicídio. Oficialmente são 434 os mortos e desaparecidos políticos do período – em seu Relatório Final, a CNV estimou em pelo menos 8.350 o número de indígenas mortos entre 1946 e 1988, em decorrência da ação direta de agentes governamentais ou de sua omissão³⁴. Em 2010, o relator do processo, ministro Eros Grau, alegou que não caberia ao Judiciário rever o acordo político que resultou na anistia. Seu voto foi acompanhado por seis ministros. Dois outros ministros manifestaram-se contra tal interpretação.³⁵

Somente em 2012 ações penais começaram a ser propostas pelo MPF.³⁶ Até julho de 2021 foram cerca de 50, envolvendo agentes de instituições como Corpo de Bombeiros, Exército, Instituto Médico Legal, Polícia Civil e Polícia Militar por crimes de falsidade ideológica, abuso de autoridade, fraude processual, lesão corporal grave (não havia a tipificação do crime de tortura, à época dos fatos), estupro, sequestro, homicídio e ocultação de cadáver, cometidos contra pelo menos meia centena de vítimas. De acordo com o próprio MPF, a maioria dessas ações foi rejeitada ou está paralisada em varas federais do país.³⁷ Constitui exceção a sentença proferida pelo juiz Silvio César Arouck Gemaque, da 9ª Vara Criminal Federal de São Paulo, divulgada em junho de 2021. A decisão se deu em um processo iniciado em 2012 e resultou na primeira condenação penal de um agente público por crimes cometidos durante a ditadura militar. Por ter participado do sequestro do ex-fuzileiro naval Edgar de Aquino Duarte, desaparecido desde 1971, o delegado aposentado Carlos Alberto Augusto, que serviu no Departamento de Ordem Política e Social de São Paulo (DOPS/SP), foi sentenciado a 2 anos e 11 meses de prisão, em regime semiaberto. Cabe recurso.³⁸

34 BRASIL. Comissão Nacional da Verdade, **Relatório: Comissão Nacional da Verdade**. Brasília: CNV, 2014, volume II, p. 205

35 Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 153/DF. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=A-C&docID=612960>

36 BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO, 2. Crimes da ditadura militar**. 2ª Câmara de Coordenação e Revisão Criminal, Brasília: MPF, 2017, p. 17-21, 25.

37 MPF obtém sentença histórica contra ex-agente da repressão por crime político na ditadura. Assessoria de comunicação – Ministério Público Federal em São Paulo. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/sp/sala-de-imprensa/docs/sentenca-caso-edgar-aquino.pdf>

38 A decisão está disponível em: <http://www.mpf.mp.br/sp/sala-de-imprensa/docs/sentenca-caso-edgar-aquino.pdf>

À ESPERA DE CUMPRIMENTO

Em maio de 2014, o STF recebeu a ADPF 320³⁹, ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade. Com relatoria inicial do ministro Luiz Fux, nela o PSOL reivindica a não aplicação da Lei da Anistia em casos de graves violações de direitos humanos cometidas por agentes públicos, civis ou militares, durante a ditadura, o que inclui crimes continuados ou permanentes. Embasa a ação, a condenação da Corte Interamericana relativa ao caso “Gomes Lund e outros versus Brasil”, ocorrida três anos e meio antes. “Não padece a menor dúvida de que a inexecução, pelo Estado brasileiro, da sentença condenatória proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos representa clara violação da ordem constitucional brasileira”, argumenta o partido. Em junho de 2020, representado pelo escritório Mattos Filho, Veiga Filho, Marrey Jr. e Quiroga Advogados e em parceria com o Cyrus R. Vance Center for International Justice, o IVH protocolou uma petição de *amicus curiae* à essa ADPF.

Desde a redemocratização, a lógica da anistia vem informando toda a legislação federal constituída para lidar com o legado da ditadura militar. Seus supostos limites e o sentido de esquecimento, silenciamento e impunidade nela embutidos aparecem na lei 9.140, a Lei dos Mortos e Desaparecidos, de 1995; na lei 10.559, que desde 2002 trata das reparações às vítimas de perdas econômicas decorrentes de perseguição política; e no próprio texto da lei que estabeleceu a CNV. No entanto, com três de seus quinze artigos revogados, 42 anos depois de sua entrada em vigor escapa à lógica insistir em um alegado caráter imutável da Lei da Anistia, tampouco na intangibilidade da legislação, pretensamente assegurada no mencionado “acordo” entre as elites.

Persiste o desafio, evidenciado à época da aprovação da lei pelo jurista Goffredo da Silva Telles Júnior (1915-2009), de explicar como pode ser considerado anistiado de determinado crime quem nunca foi oficialmente acusado de sua prática, caso dos agentes estatais do regime militar.⁴⁰ Também resta sem explicação como seria possível o Estado brasileiro conceder anistia a indivíduos que agiram em nome do próprio Estado. Como bem lembra o jurista britânico Geoffrey Robertson, “o Estado, como vítima, pode perdoar, mas quando é cúmplice do perpetrador, não pode ser perdoado.”⁴¹ Dessa forma, agentes da repressão que torturaram e mataram não apenas estariam excluídos da anistia como devem, nos termos indicados no Relatório Final da CNV, responder criminalmente, civilmente e administrativamente pela violência cometida.

Quatro anos depois de encerradas as atividades da CNV, em julho de 2018 a Corte Interamericana de Direitos Humanos voltou a condenar o Estado brasileiro por crimes ocorridos

durante a ditadura militar. Dessa vez por não investigar, processar e punir os responsáveis pela tortura e morte do jornalista Vladimir Herzog. Em sua decisão, a Corte considerou tais crimes como de lesa-humanidade, conforme definição do direito internacional desde pelo menos 1945. Ao Estado brasileiro, a Corte ordenou:

*i) reiniciar, com a devida diligência, a investigação e o processo penal cabíveis pelos fatos ocorridos em 25 de outubro de 1975, para identificar, processar e, caso seja pertinente, punir os responsáveis pela tortura e morte de Vladimir Herzog, em atenção ao caráter de crime contra a humanidade desses fatos e às respectivas consequências jurídicas para o Direito Internacional; (ii) adotar as medidas mais idôneas, conforme suas instituições, para que se reconheça, sem exceção, a imprescritibilidade dos crimes contra a humanidade e internacionais; (iii) realizar um ato público de reconhecimento de responsabilidade internacional pelos fatos do presente caso, em desagravo à memória de Vladimir Herzog; (iv) publicar a Sentença em sua integridade; e (v) pagar os montantes fixados na Sentença, a título de danos materiais e imateriais, e de reembolso de custas e gastos.*⁴²

Se a normativa, a jurisprudência e as condenações internacionais não parecem suficientes para fazer o Estado brasileiro avançar no cumprimento da segunda recomendação feita pela CNV em seu Relatório Final, aos operadores do direito envolvidos na tarefa talvez contribua refletir sobre o único caso que até hoje se tem conhecimento, de alguma punição a torturadores por crimes ocorridos durante a ditadura militar. De acordo com o Relatório da Comissão da Verdade do Rio, em sessão secreta realizada em 17 de março de 1973, o Conselho Especial de Justiça da 2ª Auditoria do Exército condenou oito militares e dois policiais civis envolvidos direta e indiretamente no suplício que levou à morte os soldados Geomar Ribeiro da Silva, Juarez Monção Virote, Roberto Vicente da Silva e Wanderlei de Oliveira. Aos 19 anos de idade, todos foram assassinados em 1972, no 1º Batalhão de Infantaria Blindada do Exército, em Barra Mansa, então estado da Guanabara. Outros 11 jovens que ali também cumpriam o serviço militar obrigatório sobreviveram às sessões de choques elétricos, afogamentos e espancamentos. Além de expulsão do Exército, pelos crimes o capitão Dálgio Miranda Niebus, que comandava a equipe, foi condenado a 84 anos de prisão. A pena do tenente-coronel Gladstone Pernassetti Teixeira, então subcomandante e responsável pelo quartel, foi fixada em sete anos.⁴³

Ao término desta reflexão, evidenciado o pouco avanço em relação à segunda recomendação feita pela CNV, em seu Relatório Final, impossível não lembrar do jurista Pontes de

39 Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 320DF. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4574695>.

40 TELES, Janaína (org.). **Mortos e desaparecidos políticos: reparação ou impunidade?** 2. ed. São Paulo: Humanitas/FFLCH/USP, 2001, p. 67.

41 ROBERTSON, Geoffrey. **Crimes against humanity: the struggle for global justice.** Nova York: The New Press, 2000, p. 259.

42 A decisão da Corte está disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_353_por.pdf

43 RIO DE JANEIRO. Comissão da Verdade do Rio, **Relatório: Comissão da Verdade do Rio.** Rio de Janeiro: CEV, 2015, p. 310-311, 316-317. Disponível em: http://www.memoriasreveladas.gov.br/administrator/components/com_simplefilemanager/uploads/Rio/CEV-Rio-Relatorio-Final.pdf

Miranda (1892-1979), um dos autores mais citados durante a tramitação do projeto de lei encaminhado pelo general Figueiredo ao Congresso Nacional. Como a Justiça pode conceder anistia, sem contrariar sua própria essência, que é a missão de julgar?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANISTIA. EDIÇÃO S.A, São Paulo, abr. 1978

ARNS, Dom Paulo Evaristo (org.). **Brasil: nunca mais**. Petrópolis: Vozes, 1985

BRASIL. Comissão Nacional da Verdade, **Relatório: Comissão Nacional da Verdade**. Brasília: CNV, 2014

BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO, 2. **Crimes da ditadura militar**. 2ª Câmara de Coordenação e Revisão Criminal, Brasília: MPF, 2017

CBA. ENCONTRO NACIONAL DE MOVIMENTOS PELA ANISTIA – **Carta de Salvador**. Salvador, 1978. Arquivo da Fundação Perseu Abramo

CONGRESSO NACIONAL. **Anistia**. Brasília, 1982. v. 2

CORRADI, Juan E., FAGEN, Patricia Weiss; GARRETÓN, Manuel Antonio. **Fear at the edge**: state terror and resistance in Latin America. Los Angeles: University of California, 1992

COUTO, Ronaldo Costa. **História indiscreta da ditadura e da abertura**: Brasil: 1964-1985. 3. ed. Rio de Janeiro: Record, 1999

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Anistia e restauração de direitos**. São Paulo: CBA, 1977

D'ARAUJO; SOARES, Gláucio Ary Dillon; CASTRO, Celso. **Os anos de chumbo**: a memória militar sobre a repressão. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 8. ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2000

GRECO, Heloisa. **Dimensões fundacionais da luta pela anistia**. Tese (Doutorado em História). Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Belo Horizonte, 2003

ICTJ. Parecer técnico sobre la naturaleza de los crímenes de lesa humanidad, la imprescriptibilidad de algunos delitos y la prohibición de amnistías. Disponível em: <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Brasil-Tecnico-Amnistias-2008-Spanish.pdf>

INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS; SABADELL, Ana Lucia (coord.); ESPINOZA MAVILLA, Olga (coord.). **Elaboração jurídico-penal do passado após mudança do sistema político em diversos países**: relatório Brasil. São Paulo: IBCCRIM, 2003

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS. **Direitos humanos**: um debate necessário. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1991

MARTINS, Roberto Ribeiro. **Liberdade para os brasileiros**: anistia ontem e hoje. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978

_____. Anistia: um balanço. **Encontro com a Civilização Brasileira**, Rio de Janeiro, n. 8, 1979

MEZAROBBA, Glenda. **O preço do esquecimento**: as reparações pagas às vítimas da ditadura militar (uma comparação entre Brasil, Argentina e Chile). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008

_____. **Um acerto de contas com o futuro**: a anistia e suas consequências – um estudo do caso brasileiro. São Paulo: Humanitas/Fapesp, 2006

RIO DE JANEIRO. Comissão da Verdade do Rio, **Relatório: Comissão da Verdade do Rio**. Rio de Janeiro: CEV, 2015

ROBERTSON, Geoffrey. **Crimes against humanity**: the struggle for global justice. Nova York: The New Press, 2000

SECRETARIA ESPECIAL DOS DIREITOS HUMANOS; COMISSÃO ESPECIAL SOBRE MORTOS E DESAPARECIDOS POLÍTICOS, **Direito à verdade e à memória**: comissão especial sobre mortos e desaparecidos. Brasília: Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos, 2007

TELES, Janáina (org.). **Mortos e desaparecidos políticos**: reparação ou impunidade? 2. ed. São Paulo: Humanitas/FFLCH/USP, 2001

UNIÃO ESTADUAL DOS ESTUDANTES. **Caderno da anistia**. São Paulo, 1979. Arquivo da Fundação Perseu Abramo

AUTORA

Glenda Mezarobba é cientista política com mestrado e doutorado pela FFLCH-USP. Neste relatório a autora utiliza informações, cita bibliografia e reproduz argumentos desenvolvidos em pesquisa prévia, cujos resultados foram apresentados no livro *Um acerto de contas com o futuro: a anistia e suas consequências* – um estudo do caso brasileiro (Humanitas/Fapesp, 2006) e na tese *O preço do esquecimento: as reparações pagas às vítimas do regime militar (uma comparação entre Brasil, Argentina e Chile)*, defendida em 2008 (processo nº 2004/09055-3, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo - FAPESP).

FICHA TÉCNICA

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Brasil
Av. Paulista, 2001 - 13º andar, conj. 1313
01311-931 • São Paulo • SP • Brasil

Responsáveis:

Christoph Heuser, representante da FES no Brasil
Willian Habermann, coordenador de projetos FES Brasil
Lucas Paolo Vilalta, Instituto Vladimir Herzog

<https://brasil.fes.de>

Contato:

fesbrasil@fes.org.br

O uso comercial de material publicado pela Friedrich-Ebert-Stiftung não é permitido sem a autorização por escrito.

VIOLÊNCIA DE ESTADO E IMPUNIDADE

Relatório sobre recomendação da CNV a respeito da Lei da Anistia



Em seu Relatório Final, tornado público em 2014, a Comissão Nacional da Verdade (CNV) recomendou ao Estado brasileiro a adoção de 17 medidas institucionais. Uma delas, a segunda, diz respeito à Lei da Anistia e indica a necessidade da determinação, pelos órgãos competentes, da responsabilidade jurídica nas esferas criminal, civil e administrativa, dos agentes públicos envolvidos em graves violações de direitos humanos ocorridas durante a ditadura militar (1964-1985). Por constituírem crimes contra a humanidade, que não prescrevem e não são passíveis de anistia, na avaliação da comissão o perdão ou esquecimento jurídico desses crimes não é compatível com o direito brasileiro, tampouco com a ordem jurídica internacional.



De acordo com parâmetros consolidados desde meados do século XX, de proteção da dignidade humana, as práticas de detenção ilegal e arbitrária, tortura, execução, desaparecimento forçado e ocultação de cadáver requerem dos Estados o cumprimento da obrigação jurídica de prevenir, investigar, processar, punir e reparar graves violações a direitos. A esse dever, observa o Relatório Final, correspondem os direitos à justiça e à verdade, que abrangem o direito a uma investigação rápida, séria, imparcial e efetiva. Até hoje, no entanto, não houve, de forma definitiva, a determinação da responsabilidade criminal desses agentes públicos, embora a responsabilidade do Estado brasileiro pela prisão, tortura, morte ou desaparecimento forçado de perseguidos políticos venha sendo reconhecida desde a ditadura militar.



O fato de, no Brasil, tortura e homicídio serem considerados crimes de iniciativa pública, cabendo ao Ministério Público a prerrogativa de dar início às respectivas ações penais, certamente contribuiu para que os limites da anistia quase não tenham sido testados. As primeiras iniciativas de responsabilização criminal ocorreram nos anos 2008 e 2009, ou seja, cerca de três décadas depois de aprovada a lei 6.683, e somente em 2012 ações penais começaram a ser propostas. Até julho de 2021 foram cerca de 50, envolvendo agentes de distintas instituições por crimes como estupro, sequestro, homicídio e ocultação de cadáver, cometidos contra pelo menos 50 vítimas.

Para mais informações sobre o tema, acesse:
www.brasil.fes.de