

Pela reinterpretação da Lei de Anistia: a sociedade brasileira aguarda justiça

Towards a reinterpretation of the Amnesty Law: the Brazilian society awaits justice

DIOGO MAMORU IDE*

Meridiano 47 n. 100, nov. 2008 [p. 37 a 41]

A discussão acerca da reinterpretação da Lei de Anistia brasileira de modo a alijar torturadores de sua proteção é relevante para as Relações Internacionais na medida em que constitui exemplo das inter-relações entre o direito doméstico e o internacional. Ademais, a discussão é oportuna por revelar como o regime de proteção da pessoa humana tem evoluído e se fortalecido desde a Segunda Guerra Mundial. Afinal, nessas seis décadas, tem sido observado um processo de crescente fortalecimento do regime de proteção da pessoa humana com o objetivo de evitar a repetição das atrocidades passadas. A assinatura de diversos tratados de direitos humanos, a criação de tribunais penais internacionais e a evolução dos costumes, da jurisprudência e do pensamento são exemplos do progresso do regime de proteção do indivíduo. Normas jurídicas que expressam valores fundamentais da comunidade internacional, tais como a proteção dos direitos humanos e a manutenção da paz internacional, passaram a ser resguardadas pela mesma por constituírem sua base normativa. Dessa forma, a concepção até então dominante de que cada Estado possui soberania absoluta sobre a população de seu território tornou-se obsoleta e inaceitável, especialmente quando há casos de graves violações de direitos humanos envolvidos.

A limitação da soberania estatal é consequência natural da tutela da comunidade internacional sobre seus valores mais caros. De modo análogo ao que ocorre na área econômica, é observada no direito

internacional a atenuação das fronteiras entre os planos doméstico e externo. Tratados internacionais criam obrigações vinculantes aos seus signatários. Muitos são inclusive internalizados por legislações domésticas. Redes transnacionais de ONGs de direitos humanos contribuem para a *accountability* internacional dos Estados, conferindo maior respeito e transparência ao cumprimento de normas acordadas. Estados, portanto, devem respeitar valores e práticas internacionais, não só em suas relações com outros Estados como também em suas relações com os indivíduos e a população que os formam.

Obviamente, o desenvolvimento desse regime de proteção da vida humana não foi acompanhado de qualquer forma de linearidade, isto é, sua trajetória não foi – e continua não sendo – sempre retilínea ou ascendente. O avanço do comportamento e da visão de mundo dos Estados ocorre lentamente e está sujeito a retrocessos e impasses. A limitação da soberania absoluta de Estados por meio de tratados internacionais, por exemplo, não se processou sem grandes objeções e protestos. Ainda hoje há defensores dessa soberania absoluta, os quais tendem a compreendê-la como um conceito determinado e objetivo e não como uma construção social passível de sofrer mudanças ao longo do tempo. Outro exemplo da ausência de linearidade são as atrocidades vistas na América Latina durante os regimes militares e na Somália, em Ruanda e em Srebrenica durante a década de 1990. Tais massacres representam um

* Membro do Programa de Educação Tutorial em Relações Internacionais da Universidade de Brasília – PET-REL e do Laboratório de Análise em Relações Internacionais – LARI (diogo_ide@hotmail.com).

retrocesso do regime de proteção da pessoa humana na medida em que descortinam o despreparo – ou desinteresse – da comunidade internacional em proteger valores fundamentais à luz da existência de outros interesses e prioridades por parte dos países mais poderosos. Ademais, é necessário considerar a incongruência freqüente entre retórica e prática estatal. O discurso de respeito e proteção dos direitos humanos é reconhecido pela grande maioria dos Estados, muito embora não seja acompanhada criação de mecanismos que conduzem à maior proteção da pessoa humana.

Com o Tribunal de Nuremberg, ficou estabelecida em nível internacional a noção de que crimes não são cometidos por entidades abstratas, mas por pessoas que fazem parte dessas entidades. Assim, tornou-se possível responsabilizar criminalmente indivíduos que atentam contra normas internacionais. Tratados posteriores ao Tribunal de Nuremberg, como a Convenção contra a Tortura e a Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas, por exemplo, reiteraram a obrigação dos Estados parte em extraditar ou perseguir suspeitos. Estados que não investigam, não processam ou não reparam as vítimas de crimes como tortura, desaparecimento forçado, genocídio e crimes contra a humanidade passaram a ser violadores de normas e princípios internacionais. Mesmo aqueles Estados que não ratificaram tratados de direitos humanos possuem obrigações internacionais, pois devem respeitar o direito costumeiro internacional. Dessa forma podem ser vistos como violadores dessas normas em determinados casos.

Em decisão paradigmática, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, ao proferir sentença sobre o Caso Velasquez Rodrigues (1987), suscitou a obrigação dos Estados parte da Convenção Americana de Direitos Humanos em prevenir, investigar e punir violações de direitos humanos, quando o Estado onde tais violações ocorreram não o faz. No caso Barrios Altos (2001), a mesma Corte determinou que as chamadas leis de auto-anistia (leis que “pretendem subtrair da Justiça os responsáveis por crimes contra a humanidade”, nas palavras de Cançado Trindade) se mostram incompatíveis com tratados de direitos

humanos ao reproduzirem a impunidade e a injustiça. Portanto, não possuem efeitos jurídicos *ex tunc*. Foi a primeira vez que um tribunal internacional decretou o fim de leis domésticas de auto-anistia, sentença esta que seria seguida por outras condenações, como as vistas nos casos Almonacid (2006) e La Cantuta (2006). Percebe-se com o exposto que leis domésticas que negam direitos humanos, como o direito à verdade, devem, como a jurisprudência da Corte Interamericana sugere, ser combatidas por serem contrárias ao direito internacional de proteção da pessoa humana. Além disso, observa-se a disposição da comunidade internacional em retomar sua pretensão punitiva nos casos em que o Estado falha em perseguir crimes dentro de seu território.

No último mês de outubro, houve intensa discussão nos meios jurídicos acerca de uma possível reinterpretação da Lei de Anistia brasileira. Fala-se em reinterpretação, e não em revisão, pois o debate envolve não a lei *per se*, mas o modo como ela vem sendo interpretada de forma a incluir o crime de tortura. A principal questão é que a anistia ampla, geral e irrestrita do Brasil, por ter sido negociada pelos militares durante o período de transição democrática, beneficia tanto cidadãos punidos por atos de exceção quanto os torturadores. A interpretação predominante da lei considera a tortura um crime político, o que garante a anistia aos torturadores do regime militar. Com base nos tratados internacionais assinados pelo Brasil, defensores da reinterpretação da lei argumentam que a tortura ocorrida durante o período militar caracteriza crime contra a humanidade e não crime político e, logo, não se encontra sob a cobertura da Lei de Anistia (Art. 1º, § 1º: “Consideram-se conexos, para efeito deste artigo, os crimes de qualquer natureza relacionados com crimes políticos ou praticados por motivação política”). A tortura, por atentar contra normas *jus cogens* e valores humanos basilares da comunidade internacional, não é prescritível ou passível de ser “anistiável”. A anistia dada a crimes contra a humanidade também caracteriza violação a normas internacionais por impedir que Estados cumpram com: (1) a obrigação de investigar, processar e punir agentes estatais violadores de direitos humanos, (2) a obrigação de

revelar a verdade às vítimas e à sociedade e (3) a obrigação de afastar criminosos de seus cargos.

O Brasil ainda não cumpriu satisfatoriamente com nenhuma das três obrigações. A pedido da ONG de proteção dos direitos humanos *Center for Justice and International Law*, o país foi convocado a dar esclarecimentos à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, órgão da Organização de Estados Americanos (OEA), sobre a aplicação da sua Lei de Anistia. Na reunião, o governo brasileiro defendeu que torturadores sejam criminalmente responsabilizados pelos atos cometidos durante o período militar, bem como mostrou os processos em trâmite na justiça e os trabalhos da Comissão de Anistia. Apesar da posição brasileira favorável à responsabilização individual, o país poderá ser levado à Corte Interamericana de Direitos Humanos, caso não reveja sua lei de auto-anistia e o atual descumprimento de obrigações internacionais do regime de proteção da pessoa humana ensejado por ela. Se realmente for levado à Corte Interamericana, é desnecessário salientar o quanto a imagem brasileira no cenário internacional poderá ser afetada. Países como Chile e Peru tiveram que rever legislações internas que eram opostas ao regime de Direitos Humanos em decorrência da decisão da Corte Interamericana.

Apesar dessa posição brasileira frente à OEA, não há consenso entre líderes do governo sobre a reinterpretação da Lei de Anistia. O chefe da Advocacia Geral da União, José Toffoli, e o Ministro da Defesa, Nelson Jobim, mostram-se contrários à reinterpretação da Lei de Anistia que possibilita a persecução de crimes de tortura. Por outro lado, o Ministro da Justiça, Tarso Genro, e o Chefe da Secretaria Especial de Direitos Humanos, Paulo Vannuchi, posicionam-se claramente em favor da reinterpretação. A discussão atingiu tal ponto que o Presidente Lula pediu que os ministros não se manifestassem publicamente, deixando a questão nas mãos do Supremo Tribunal Federal (STF).

Num primeiro olhar, tal discussão parece remontar ao debate teórico de ordem *versus* justiça: defensores da reinterpretação da Lei de Anistia seriam favoráveis à prevalência da justiça sobre a ordem, ao passo que defensores da manutenção

da interpretação atual privilegiariam a ordem em detrimento da justiça. Contudo, a discussão não se dá sobre bases tão simples. Há quem defenda a não reinterpretação da lei por acreditar que ela geraria uma ameaça à ordem estabelecida, instabilidade e uma abertura desnecessária de cicatrizes do passado. É preciso considerar, entretanto, o argumento de que a reinterpretação possa ser benéfica para a ordem social e para o fortalecimento dos direitos humanos, da democracia e do Estado de Direito. Estudo das pesquisadoras Kathryn Sikkink e Carrie Walling demonstra que a democracia de países que investigaram e puniram criminosos do período militar não é mais fraca em relação à daqueles que não o fizeram. Pelo contrário, o acerto de contas com o passado foi relevante para o futuro na medida em que levou à redução do índice de violência estatal, fato oposto à realidade brasileira pós-regime militar.

A visão de que aqueles favoráveis à reinterpretação estão do lado da justiça tampouco é capaz de fornecer uma ampla compreensão do debate. A evolução do Direito internacional de proteção da pessoa humana, a recente jurisprudência internacional e as visões progressistas da proteção dos direitos humanos concorrem para a necessidade de o Estado corresponder internamente com seus deveres internacionais, garantindo o direito à verdade e direito à justiça. Cumpre salientar, todavia, o argumento em favor da justiça daqueles contrários à reinterpretação. Para tais, a reinterpretação da Lei de Anistia da forma como vem sendo defendida por Paulo Vanucchi e Tarso Genro não favorece a justiça, dada sua seletividade em favor à punição dos crimes de tortura em detrimento à de crime de terrorismo. A reinterpretação seria um caso de vingança, de revanchismo. Embora não tenha se manifestado diretamente sobre a questão, o Presidente do STF, Gilmar Mendes, repudiou manipulações de direitos humanos e tentativas de aplicá-los unilateralmente e defendeu também a imprescritibilidade dos crimes de terrorismo cometidos na época da ditadura militar.

A Organização dos Advogados do Brasil (OAB) acirra o debate político em nível governamental com uma posição favorável à reinterpretação da Lei de Anistia em favor da justiça. Seu Presidente, Cezar

Britto, sustenta que o clima atual é favorável à punição dos torturadores e que não se pode mais negar aos brasileiros um acerto com sua própria história a fim de se evitar que erros do passado sejam repetidos. Para a OAB, a reinterpretação da lei constitui um acerto de contas da sociedade com os torturadores com base nos tratados internacionais ratificados pelo Brasil. Entretanto, com o entendimento de que a lei de anistia beneficiou tanto militares quanto militantes de esquerda, o cenário mais provável é que o STF mantenha a interpretação que tem sido adotada há décadas, mesmo que esta possa implicar numa possível condenação do Brasil na Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Em que se pese a possível decisão do STF, há que se ponderar alguns acontecimentos recentes que indicam a evolução do Estado brasileiro no tocante aos crimes cometidos na época do período militar. Em setembro deste ano, o Brasil realizou a primeira cerimônia *high profile* em que se desculpou publicamente a treze vítimas do regime autoritário. No início do mês seguinte, a justiça brasileira reconheceu pela primeira vez que um militar cometeu atos de tortura, no caso movido pela família Teles contra o Coronel Ustra. A decisão, embora não tenha caráter punitivo, ao reconhecer um torturador, torna mais possível o processo e a punição. Concomitantemente, confere às vítimas, aos familiares das vítimas e à sociedade o direito à justiça e à verdade.

Conclusão

Como demonstrado, a discussão em torno da Lei de Anistia brasileira não admite contornos precisos entre os lados opositores. Ambos possuem argumentos em favor da justiça e da ordem, de forma que não é possível enquadrá-los sob o debate justiça *versus* ordem. A pressão para que o Brasil dê uma nova interpretação à sua Lei de Anistia se baseia principalmente nos tratados internacionais assinados e no entendimento de que o crime de tortura, na condição de crime contra a humanidade, fere valores e princípios básicos da comunidade internacional, sendo imprescritível e inaniável. Tal pressão sobre

o Estado brasileiro vem tanto da comunidade internacional, por meio das redes transnacionais, das Nações Unidas e do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos, como de atores intra-estatais, como a OAB, por exemplo. E demonstra o quanto o regime de proteção da pessoa humana se fortaleceu na área de direitos humanos. A limitação da soberania estatal e o reconhecimento de instâncias internacionais cujas decisões possam ter efeitos sobre a prática, o comportamento e a legislação interna são resultados recentes da materialização normativa e jurisprudencial em dada área.

O executivo brasileiro se mostra pouco coeso em meio à discussão sobre uma possível nova interpretação e aguarda a sentença do STF. Entretanto, há poucas expectativas quanto à reinterpretação da lei por tal tribunal, dada sua postura mais conservadora e algumas opiniões não oficiais demonstradas por juízes que o compõem. Caso se verifique a manutenção da atual interpretação, a imagem internacional do Brasil e, principalmente, a sociedade brasileira sairão prejudicadas. O Brasil, que, com o processo de transição para a democracia, buscou salientar no plano externo o respeito aos direitos humanos, não será visto com bons olhos caso tenha de responder à Corte Interamericana pela recusa em cumprir com obrigações internacionais (como o dever de investigar, processar e punir e o dever de revelar a verdade).

Prevalecendo a interpretação atual, confirmar-se-á no Supremo a negação à sociedade brasileira de seus direitos à verdade e à justiça e será novamente adiada a oportunidade de reconciliá-la com seu passado. A manutenção da interpretação visa fazer a sociedade esquecer atrocidades passadas, deixando impunes aqueles que realizaram graves violações de direitos humanos e permitindo que se reproduza um histórico de violência estatal. É, pois, injusta, ilegítima e imoral. O argumento de que crimes de tortura do período militar fazem parte do passado e não devem ser revistos para não ameaçar a estabilidade jurídica e social falha em reconhecer o sofrimento das vítimas e familiares, em prestar conta pelos crimes cometidos no passado e em evitar que tais crimes voltem a se repetir.

Quando se defende a nova interpretação, o foco devem ser vítimas e seus familiares. Não deve haver tentativas de politizar a questão em torno da tortura, e de deixar crimes de terrorismo sob o manto da anistia. Crimes que, dada sua gravidade, são imprescritíveis e inaniestáveis devem, todos, ser revistos, pois ferem bens valiosos da comunidade internacional compartilhados pela sociedade brasileira. O Brasil ainda deve justiça às vítimas de graves atrocidades cometidas no passado.

Recebido em 12/11/2008
Aprovado em 17/11/2008

Palavras chaves: Brasil, Lei de Anistia; Justiça de transição; Tortura

Keywords: Brazil; Amnesty Law; Transitional justice; Torture

Resumo: A análise visa argumentar que a interpretação predominante da Lei de Anistia brasileira é incompatível com o regime internacional de direitos humanos.

Abstract: This analysis aims at arguing that the current interpretation the Brazilian amnesty law is contrary to the international human rights regime.

