

# A NEGOCIAÇÃO PARLAMENTAR DA ANISTIA DE 1979 E O CHAMADO “PERDÃO AOS TORTURADORES”

**Carlos Fico**

*Professor Titular de História do Brasil da Universidade Federal do Rio de Janeiro, doutor em História pela Universidade de São Paulo e pesquisador do CNPq*

A Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), em 2008, registrou no Supremo Tribunal Federal (STF) uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental cujo objetivo era excluir “os crimes comuns praticados pelos agentes da repressão contra opositores políticos durante o regime militar (1964/1985)” dos abrangidos pela Lei da Anistia de 1979<sup>1</sup>. A lei perdoou os crimes políticos “ou conexos com estes”, estes últimos definidos como “crimes de qualquer natureza relacionados com crimes políticos ou praticados por motivação política”. Embora sem uma referência explícita, a noção de “crimes conexos” passou a ser entendida como uma referência à tortura<sup>2</sup>. Assim, simplificada, a arguição passou a ser entendida como uma forma de excluir os torturadores dos benefícios da anistia de 1979.

A matéria é polêmica. De um lado, há os que argumentam que a Constituição de 1988 tornou o crime de tortura inafiançável e insuscetível de graça ou anistia, o que ampararia a arguição<sup>3</sup>. Para outros, o princípio da “irretroatividade da lei penal mais severa” assegura aos torturadores o benefício concedido pela lei de 1979<sup>4</sup>. Além das questões técnicas de natureza jurídica, o tema tem evidente alcance político e histórico, já que a Lei da Anistia de 1979 foi uma das etapas do longo

1 A arguição foi registrada no STF sob o nº 153, em 21 de outubro de 2008, e teve como relator o ministro Eros Grau. Terminou por ser julgada improcedente em 2010. A Lei da Anistia é a de nº 6.683, de 28 de agosto de 1979.

2 A tortura tornou-se constante nos interrogatórios para a rápida obtenção de informações antes que os companheiros da vítima percebessem sua prisão, sobretudo a partir da implantação do “Sistema de Segurança Interna”, em 1969.

3 “Processo contra Ustra quebra paradigma da lei de anistia”. Entrevistas: Luiz Eduardo Greenhalgh e Hélio Bicudo a Paulo Henrique Amorim. Acesso em 09/11/2006, <<http://anistia.multiply.com/reviews/item/6>>.

4 Nota da Advocacia Geral da União AGU/SGCT/ N°01-DCC/2009, de 30 de janeiro de 2009. p. 17.

processo de superação do regime militar. Assim, para que se possa interpretá-la corretamente, é fundamental considerar o contexto em que foi aprovada. Nestas breves anotações, tentarei recuperar alguns aspectos daquela conjuntura, especialmente os indicadores de que a maioria dos membros da oposição, no contexto da negociação política que se estabeleceu, aceitou a anistia tal como foi proposta pelo governo.

## ABERTURA

A chamada “abertura política” iniciou-se no governo do general-presidente Ernesto Geisel (1974-1979) e se estendeu pelo mandato de seu sucessor, o general João Figueiredo (1979-1985)<sup>5</sup>. Geisel tomou várias iniciativas que atenuaram a opressão política, como o abrandamento da censura à imprensa, a revogação de parte da legislação repressiva (como o AI-5 e o decreto-lei nº 477), o restabelecimento do *habeas corpus* para crimes políticos e a abolição das penas de morte, prisão perpétua e banimento, entre outras.

Foi durante o mandato de Geisel e no contexto da “abertura” que surgiu a campanha pela anistia. Em 1975, foi criado o “Movimento Feminino pela Anistia”. Em 1977, com a eclosão de manifestações estudantis em diversas cidades do país, a campanha ganhou maior fôlego: realizaram-se os “Dias Nacionais de Protesto e Luta pela Anistia” e formaram-se os “Comitês Primeiro de Maio pela Anistia”, que teriam duração efêmera. Finalmente, em 1978, formou-se o “Comitê Brasileiro pela Anistia”, lançado no Rio de Janeiro com o apoio do general Pery Bevilacqua, punido pelo AI 5 em 1969. A exigência de uma anistia “ampla, geral e irrestrita” tornou-se a marca da campanha<sup>6</sup>.

As etapas do processo de “abertura” foram planejadas para atender ao ritmo cauteloso estabelecido por Ernesto Geisel. Jarbas Passarinho, que em 1979 era líder do governo no Senado, admitiu que “o gradualismo, planejado como se fosse uma operação de Estado-maior, deveria prosseguir pela anistia e a reformulação partidária”<sup>7</sup>. José Sarney, antigo presidente do partido situacionista, a Arena (Aliança Nacional Renovadora), também afirmou que “tudo aquilo [a anistia e a extinção do bipartidarismo] era uma coisa feita segundo um planejamento rígido, em nível de Estado-maior, pelo Golbery [do Couto e Silva, chefe do Gabinete Civil] e pelo presidente Geisel”<sup>8</sup>. O cuidado devia-se a uma série de

5 Não retomarei o antigo debate teórico sobre a problemática da transição democrática. Para um bom resumo consulte-se Gláucio Ary Dillon Soares, Maria Celina D’Araújo e Celso Castro. *A volta aos quartéis. A memória militar sobre a abertura*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995. p. 13-41. A expressão “abertura política” será adotada aqui porque identifica facilmente o processo histórico em pauta neste artigo.

6 Sobre a campanha pela anistia, consultar Heloisa Amélia Greco. *Dimensões fundacionais da luta pela anistia*. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em História da UFMG. Belo Horizonte, 2003 e Fabíola Brigante Del Porto. *A luta pela anistia no regime militar brasileiro: a constituição da sociedade civil no país e a construção da cidadania*. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da UNICAMP. Campinas, 2002.

7 Jarbas Passarinho. *Um híbrido fértil*. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1996. p. 482.

8 Ronaldo Costa Couto. *Memória viva do regime militar: Brasil, 1964-1985*. Rio de Janeiro: Record, 1999. p. 319.

circunstâncias, sendo talvez a mais importante a dificuldade para desmontar as “comunidades de segurança e informações”, setores militares da chamada “linha dura”, que cuidavam da repressão que, muitas vezes, incluiu a tortura de prisioneiros políticos<sup>9</sup>. Tais setores temiam possíveis investigações futuras que pretendessem puni-los, algo que eles passaram a chamar de ameaças de “revanchismo”. Evidentemente, do ponto de vista do planejamento governamental, evitar tais punições tornou-se um aspecto essencial para a consecução da abertura política<sup>10</sup>.

O planejamento da abertura considerava que a anistia, além de ser uma medida considerada simpática pela opinião pública, serviria para dividir o partido de oposição, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), conforme admitiu Jarbas Passarinho:

*(...) o governo tinha o maior interesse em anistiar esses líderes [Arraes, Prestes e Brizola], para que cada um, segundo suas ideologias ou doutrinas, atuasse separadamente, o que impediria o MDB de transformar-se no escoadouro único de todas as correntes oposicionistas, uma vez que à anistia seguir-se-ia a reformulação partidária, acabando com o bipartidarismo<sup>11</sup>.*

João Figueiredo tomou posse em março de 1979 e, no final de junho, encaminhou projeto de lei ao Congresso Nacional concedendo anistia nos termos já mencionados<sup>12</sup>. A ideia de uma “anistia recíproca” não era alheia à campanha pela anistia. A dirigente da seção gaúcha do Movimento Feminino pela Anistia, por exemplo, defendia uma anistia “de parte a parte”, tanto quanto Pedro Simon – que em 1978 era deputado estadual (MDB-RS) – falava em “esquecimento recíproco dos que agiram e dos que sofreram”. Pery Bevilacqua também defendia a “anistia recíproca”, diferentemente da presidente do Comitê Brasileiro pela Anistia, que considerava impossível anistiar a prática da tortura “porque tais crimes nunca foram punidos e não se pode anistiar quem não chegou a ser punido”<sup>13</sup>. Curiosamente, alguns militares eram contrários à referência aos crimes conexos porque isso implicava admitir que tivesse havido tortura – acusação que a ditadura negou enquanto pôde<sup>14</sup>. Outros julgavam que a anistia, além de recíproca, deveria restringir-se à recuperação dos direitos políticos e ao exercício de cargos públicos dos beneficiados<sup>15</sup>.

9 Sobre as dificuldades de Geisel com a linha dura consultar Maria Celina D'Araújo, Celso Castro. *Ernesto Geisel*. Rio de Janeiro: FGV, 1997. Capítulo “Problemas com a linha dura”. Sobre as comunidades de informações e segurança veja-se meu livro *Como eles agiam*, mencionado na primeira nota.

10 Gláucio Ary Dillon Soares, Maria Celina D'Araújo e Celso Castro. *Op. cit.* p. 35.

11 *Idem.* p. 484.

12 Brasil. Presidência da República. Mensagem nº 191/1979, de 27 de junho de 1979.

13 “A anistia em julgamento”. *Veja*, nº 495, 1º mar. 1978. p. 35-36.

14 Roberto Ribeiro Martins. *Liberdade para os brasileiros: anistia ontem e hoje*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978. p. 178.

15 Depoimento do general Enio dos Santos Pinheiro. Gláucio Ary Dillon Soares, Maria Celina D'Araújo e Celso Castro. *Op. cit.* p. 225.

O projeto encaminhado por Figueiredo não incluía na anistia os “condenados pela prática de crimes de terrorismo, assalto, sequestro e atentado pessoal”, que os militares chamavam, genericamente, de “terroristas” (apesar de o terrorismo ser uma figura penal inexistente nas leis de segurança de então)<sup>16</sup>. Embora não seja uma questão essencial para os objetivos destas anotações, não se deve descartar a hipótese de que a exclusão dessas pessoas da anistia tenha sido um estratagema do governo no sentido de desviar a atenção do artigo que buscava afastar o problema do revanchismo. O “grupo restrito do conselho político”<sup>17</sup> de Ernesto Geisel (Golbery, Petrônio Portella e poucos outros), que pensou a anistia como instrumento de enfraquecimento do MDB, também pode ter planejado a suposta manobra.

De fato, Golbery valorizava esse tipo de ardil. Ele admirava o antigo presidente do Senado, que, no governo Geisel, havia conduzido a chamada “missão Portella” – tentativa de comprometer setores moderados da oposição com a abertura política. Como ministro da Justiça no governo Figueiredo, Petrônio Portella foi responsável pelo projeto da anistia. Golbery do Couto e Silva o julgava capaz de sobrepujar os oponentes com suas “magistras manobras políticas”, desnortando adversários “como que postos sob luz estroboscópica.” Segundo Golbery, Portella tinha “um conjunto bem hierarquizado de claros objetivos” e sabia evidenciar “o que queremos de fato, o que nunca cederemos ou até onde poderemos negociar e ceder”<sup>18</sup>. Ora, impedir o revanchismo – que em sua expressão mais elementar diria respeito à punição de torturadores – era certamente um ponto em que os militares nunca cederiam.

A menção aos crimes conexos realmente demandava uma extraordinária capacidade de tergiversação, dada a esdrúxula circunstância de o projeto anistiar pessoas desconhecidas e não condenadas. A fórmula obscura foi adotada porque o governo não estava apenas preocupado com torturadores. Ao anistiar os “crimes políticos ou praticados por motivação política”, o projeto garantia que, no futuro, nenhum militar seria punido em função das ilegalidades praticadas durante a ditadura. Conforme registrou Ana Lagôa, a propósito do atentado à bomba que integrantes da linha dura perpetraram contra uma comemoração pelo Dia do Trabalho, em 1981, no pavilhão do Riocentro, no Rio de Janeiro, “(...) em função da anistia (...), nenhum militar se sentará no banco dos réus. O desagrado que isso possa provocar no meio civil é irrelevante, do ponto de vista da segurança, e passageiro, do ponto de vista da estratégia de gradual e lenta democratização do país (...)”<sup>19</sup>.

16 Congresso Nacional. Comissão Mista sobre Anistia. *Anistia*. Brasília: [Centro Gráfico do Senado Federal], 1982. Vol. 2, p. 435.

17 Jarbas Passarinho. *Op. cit.* p. 467.

18 Golbery do Couto e Silva. “Apresentação.” In Petrônio Portella. *Tempo de Congresso II*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, [1980?]. p. X-XI.

19 Ana Lagôa. *SNI: como nasceu, como funciona*. Rio de Janeiro: Brasiliense, 1983. p. 111.

## COMISSÃO MISTA

Observada a sistemática usual, o presidente do Congresso nomeou uma comissão mista para emitir um parecer sobre o projeto. A comissão reuniu-se oito vezes ao longo do mês de agosto de 1979, mas suas reuniões decisivas foram a sexta, realizada no dia 15, para a apresentação do parecer do relator, e a sétima, no dia seguinte, para sua discussão. No mesmo dia, à tarde, o parecer foi votado. Os registros dos trabalhos da Comissão Mista são bastante úteis para recuperar-se a discussão sobre os “crimes conexos”<sup>20</sup>.

Para que os torturadores não fossem contemplados com a anistia era preciso modificar o artigo 1º do projeto de lei e seu parágrafo 1º, que mencionavam o assunto. Diversas entidades enviaram seus pleitos ao MDB. Um núcleo do Comitê Brasileiro pela Anistia, por exemplo, solicitou que o partido apresentasse um substitutivo “com exclusão dos torturadores”<sup>21</sup>. O Instituto de Advogados Brasileiros, por seu turno, encaminhou um parecer ao presidente do MDB, o deputado paulista Ulysses Guimarães, aceitando a inclusão:

*Por mais que repugne à sensibilidade humana até mesmo admitir-se que alguém, valendo-se de uma autoridade de que momentaneamente dispõe, possa causar danos pessoais a um semelhante, por uma questão de coerência, por se considerar que a ideia de anistia implica um esquecimento total, é de se concordar com a menção expressa do citado parágrafo 1º (...). Se a anistia deve ser, como o exige o presente momento histórico, ampla, geral e irrestrita, deve também abranger todos aqueles que, de uma forma ou de outra, estiveram envolvidos no processo de exacerbação de ânimos<sup>22</sup>.*

Therezinha Zerbine, líder do Movimento Feminino pela Anistia, firmou um documento apelando para que o MDB votasse favoravelmente ao projeto do governo:

*Nossos companheiros da oposição democrática, que há tantos anos suportam o duro embate com os representantes mais estreitos do pensamento governista, sabem da responsabilidade histórica que pesa sobre seus ombros e, conscientes do gesto que realizam, não obstruirão o decreto da anistia do governo, porque seu interesse maior é a felicidade do povo e não uma inútil e contraditória confrontação<sup>23</sup>.*

20 Congresso Nacional. Comissão Mista sobre Anistia. *Anistia*. Brasília: [Centro Gráfico do Senado Federal], 1982. 2 vols.

21 Correspondência de 30 de julho de 1979. Arquivo Ulysses Guimarães. Documentos sobre a lei de anistia. CPDOC da FGV. Classificação UG cd 1979.03.29.

22 Correspondência de 15 de agosto de 1979. Arquivo Ulysses Guimarães. Documentos sobre a lei de anistia. CPDOC da FGV. Classificação UG cd 1979.03.29.

23 Documento sem data intitulado “Nossa posição sobre a próxima etapa da luta pela anistia no Brasil”. Arquivo Ulysses Guimarães. Documentos sobre a lei de anistia. CPDOC da FGV. Classificação UG cd 1979.03.29.

Os parlamentares do MDB apresentaram 209 emendas ao projeto (de um total de 305). Dentre as 209, o partido submeteu 65 propostas de alteração do artigo 1º (aí incluídas 09 emendas substitutivas que ofereciam um novo projeto na íntegra). Dessas 65, apenas 11 propunham a exclusão do perdão aos responsáveis pela repressão, 45 mantinham o benefício previsto no projeto de lei e 9 eram irresolutas<sup>24</sup>. Os parlamentares da Arena não apresentaram emendas

**“Os parlamentares da Arena não apresentaram emendas sobre a questão. Portanto, o tema não foi o principal objeto dos debates havidos na Comissão Mista, até porque a não inclusão dos “terroristas” atraía a atenção dos parlamentares para a discussão sobre o caráter parcial da anistia proposta por Figueiredo.”**

sobre a questão. Portanto, o tema não foi o principal objeto dos debates havidos na Comissão Mista, até porque a não inclusão dos “terroristas” atraía a atenção dos parlamentares para a discussão sobre o caráter parcial da anistia proposta por Figueiredo<sup>25</sup>. Conforme o deputado João Gilberto (MDB-RS), a anistia dos que participaram da luta armada era “o ponto crucial do debate da anistia”<sup>26</sup>.

Ainda assim, a pretensão de anistiar os torturadores não passou despercebida aos parlamentares: isso seria “um escárnio à justiça e à dignidade humana”, salientou o deputado JG de Araújo Jorge (MDB-RJ)<sup>27</sup>, uma “trágica incoerência”, segundo o já citado deputado João Gilberto<sup>28</sup>.

O deputado José Carlos Vasconcellos (MDB-PE) apresentou uma emenda excetuando da anistia, “por serem crimes comuns, os que praticaram atos de intimidação, de sevícia ou de torturas, que tenham ou não resultado em morte, contra presos políticos”<sup>29</sup>.

24 Além de 09 emendas substitutivas apresentadas pelo MDB, a Comissão Mista registrou outras 58 emendas do partido como sendo modificadoras apenas do artigo 1º, o que daria um total de 67 emendas potencialmente capazes de excluir os torturadores do benefício. Aqui são consideradas apenas 65 porque as de número 48 e 69 referem-se, na verdade, a outros artigos. As 09 emendas que não esclarecem, em definitivo, se excluem ou não os torturadores são as de número 17, 20, 43, 44, 45, 52, 73, 84 e 91. Ver Congresso Nacional. Comissão Mista sobre Anistia. *Anistia*. Brasília: [Centro Gráfico do Senado Federal], 1982. Vol. 1, p. 36-152.

25 Algumas entidades que integravam a campanha admitiam a anistia parcial. Isabel Veiga de Santana, dirigente da seção baiana do Movimento Feminino pela Anistia, disse, em março de 1978, que “a gente fala em anistia ampla e irrestrita, pois essa é nossa bandeira, mas nunca descartamos a possibilidade de uma anistia parcial (...). Queremos o bolo inteiro, mas, se derem uma fatia apenas, não iremos recusá-la.” “A anistia em julgamento? Veja, n° 495, 1º mar. 1978, p. 35.

26 Congresso Nacional. Comissão Mista sobre Anistia. *Anistia*. Brasília: [Centro Gráfico do Senado Federal], 1982. Vol. 1, p. 612.

27 Congresso Nacional. *Op. cit.* p. 77.

28 *Idem.* p. 613.

29 *Idem.* p. 150.

Alguns parlamentares pareciam estupefatos com a hipótese de o projeto perdoar os torturadores, “o que seria inacreditável” – disse o deputado Alceu Collares (MDB-RS). “O instituto da anistia destina-se à solução dos crimes políticos, ao passo que a tortura ou a sevícia, com ou sem morte, é um delito comum típico. Quando processados ou condenados, os autores dessa espécie de crime podem ser atingidos por indulto, jamais por anistia”, argumentava o deputado<sup>30</sup>.

Outros parlamentares da oposição davam a entender que o projeto do governo não pretendia efetivamente perdoar os torturadores, mas convinha explicitar isso. O senador Lázaro Barbosa (MDB-GO), por exemplo, apresentou uma emenda excluindo da anistia “os atos de sevícias e de tortura praticados contra presos políticos” e justificou sua proposta dizendo que,

*da forma como está redigido o projeto, a anistia abrange os crimes políticos e conexos, definidos, de modo amplo, como os “de qualquer natureza relacionados com crimes políticos ou praticados por motivação política.” Assim, por aplicação extensiva, seriam beneficiados, no período, não só os injustamente punidos, como, também, os seus violentadores e torturadores, circunstância que, em verdade, não se configura no espírito da proposição<sup>31</sup>.*

O deputado governista Leorne Belém (Arena-CE) parecia descrever do perdão aos torturadores. Ele comparou a tortura aos “atos de terror” e afirmou que os torturadores, “sabidamente, não estão contemplados no projeto (...) porque estes, também, não cometeram crimes políticos”. Com isso, ele pretendia justificar seu apoio à exclusão dos presos políticos, já que acabou considerando que a proposta apresentava a “anistia possível”<sup>32</sup>.

O senador Humberto Lucena (MDB-PB) parecia realmente confuso. Ele apresentou uma emenda que mantinha a referência aos crimes conexos, tal como definido no projeto governamental, e outra que excluía da noção de crimes conexos aqueles “praticados contra pessoas presas, desarmadas ou, por qualquer outra razão, incapazes de se defender”<sup>33</sup>. Em uma terceira emenda, Lucena propôs que os excluídos do projeto governamental (condenados por terrorismo, assalto, sequestro e atentado pessoal) poderiam ser beneficiados (desde que comprovassem terem sido submetidos à tortura) e também abriu caminho para a punição dos torturadores, mas manteve a noção de crimes conexos<sup>34</sup>.

---

30 *Idem.* p. 60.

31 *Idem.* p. 138-139.

32 *Idem.* p. 624.

33 Emendas 49 e 50. Congresso Nacional. *Op. cit.* p. 111-112.

34 Emenda 84. Congresso Nacional. *Op. cit.* p. 147.

Os deputados Marcelo Cerqueira e Modesto da Silveira (MDB-RJ) buscaram explicitar, com sua emenda, que os crimes comuns ou de abuso de autoridade contra pessoas detidas não estavam abrangidos pela anistia. Além disso, tentaram incluir dispositivo que regulamentava a futura apuração do crime de tortura,

*não como qualquer forma de revanche ou de vingança; não se pretende torturar o torturador, assassinar o assassino, sequestrar o sequestrador, desaparecer quem fez desaparecer. Mas a apuração desses crimes permitirá que a sociedade, conhecendo em sua profundidade tais horrores, não consinta que jamais isso volte a ocorrer em nosso país<sup>35</sup>.*

O deputado Pacheco Chaves (MDB-SP) fez uma proposta que bem caracteriza a fase da apresentação das emendas como uma etapa de negociação. Inspirado na posição da seção paulista da OAB, ele não propunha a exclusão dos torturadores, mas a inclusão dos acusados de terrorismo, assalto, sequestro e atentado pessoal. Reproduzindo parecer da OAB-SP, Pacheco Chaves disse que a obscura referência aos crimes conexos levaria o futuro intérprete da lei a tentar “descobrir qual o interesse oculto do legislador, que outro não é senão o de estender o benefício aos torturadores”:

*De duas, uma: ou se teve vergonha de dizer às claras o que se pretendia, ou se quis iludir, desejando-se dispor sem o fazer. A vergonha é sinal de que não se acredita merecedor de esquecimento o que se visa a que seja atingido pela anistia; a tentativa de iludir revela a desconfiança de que em termos precisos o propósito de se anistiar o torturador não viria a receber a aprovação do Congresso Nacional e da própria nação<sup>36</sup>.*

Os parlamentares governistas pouco se pronunciaram sobre o tema. O relator da Comissão Mista, deputado Ernani Satyro (Arena-PB), ex-ministro do Superior Tribunal Militar, recuperou um parecer que já havia dado quando também relatara a proposta de anistia apresentada, meses antes, por Ulysses Guimarães. Naquela ocasião, Satyro havia dito que as propostas de punição dos torturadores buscavam “punir a Revolução”<sup>37</sup>.

Satyro referia-se a um episódio sobre o qual há persistente mal-entendido. No início de 1979, sabedor da futura iniciativa de Figueiredo, o MDB havia tentado antecipar-se. Sua proposta anistiava crimes políticos de pessoas envolvidas em “fatos ocorridos no território nacional desde 31 de março de

---

35 Congresso Nacional. *Op. cit.* p. 134.

36 *Idem.* p. 119-121.

37 *Idem.* p. 571.



1964”<sup>38</sup>. Se assim fosse aprovada, poderia ser dada a interpretação de que personagens como Luiz Carlos Prestes, Leonel Brizola e Miguel Arraes estariam excluídos, já que, majoritariamente, estiveram envolvidos em fatos ocorridos antes do dia 31. A redação ruim lançaria persistente suspeita sobre o MDB porque muitos supunham que o partido temia o retorno daquelas lideranças. O deputado José Bonifácio de Andrada (Arena-MG) chamou insistentemente a atenção para a suposta limitação do projeto do MDB<sup>39</sup>. Futuramente, o incidente seria distorcido. Jarbas Passarinho, por exemplo, assegurou que o projeto do MDB “só anistiava a partir dos atos institucionais”<sup>40</sup>. Isso não é verdadeiro porque o primeiro ato institucional foi decretado no dia 9 de abril, tanto quanto o ato nº 1 do “Comando Supremo da Revolução”, que suspendeu os direitos políticos daqueles líderes.

A estratégia do MDB consistia em atribuir para si e para as manifestações sociais a paternidade da anistia. Segundo o deputado Tarcísio Delgado (MDB-MG), “é bom que se diga, embora a nação saiba, que mesmo esse projeto incompleto, que desejamos ampliar, representa uma conquista, resultado de muitas lutas e de grandes sacrifícios do MDB e de muitos segmentos da sociedade brasileira”<sup>41</sup>. A negociação parlamentar ficava encoberta por essa retórica curiosa: o MDB, que não havia liderado a campanha pela anistia, identificava o projeto do governo como uma “conquista”, apesar de criticá-lo. Assim, o deputado Roberto Freire (MDB-PE) assegurava que a oposição havia conquistado, com o projeto do governo, a anistia parcial: “não é aquela que a nação quer, não é aquela que a nação, um dia, talvez bem próximo, irá conquistar. Mas essa conquista ninguém há de tirar das forças democráticas deste país”<sup>42</sup>.

A posição de Roberto Freire em relação ao chamado perdão aos torturadores é esclarecedora. Ela serve para mostrar a complexidade da negociação estabelecida entre o governo (que negava estar sob pressão da campanha pela anistia) e a oposição (que evitava apregoar que aceitava o projeto de Figueiredo apesar de suas limitações). Durante os trabalhos da Comissão Mista, Freire – líder comunista que se abrigava no MDB porque seu partido estava, evidentemente, na clandestinidade – condenou a inclusão dos torturadores:

*Eu fiquei um pouco preocupado em o governo não querer discutir o problema das torturas (...). Eu pensei que precisava fazer, mais uma vez, referência a esse aspecto do projeto. Uma linguagem dúbia, premeditadamente dúbia do governo, tenta vender*

38 Proposta de emenda à Constituição nº 25, de Nelson Carneiro, de 1978-CN, e respectiva emenda substitutiva apresentada pelo deputado Ulysses Guimarães.

39 Congresso Nacional. Comissão Mista sobre Anistia. *Anistia*. Brasília: [Centro Gráfico do Senado Federal], 1982. Vol. 2, p. 45 e segs.

40 Alberto Dines, Florestan Fernandes Jr. e Nelma Salomão (Orgs.). *Histórias do poder* (100 anos de política no Brasil). Vol. 1: Militares, igreja e sociedade civil. São Paulo: Editora 34, 2000. p. 343.

41 Congresso Nacional. Comissão Mista sobre Anistia. *Anistia*. Brasília: [Centro Gráfico do Senado Federal], 1982. Vol. 1. p. 623.

42 Congresso Nacional. *Op. cit.* p. 625.



*a ideia de que os torturadores poderão ser beneficiados por essa anistia. É bom que se frise bem, desde logo, que nenhum torturador se encontra sendo processado, foi julgado ou está punido. Isso seria quase uma autoanistia. Quem vai dizer se o torturador será anistiado é o regime democrático de amanhã<sup>43</sup>.*

Momentos antes, Roberto Freire havia defendido uma emenda de autoria dos deputados Marcelo Cerqueira e Modesto da Silveira, já mencionada, e que não apenas excluía os torturadores como também buscava apurar os crimes de tortura<sup>44</sup>. Recentemente, entretanto, Freire afirmou:

*Eu dizia [aos excluídos do projeto de anistia] que, apesar da discriminação, de a anistia não ser aquela que queríamos que fosse, tínhamos de votar a favor. O PCB percebeu o alcance político da proposta, se posicionou a favor da lei e eu defendi a posição claramente, embora não explicitamente (...). Eu dizia que não se podia votar contra uma lei que anistiava Luiz Carlos Prestes, Leonel Brizola, Miguel Arraes, Gregório Bezerra, Francisco Julião e milhares de outros que, com aquela lei, se integrariam à luta para torná-la mais ampla<sup>45</sup>.*

A atividade parlamentar não dispensa certa dose de encenação. Em 1979, ao defender a emenda dos deputados fluminenses que buscavam punir os torturadores, Freire fez questão de dizer e repetir que a autoria não era dele, mas dos “dois conhecidos e reconhecidos advogados de presos políticos” – condição que talvez justificasse a ousada proposta de punição. Do mesmo modo, a referência condenatória que fez ao tema da tortura, ao lançar para o futuro a possibilidade de se anistiar ou não o torturador, não punha em risco a aprovação do projeto do governo.

Assim, o substitutivo apresentado no parecer de Ernani Satyro ao projeto de Figueiredo foi aprovado pela Comissão Mista, com algumas modificações, por 13 votos arenistas contra 8 de parlamentares do MDB.

## PLENÁRIO

Cinco dias após sua aprovação na Comissão Mista, o projeto chegou ao plenário do Congresso Nacional. Deputados e senadores vinham sendo objeto de todo tipo de pressão. Amplas reuniões,

43 Congresso Nacional. *Op. cit.* p. 700.

44 Congresso Nacional. *Op. cit.* p. 696-697.

45 Roberto Freire. *Desanistia: Freire compara ministro Tarso Genro a Felinto Muller*. Entrevista a Valéria de Oliveira publicada no portal nacional do Partido Popular Socialista em 08/08/2008 <<http://portal.pps.org.br/portal/showData/100614>>.

com diversas categorias interessadas em obter anistia, eram feitas no próprio parlamento<sup>46</sup>. Além dos diretamente interessados e das inúmeras organizações pró-anistia, entidades representativas também se manifestaram.

## As galerias, na sessão do dia 22 de agosto, foram ocupadas, logo cedo, por recrutas à paisana – uma tentativa governista de evitar impropérios contra os arenistas.

A posição da OAB, na época, discrepa da que inspirou o pedido protocolado no STF em 2008. O vice-presidente da entidade, José Paulo Pertence, encaminhou documento que mencionava a equivalência que muitos então fizeram entre a violência dos torturadores (agravada pela indefensabilidade da vítima, pelo caráter abjeto da tortura etc.) e dos que optaram pela luta armada (atenuada pelo suposto romantismo dos jovens tresloucados, sem outras opções de luta etc.). Ele considerava que o projeto impunha “a anistia da tortura oficial” e, por isso, não seria admissível “que o ódio repressivo continue a manter no cárcere umas poucas

dezenas de moços, a quem a insensatez da luta armada pareceu, em anos de desespero, a única alternativa para a alienação política a que a nação fora reduzida”<sup>47</sup>. Também a seção do estado do Rio de Janeiro considerava que, em se perdoando os torturadores, não cabia a exclusão daqueles “que também se excederam empregando a violência política” – conforme registrou parecer assinado por Hélio Saboya Ribeiro dos Santos, Tício Lins e Silva e Fernando Barros da Silva<sup>48</sup>. A seção de São Paulo da OAB foi ainda mais clara: “ou se excluem os torturadores, afastando-se o crime conexo do elenco dos anistiados, ou se estende a anistia a todos, sem restrições”. No documento que elaboraram a respeito, Miguel Reale Junior, Nilton Silva Junior, José de Castro Bigi e Paulo Sérgio Leite Fernandes incluíram um anteprojeto que mantinha o perdão aos crimes conexos e anistiava aqueles que o regime chamava de “terroristas”<sup>49</sup>.

Os debates no plenário do Congresso foram acalorados. O deputado Jáder 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”<sup>50</sup>. Muitos denunciaram a suposta dissimulação do projeto oficial: “o governo tem em vista, sobretudo, premiar os torturadores”, disse o deputado

46 Paulo de Mello Bastos. *Nos bastidores da anistia*. Rio de Janeiro: Ferreira Botelho, 1999. p. 33.

47 Congresso Nacional. Comissão Mista sobre Anistia. *Anistia*. Brasília: [Centro Gráfico do Senado Federal], 1982. Vol. 2, p. 434.

48 Congresso Nacional. *Op. cit.* p. 445-446.

49 *Idem*, p. 451-454.

50 *Idem*, p. 109.

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”<sup>51</sup>.

As sessões de discussão do substitutivo, em 21 de agosto, e de votação da matéria, no dia seguinte, contaram com todos os ingredientes emocionais que marcariam as grandes votações no Congresso Nacional no término do regime militar. Na tarde do dia 21, um ato público em favor da anistia, na rampa do edifício do Congresso Nacional, foi dissolvido com bombas de gás lacrimogêneo. As galerias, na sessão do dia 22 de agosto, foram ocupadas, logo cedo, por recrutas à paisana – uma tentativa governista de evitar impropérios contra os arenistas. A manobra falhou porque, denunciada, resultou na retirada dos recrutas. Vaiados por manifestantes que, afinal, conseguiram ocupar as galerias, alguns arenistas tentavam ocultar-se no fundo do plenário, mas seus pronunciamentos eram recebidos com gritos e acusações. A menção ao nome do antigo secretário de Segurança Pública de São Paulo, o coronel Erasmo Dias (Arena-SP), foi recebida com gritos de “assassino!”. A mesa não conseguia entender o que dizia o discreto Célio Borja (Arena-RJ), que procurava proteger-se nas últimas fileiras de poltronas para pronunciar, constrangido, seu “não” à anistia ampla: é que o deputado Pedro Simon (MDB-RS) gritava “sim” quando o nome de Borja era chamado<sup>52</sup>.

Na tribuna, discursos candentes mobilizavam a tópica parlamentar tradicional: apelos pungentes, acusações graves, louvores da oposição aos dissidentes da Arena. O deputado Djalma Marinho (Arena-RN) – que mantinha certa independência resguardando-se do governo com suas conhecidas posições liberais – observava silencioso os elogios da oposição à sua emenda, que modificava o substitutivo de Ernani Satyro. É que, diante da total impossibilidade de aprovar o seu próprio substitutivo, a maioria dos parlamentares do MDB tentou aprovar a proposta de Marinho, que, segundo seu autor, era a única que propunha uma anistia irrestrita porque “o projeto da oposição não anistiava os torturadores. O projeto do governo não anistiava parte dos terroristas. Era como se cada lado protegesse a sua violência. Só minha emenda anistiava todos”<sup>53</sup>.

51 *Idem*, páginas 36, 143, 189-191 e 59, respectivamente.

52 Carlos Alberto Sardenberg. “O girondino Djalma”. *ISTOÉ*, ano 4, n° 140, 29 ago. 1979. p. 11.

53 *Idem*.

O apoio da maioria dos emedebistas à proposta governamental vinha sendo noticiado havia algum tempo. No início de julho, perguntado se o MDB votaria com o governo, Marcelo Cerqueira disse que sim e argumentou: “se o governo mandar um projeto diminuindo em um ano a pena de um companheiro, eu votaria a favor”<sup>54</sup>. Entretanto, nem toda a bancada do MDB concordava com o encaminhamento da liderança em favor da emenda de Djalma Marinho: 29 parlamentares emedebistas recusavam-se a aprovar a proposta governamental<sup>55</sup>, mas a liderança do MDB considerou que a emenda de Marinho, vinda de um governista, poderia sensibilizar os arenistas. Assim, com o apoio do MDB e pelo voto simbólico das lideranças, primeiro a Câmara e o Senado aprovaram o substitutivo de Ernani Satyro<sup>56</sup>. 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<sup>57</sup>. 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”<sup>58</sup>.

Como lembrou o brasileiro Thomas Skidmore – que entrevistou muitos dos personagens mencionados –, a anistia foi negociada:

*(...) foi uma transação política. Os líderes da oposição sabiam que só podiam passar a um regime aberto com a cooperação dos militares. Poderia haver futuras tentativas de reabrir a questão, especialmente por parte daqueles mais próximos das vítimas da tortura. Mas por enquanto os políticos brasileiros receberam uma lição, para o melhor ou o pior, sobre a arte da “conciliação”<sup>59</sup>.*

54 *Movimento*, 2-7 jul. 1979, p. 8 *apud* Heloisa Amélia Greco. *Op. cit.* p. 285.

55 Congresso Nacional. *Op. cit.* p. 237-238.

56 Congresso Nacional. *Op. cit.*, p. 199-200.

57 Congresso Nacional. *Op. cit.*, p. 231.

58 Armando Rolemberg e Ricardo Pereira. “A batalha no Congresso” *ISTOÉ*, ano 4, nº 140, 29 ago. 1979. p. 9-14.

59 Thomas Skidmore. *Brasil: de Castelo a Tancredo*. 1964-1985. Tradução de Mário Salviano Silva. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991. p. 426.

Aliás, as negociações sobre a anistia continuariam após a sua aprovação<sup>60</sup>. O consultor-geral da República, Clóvis Ramalhete, que havia dado a redação final ao projeto e ao decreto que regulamentou a lei, sugeria que os anistiados “requeressem seus direitos”. Sua atuação seria elogiada pela oposição porque seus pareceres ampliavam a anistia<sup>61</sup>.

Pode-se alegar, com razão, que as negociações parlamentares, num regime autoritário, se dão entre partes que detêm recursos muito diferenciados:

*(...) há uma disparidade na correlação de forças e na distribuição de poder (...), ou seja, a distribuição dos recursos de poder não é equitativa. Além do mais, a extrema concentração dos recursos de coação em mãos militares torna a correlação de forças no interior das Forças Armadas muito mais importante na determinação dos eventos do que a que possa ocorrer entre os grupos militares e os da oposição civil<sup>62</sup>.*

Ainda assim, como se vê pela posição de seus 29 parlamentares mais renitentes, o MDB tinha a opção de votar contra ou de abster-se, mas optou por participar do processo parlamentar de aprovação da anistia, aprovando o substitutivo da Comissão Mista, e não o fez sob coação. No encerramento dos trabalhos da comissão mista, lamentando o resultado, Pedro Simon disse não ter sentido nenhuma ameaça:

*Nem do presidente da República, nem de militares, de ninguém. Acho que este Congresso votou [Simon está se referindo, na verdade, à votação na Comissão Mista] livre e soberanamente. Não senti pairar, nem nos jornais, nem nas entrelinhas de jornais, nem nos corredores, jamais, uma afirmativa de que o presidente da República, os ministros do Exército, da Marinha, da Aeronáutica pressionaram o Congresso neste projeto da anistia. Ele votou livre e soberanamente. E não se diga que a legislação proibia a este Congresso aprimorar este projeto. Também não. Nós não o aprimoramos porque nós não quisemos, não o melhoramos porque nós não quisemos<sup>63</sup>.*

Com o passar do tempo, estabeleceu-se a leitura de que o “perdão aos torturadores” foi o preço a pagar para que a anistia fosse aprovada. Segundo Mello Bastos, líder sindical e tenente-coronel aviador da reserva, “quando foi enviada a mensagem ao Congresso, o projeto já contemplava a maior preocupação da ditadura: a reciprocidade para os militares que cometeram os chocantes

60 Sobre os desdobramentos da anistia consultar Glenda Mezarobba. *Um acerto de contas com o futuro: a anistia e suas consequências. Um estudo do caso brasileiro*. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da USP. São Paulo, 2003.

61 Marcelo Cerqueira. “Prefácio” Paulo de Mello Bastos. *Op. cit.* p. 15.

62 Gláucio Ary Dillon Soares, Maria Celina D’Araújo e Celso Castro. *Op. cit.* p. 35.

63 Congresso Nacional. *Op. cit.* p. 742.

excessos. Era o preço.<sup>64</sup> Em 1981, o então presidente da Associação Brasileira de Imprensa (ABI), Barbosa Lima Sobrinho, afirmou:

*Por mais que digam que não há anistia para torturadores, e considere até simpática a tese que assim se apresenta, não tenho dúvida de que para eles também existe anistia, nem sei se ela teria sido decretada, se não houvesse a intenção de protegê-los com a certeza da impunidade. Nunca teria sido decretada a anistia, se ela não viesse com a intenção de ser recíproca<sup>65</sup>.*

Para José Genoíno, “toda a transição foi pactuada no sentido de não julgar os envolvidos na repressão política. Tanto que isso não aconteceu nem depois do fim da ditadura. A anistia foi combinada nessa linha”<sup>66</sup>. Para Roberto Freire,

*a Lei de Anistia no Brasil foi embasada na lógica de que os chamados crimes conexos eram para atender, exatamente, o esquecimento que a palavra anistia significa para eles também. A teoria construída não foi de que eles estariam fora do amparo da lei; ao contrário, eles eram como um reverso do verso que era a anistia para os que haviam combatido a ditadura<sup>67</sup>.*

Segundo o general Leônidas Pires Gonçalves, Tancredo Neves foi admitido como primeiro presidente da República após o fim do regime militar também porque ele comungava do princípio básico que presidiu a aprovação da anistia: “a maioria [dos militares] tinha o sentimento de que retaliação não viria dali”<sup>68</sup>. Vinte anos após a aprovação da Lei da Anistia, Dalmo Dallari, professor de Direito ativo na defesa dos Direitos Humanos, reconheceu que

*Nós sabíamos que seria inevitável aceitar limitações e admitir que criminosos participantes do governo ou protegidos por ele escapassem da punição que mereciam por justiça, mas considerávamos conveniente aceitar essa distorção, pelo benefício que resultaria aos perseguidos e às suas famílias e pela perspectiva de que teríamos ao nosso lado companheiros de indiscutível vocação democrática e amadurecidos pela experiência<sup>69</sup>.*

64 Paulo de Mello Bastos. *Op. cit.* p. 32.

65 Barbosa Lima Sobrinho. “Em torno do revanchismo”. *Jornal do Brasil*, 8 mar. 1981, p. 11 *apud* Heloisa Amélia Greco. *Op. cit.* p. 366.

66 Ronaldo Costa Couto. *Op. cit.* p. 228.

67 Roberto Freire. *Op. cit.*

68 Ronaldo Costa Couto. *Op. cit.* p. 242.

69 Depoimento intitulado “Anistia: esquecimento legal, memória de fato”, que deu à matéria “20 anos: anistia não é esquecimento”, publicada em 28 de agosto de 1999 no site da Fundação Perseu Abramo <<http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/article.php?storyid=1839>>.



Quando o MDB aprovou o substitutivo de Ernani Satyro e depositou suas últimas esperanças na aprovação da emenda de Djalma Marinho, comprometeu-se com a cláusula que mais preocupava os militares. Tanto o substitutivo como a emenda contemplavam não apenas o “perdão aos torturadores”, mas selavam o pacto básico da transição ao garantir que, superada a ditadura, os que a implantaram e a conduziram não seriam punidos por seus atos arbitrários. Não era apenas o crime de tortura que preocupava os militares, mas toda sorte de irregularidades cometidas ao longo da ditadura por oficiais de diversas patentes. O caráter sibilino da referência aos “crimes conexos” não encobria apenas a inclusão dos torturadores, mas abrangia todos os crimes praticados pelos militares por motivação política, inclusive aqueles que afrontaram o ordenamento jurídico brasileiro com as diretrizes secretas que criaram o sistema de repressão – ordens emanadas dos gabinetes de oficiais gerais.